

III SEMINÁRIO IDN JOVEM

ANDRÉ COUTINHO MENDES, CAROLINA BRÁS NOVO, JOANA ARAÚJO LOPES, JOÃO LYLE MARTINS LUCE, MÁRCIO FERREIRA GUIMARÃES, PEDRO MIGUEL CONSTANTINO, MARIA SOFIA MACEDO, CAROLINA BARATA, FREDERICO RIBEIRO BENVINDA, SORAIA MARQUES CARVALHO, ANA CLÁUDIA CAMPOS, ANNA MOMOTOVA, NATÁLIA RODRIGUES, CLAUDIA SOARES DE ALMEIDA, RUI FLORÊNCIO

III Seminário IDN Jovem

Comentadores

Prof. Doutor Bruno Ferreira Costa
Prof. Doutora Líliliana Reis Ferreira
Prof. Doutor Samuel de Paiva Pires
Prof. Doutor Ant3nio Marques
Prof. Doutor Donizete Rodrigues
Prof. Doutora Maria Jo3o Sim3es

Papers

Ameaças Transnacionais
Política Externa
Segurança Energética e Economia
Migrações e Direitos Humanos
Informação e Segurança do Ciberespaço

Covilhã

5 e 6 de Abril de 2018

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspetivas são da responsabilidade dos autores não refletindo uma posição institucional do Instituto da Defesa Nacional sobre as mesmas.

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43 Fax.: 218 492 061 E-mail: geral@europress.pt www.europress.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2018

Preâmbulo

A segurança e a defesa estão intrinsecamente ligadas aos valores da liberdade e do bem-estar. A preservação destes valores, indissociáveis do modo de vida das sociedades democráticas, deve encontrar nos jovens o seu garante futuro e o seu principal ativo.

As Universidades, como plataforma geradora de conhecimento, reflexão crítica e responsáveis pela transmissão de conceitos e práticas de cidadania às gerações futuras, nas mais diversas áreas de atividade, contam com o Instituto da Defesa Nacional (IDN) como um parceiro ativo para a consecução desse objetivo.

Depois do sucesso das primeira e segunda edições do Seminário “IDN Jovem” (novembro de 2016 e abril de 2017), o Instituto da Defesa Nacional, numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu na Universidade da Beira Interior, na Covilhã, entre 5 e 6 de abril de 2018, o terceiro “Seminário IDN Jovem”. Neste evento científico, para além das palestras de três *Keynote Speakers*, o evento contou com apresentações de 19 *papers* elaborados pelos estudantes de faculdades das regiões de Braga, Coimbra, Covilhã, Lisboa e Porto, que se enquadraram nos seguintes grupos temáticos: Ameaças Transnacionais; Política Externa; Segurança Energética e Economia; Migrações e Direitos Humanos, e Informação e Segurança no Ciberespaço.

A sessão de abertura do III “Seminário IDN Jovem” contou com a presença de Sua Excelência O Ministro da Defesa Nacional, Professor Doutor José Alberto de Azeredo Lopes, que proferiu uma intervenção subordinada ao tema “Diplomacia e Defesa”.

O principal objetivo deste “Seminário IDN Jovem” foi, uma vez mais, o de proporcionar aos estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, um espaço de apresentação pública das suas reflexões e debates científicos sobre temáticas relacionadas com a segurança e defesa, cujo aprofundamento resulta nos artigos agora publicados no presente número dos Cadernos do IDN.

Este é um compromisso que o Instituto da Defesa Nacional se orgulha de manter com os estudantes do ensino superior, aproximando-os das temáticas de segurança e defesa e potenciando os seus contributos e reflexões na promoção de um debate alargado e participado pelas novas gerações.

Vítor Rodrigues Viana

Índice

Preâmbulo	3
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
PAINEL 1 – AMEAÇAS TRANSNACIONAIS	
<i>Human Terrain System: a Ascensão e Queda da Informação Sociocultural no Esforço de Contrainsurgência – o Caso do Afeganistão</i>	29
<i>André Coutinho Mendes</i>	
O Salafismo-Jihadismo e uma Nova Forma de Terrorismo: o Estado Islâmico	47
<i>Carolina Brás Novo</i>	
O Terrorismo, os <i>Mass Media</i> e a Securitização	59
<i>Joana Araújo Lopes</i>	
PAINEL 2 – POLÍTICA EXTERNA	
Russia and the Middle East: Revisiting the History and Propaganda in Kremlin-Assad Relations	91
<i>João Lyle Martins Luce</i>	
Terrorismo: Reflexões Acerca dos Instrumentos Jurídico-Políticos da UE	105
<i>Márcio Ferreira Guimarães</i>	
European Union vs Russia: the Pictures in our Heads	123
<i>Pedro Miguel Constantino</i>	
As Pretensões Geoestratégicas da Federação Russa: um Jogo de Soma Zero	139
<i>Maria Sofia Macedo</i>	
Estratégia Internacional das Grandes Potências: o Conceito Estratégico Nacional da China	163
<i>Carolina Barata</i>	
O Mar em Zófimo Consiglieri Pedroso: a Sucessão de Hegemonias e a Permanência do Impacto Português	183
<i>Frederico Ribeiro Benvinda</i>	

António Maria de Bettencourt Rodrigues: os <i>Pan-movements</i>, a Grande Guerra e a Europa	197
<i>Soraia Marques Carvalho</i>	

PAINEL 3 – SEGURANÇA ENERGÉTICA E ECONOMIA

Segurança Energética Europeia: o Corredor de Gás Meridional e o Projeto EastMed	215
<i>Ana Cláudia Campos</i>	

Impacto do <i>Energiewende</i> Alemão na Europa: o Papel do Nord Stream 2 na Segurança Energética Europeia	237
<i>Anna Momotova</i>	

PAINEL 4 – MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS

Migrações Influenciadas pelas Alterações Climáticas: a Problemática da Lacuna Jurídica no Direito Internacional	257
<i>Natália Rodrigues</i>	

PAINEL 5 – INFORMAÇÃO E SEGURANÇA NO CIBERESPAÇO

A Problemática da Cibersegurança: o Caso da Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço	271
<i>Cláudia Soares de Almeida</i>	

Apanhados na Rede: Programa de Vigilância da NSA após o 11 de Setembro	289
<i>Rui Florêncio</i>	

III Seminário IDN Jovem

Instituto da Defesa Nacional e Universidade da Beira Interior

Covilhã, 5 e 6 de Abril de 2018

Papers

Ameaças Transnacionais

Política Externa

Segurança Energética e Economia

Migrações e Direitos Humanos

Informação e Segurança do Ciberespaço

Papers do “III Seminário IDN Jovem”

Quinta-feira, 05 de abril de 2018

1 – Ameaças Transnacionais (14H15 – 15H45)	Comentador: Professor Doutor Bruno Ferreira Costa
“ <i>Human Terrain System</i> : a ascensão e a queda da informação sócio-cultural no esforço de contra-insurgência – o caso do Afeganistão”	André Manuel Cordeiro Coutinho Mendes
“O Salafismo-Jihadismo e uma Nova Forma de Terrorismo: o Estado Islâmico”	Carolina Martins Brás Novo
“O (in)Sucesso do Terrorismo Depende de ti”	Joana Araújo Lopes

2 – Política Externa (16H00 – 17H30)	Comentadores: Professora Doutora Liliana Reis Ferreira Professor Doutor Samuel de Paiva Pires
“Russia and the Middle East: revisiting the history and propaganda in Kremlin-Assad relations”	João Lyle Martins Luce
“A Ação Externa da União Face ao Terrorismo”	Márcio Jorge Ferreira Guimarães
“European Union vs Russia: the pictures in our heads”	Pedro Miguel Moreira Constantino
“As Pretensões Geoestratégicas da Federação Russa: um jogo de soma zero”	Maria Sofia Cardoso Borges de Macedo
“Estratégia Internacional das Grandes Potências: o conceito estratégico nacional da China”	Carolina Antunes Barata Pires Vilela
“O Mar em Zófimo Consiglieri Pedroso: a sucessão de hegemonias e a permanência do impacto português”	Frederico de Sousa Ribeiro Benvinda
“António Maria de Bettencourt Rodrigues: os <i>pan-movements</i> , a Grande Guerra e a Europa”	Soraia Milene Marques Carvalho

Quarta-feira, 06 de abril de 2018

3 – Segurança Energética e Economia (11H00 – 12H30)	Comentador: Professor Doutor António Marques
“Segurança Energética Europeia: o corredor de gás meridional e o projeto EastMed”	Ana Cláudia Figueiredo Sousa Campos
“Impacto do <i>Energiewende</i> Alemão na Europa: papel do <i>Nord Stream 2</i> na segurança energética europeia”	Anna Momotova
4 – Migrações e Direitos Humanos (11H00 – 11H30)	Comentador: Professor Doutor Donizete Rodrigues
“Migrações Induzidas pelas Alterações Climáticas: uma ameaça à segurança ou uma oportunidade de desenvolvimento?”	Natália Rodrigues Alves
5 – Informação e Segurança no Ciberespaço (11H30 - 12H30)	Comentador: Professora Doutora Maria João Simões
“A Problemática da Cibersegurança: o caso português”	Cláudia Marisa Soares de Almeida
“Apanhados na Rede: programa de vigilância da NSA em democracia”	Rui Filipe de Oliveira Florêncio

Papers do
“III Seminário IDN Jovem”

Sessão 1: Ameaças Transnacionais



André Manuel Cordeiro Coutinho Mendes,

Mestrando em Estratégia, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCS-UL).

Human Terrain System: a ascensão e a queda da informação sócio-cultural no esforço de contra-insurgência – o caso do Afeganistão

RESUMO

O *Human Terrain System* foi criado em 2005 para colmatar as dificuldades sócio-culturais existentes no seio de um problema de contra-insurgência, nos teatros de operações do Iraque e do Afeganistão. Neste estudo, procura-se analisar este programa nos seus variados parâmetros, as suas vicissitudes e o impacto que provocou nos Estados Unidos da América, desde os problemas éticos relacionados com a sociedade civil, às discrepâncias das visões militares do problema, privilegiando-se a abordagem ao Afeganistão.

Sessão 1: Ameaças Transnacionais



Carolina Martins Brás Novo,

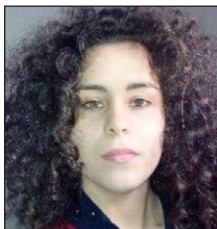
Mestranda em História, Relações Internacionais e Cooperação com Especialização em Estudos Políticos, Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP).

O Salafismo-Jihadismo e uma Nova Forma de Terrorismo: o Estado Islâmico

RESUMO

Encarar as ameaças como algo puramente físico, que se pode combater com a força militar, será sempre algo redutor. É importante recordar que, por detrás de todas as grandes manifestações de violência, estiveram sempre as ideias. Assim sendo, este artigo pretende, por um lado, explorar a ideologia extremista do *Salafismo-Jihadismo* como sendo uma ameaça real e duradoura. Por outro, pretende mostrar como o grupo Estado Islâmico foi capaz de transformar e aprimorar esta ideologia e redefinir o terrorismo, criando uma mensagem que irá certamente prevalecer até muito depois de o seu legado físico ter sido extinto.

Sessão 1: Ameaças Transnacionais



Joana Araújo Lopes,

Doutoranda em História, Estudos de Segurança e Defesa, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) em colaboração com a Academia Militar.

O (in)Sucesso do Terrorismo Depende de ti

RESUMO

Este artigo caracteriza o fenómeno do terrorismo transnacional e tem como objetivos compreender qual a perceção atual da ameaça na Europa e qual o impacto face à atuação dos *mass media* na cobertura de um atentado e da securitização do terrorismo pelos governos europeus.

Demonstramos que, sobretudo a partir de 2004, o terrorismo jihadista na Europa é encarado como a principal preocupação securitária sendo percecionado como a “principal ameaça à paz e segurança dos estados”, o que legitima a adoção de discursos assertivos e de medidas securitárias excecionais contra a ameaça.

À luz da teoria da securitização dos Estudos Críticos de Segurança, argumentamos que esses discursos e práticas securitárias são prejudiciais ao combate da ameaça, sublinhando a importância de enquadrar a resposta ao terrorismo face a outras ameaças transnacionais e a diferentes contextos regionais. A cobertura mediática e a securitização exagerada potenciam o medo e a insegurança, alimentando os propósitos dos terroristas.

Sessão 2: Política Externa



João Lyle Martins Luce,

Mestre em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL). Investigador Associado ao Centro de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Russia and the Middle East: revisiting the history and propaganda in Kremlin-Assad relations

RESUMO

Na era de comunicação de massa, a autoimagem que as nações apresentam tornou-se numa componente essencial presente em estratégias geopolíticas e objetivos em conflitos espalhados por todo o mundo. Um desses conflitos, a Guerra da Síria, tem-se transformado em um dos eventos mais trágicos do século XXI. Tornou-se num epicentro de um terremoto político que ameaça a estabilidade do Oriente Médio e além. Entre os seus participantes, os governos de Assad e Putin têm sido os atores centrais. Compreender a relação histórica entre esses dois Estados e como a propaganda tem sido utilizada por ambos é fundamental para contextualizar e entender seus comportamentos e objetivos relativamente ao Ocidente.

Sessão 2: Política Externa



Márcio Jorge Ferreira Guimarães,

Mestrando em Ciências Jurídico-Internacionais, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL).

A Ação Externa da União Face ao Terrorismo

RESUMO

Este estudo realça o progresso em matéria de política externa, mais concretamente em relação ao combate ao terrorismo, desenvolvido pela União Europeia, com políticas incrementadas no sentido de garantir uma maior proteção aos cidadãos.

É realizada uma abordagem ao terrorismo, às suas formas genéricas, revelando o quadro de políticas assentes na União Europeia para o seu combate e a metodologia de implementação das mesmas. São escrutinadas as ações internas através dos organismos da União Europeia e dos Estados.

Concluir-se-á, que dada a ação no tempo e espaço desde fenómeno, os povos da União têm conseguido adaptar-se e coordenar as respostas de forma cada vez mais eficaz, contribuindo assim para a mitigação do terrorismo.

Sessão 2: Política Externa



Pedro Miguel Moreira Constantino,

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (FEUC).

European Union vs Russia: the pictures in our heads

RESUMO

A Rússia tem uma agenda política europeia e a política russa tem sido a chave da segurança europeia. Demonstrou-o na Segunda Guerra Mundial, confirmou-o durante a Guerra Fria e desde o período pós-Guerra Fria, sempre que é necessário recorre à chave da segurança europeia com algum dramatismo, como foi o caso da anexação da Crimeia e o início da “guerra híbrida” na Ucrânia Ocidental. Por seu lado, a UE, com a sua diversidade política e institucional tem procurado construir a sua política de vizinhança a leste sem uma aparente carga geopolítica. A forma como ambos os lados constroem mapas mentais carece de alguma concetualização teórica. Narrativas geopolíticas, códigos, geopolítica cognitiva ou representação geográfica são alguns dos termos utilizados, sem no entanto, muitas vezes sabermos explicar como são construídos. A fricção entre os dois blocos é tão complexa que a recorrência ao imaginário da espacialidade é incontornável quando não existe a perceção direta e a experiência indireta se torna inevitável. A memória, as imagens e os mapas passados acabam sempre por causar assombros. Neste artigo, argumenta-se que os mapas mentais têm moldado a forma como a UE e a Federação Russa se têm percecionado mutuamente e como isso tem tido implicações sérias na definição da ação da política externa e da forma ela tem sido assimilada com uma carga geopolítica intensa por ambos os lados.

Sessão 2: Política Externa



Maria Sofia Cardoso Borges de Macedo,

Mestranda em Estratégia no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

As Pretensões Geoestratégicas da Federação Russa: um jogo de soma zero

RESUMO

O final da Guerra Fria resultou no término da hegemonia soberanista da Federação Russa. Desde então, o país almeja reemergir como superpotência, projetando a sua esfera de influência através da reanexação da Península da Crimeia e da produção e exportação de petróleo e gás natural. No entanto, as pretensões geoestratégicas da Rússia assumem um componente de soma zero, no qual a Federação deverá concentrar em si todo o poder. O presente artigo tem como objetivo identificar e analisar a importância que a Ucrânia assume nas pretensões russas, bem como as possíveis consequências resultantes dos atos da Rússia no Ocidente, com especial ênfase na União Europeia.

Sessão 2: Política Externa



Carolina Antunes Barata Pires Vilela,

Doutoranda em Ciências Sociais com especialidade em Estudos Estratégicos, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Estratégia Internacional das Grandes Potências: o conceito estratégico nacional da China

RESUMO

O artigo procura identificar e analisar as linhas do Conceito Estratégico Nacional da China. Para o efeito, é apresentada uma contextualização geopolítica e uma análise da atualidade com Xi Jinping. Ao nível do Conceito Estratégico Nacional Chinês são identificados o que parecem ser a ambição e os objetivos permanentes extraídos dos documentos e declarações oficiais. Relativamente à atualidade com Xi Jinping, o artigo centra a análise nas variáveis de continuidade e de transformação para alcançar e defender os interesses do país, no que parece ser a perceção dos desafios por parte do atual Presidente chinês, bem como nas prioridades que estabelece para o país. Após esta análise, o artigo efetua uma súmula com a apreciação final, sintetizando as grandes linhas e a mensagem do Conceito Estratégico Nacional da China, dada a necessidade de uma visão sistémica e abrangente que permita apontar tendências de evolução.

Sessão 2: Política Externa



Frederico de Sousa Ribeiro Benvinda,

Mestrando em História, Especialidade em Moderna e Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL).

O Mar em Zófimo Consiglieri Pedroso: a sucessão de hegemonias e a permanência do impacto português

RESUMO

Na sua obra historiográfica e nas suas várias crónicas sobre política internacional na revista *Brasil-Portugal*, Zófimo Consiglieri Pedroso desenvolve um conjunto de considerações sobre o aparecimento, desenvolvimento e decadência de vários impérios marítimos desde o início dos Descobrimentos. Deste modo, o autor observa as relações entre impérios no Oriente como uma sucessão de hegemonias baseadas no poder marítimo destas mesmas realidades políticas e culturais.

Com este estudo, pretendemos trazer à luz o papel assumido pelo mar no discurso de Pedroso entendendo-o como um vetor essencial para a projeção do poder imperial, que, como veremos, considera tanto como uma realidade territorial, como uma realidade cultural e económica, baseando-se sempre na ideia central de que a sucessão de impérios revela a sucessão de hegemonias no que toca ao que descreve como sendo a necessidade de civilizar de áreas habitadas por indivíduos num nível de progresso económico, político e cultural inferior.

Sessão 2: Política Externa



Soraia Milene Marques Carvalho,

Mestranda em História com Especialidade em História Moderna e Contemporânea na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL).

António Maria de Bettencourt Rodrigues: os *pan-movements*, a Grande Guerra e a Europa

RESUMO

António Maria de Bettencourt Rodrigues (1854-1933) – psiquiatra, republicano unionista, admirador das teses de Mussolini; Ministro Plenipotenciário em França no ano de 1915, Ministro dos Negócios Estrangeiros de 1926 a 1928, e responsável pela Delegação Portuguesa à Sociedade das Nações nessa época –, problematizou a Europa rebuscando parcialmente a ideia cosmopolita de Kant. Antevia, em 1923, uma Europa confederada como a consequência da Grande Guerra. “Comunidades imaginadas” dentro do espaço europeu, seguindo de perto os acalentados *pan-movements*, ocorriam ao diplomata numa lógica consonante com as conveniências das nações europeias, indutoras da conceção de pan-Europa, assente na ideia de mútuo auxílio entre os Estados. Tal imagem, acalentada por Bettencourt, resultava das suas perceções sobre o infortúnio dos latinos, matéria sobre a qual ensaiaria uma fórmula de superação, a Europa criada, a breve trecho, para todos os europeus.

Sessão 3: Segurança Energética e Economia



Ana Cláudia Figueiredo Sousa Campos,

Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Nova de Lisboa (FCSH-UNL).

Segurança Energética Europeia: o corredor de gás meridional e o projeto EastMed

RESUMO

A segurança energética europeia enfrenta atualmente grandes desafios. A União Europeia (UE) depende em grande parte das importações energéticas para satisfazer as suas necessidades. Em 2015, a sua dependência energética situou-se nos 54%. Mais de metade das importações de gás natural é proveniente de apenas dois países: a Rússia e a Noruega. Este panorama pode trazer sérios riscos e torna a UE bastante vulnerável a disrupções nos seus fornecimentos. Como tal, a UE tem vindo a desenvolver estratégias com vista à diversificação das suas fontes de aprovisionamento. Os Projetos de Interesse Comum são uma parte essencial dessa estratégia de forma a alcançar os seus objetivos de diversificação. Este artigo analisa dois destes projetos: o corredor de gás meridional e o EastMed, de forma a compreender a sua importância para a estratégia europeia de diversificação.

Sessão 3: Segurança Energética e Economia



Anna Momotova,

Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais com Especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa (FCSH-UNL).

Impacto do *Energiewende* alemão na Europa: papel do Nord Stream 2 na segurança energética europeia

RESUMO

Mudanças estruturais fundamentais no setor de energia, chamadas transições de energia, ocorrem em todo o mundo cuja motivação, objetivos e prioridades de implementação diferem, mas partilham preocupações comuns. A segurança do abastecimento energético, o aumento da competitividade através da utilização de abordagens menos dispendiosas, e as preocupações ambientais são as principais questões no sector energético europeu.

No contexto de esforços globais para mitigar as mudanças climáticas, a União Europeia estabeleceu como o objetivo de se tornar livre de carbono, mais eficiente em termos de recursos, e mais competitivas até 2050. De modo a alcançar este objetivo é necessária uma transformação dos setores energéticos nacionais num mercado energético forte, descarbonizado, resiliente e que ofereça energia segura, sustentável, competitiva e acessível para todos.

Este artigo pretende elaborar sobre o papel da construção do *Nord Stream 2* na segurança energética europeia, bem como entender o impacto do *Energiewende* na Europa.

Sessão 4: Migrações e Direitos Humanos



Natália Rodrigues Alves,

Mestranda em Relações Internacionais, Universidade da Beira Interior (UBI).

Migrações Induzidas pelas Alterações Climáticas: uma ameaça à segurança ou uma oportunidade de desenvolvimento?

RESUMO

O artigo tem como objetivo desenvolver uma abordagem teórica sobre o tema das migrações humanas, com foco nos fluxos migratórios influenciados pelas alterações climáticas, abordando as implicações negativas, a ausência de proteção jurídica dos chamados migrantes ambientais e os efeitos benéficos que podem resultar desses deslocamentos no âmbito das sociedades envolvidas. Através do desenvolvimento da abordagem teórica, o propósito final do trabalho será responder à seguinte pergunta de partida: de que forma a cooperação entre os Estados, pressuposto de uma das teorias das relações internacionais, pode contribuir para que as migrações impulsionem o desenvolvimento das sociedades, ao invés de representarem uma ameaça à segurança? A título exemplificativo e para maximizar o entendimento da situação, será também realizada uma breve análise dos fluxos migratórios que vêm ocorrendo na região do Gana, na África, em função da ocorrência de fenômenos climáticos extremos.

Sessão 5: Informações e Segurança no Ciberespaço



Cláudia Marisa Soares de Almeida,

Mestranda em Relações Internacionais, Universidade Lusíada do Porto (ULP).

A Problemática da Cibersegurança: o caso português

RESUMO

O acelerado processo de globalização e as suas dinâmicas, causaram nos Estados um aumento da sua vulnerabilidade e dos seus receios relativamente à segurança e defesa do seu território, assim, dadas as características dos ciberataques, estes podem colocar em risco a soberania dos Estados e a sobrevivência dos restantes atores do Sistema Internacional. Portugal não se encontra à margem desta realidade, pelo que, o presente artigo analisa a política de cibersegurança em Portugal, fazendo-se uma revisão normativa relativamente às Leis internacionais de que o Estado é parte, às leis nacionais, bem como uma revisão de literatura alusiva às instituições envolvidas neste processo e a um estudo de caso, de modo a provar-se, se Portugal se encontra preparado para as ameaças provenientes do ciberespaço.

O artigo conclui que, embora Portugal tenha vindo a evoluir neste campo, existe ainda um longo caminho a percorrer na efetivação e eficácia da Estratégia Nacional de Cibersegurança.

Sessão 5: Informações e Segurança no Ciberespaço



Rui Filipe de Oliveira Florêncio,

Pós-Graduando em Gestão de Informações e Segurança,
NOVA Information Management School - Universidade Nova
de Lisboa (em parceria com SIRP e IDN).

Apanhados na Rede: programa de vigilância da NSA em democracia

RESUMO

Após os ataques de 11 de Setembro, o governo dos Estados Unidos aprovou vários programas de vigilância para proteger a nação contra futuros ataques terroristas. As revelações de Edward Snowden deram a conhecer alguns destes programas, que anteriormente eram secretos, levantando importantes questões sobre as práticas de vigilância do governo americano. Os novos meios de recolha das informações dos cidadãos colocam em risco a liberdade individual e o balanço de poder nos Estados Unidos. O presente artigo tem como objetivo a análise das práticas de vigilância do governo americano, a partir do ponto de vista americano.

Painel 1

AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Human Terrain System: a Ascensão e Queda da Informação Sociocultural no Esforço de Contrainsurgência – o Caso do Afeganistão

André Coutinho Mendes

1. Introdução

O que começa em 2003 como um esforço menor para tentar alertar os líderes tribais do Iraque para o problema dos *improvised explosive devices*, vai tornar-se o maior programa de ciências sociais na história, com um investimento na ordem dos 700 milhões de dólares (Connable, 2018, p. 25). A sua ascensão vai ser tão rápida como a sua queda, deixando como legado uma panóplia de controvérsias que pauta todo o conhecimento científico que se produziu em torno deste.

Os Estados Unidos da América que emergem da Guerra Fria como a potência mundial com a primazia do poder, de acordo com a teoria de Joseph Nye que se traduz na fórmula de “(Population + Territory + Economy + Military) × (Strategy + Will)” (Nye, 2011, p. 4), vão sofrer um devastador golpe com o ataque terrorista perpetrado pela Al-Qaeda a 11 de Setembro de 2001.

Este golpe no poder norte-americano vai culminar com a “War on Terror narrative” (Gilmore, 2011, p. 22), que permite a criação de um discurso justificativo não só para uma narrativa metafórica, mas para guerras reais no Afeganistão e no Iraque (Hodges, 2011, p. 5). A “Operation Enduring Freedom” e a “Operation Iraqi Freedom”, apesar dos diferentes contextos que as caracterizam resultaram na mesma realidade – uma situação de contrainsurgência – em que foi adotada o “familiar human plight of a nation at war”, em que o 11 de Setembro vai desempenhar o mesmo papel na memória coletiva que Pearl Harbor havia produzido aproximadamente 60 anos antes (Hodges, 2011, pp. 20-31). Este processo é conduzido para que a comunidade de informações militares procedesse a um enfoque na perspetiva cinética, visando atores estatais e não estatais, mantendo o sentimento de violência e perpetuando a instabilidade, sendo que a única perspetiva que contabilizava a vertente humana era “the avoidance collateral damage” (Lawton, 2014, p. 2).

Esta interpretação da condução das operações militares tem por base a denominada *Revolution in Military Affairs* que surge na década de 60 na URSS, procurando colmatar a falta de eficácia que as forças soviéticas apresentavam relativamente aos Estados Unidos da América (Correia, 2009, p. 551). No entanto, esta volta a surgir em meados da década de 90, catapultada pelo Departamento de Defesa dos EUA, para “justify rewriting doc-

trine, overhauling organizational structures, and spending vast amounts of money on new weapons systems” (Stephenson, 2010, p. 38), e assente no pressuposto de que a *Revolution of Military Affairs* se desencadeia com a existência de ruturas radicais na natureza dos conflitos (Latham, 1999, p. 212).

No entanto, a estrutura que procurava agrupar três dimensões fulcrais – doutrina, organização e tecnologia – restringe-se ao ramo militar (Friedman, 2016, p. 391) e descarta a dimensão em que a guerra opõe seres racionais e sociedades em constante evolução, falhando a concretização desta revolução, uma vez que não consegue ultrapassar o pressuposto da transformação tecnológica (Correia, 2009, pp. 552-554).

Apesar do falhanço desta “revolução”, a mesma permitiu o estabelecimento de pontes para o diálogo entre as Forças Armadas e a Academia (Stephenson, 2010, p. 39), ainda que os primeiros anos do conflito simbolizem uma visão unilateral do processo. A transformação da abordagem ao conflito surge com a mudança para uma doutrina de contrainsurgência com o General David Petraeus, partindo das bases construídas pelos anos de diálogo estabelecido. O seu artigo *Learning Counterinsurgency: Observations from Soldering in Iraq* enumera catorze observações sobre o seu tempo de serviço, que procuram responder e criar uma nova ideologia, a citada *counterinsurgency*, para melhorar o modo de “moderar” os conflitos armados nesta região, uma vez que a liderança da NATO na missão internacional no Afeganistão e a “Operation Iraqi Freedom” a partir de 2003 vão metamorfosear a missão de um caráter securitário para uma operação de contrassubversão (Tadjbakhsh, 2011, p. 3).

Voltando agora a face para o período após o final da Guerra Fria, os programas de *Intelligence* em desenvolvimento apresentavam uma forte desvalorização das disciplinas das ciências sociais, sendo a primazia atribuída à recolha técnica ou de sinais (TECHINT e SIGINT), ou seja, deparamo-nos com uma mudança de paradigma no que diz respeito à abordagem à *intelligence* (Tomes, 2015, p. 62). No entanto, este fator, e ainda de acordo com Robert Tomes, deve-se ao fato de que os esforços para o desenvolvimento de uma *sociocultural intelligence* apenas serem financiados com o despoletar de uma situação bélica, ou com uma crise de segurança nacional em concreto, procurando que nestes casos os decisores políticos tenham acesso à perceção sobre as populações em causa. E, quando não existe uma situação de crise, este é o primeiro ramo da *intelligence* a sofrer uma contração (2015, p. 62), desvalorizando a necessidade de um conhecimento contínuo sobre a mutabilidade das características socioculturais da população.

A *sociocultural intelligence* apresenta-se como uma ferramenta importante. Analistas que estudem o comportamento das populações, a sua economia e sistema político, assim como as dinâmicas sociais e as idiosincrasias do potencial ou efetivo líder, formalizam uma cenarização mais efetiva. Para evitar a surpresa estratégica no teatro de operações e para uma estratégia de longo prazo bem-sucedida que aborde os problemas políticos e sociais subjacentes no Iraque e Afeganistão, deveriam então ser introduzidos elementos socioculturais no processo de tomada de decisão do decisor político e militar.

“A eficácia do sistema de decisão de um governo é medida pela capacidade em ser alimentado por informações, que lhe permitam adotar medidas táticas e/ou estratégicas,

nos planos da política interna e da política externa, sem que essas medidas provoquem desequilíbrios” (Romana, 2008, p. 98). É então possível inferir que a *intelligence* está fortemente relacionada com conflitos bélicos e, de modo a derrotar o inimigo no campo de batalhar, é imperativo conhecer todos os contextos em que este se insere, de uma forma integrada. Sendo então indispensável compreender não apenas como (dentro e fora do teatro de operações), mas também porque é que os atores contrários agem de tal forma. Como afirmou Sun Tzu (1993, p. 353), “if you know yourself and you know the enemy, in a hundred battles you will not be endangered”, resumindo a importância do conhecimento total do inimigo.

Esta breve investigação concentrar-se-á na análise da existência do *Human Terrain System*, bem como dos seus problemas éticos, tanto na sociedade civil em organizações como a American Anthropological Association, e o caso do teatro de operações afegão, tendo como grande objetivo a observação das transformações sentidas pelo Afeganistão após o início da “Operation Enduring Freedom”. Cabe assim a este artigo tentar perceber se a existência deste programa desempenhou algum papel na esfera política do Afeganistão enquanto Estado democrático. Através da análise documental a fontes escritas procurar-se-á analisar um vasto espectro de informações ligadas ao fenómeno, de modo a contruir uma ampla e heterogénea dissertação sobre o mesmo, através de um corpus empírico também ele heterogéneo, obtendo uma “compreensão do fenómeno na sua totalidade” (Greenwood, 1965, p. 331).

2. *Human Terrain System*

2.1. O Percurso Histórico do Programa

Este “mero” programa de combate aos *improvised explosive devices* vai receber, desde cedo, contributos de larga vertente para a sua formação. Num dos pontos do supracitado *Learning Counterinsurgency: Observations from Soldering in Iraq*, o General David Petraeus (2006, p. 8) expõe a necessidade de que todos os representantes das populações locais sejam envolvidos na participação, no âmbito do esforço da contrainsurgência, uma vez que a *cultural awareness* é um elemento de ligação à população, que reflete o conhecimento do *cultural terrain* e que é pode ser tão, o mesmo mais importante, que o conhecimento *geographic terrain*, o mesmo pressuposto que Robert Tomes (2015) resume ao definir a necessidade de conhecimento nos locais de *deployment* das dinâmicas humanas, e que esse conhecimento apenas pode ser proveniente de análises sistemáticas, uma vez que as sociedades estão em constante mutação.

No entanto, já antes de Petraeus iniciar o seu estudo sobre o que irá ser a sua doutrina holística para o Afeganistão (Pires, 2013), autores como MacFate afirmam a importância do conhecimento cultural, devido à ineficácia dos métodos em prática, e referem que esta se deve à quase total ausência da antropologia no seio das organizações de segurança nacional, levando a que tamanho etnocentrismo – a incapacidade de desconexão das próprias posições culturais, interpretando a visão de um indivíduo, grupo ou Estado através das suas perspetivas – desenvolva elevados riscos no seio da segurança nacional, uma vez que a distorção do pensamento estratégico pode resultar na conceção

de suposições que os adversários podem comportar-se da forma como os analistas se comportariam (McFate, 2005, pp. 24-26).

Ainda em 2005, McFate e Jackson (2005, p. 18) voltam a focar-se na necessidade de perspectivas culturais no Departamento de Defesa norte-americano, esforço que deveria ser permanente e assente em cinco princípios fundamentais: “ethnographic field research”; “cultural training”; “advisers”; “programmatic applications”; e “analytic studies”. Estes mecanismos procuram assim contribuir para identificar a complexa ordem social, providenciando um treino específico para o foco em causa e integrando estes nos comandos operacionais e possibilitando o apoio e planeamento de operações, permitindo uma mudança da cultura militar orientada para as tarefas e reducionista, para uma dinâmica expansiva e aberta às diversas conclusões. O seguinte quadro apresenta assim a proposta de projeto-piloto para colmatar as necessidades culturais, apresentando como um dos principais objetivos do projeto o fato de procurar afirmar a presença da metodologia das ciências sociais para as operações militares desencadeadas.

Figura 1 – Proposta do Projeto-Piloto

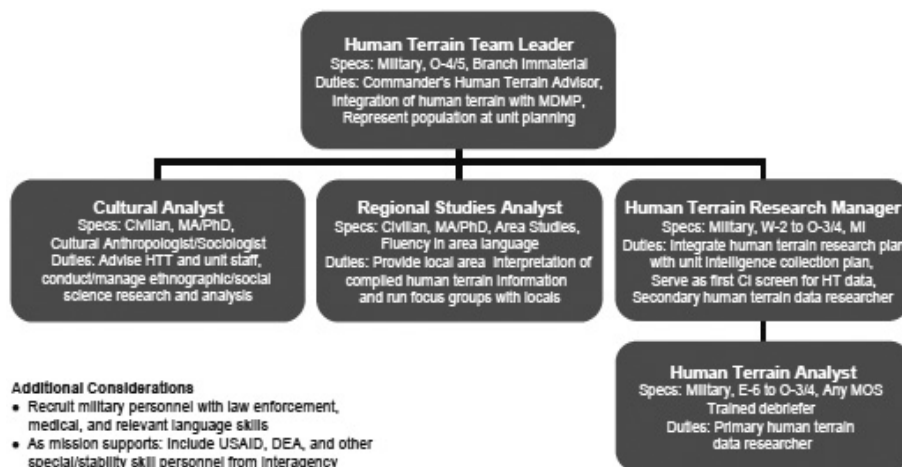
<p>Background</p> <ul style="list-style-type: none"> • Understanding human terrain critical to defeating adversary • No organization currently exists within U.S. military focused on social science research and tools that offers training, planning, and operational utility 	<p>Description</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establish prototype Office for Operational Cultural Knowledge • Staff of 75—combination of contractor and GS • Pilot should include these projects: <ul style="list-style-type: none"> • Iraq and Afghanistan Training Programs • Cultural Preparation of the Environment (CPE)
<p>Goals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conduct on-the-ground research in Iraq and Afghanistan <ul style="list-style-type: none"> • Produce training products and courses • Populate analytical frameworks • Prove the importance of social science research methodologies to operations • Establish center of excellence and staff of social scientists to perform operationally relevant social science research • Provide advice on the development of TTPs, SOPs, doctrine, and PME 	<p>Schedule and Cost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initial prototype of CPE will be completed 1 June 2005 • Update of Iraq Training Program \$2.75 million • Afghanistan Training Program \$2.75 million • Field testing of CPE for Diyala and population of Mosul AOR: \$1.5 million <p>TIME FRAME: 1 September 2005–1 September 2006</p> <p>TOTAL COST: Year 1: \$6.5 million</p>

Fonte: “*An Organizational Solution for DOD’s Cultural Knowledge Needs*” (2005).

O *Human Terrain System* tem então a sua fase inicial de *proof of concept* de setembro de 2005 a setembro de 2006, composto por “seven components, or «pillars»: human terrain teams (HTTs), reachback research cells, subject-matter expert networks, a tool kit, techniques, human terrain information, and specialized training” (Kipp *et al.*, 2006, p. 12), com recursos humanos dotados de competências de pesquisa etnográfica e outros ramos das ciências sociais. Cada *Human Terrain Team* será composta de acordo com a disposição presente na figura 2, sendo que o *Human Terrain Team Leader* terá funções de supervisão

e de responsabilidade de integração dos dados recolhidos no ciclo decisório e que coordena uma equipa composta por um/a *cultural analyst*, um/a *regional studies analyst*, um/a *human terrain research manager* e um/uma *human terrain analyst*.

Figura 2 – Hierarquia e Deveres dos Elementos das *Human Terrain Teams*



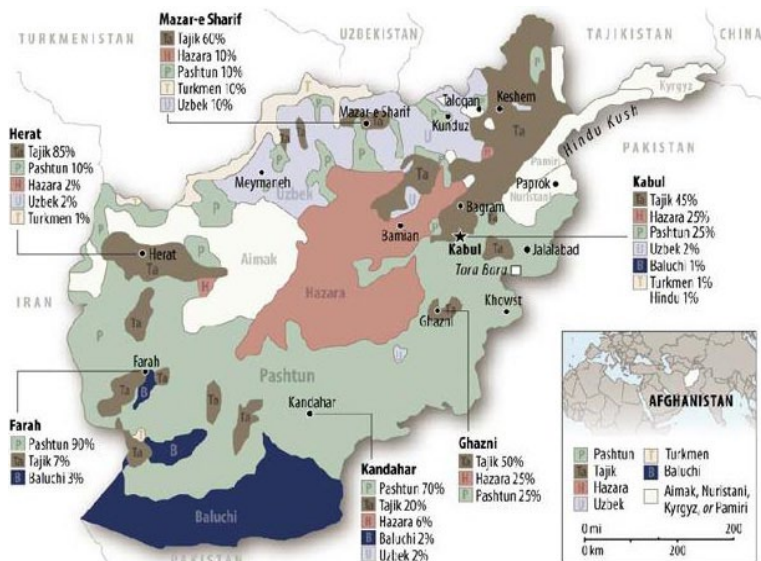
Fonte: *The Human Terrain System: A CORDS for the 21st century* (2006).

Em setembro/outubro de 2006 é publicado o artigo de Jacob Kipp *et al.*, intitulado *The Human Terrain System: A CORDS for the 21st century*, que descreve a construção do programa como um sistema que estava a ser especificamente desenhado para endereçar as deficiências de *cultural awareness* que eram reconhecidas ao nível tático e operacional, atribuindo assim, ao nível da brigada, uma capacidade orgânica para colmatar e ajudar a compreender a perceção do *human terrain*, ou seja, os elementos sociais, etnográficos, culturais, económicos e políticos da população que rodeia a força operacional (2006, p. 9), tendo por base o programa desenvolvido pelos EUA para a guerra do Vietname. É ainda com base no exemplo do Vietname, como sintetiza Faugstad (2010, pp. 32-33), em que os EUA procuraram focar-se em soluções securitárias de curto prazo, negligenciando a preparação para a sua retirada, diminuindo a probabilidade do sucesso da sua estratégia, que surge realçada a necessidade de uma alternativa credível a longo prazo.

Ou seja, um programa em que estas capacidades permitem aos líderes compreender que um programa de contrainsurgência efetivo requiere proteção e o incitamento à cooperação por parte da população, o denominado *human terrain*, que, por sua vez, necessita de um perspicaz entendimento das características sociais e culturais (Lamb *et al.*, 2013, p. 21), procurando assim salvaguardar os interesses da nação e fazer com que a *Operation Enduring Freedom* não se limite a ser apenas um esforço de contrainsurgência, que tem por base as iniciativas de carácter cinético, passando a ter em conta os desígnios de uma população fragmentada e com uma vasta diversidade étnica, como passível de ser analisado

através da figura 3, onde apenas é possível identificar uma homogeneidade, na zona sul do país, junto à fronteira com o Paquistão.

Figura 3 – Diversidade Étnica no Afeganistão



Fonte: Council of Foreign Relations.

Também McFate e Fondacaro (2011, p. 66) procuram refletir sobre esta temática, enveredando por uma abordagem *in loco*, em que o principal foco é o facto de que os militares destacados para o local não possuíam conhecimento fundamental suficiente para validarem a informação obtida e traçarem as conclusões basilares, procurando então o desenvolvimento de rumos de ação dentro do ciclo de desenvolvimento, relevando que o esforço para incorporar a integração da cultura apresenta, assim, falácias que deveriam ser colmatadas, e que não é somente o facto de a *intelligence* ser entregue à componente militar do esforço, mas também a necessidade de criar uma preparação base nestes organismos para possibilitar a efetivação de progresso no terreno, desenvolvendo competências de *cultural awareness*.

No entanto, esta fase inicial de *proof of concept* de cinco *human terrain teams* (HTT), a primeira das quais no Afeganistão – que seria integrada na província de *Khost* –, e o respetivo processo de *lessons learned* não vai chegar a consolidar-se, uma vez que mesmo antes de alguma destas estar no terreno, o número de HTT vai ser, devido a uma reação favorável por parte das chefias, ampliado para 26, causando diversos constrangimentos de ordem logística (Green, 2015).

A transformação de um programa de ordem experimental para larga escala e com um financiamento de centenas de milhões de dólares fez com que este necessitasse de

expandir o seu raio de ação de forma ágil, mas nem sempre da melhor forma. Green (2015, p. 63) descreve o *Human Terrain System* como uma “highly matrixed organization, internal rivalries, and lack of controls had created a dysfunctional work environment, which operated in an ad hoc manner in almost every way” em que as políticas e procedimentos eram virtualmente não existentes, e que a grande parte dos produtos eram elaborados por elementos com uma área de conhecimento limitada.

Esta necessidade em larga escala de cientistas sociais num curto espaço de tempo causou constrangimentos que acompanharão o programa até à reforma efetuada em 2012 e, para a opinião pública no seu todo, ao seu final. O processo de candidaturas que se estima tenha tido um “80 percent success rate of the people accepted for interview” onde os critérios de recrutamento se pautavam por um “laissez-faire” (Sims, 2015, p. 166). Este espírito, por força da pressão exercida para recrutar e estabelecer as 26 equipas nos dois teatros de operações, proporcionará grandes dificuldades em lidar com a força de trabalho, em muitos dos casos devido ao facto de que os funcionários em teatro de operações não terem recebido praticamente nenhum treino preparatório, reivindicando estar em missões durante períodos superiores a 12 horas por dia, durante 7 dias por semana (Green, 2015, p. 64), e a um processo atribulado de transição do estado profissional de *contractors* para *deployed civilians*.

Inúmeras outras ocorrências relativas ao programa foram alvo de crítica pela opinião pública e mesmo no seio das Forças Armadas norte-americanas. Apesar disso, o encerramento do *Human Terrain System* deveu-se, em comunicado oficial, ao facto de que “there was no longer a requirement for HTS teams in theater” (Mueller, 2015 *apud* em Basset, 2015). Quer seja esta ocorrência uma realidade ou meramente uma mudança de políticas para o Iraque e o Afeganistão, ou a redução de verbas despendidas nestes teatros de operações, a controvérsia em torno deste manteve-se.

Sensivelmente quatro anos após o encerramento do programa, o debate em seu torno permanece vivo e o esforço prende-se agora com a capacitação das Forças Armadas norte-americanas com políticas de *lessons learned*, no sentido de não se desvirtuarem as práticas desenvolvidas, e da melhoria da integração da cultura no esforço formativo dos seus recursos humanos. É nesse sentido que Ben Connable aponta três pontos-chave (2018, p. 26) para a consecução desse objetivo primordial. Em primeiro lugar, é necessário compreender que práticas como a criação do *Human Terrain System*, ou seja, o seu desenvolvimento não orgânico, e fora do seio das Forças Armadas, para o caso do Afeganistão e do Iraque em específico, resulta no seu desaparecimento, como já verificado, e na criação de um processo cíclico em que o surgimento da necessidade de uma forte componente sociocultural vai despoletar a criação de um novo programa, ao invés da manutenção destas competências, como já exemplo disso a extinção do programa CORDS e o desvirtuamento das ciências sociais, como supracitado.

Em segundo lugar, a compreensão cultural para a utilização em “massive distributed counterinsurgency operation such as Iraq or Afghanistan” (Connable, 2018, p. 26) apenas pode ser assegurada com a educação, também esta aplicada em larga escala, das forças empenhadas no cenário em causa. Por fim, este afirma que informação cultural poderia

ser classificada, ou não, desde que esta fosse integrada num esforço de Intelligence holística, procurando a compreensão dos teatros de operações (Connable, 2018, p. 26), ou seja, a utilização desta informação cultural na *intelligence* para a criação de uma *comprehensive approach*, onde se procura a utilização de “interdisciplinaridade, interagências, interdepartamental ou outros, sempre numa perspectiva de ver e analisar problemas e buscar soluções, como um todo” (Pires, 2013, p. 52). Este ponto-chave é problemático na sua essência, dado que vai gerar problemas de ética com a utilização das ciências sociais, em particular da antropologia, para objetivos bélicos, como será posteriormente elencado.

Com a dissolução do *Human Terrain System*, é necessário compreender se as necessidades socioculturais continuam a ser perenes, e o que foi realizado para colmatar a retirada deste programa. As limitações que apontavam a cultura militar como um entrave para a prossecução dos objetivos supracitados, assentes no conhecimento académico (Schmunk, 2012, p. 4), por parte das Forças Armadas norte-americanas, terão agora de ser reequacionadas de modo a não eliminar as *lessons learned* que possam vir a ser retiradas

2.2. Os Problemas de Ética

A aplicação das ciências sociais neste programa esteve longe de reunir consenso junto da sociedade norte-americana. As críticas surgiram dos vários quadrantes, desde o setor militar à academia, tendo a American Anthropological Association desempenhado um papel de destaque nestas, criticando diversas questões de ética relacionadas com o programa, culminando na produção de um relatório destinado à avaliação deste.

González (2008, p. 22) começa por referir que o conceito/análise da “*Human Terrain*” é algo que não representa uma novidade na análise a conflitos de contrainsurgência, sendo que surgiu há cerca de 40 anos, ligado a ameaças de organizações como o Black Panther Party. Contudo, o principal ponto de contestação perante este processo de recolha de informação prende-se com o facto de que este pode ser utilizado como um mecanismo de propaganda para transmitir a imagem de uma *gentler counterinsurgency*, para além de que a informação recolhida pelas *human terrain teams* poderia estar disponível para entidades como a Central Intelligence Agency, a Polícia Iraquiana ou as Forças Armadas Afegãs, passíveis de serem exploradas por esta, pondo em risco a entidade dos colaboradores (González, 2008, p. 25). Outra das mais duras críticas deste autor recai na possibilidade de estarmos perante um novo CORDS (Civil Operations and Revolutionary Development Support). Este surge também como um “humanitarian project for winning ‘hearts and minds’” para o conflito bélico do Vietname, enquanto um dos seus projetos *Phoenix* desempenhava atividades paramilitares. Ou seja, o projeto mascarado para a condução de *psychological operations* ou outras similares.

É este o principal ponto de dissonância. Perceber até que ponto o programa estaria a ser utilizado para questões de conhecimento cultural como evitarem mostrar as solas dos pés, comerem com a mão direita e que os soldados masculinos não deveriam revistar as mulheres, ou numa vertente de *intelligence*, onde se procuraria compreender quais os líderes locais a apoiar ou a cooperar e quando deter ou eliminar alvos (Gezari, 2013, p.12),

sendo este último o ponto de condenação ética para a comunidade antropóloga, como enunciado posteriormente.

Numa vertente militar, e não excluindo as devidas fraquezas em relação ao treino, educação e *intelligence* cultural, Ben Connable (2009, pp. 57-59) identifica como excessivo o foco atribuído pelo Departamento de Defesa ao *Human Terrain System* e que, “although program managers sell the image of a holistic, multi-faceted system, the Human Terrain Team is the physical, tactical embodiment of HTS”, salientando ainda que, na realidade, os contingentes destacados para o Iraque e Afeganistão têm recebido “some updated training and are aggressively collecting and analyzing cultural data” (Connable, 2009, p. 63).

As principais questões de ética são delineadas por um relatório produzido pela Commission on the Engagement of Anthropology with the U. S. Security and Intelligence Communities, no qual uma das principais conclusões se centra no facto de que quando as investigações são determinadas pelas missões militares, não sendo sujeitas a uma análise externa e independente; onde a recolha de dados ocorre em contexto de guerra, integrada nos objetivos de uma doutrina de contrainsurgência; e num ambiente potencialmente coercivo, fatores assentes no conceito e aplicação do *Human Terrain System*, levam a que este não possa ser considerado com um uso legítimo do exercício da Antropologia, representando assim um forte entrave à prossecução do programa (Connable, 2009, p. 3).

É exatamente esse o cenário que Christopher Sims (2015, p. 186) encontra, ao entrevistar um antigo elemento de uma das *human terrain teams*, em que os “requirements were mostly kinetic in nature, but here the teams were «supposed to read between the lines and try and advise them [the commanders] on the things they would need to know to help them turn into a non-kinetic scenario. However, the team wanted to gain information which could be used for kinetic targeting, while Clark was the lone anthropologist, saying ‘that is not our objective’”. Ou seja, o grande problema ético consistia então na distinção entre *intelligence* e informação. Se, por um lado, todos os documentos oficiais relacionados com o programa apontavam as *human terrain teams* como recoletores de informação socio-cultural que procurava enquadrar as políticas à escala do batalhão, com o supracitado objetivo de diminuir a atividade cinética, a realidade no terreno enfrentava outros constrangimentos que faziam ponderar a transformação desse conhecimento sociocultural em *intelligence* e, transformar assim, estes cientistas sociais civis em operacionais ao serviço das Forças Armadas norte-americanas.

Este problema ético, e ainda de acordo com Sims (2015, pp. 214-15), vai despoletar “heightened cross-cultural tensions” ao longo da sua evolução, uma vez que enquanto as “human terrain teams” estariam a executar uma função diferente da atribuída aos oficiais de informações, estas eram um parceiro necessário para a produção de *intelligence*, através do uso da sua pesquisa de campo, além de providenciarem estes com informação no processo colaborativo e como parte de uma unidade, de modo a contribuir para a abordagem holística à contrainsurgência vigente.

Mesmo procurando a demarcação do programa e das suas respetivas equipas daquilo que seria a recolha direta de *intelligence*, por força de questões éticas, esta vai estar sempre

presente devido à necessidade de colaboração das respectivas equipas no processo decisório e, por sua vez, na transformação de algo palpável.

3. O Afeganistão e a Problemática Talibã

Como teoriza Galula (1964, p. v): “insurgency has given new significance to low levels of violence in anti-colonial struggles and Communist subversive wars”. No entanto, a abordagem moderna ao problema depreende ramificações bastante mais complexas, de que o Afeganistão é um exemplo distinto.

De modo a compreender estas complexas ramificações, é necessário atender à *mosaic nature* do Afeganistão, na qual, as suas distintas micro-sociedades têm extensivas relações com os países e culturas vizinhas, desde a relação da etnia Pashtun com o Paquistão à etnia Uzbeq com o Uzbequistão, entre outras, sendo assim interpretável como um país de minorias em que as hierarquias sociais estão assentes representantes locais (Saikal, 2013, p. 41), no que foi concebido como um esforço geopolítico para unir várias línguas, etnias e religiões, tendo culminado em instabilidade e conflitos crónicos ao longo da sua história (Underhill, 2014, p. 37).

A história do Afeganistão moderno pode ser balizada em três períodos fulcrais – 1901-1929, 1929-1978 e 1978-2001. Este último, e o de maior pertinência para compreender o Afeganistão que está imerso na problemática Talibã, é caracterizado pela guerra e anarquia. O que começa por um golpe de Estado por membros do partido marxista vai levar, vinte meses mais tarde, à invasão da União Soviética ao território afegão. Este facto vai despoletar um conflito que prolongará durante dez anos e despoletará a ascensão dos *mujahideen* (Barfield, 2010, pp. 169-171).

No período 1993-94, a ascensão dos Talibã no Sul do país, enquanto movimento do clerical da etnia Pashtun, proclama o estabelecimento da ordem em nome do Islão. Estes dominam a cidade de Qandahar em 1994 e, apenas um ano mais tarde, já estão instituídos na cidade de Cabul. Em 1999, este movimento já controlava quase na totalidade o Afeganistão e impunha o seu domínio nos diversos setores da sociedade (Katzman e Thomas, 2017, pp. 3-4).

O supracitado forte papel das hierarquias locais, ao invés de um forte governo central, leva a que a influência talibã junto das populações seja mais facilitada, devido à necessidade de condicionar um menor número de pessoas. O profundo enraizamento da presença talibã em território afegão assenta num próspero sistema de *parallel hierarchies*, nos quais o sistema administrativo, as políticas locais e o serviço judicial operam lado a lado com a administração oficial, segurança e mecanismos judiciais do governo central, e que têm como principal objetivo desacreditar as estruturas oficiais e, seguidamente, substituí-las (Mahendrarajah, 2014, pp. 92-93). Esta influência talibã aumenta a necessidade de afirmação do governo central, que por sua vez, vai necessitar de uma doutrina contra-subversiva que se adapte ao país, bem como às diversas regiões, devido à virtual inexistência de um governo central e ao prolongado estado de guerra civil com os múltiplos grupos étnicos e partidos sectários em busca do poder (Cowper-Coles, 2011).

Petraeus, com a sua chegada ao Afeganistão em 2010, tem apenas duas opções para a abordagem política ao Afeganistão: uma estratégia completa de contrainsurgência; ou uma estratégia baseada apenas em ações de contraterrorismo, assente numa redução do número do contingente presente no território, transferindo assim a política para recurso primordial a novas tecnologias militares, unidades de operações especiais e drones.

Este escolhe então a implementação de uma nova estratégia de contrainsurgência para o Afeganistão, a denominada “Anaconda”, que procurava abordar o problema através de uma “visão holística sobre a condução da guerra, na agora denominada *comprehensive approach* e numa forte aposta não só na coordenação entre as várias componentes civis e militares no terreno” (Pires, 2013, p. 4). A sua doutrina de contrainsurgência basear-se-ia então em sete grupos, nomeadamente, “operações cinéticas, política, informações, operações de detenção, operações de informação, aproximação internacional e as operações não-cinéticas” (Pires, 2013, p. 322) que podem ser observadas em detalhe na figura 4. Esta abordagem holística ao problema da contrainsurgência primava também pelo uso do conhecimento específico das práticas socioculturais e pelo desenvolvimento de empatia com os locais.

Figura 4 – A Estratégia “Anaconda” e a Insurgência no Afeganistão

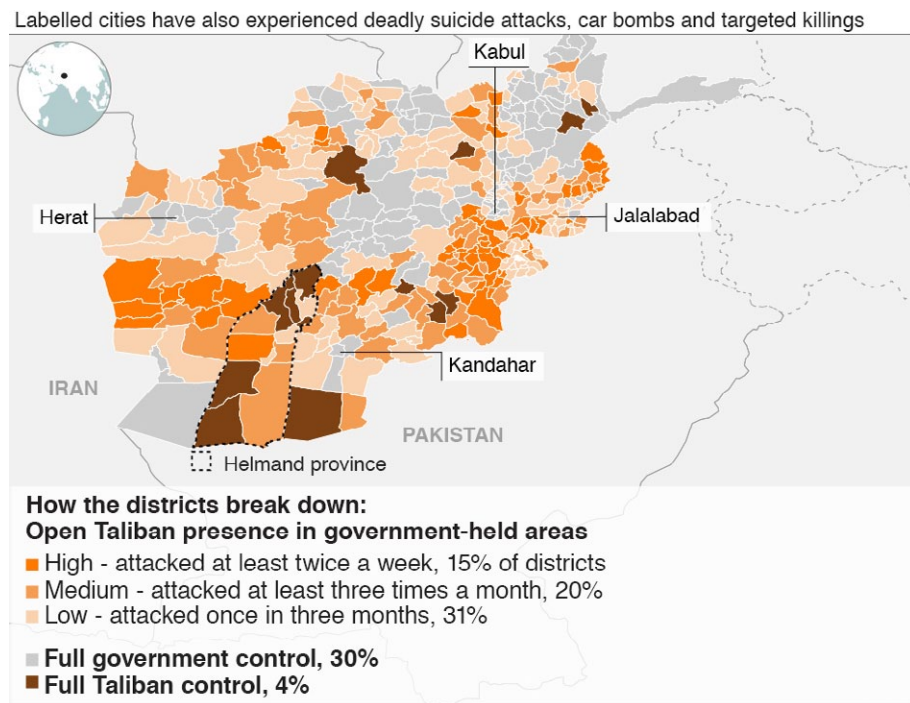


Fonte: IPFS.

Esta doutrina irá ter diferentes graus de preponderância ao longo do território afegão. A província de Kandahar no Sul do Afeganistão é fortemente composta por cidadãos da etnia *Pashtun*, como ilustrado através da figura 3, Patton (2010, p. 8) descreve que a *sociocultural intelligence* tem falhado em atuar de acordo com as diferentes etnias, que é um dos aspetos fulcrais da análise antropológica e das ciências sociais, perdendo assim a vantagem estratégica na luta contra a presença Talibã na região – “Pashtun culture in Afghanistan has a long history of utilizing women. Yet, the United States has displayed complete ignorance towards these women, due to lack of socio-cultural understandings”.

O governo soberano do Afeganistão tem vindo a perder, desde o início de 2017, parcelas do seu território para a organização Talibã devido às ofensivas do grupo, deixam de estar retidas nas províncias do Sul do território e passam a localizar-se um pouco por todo o território como é identificável pela figura 5.

Figura 5 – A Presença Talibã no Afeganistão



Fonte: BBC (2017).

Estas incidências demonstram perenemente que a porosidade cultural está presente lado a lado com a governação Talibã nas diferentes províncias do Afeganistão. As províncias do Sul, maioritariamente de etnia Baluchi e que residem quase por exclusivo naquela região do país, estão sob o controlo da Al-Qaeda, enquanto as remanescentes posições

dominadas por este grupo divergem entre etnias. Este facto pode presenciar-se devido às influências que a fronteira com o Paquistão representa, mas também devido à carência de uma tentativa de enquadramento da cultura desta etnia dentro do processo decisório, levando assim a que as *parallel hierarchies* da Al-Qaeda prevaleçam, para esta população, como a melhor solução governativa.

Outro dos fatores que pode justificar a forte dificuldade em combater a presença Talibã no Afeganistão é a transição democrática no rescaldo da “*Operation Enduring Freedom*”, na qual devem ser mencionados o seguinte predicado – os processos de constituição política de um Afeganistão sem a liderança Talibã.

Antes de explicitar o modo como decorreram os processos de transição e implementação democrática no Afeganistão, é pertinente demonstrar aquilo que se pode chamar de “base para uma democracia”, ou seja, os pressupostos básicos para o seu funcionamento correto e pleno. Robert Dahl (1989, p. 233), um cientista político, enumera diversos pontos fulcrais para o funcionamento da democracia, entre os quais – o controlo das decisões governamentais deve ser atribuído a cidadãos eleitos; os cidadãos eleitos devem ser escolhidos e removidos de forma pacífica e regular, em eleições livres e sem coerção; e o acesso a fontes de informação não monopolizadas pelo governo ou outros grupos de pressão.

O processo de transição do Afeganistão para um Estado de Direito Democrático inicia-se logo em 2002, pouco tempo depois do início da “*Operation Enduring Freedom*”, através do estabelecimento de um governo interino provisório que tinha como objetivo preparar uma constituição para o país, sendo esta aprovada em janeiro de 2004, caracterizada por um pendor presidencialista, com alargados poderes do órgão legislativo e que atribui iguais direitos entre géneros.

As primeiras eleições democráticas presidenciais Afegãs são efetuadas a 9 de outubro de 2004, registando uma participação eleitoral de cerca de 80% e elegendo a figura de Hamid Karzai, fortemente apoiado pelos Estados Unidos da América. As eleições parlamentares seguem-se a 18 de setembro de 2005, elegendo 249 deputados para a câmara baixa em listas não partidárias. A composição para a câmara alta é feita através de nomeações, sendo 34 diretamente pelo presidente e os remanescentes 34 por conselhos das províncias. As eleições das províncias de 2005 e 2009, bem como as eleições presidenciais de 2009 decorreram sem problemas de maior. As eleições presidenciais de 2014, e como ilustrado através da figura 6, despoletam fortes alegações de fraude eleitoral, levando a uma recontagem e à necessidade de os EUA atuarem como intermediador, de modo a obterem um acordo entre os candidatos.

A liderança afegã, após este período conturbado adjacente às eleições de 2014, enfrenta um grave risco de fragmentação política, alavancado pelos desafios políticos, económicos e securitários, estes últimos aliados aos problemas de insurgência (Katzman e Thomas, 2017, p. 8). Este problema, de acordo com Mahendrarajah, mantém-se pelo facto de que “Petraeus, McChrystal, et al. have failed to recognize is that the single point of failure in Afghanistan is political not military” (Mahendrarajah, 2014, p. 92). A fragmentação política sentida no Afeganistão é também em grande medida despoletada pela

existência de grupos afiliados à Al Qaeda e ao autoproclamado “Estado Islâmico” no país, algo que tem vindo a ser combatido pela Resolute Support Mission promovida pela NATO (Thomas, 2018, p. 1).

Figura 6 – Os vários ciclos eleitorais no Afeganistão (2002-2016)

Interim Administration	Formed by Bonn Agreement. Headed by Hamid Karzai, an ethnic Pashtun, but key security positions dominated by mostly minority “Northern Alliance.” Karzai reaffirmed as leader by June 2002 “emergency <i>loya jirga</i> .” (A <i>jirga</i> is a traditional Afghan assembly.)
Constitution	Approved by January 2004 “Constitutional <i>Loya Jirga</i> ” (CLJ). Set up strong presidency without a prime ministership to balance presidential power, but gave parliament significant powers to compensate. Gives men and women equal rights under the law, allows for political parties as long as they are not “un-Islamic;” allows for court rulings according to Hanafi (Sunni) Islam (Chapter 7, Article 15). Named ex-King Zahir Shah to non-hereditary position of “Father of the Nation;” he died July 23, 2007.
Presidential Election	Elections for president and two vice presidents, for five-year term, held October 9, 2004. Turnout was 80% of 10.5 million registered. Karzai and running mates (Ahmad Zia Masoud, a Tajik and brother of legendary <i>mujahedin</i> commander Ahmad Shah Masoud, who was assassinated by Al Qaeda two days before the September 11 attacks, and Karim Khalili, a Hazara) elected with 55% against 16 opponents, including a female. Funding: \$90 million from donors, including \$40 million from U.S. (FY2004, P.L. 108-106).
Parliamentary Elections	Elections held September 18, 2005, on “Single Non-Transferable Vote” System; candidates stood as individuals, not in party list. Parliament consists of a 249 elected lower house (<i>Wolesi Jirga</i> , House of the People) and a selected 102 seat upper house (<i>Meshrano Jirga</i> , House of Elders). 2,815 candidates for <i>Wolesi Jirga</i> , including 347 women. Turnout was 57% (6.8 million voters) of 12.5 million registered. Upper house is appointed by the president (34 seats, half of which are to be women), and by the provincial councils (68 seats). When district councils are elected, they will appoint 34 of those 68 seats. Funded by \$160 million in aid, including \$45 million from U.S. (FY2005 supplemental, P.L. 109-13).
First Provincial Elections	Provincial elections held September 18, 2005, simultaneous with parliamentary elections. Powers vague, but have taken the lead in deciding local reconstruction. Provincial council sizes range from 9 to the 29 seats on the Kabul provincial council. Total seats are 420, of which 121 held by women. 13,185 candidates, including 279 women. District elections not held due to complexity and potential tensions of drawing district boundaries.
Second Presidential/Provincial Elections	Presidential and provincial elections were held August 20, 2009, but required a runoff because no candidate received over 50% in certified results. Runoff cancelled when Dr. Abdullah dropped out. Election costs: \$300 million.
Second Parliamentary Elections	Held September 18, 2010. Result disputed but resolved through Afghan negotiations that overturned results in some districts. Abdul Raouf Ibrahim, an ethnic Uzbek, is lower house speaker, and upper house speaker is Muslim Yaar, a Pashtun.
Third Presidential/Provincial Election	First round held on April 5, 2014, and runoff between Dr. Abdullah Abdullah and Ashraf Ghani held on June 14. Allegations of widespread fraud not fully resolved by a full recount, but Ghani was declared the winner on September 22 pursuant to a U.S.-brokered power-sharing agreement between Abdullah and Ghani under which Ghani became President and Abdullah became Chief Executive Officer (CEO). Ghani was sworn in on September 29. The two did not nominate a new cabinet until January 12, 2015. Under the agreement, a constitutional <i>loya jirga</i> (Afghan assembly) was to convene within two years (by the end of September 2016) to decide whether to convert the CEO position into a position of Prime Minister, but holding a constitutional <i>loya jirga</i> is contingent on first holding parliamentary elections (below).
Third Parliamentary Elections	Scheduled for October 15, 2016, but required election reforms were not finalized and elections were not held. Nor was a <i>loya jirga</i> held to review the NUG agreement and CEO position, planned for September 2016. The existing parliament remains in office, but the passage of an election law and appointments to electoral bodies in late 2016 have removed the major impediments to scheduling the vote.

Fonte: *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy* (2017).

4. Conclusões

As ações cinéticas contra alvos de elevado valor para a coligação presente na *Operation Enduring Freedom* pode ser quantificada e tabelada, transpondo um sentido de progresso junto dos decisores políticos. A utilização das características socioculturais, por outro lado, é um processo pouco tangível e que não permite dar origem a dados quantificáveis. Ou seja, “it never stood a chance in the battle for intelligence focus and funding” (Connable, 2018, p. 28).

É este o paradigma que se tem vivido desde o final da Segunda Guerra Mundial. Se até esta, em organizações como a OSS (Office of Strategic Services), a utilização de disciplinas das ciências sociais, como é o caso da antropologia, era salutar e até entendido como o *state of the art*, o fim desta ditou o abrandamento da utilização cultural até ao conflito do Vietname.

Programas como o supracitado CORDS colocam uma má ênfase na utilização de elementos socioculturais para conflitos assimétricos, uma vez que potenciam o seu conhecimento para *targeted killings* ao invés da almejada diminuição da ação cinética que procuraria reduzir a dimensão do conflito e a diminuição do número de baixas. Esta utilização da informação despertou o levantamento de questões por parte da sociedade civil e contribuiu, em grande medida para a *bad press* que o HTS dispôs e que, apesar das suas significativas melhorias estruturais, nunca conseguiu ultrapassar.

No entanto, não apenas por parte da sociedade civil surgem as críticas. Desde o desvirtuamento do conhecimento das Forças Armadas, à falta de preparação dos civis empenhados no esforço, passando ainda pela sobreposição de tarefas com os *intelligence officers* alocados aos batalhões; muitas são as críticas dirigidas ao longo dos nove anos do programa. No entanto, autores como Chill (2011) fazem, de forma clara e concisa, a afirmação que o *Human Terrain System* não duplica funções existentes, mas atuam na recolha e processamento de informação não classificada focada na população e com o principal objetivo de informar sobre as atitudes, perceções e reações da população às forças militares, assim como ao meio económico e diplomático.

O conhecimento do *human terrain* afegão foi encarado como a peça basilar da nova estratégia do General Stanley McChrystal para o Afeganistão, despoletando assim uma imensa pressão para a formação de *human terrain teams* capazes de assegurar a consecução desta estratégia de modo expedito (Lamb *et al.*, 2013, p. 25). Esta pressão desencadeada por McChrystal deve-se, em grande parte, ao facto de a estratégia deste se encontrar numa espiral negativa e a necessitar de um ganho imediato no terreno, algo que não se realizou e pode até mesmo ter condenado o projeto à nascença.

Apesar de estar encerrado, ainda são diversas as vozes que apontam para o facto de que “relevant human terrain data and information can be gathered and shared through directed field research deployments, research studies, and open source research activities” (Bartholf, 2011, p. 8), não desvirtuando assim todos os resultados alcançados fruto deste enorme investimento.

Já no decorrer do ano de 2009, Connable (2009, p. 64) transpunha o facto de que o arrastar do conflito durante os últimos oito anos enaltecia a necessidade de uma doutrina

de contrainsurgência que produzisse impacto a longo prazo e que fosse capaz de solucionar os problemas que estes programas de *quick-fix* não tinham sido capazes de terminar, defendendo a extinção do *Human Terrain System*. E é verdadeiramente este o problema, a necessidade de colocar a cultura num patamar sustentável e interligado com todos os ramos, de modo a criar um conhecimento duradouro e orgânico, ao invés da criação de programas para cada necessidade perene, retardando assim a eficácia destes ou, como no caso do HTS, condenando-o à partida.

Os mais recentes relatórios indicam que a eliminação da presença Talibã e o estabelecimento de uma sociedade com Estado de Direito Democrático no Afeganistão falharam. Dados apontam para um elevado controlo Talibã do território afegão, apesar de ainda não haver uma ameaça directa ao Governo de Kabul (Katzman e Thomas, 2017). A liderança do Estado Afegão precisa, mais do que nunca, de uma análise de risco sobre os processos e principais perigos que enfrenta, procurando assim, manter, ou até mesmo aumentar a sua coesão territorial e soberania, sem ter em conta uma nova operação internacional, para a instaurar, e retomar esses mesmos 30%.

Se os EUA não procuram construir democracias à sua imagem, como anuncia esta nova administração liderada por Donald Trump (Calamur, 2017), as Forças Armadas norte-americanas deverão estar ainda mais capacitadas para compreender os aspetos socioculturais das populações locais, uma vez que não procurarão de todo moldá-las. Aquilo que foi a necessidade de as forças no terreno, depois do início da narrativa do *war on terror*, iniciarem um processo de reconstrução, devido à manifesta falta de preparação em várias organizações, pode ser agora o local de “refúgio” de uma iniciativa como o *Human Terrain System*. Cabe agora aos ramos das forças armadas norte-americanas desenvolverem um conhecimento estanque e que não dependo do despoletar dos acontecimentos, compreendendo que “however much Washington seeks to play down its failure to defeat the Taliban insurgency, Afghanistan is sliding into chaos comparable to the Soviet retreat in 1989” (Bieri, 2015, p. 1), de modo a conseguir criar uma resposta efetiva para um problema sucedâneo.

Referências

- Barfield, T., 2010. *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press.
- Bartholf, M., 2011. The Requirement for Sociocultural Understanding in Full Spectrum Operations. *Military Intelligence Professional Bulletin*, October-December, pp. 4-10.
- Chill, S., 2011. One of the Eggs in the Joint Force Basket: HTS in Iraq/Afghanistan and Beyond. *Military Intelligence Professional Bulletin*, October-December, pp. 11-15.
- Connable, B., 2018. Human Terrain System is Dead, Long Live... What? Building and Sustaining Military Cultural Competence in the Aftermath of the Human Terrain System. *Military Review*, January-February, pp. 24-33.
- Connable, B., 2009. All Our Eggs in a Broken Basket: How the Human Terrain System is Undermining Sustainable Military Cultural Competence. *Military Review*, March-April, pp. 57-64.

- Correia, P., 2009. Revolução nos Assuntos Militares (RAM). *Revista de História das Ideias*, 30, pp. 551-570.
- Council of Foreign Relations*. Disponível em <https://www.cfr.org/backgrounder/taliban-afghanistan>
- Cowper-Coles, S., 2011. Back to the Future. *Nação e Defesa*, 130(5), pp. 11-17.
- Dahl, R., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Faugstad, J., 2010. No Simple Solution: Regional Force Operations in Hau Nghia, Vietnam. *Military Review*, July-August, pp. 32-42.
- Friedman, O., 2016. Revolutions in military affairs that did not occur: A framework for analysis. *Comparative Strategy*, 35(5), pp. 388-406.
- Gilmore, J., 2011. A kinder, gentler counter-terrorism: Counterinsurgency, human security and the War on Terror. *Security Dialogue*, 42(1), pp. 21-37.
- González, Roberto J., 2008. "Human Terrain" Past, present and future applications. *Anthropology Today*, 24(1), pp. 21-26.
- Green, C., 2015. Turnaround: The Untold Story of the Human Terrain System. *Joint Forces Quarterly* n°78, pp. 61-69.
- Greenwood, E., 1965. Métodos de investigação empírica em sociologia. *Análise Social* n°11, pp. 313-345.
- Hodges, A., 2011. *The "War on Terror" Narrative: discourse and intertextuality in the construction and contestation of sociopolitical reality*. Oxford: Oxford University Press.
- Katzman, K. e Thomas, C., 2017. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Washington D.C.: Congressional Research Service. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>. [Acedido a 20 de Fevereiro de 2018]
- Kipp, J. *et al.*, 2006. The Human Terrain System: A CORDS for the 21st Century. *Military Review*, September-October, pp. 8-15.
- Lamb, C. *et al.*, 2013. The Way Ahead For Human Terrain Teams. *Joint Forces Quarterly* n°70, pp. 21-29.
- Lawton, J., 2014. How the Military Intelligence Community Has Failed to Incorporate Sociocultural Understanding of their Operational Environment. *Small Wars Journal*. Disponível em <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/how-the-military-intelligence-community-has-failed-to-incorporate-sociocultural-understandi>. [Acedido a 18 de Fevereiro de 2018].
- Mahendrarajah, S., 2014. Conceptual failure, the Taliban's parallel hierarchies, and America's strategic defeat in Afghanistan. *Small Wars & Insurgencies*, 25(1), pp. 91-121.
- McFate, M., 2005. Anthropology and Counterinsurgency: The Strange Story of their Curious Relationship. *Military Review*, March-April, pp. 24-38.
- McFate, M. e Fondacaro, S., 2011. Reflections on the Human Terrain System during the First 4 Years. *PRISM*, 2(4), pp. 63-82.
- McFate, M. e Jackson, A., 2005. An Organizational Solution for DOD's Cultural Knowledge Needs. *Military Review*, July-August, pp. 18-21.
- Nye Jr., J., 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- Patton, K., 2010. *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*. New York: Bloomsbury Academic.

- Pires, N., 2013. *O Comando Holístico da Guerra: Wellington, Spínola e Petraeus*. PhD. ISCTE-IUL. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7507/1/Comando%20Holístico%20da%20Guerra%20Final%2026DEZ2013.pdf>. [Acedido em 26 de Fevereiro de 2018].
- Renzi, F., 2006. Networks: Terra Incognita and the Case for Ethnographic Intelligence. *Military Review*, September-October, pp. 16-22.
- Romana, H., 2008. Informações: Uma Reflexão Teórica. *Segurança e Defesa* n°6, pp. 98-101.
- Sims, C., 2015. *The Human Terrain System: Operationally Relevant Social Science Research in Iraq and Afghanistan*. Carlisle Barracks: The United States Army War College.
- Snyder, C., eds., 1999. *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Stephenson, S., 2010. The Revolution in Military Affairs: 12 Observations on an Out-of-Fashion Idea. *Military Review*, May-June, pp. 38-46.
- “Sun Tzu’s Art of War”. In: R. Sawyer (ed.), 1993. *The Seven Military Classics of Ancient China*. Abingdon: Westview Press, Inc.
- Tadjbakhsh, S., 2011. Post-war on terror? Implications from a regional perspective. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, NOREF Report, August.
- Thomas, C., 2018. *Afghanistan: Background and U.S. Policy in Brief*. Congressional Research Service. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/row/R45122.pdf>. [Acedido a 24 de Maio de 2018]
- Tomes, R., 2015. Socio-Cultural Intelligence and National Security. *Parameters*, 45(2), pp. 61-76.
- Underhill, N., 2014. *Countering Global Terrorism and Insurgency: Calculating the Risk of State Failure in Afghanistan, Pakistan, and Iraq*. London: Palgrave Macmillan.

O Salafismo-Jihadismo e uma Nova Forma de Terrorismo: o Estado Islâmico

Carolina Brás Novo

1. Introdução

Em 1919, as Relações Internacionais foram constituídas como disciplina independente (Collins, 2016, p. 1); no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial, resistia a esperança de encontrar respostas para os crimes que haviam sido cometidos e de encontrar soluções para que conflitos daquela escala jamais voltassem a ocorrer. Um século passou; no entanto, as preocupações com a segurança continuam no coração da disciplina, que procura entender as relações entre os diferentes atores, as motivações para as suas ações e as dinâmicas de poder entre eles, para assim se poder minimizar o conflito e caminhar em direção à paz e estabilidade. Uma vez que os Estados foram considerados, durante muito tempo, como os principais atores do sistema internacional, e, conseqüentemente, também como os potenciais geradores de conflito, o foco manteve-se na análise dos seus comportamentos e nas questões relacionadas com as suas relações externas, ou seja, em tópicos como diplomacia ou envolvimento na guerra. (Devetak, 2012, p. 14) No entanto, e ainda que os Estados continuem a ocupar um lugar de grande relevância no sistema internacional, a sua importância tem vindo a ser equiparada com a de outros atores, como organizações supranacionais, organizações não-governamentais e empresas multinacionais. Da mesma forma, também as ameaças que o mundo enfrenta hoje em dia são muito mais diversas do que antes – questões ambientais, movimentos nacionalistas, crime organizado e, claro, o terrorismo, fazem parte de um vasto conjunto de ameaças que têm potencial para afetar, não um Estado em particular, mas sim vários e, mais do que isso, prejudicar a ordem e o bom funcionamento de todo o sistema internacional. Neste sentido, poder-se-á dizer que entender as ameaças e forjar um caminho para alcançar um mundo mais seguro já não pode passar somente pela compreensão do comportamento dos Estados, mas terá obrigatoriamente de incluir um estudo da natureza de entidades não-estatais. Nos últimos anos, registou-se a proliferação de atores não-estatais violentos (Lika, 2017, p. 239), classe da qual fazem parte, por exemplo, redes de crime organizado, mas onde se destacam sobretudo os grupos terroristas. Se em 1989 Francis Fukuyama previu o “fim da história”, que traria consigo o triunfo do modelo de democracia liberal e o término das grandes lutas ideológicas (possibilitando o início de uma era pós-ideológica) (Fukuyama, 1989), os últimos anos têm sido palco da afirmação de ideias extremistas que põem em causa a ordem conhecida e propõem a reorganização do

mundo. Exemplo disto é o Estado Islâmico, um grupo que não só mostrou o peso de uma ideologia – o Salafismo-Jihadismo – como também colocou em prática um plano político com o objetivo de derrubar as fronteiras estatais do Médio Oriente e redesenhá-lo reerguendo o Califado, formalmente abolido em 1924.

Negligenciar o papel das ideologias na perpetração de violência é esquecer como estas ajudaram a suportar práticas violentas ao longo da História – como Manne aponta, as ideias e crenças são aquilo que de mais perigoso existe, ao serem capazes de convencer os seus seguidores da honra e nobreza de levar a cabo ações violentas em nome daquilo que acreditam (Manne, 2016, p. 10). Seguindo esta linha de raciocínio, este artigo pretende apresentar o Salafismo-Jihadismo, considerando-o a base de alguns grupos terroristas, assim como ilustrar a forma como o Estado Islâmico expandiu esta ideologia – não só a tornando mais extremista e global, mas também colocando-a em prática, ao declarar a edificação de uma entidade estatal.

2. O Salafismo-Jihadismo

Ideologia pode ser definida, de uma forma simples, como sendo a ligação entre ideias, crenças e mitos, por um lado, e ação, por outro (Moghadam, 2008, p. 1). Moghadam destaca as principais funções de uma ideologia: (1) criar consciência, dentro de um grupo de indivíduos, de que existe um problema, servindo assim de quadro explicativo para a situação social, política e económica de então; (2) atribuir culpa a um grupo exterior pela situação desfavorável existente; (3) forjar uma identidade comum, salientando as características partilhadas entre os elementos do grupo e contrastando-as com aquelas que são identificadas nos grupos exteriores; (4) oferecer um plano de ação, destinado a remediar a situação que se considera indesejável. Uma ideologia assume desta forma o papel de uma lente através da qual a realidade é filtrada e interpretada. Moghadam afirma que aquilo que se encontra por detrás de grupos terroristas islamistas, como o Estado Islâmico, se aproxima mais de uma ideologia, o Salafismo-Jihadismo, do que de uma religião – não só por satisfazer todas as funções previamente apontadas, mas também por ser resultado, à semelhança de outras ideologias modernas, do processo de industrialização iniciado no século XIX na Europa e do consequente abalo das estruturas sociais de então.

Recuperando as funções das ideologias, apontadas por Moghadam, pode dizer-se que a primeira de todas, da identificação de um problema e análise da situação contemporânea é imediatamente satisfeita pela apresentação do declínio do Islão na sociedade como a causa de uma ordem indesejada, na qual os interesses dos muçulmanos não são satisfeitos. Os culpados desta situação, que desta forma se tornam “inimigos”, são aqueles que os salafistas-jihadistas acreditam constituírem um entrave à concretização dos seus objetivos e serem responsáveis por um contínuo clima de humilhação: as potências ocidentais, essencialmente, mas também outros governos de países de maioria muçulmana, que por alguma razão não são considerados “suficientemente islâmicos” (nas versões mais extremistas do salafismo-jihadismo, aqueles são todos aqueles que se recusam a seguir os princípios destes). A identidade comum é fabricada à volta da ideia de que só

a *Umma* pode oferecer segurança e proteção; adicionalmente, os líderes salafistas-jihadistas descrevem muitas vezes os seus grupos como sendo representantes de um movimento vanguardista que irá trazer a mudança ao mundo. Como supramencionado, o método proposto por esta ideologia é a *jihad*, sendo que, de entre as várias formas que esta pode assumir, o martírio é a mais honrosa – daí a proliferação de ataques suicidas entre círculos salafistas-jihadistas (Moghadam, 2008, p. 2).

Da mesma forma que o salafismo-jihadismo se separa do Islão pela sua natureza ideológica, distingue-se também de outras ideologias pela particularidade de conter elementos religiosos. Na visão de Moghadam, estes estão presentes de três formas: em primeiro lugar, os salafistas-jihadistas descrevem-se a eles próprios e aos seus inimigos em termos religiosos; eles estão ao serviço de Deus, os outros são os “inféis”. Em segundo, tanto a sua missão – a *jihad* –, como o objetivo último – o estabelecimento de um “Estado islâmico” – são profundamente religiosos. Em terceiro, e por último, os atos de violência são legitimados com recurso seletivo a passagens do Corão, apresentadas da forma mais conforme aos seus propósitos (Moghadam, 2008, p. 3).

No cerne de salafismo-jihadismo encontra-se a palavra “*salaf*”. *Al-salaf al-ṣāliḥ*, em árabe, que pode ser traduzido como “os predecessores devotos”, refere-se às primeiras três gerações de muçulmanos, que Maomé, acredita-se, terá previsto virem a ser as mais irrepreensíveis de todos os tempos (Wagemakers, 2016, p. 2). Deste modo, ao se apresentarem como salafistas, muitos muçulmanos sunitas creem aproximar-se do Islão puro, ao procurar implementá-lo de acordo com o exemplo dos *salaf*.

Teologicamente, os salafistas guiam-se por princípios que não lhes são exclusivos, mas que fazem parte de todo o Islão; é, pois, na interpretação radical daqueles que residem as particularidades. Os princípios teológicos no centro do salafismo-jihadismo são: *tawḥīd*¹, *ḥakīmīyyah*², *walā’ wa-l-’barā’*³, *jihad*⁴ e *takfīr*⁵. Em primeiro lugar, o salafismo confere uma grande relevância ao princípio de *tawḥīd* (unidade de Deus); ainda que a crença numa só divindade seja central para o Islão e não exclusiva dos salafistas, estes últimos interpretam este princípio de uma forma especial. Considerando-se seguidores da forma mais pura do Islão, os salafistas procuram afastar-se das outras correntes dentro da religião, e para isso distinguem, dentro do princípio da unidade de Deus, a unidade de liderança (*tawḥīd al-rubūbiyya*), a unidade de divindade (*tawḥīd al-ulūbiyya*) e a unidade do nome e atributos de Deus (*tawḥīd al-asma’ wa-l-ṣifāt*). Esta especificação é importante, já que separa os salafistas de outros muçulmanos (aqueles que veneram santos ou imãs, por exemplo; para os salafistas, qualquer tipo de intermediação entre Deus e o Homem é

1 “The unitary oneness of God; the core component of Islam and the single most important factor of salafism.” (Maher, 2016, p. 9).

2 “The rule of Allah; securing God’s sovereignty in the political system” (Maher, 2016, p. 5).

3 “An iridescent Islamic concept roughly translating to love and hate, or loyalty and disavowal, for the sake of Allah.” (Maher, 2016, p. 8).

4 “Literally and linguistically means to struggle or exert effort, although it has a legal meaning too which relates to combat and fighting.” (Maher, 2016, p. 7).

5 “Excommunication of other Muslims, banishing them from the faith.” (Maher, 2016, p. 8).

vista como uma ofensa) e permite que se apresentem como os únicos que se afastam totalmente de qualquer forma de politeísmo. O princípio da *bakimyyah*, que diz respeito à questão da soberania, vincula a ideia de que o único soberano inquestionável é Alá. O Salafismo expande esta ideia, servindo-se dela para apontar como ilegítimos todos os governos que não se guiam por leis islâmicas. Diretamente relacionado com este princípio surge o de *tafsir*, que se refere à excomunhão de outros muçulmanos aquando da violação da fé. Uma vez que para os salafistas-jihadistas a não aplicação da *Sharia* a nível estatal constitui uma infração do princípio de soberania, aqueles líderes políticos que se guiam por outras leis que não as Deus merecem ser excluídos do Islão e até combatidos através da força, se necessário. Ao se focarem tão intensivamente em seguir o exemplo dos *salaf* e se manterem afastados de influências externas, os salafistas recorrem ao *wala' na-l-'bara'*, um dos seus instrumentos ideológicos mais importantes, segundo Wagemakers (2016, p. 12). Em sentido lato, este princípio implica lealdade para com aquilo o que está de acordo com o Islão e a rejeição de tudo o que seja um desvio deste. Seguindo uma interpretação política disto, os salafistas vêm ainda como mais justificada a rejeição de todos os governos que se guiam por “leis do homem” e o afastamento de países e forças não-muçulmanas, vistas como nefastas. Por fim, a *jihad*, na origem da segunda parte do nome salafismo-jihadismo, diz respeito à aplicação prática da ideologia. Esta aplicação prática diz respeito ao método preferencial escolhido pelos salafistas para lidar com a política e a sociedade. De acordo com o curso de ação pelo qual optam, os salafistas podem ser divididos em três grandes ramos – salafistas quietistas, políticos e jihadistas (Wagemakers, 2016, p. 13). Os primeiros são aqueles que se mantêm afastados do campo da política, por considerarem que uma participação nessa área funciona apenas como uma distração e um desvio daquele que deve ser o principal objetivo, a purificação da fé através da educação e atividades missionárias. Os segundos, ainda que acreditem ter um papel a desempenhar na política, fazem-no de forma pacífica, participando em manifestações, ingressando em partidos políticos ou publicando petições. Por último, os salafistas-jihadistas não são aqueles que defendem a importância da *jihad* – pois tal é algo comum a todos os salafistas –, mas sim aqueles que advogam que aquela, na sua forma militar, deve ser instrumentalizada não só para defender e proteger o Islão (*jihad* defensiva), mas também para combater os muçulmanos que supostamente se terão afastado da fé pura (*jihad* ofensiva). Para grupos como o Estado Islâmico, só existe uma forma de eficazmente seguir o exemplo dos *salaf* e preservar o Islão, e é através do terrorismo.

Com a exposição destes princípios e da forma como são interpretados por aqueles que os seguem, compreende-se como é que o salafismo-jihadismo se pode tornar numa ideologia segundo a qual o mundo é dividido entre “fiéis” e “infieis”; a rígida dicotomia não deixa margem para áreas cinzentas, havendo apenas a escolha de estar de acordo ou contra esta visão do mundo. Tal legitima o ataque a todos aqueles que diferem na sua forma de pensar, mesmo aqueles que são igualmente muçulmanos – aqui, o que importa não é simplesmente seguir a religião, mas sim segui-la da forma considerada legítima pelos salafistas-jihadistas

3. O Estado Islâmico

O Estado Islâmico segue a tradição do salafismo-jihadismo e assemelha-se, em grande medida, a outros grupos terroristas, nomeadamente ao grupo do qual derivou, a Al Qaeda. No entanto, nas mãos dos seus líderes, o grupo adquiriu alguns traços que o tornam único e que permitem que seja visto como um símbolo de uma nova fase de terrorismo. O caráter inovador prende-se, não só com os elementos que introduziu no seu corpo ideológico, mas também com a própria aplicação desta ideologia, através da autoproclamação de um Estado.

Um dos principais elementos que distinguem a ideologia do Estado Islâmico da de outros grupos salafistas-jihadistas é o seu foco em temas apocalípticos (Wood, 2015). A sua propaganda, para além de vender a imagem de uma vida perfeita nos territórios pelo grupo controlados, mostra a preocupação com o final dos tempos e a crença de que existirá uma batalha épica entre as forças do bem e do mal, na cidade de Dabiq, à qual se seguirá uma nova era, na qual o Islão será o protagonista.

Contudo, e ainda que seja responsável pela introdução de alguns elementos ideológicos novos, a principal inovação deste grupo foi a aplicação prática da ideologia. Acreditando que a ordem internacional atual é ilegítima, e pregando a necessidade de instaurar uma nova, o Estado Islâmico não relegou esse plano para o futuro, tendo-o, pelo contrário, iniciado em 2014, quando o seu porta-voz, Adnani, proclamou a restauração do Califado. O projeto de governança é crucial para o grupo – tal como Malik (2015) e Patterson (2017) referem, olhar-se para ele apenas como um conjunto de terroristas é redutor e não permite compreender as suas verdadeiras intenções. Aquando da declaração da restauração do Califado, o grupo alterou o seu nome de ISIS (Islamic State of Iraq and Syria) ou ISIL (Islamic State of Iraq and Levant) para IS (Islamic State), para assim ilustrar que o seu projeto já não se confinava aos dois países do Médio Oriente, mas tinha sim um alcance global. Deste modo, qualquer que seja a designação para a qual se olhe, é importante notar que o “Estado” sempre esteve presente, o que ilustra que, mais do que se verem como um grupo, eles já se consideravam uma entidade estatal. Mais do que um grupo que se envolve em atividades terroristas tradicionais, o Estado Islâmico controlou um território e uma população, e estabeleceu alguns serviços e infraestruturas que ajudassem a legitimar a sua presença. Ergueu um sistema de justiça com base na aplicação severa da *Sharia* e com recurso a métodos de sanção que datam já da época medieval, e procurou reformar o sistema de educação (Wood, 2015). Por muito duvidoso que possa ser o seu estilo de governação, o Estado Islâmico conseguiu atingir um nível considerável de sucesso, e, apesar dos seus métodos brutais, funcionou, pelo menos para alguns, como uma alternativa legítima aos governos da região. Arango (2015) aponta que, na base do sucesso do Estado Islâmico, se encontra o mesmo sentimento que ajudou a consolidar o regime dos Talibã no Afeganistão até à invasão americana de 2001 – por muito violentos que estes grupos sejam, são vistos por muitos como a melhor alternativa aos governos corruptos e instáveis da região. Por exemplo, para muitos iraquianos sunitas, ser governado por um grupo também sunita é uma solução mais agradável do que se submeterem a um governo de maioria xiita; e, para uma percentagem significativa dos sírios, viver sob

um governo supostamente islâmico confere-lhes mais estabilidade e segurança do que depender do governo de Bashar al-Assad. Durante o Califado, eram bastantes os habitantes que defendiam o sistema judicial do Estado Islâmico como sendo eficaz e estável, tendo capacidade para castigar os criminosos e assim conferir alguma segurança ao país, permitindo aos locais que vissem, se não felizes, pelo menos com o mínimo de paz (Arango, 2015). McCants (2015) ressalta que, por muito que o processo de *state-building* e uso de violência nos pareçam incompatíveis, a verdade é que a combinação dos dois é bastante comum – como exemplo, refere, entre outros, a Revolução Francesa, durante a qual muitos “inimigos da revolução” foram aniquilados, e durante a qual viria até a surgir o conceito de “terror”, que estaria na base de “terrorismo” (McCants, 2015, p. 156). A edificação de um Estado por parte do grupo é igualmente inovadora por ter sido capaz de contrariar a convicção, comum nos círculos salafistas-jihadistas, de que para o estabelecimento de um Califado, era imprescindível ganhar previamente o apoio total da população. Este fora precisamente um dos pontos da discórdia entre a Al Qaeda e do então ISIS, já que Osama Bin Laden considerava ser precoce a tentativa de estabelecimento de qualquer tipo de governo, por não existir ainda um apoio generalizado para o projeto. Assim, opunha-se firmemente ao uso de violência indiscriminada por parte do ISIS, acreditando que tal acabaria por alienar todas as comunidades e tornar impossível a concretização do objetivo. No entanto, recorrendo a uma combinação de violência, suborno e prestação de serviços básicos, foi capaz de constituir uma base sólida de apoio que lhe permitiu levar avante o seu projeto. O Estado Islâmico, proclamado no final de junho de 2014 pelo seu líder, Abu Bakr al-Baghdadi, chegou a ocupar, no pico do seu sucesso, uma área de 90,800 km², ao longo do Iraque e Síria (IHS Markit, 2017). O impacto do Estado Islâmico na história do terrorismo tem sido notado por vários autores – Honig e Yadel (2017) e Celso (2015) consideram que este grupo pode ter dado início à quinta vaga de terrorismo: a vaga dos “semi-Estados terroristas”. Depois das quatro vagas propostas por David Rapoport (2002) – a vaga de terrorismo anarquista (1881-1920), a anticolonial (1920-1962), a vaga da nova esquerda (1962-1979) e a vaga religiosa (1979-2000) –, estaríamos numa nova, que, apesar de já ter começado nos anos 2000, atinge o seu pico agora, sendo o Estado Islâmico o seu exemplo mais bem-sucedido. Os grupos terroristas desta nova vaga caracterizam-se por terem uma natureza híbrida e conjugarem elementos de um Estado – uma vez que controlam um território, sobre o qual têm poder – e de um grupo terrorista tradicional, tendo em conta que dirigem ataques, não só contra os governos dos países nos quais estão instalados, mas também contra terceiros. Assim, para além de se dedicarem ao recrutamento de membros, este tipo de grupos terroristas preocupa-se também por satisfazer as suas necessidades. Para cumprir as suas funções de Estado, prestando serviços e infraestruturas, impõe frequentemente um sistema de impostos, tal como qualquer outro Estado convencional (Honig e Yadel, 2017, p. 4). No entanto, embora os “semi-Estados terroristas” se distingam da vaga anterior, estes também são fortemente religiosos, procurando até autorrepresentar-se como sendo ainda mais islâmicos do que outros, na medida em que controlam um território sobre o qual aplicam a *Sharia*. Apesar da religiosidade presente, o projeto político é a sua

prioridade. A ação destes grupos, dada a natureza híbrida dos mesmos, é caracterizada por uma luta entre, por um lado, o desejo de manter o território que controlam e ganhar mais legitimidade e, por outro, a necessidade de se envolverem em atividades terroristas para afirmarem a sua posição e confrontarem os seus inimigos. Se estas características já permitem que incluamos com certeza o Estado Islâmico nesta vaga de terrorismo, Celso (2015) acrescenta outros elementos que tornam esta categorização ainda mais assertiva. Este autor acrescenta o interesse destes grupos em criar uma sociedade perfeita e refere como tal desejo leva a que se tente proceder à eliminação de todos os indivíduos que não se consideram dignos de viver nesta sociedade utópica. No caso do Estado Islâmico, este tipo de pensamento está claramente presente na forma como o grupo dirigiu uma campanha – oficialmente reconhecida como genocídio pela Organização das Nações Unidas – contra a minoria Yazidi, vista pelo grupo terrorista como “adoradores do diabo”. Crê-se que cerca de 9.900 membros desta minoria tenham caído nas mãos do Estado Islâmico em 2014 – alguns foram assassinados, mas existem também relatos de muitas mulheres que foram recrutadas como escravas sexuais e de muitas crianças que foram obrigadas a juntar-se ao grupo como soldados (Dearden, 2017). Este tratamento de mulheres e crianças é igualmente um dos traços apontados por Celso (2015, p. 257) como parte dos grupos terroristas da quinta vaga. De facto, a violência indiscriminada com o objetivo de tornar a sociedade mais pura é uma das características do Estado Islâmico. A sua visão dicotómica do mundo faz com que tenha uma definição muito estrita sobre quem é infiel ou não, havendo por isso uma aplicação muito mais abrangente do *takfir*. O Estado Islâmico privilegia os muçulmanos sunitas, e exhibe um ódio profundo pelos muçulmanos xiitas; tal distinção dentro da comunidade islâmica foi apenas introduzida pelos líderes do grupo e não resulta da herança que recebe da Al Qaeda. Na verdade, Bin Laden sempre se mostrou crítico sobre o ataque a muçulmanos, focando a sua atenção no *far enemy*, pelo que este pensamento anti-xiita apenas foi incluído na ideologia salafista-jihadista pelas mãos dos membros do Estado Islâmico. Tal torna-a ainda mais perigosa, uma vez que é instigada a violência contra muçulmanos não-sunitas, agravando assim os conflitos inter-sectários, aumentando a instabilidade regional e o número de vítimas causadas pelo grupo terrorista.

4. Notas Finais

A ideia que aqui se quis salientar é de que quando se fala em ameaças transnacionais, não se pode considerar apenas a sua dimensão física. Mesmo quando certos atores considerados ameaças são neutralizados, as ideias que eles defendem e representam podem subsistir durante muito mais tempo, e influenciar outros a pensarem da mesma forma. Em particular, quis-se apresentar a ideologia salafista-jihadista, que se encontra por detrás da maior parte dos grupos terroristas da atualidade, e mostrar como esta, devido à interpretação radical de certos princípios, pode constituir a verdadeira ameaça. Adicionalmente, houve a intenção de expor como o Estado Islâmico representa um avanço em relação às correntes anteriores do salafismo-jihadismo e em relação às vagas anteriores de terrorismo.

Durante o ano de 2017, o Estado Islâmico foi perdendo parcelas de território e, no início de 2018, cerca de três anos após a sua criação, parecia praticamente desfeito (IHS Markit, 2017). No entanto, autores como Ayub (2018), Burke (2017) e Wright (2017) são unânimes na afirmação de que qualquer vitória contra o Estado Islâmico deverá ser apenas vista como parcial e que uma derrota militar não significa o fim do grupo. Se a presença física deste diminuiu, o mesmo não se poderá dizer das condições de conflito e instabilidade que deram, em primeiro lugar, origem a estes grupos. Assim, tal como anteriormente a Guerra Afegã-Soviética (1979-1989), a invasão do Iraque (2003-2011) e, mais recentemente, a Guerra da Síria (com início em 2011), se revelaram terrenos férteis para o desenvolvimento de movimentos extremistas, é igualmente provável que, mantendo-se estas condições constantes, outros grupos emerjam destes contextos de vazio político, onde as instituições de governança e segurança perdem a sua força e legitimidade.

Da mesma forma, é provável que que o Estado Islâmico, tal como já aconteceu com grupos anteriores, se reorganize e, adaptando-se às circunstâncias, altere a sua estratégia. Coker, Schmitt e Callimachioct (2017), por exemplo, sugerem que, com o fim do Califado, o grupo poderá regressar às táticas de guerrilha, focando-se em ataques contra os governos do Iraque e da Síria, assim como de outros países onde consigam operar. Outros autores, como Burke (2018) alertam para o facto de que o desmoronar do Estado Islâmico e a subsequente desilusão de muitos que se juntaram a ele podem abrir um vazio favorável ao recrutamento destes jihadistas por parte de outros grupos, como a Al Qaeda, o que poderá conduzir a um refortalecimento desta. Independentemente daquele que acreditam ser o futuro do Estado Islâmico, os autores defendem que a força da sua ideologia permitirá que esta sobreviva a uma derrota física.

Por outro lado, é também importante referir que o Estado Islâmico teve a capacidade de transformar a sua ideologia numa verdadeiramente global. Por um lado, através dos seus instrumentos de propaganda, nomeadamente os seus vídeos e as suas revistas oficiais traduzidas em múltiplas línguas, a *Dabiq* e a *Rumyiah*, foi capaz de chegar um pouco a todas as partes do mundo. O perfeccionismo com que todos os elementos foram combinados, a qualidade de produção e a variedade no conteúdo permitiram que estes produtos fossem consumidos por camadas muito diferentes da população, que sentiram apelos muito distintos para se juntar à causa do Estado Islâmico (Winter, 2017). Por outro, o Estado Islâmico, apesar de ser repudiado por grande parte da população mundial, conseguiu constituir uma vasta rede de grupos filiados, que operam um pouco por todo o mundo. Alguns dos mais relevantes são: Estado Islâmico na Província de Trípoli, Barqa e Fezzan (Líbia); Estado Islâmico na Província do San'a (Iémen), Estado Islâmico na Província do Sinai (Egito); Estado Islâmico na Província do Khorasan (Afeganistão); Estado Islâmico na Província de Najd (Arábia Saudita) e Estado Islâmico na Província do Cáucaso (Leigh, French e Juan, 2018). A existência de todos estas ramificações do Estado Islâmico, prontas a atuar em seu nome, aumenta exponencialmente a ameaça, ao torná-la muito mais difusa e difundida. Existe ainda a ameaça dos *lone wolves* – indivíduos que cometem atos de terrorismo sozinhos, sem estarem sob o comando direto de nenhum grupo, apenas influenciados pela mensagem e ideologia deste. Ao longo dos últimos

anos, têm-se registado vários ataques deste género na Europa, em locais como Bruxelas, Manchester e Berlim, e espera-se que esta tendência continue, e seja especialmente inflacionada, precisamente com o fim do Califado. Aquando da sua construção, milhares de europeus de vários países deixaram as suas casas para chegarem ao Iraque e à Síria, onde esperavam encontrar a sociedade perfeita e estável que era publicitada pelo grupo, ou para lutar na frente de batalha por uma causa nobre e justa. Com o fim deste sonho, espera-se que estes europeus regressem aos seus países de origem, trazendo consigo as insatisfações que já transportavam consigo, às quais acrescem as frustrações devido ao fim do Califado, assim como o treino militar intenso e a doutrinação que receberam. Tal pode, sem dúvida, comportar um problema de segurança para os locais que os vão receber (Wright, 2017).

É importante, então, não deixar de considerar como a ideologia salafista-jihadista evoluiu e culminou na sua fase mais avançada às mãos do Estado Islâmico que foi capaz de levar o terrorismo a um novo nível, ao utilizar métodos brutais para estabelecer uma espécie de governo. É relevante não minimizar a importância do Califado estabelecido pelo Estado Islâmico, ainda que este tenha sido aparentemente desmantelado, e não controle, de momento, parcelas significativas de território, a verdade é que durante cerca de três anos, o Califado existiu, pela primeira vez erguido desta forma por um grupo terrorista, e tal será algo que terá certamente relevância para o futuro, influenciando, não só a evolução do Estado Islâmico, mas igualmente de outros grupos do mesmo género que virão a surgir, por ele inspirados. Igualmente, o facto de um grupo terrorista ter conseguido, de certa forma, dissolver as fronteiras entre dois países soberanos, estabelecer um governo totalitário com base na violência e gerar as suas próprias regras, pode ser visto como um grande desafio à ordem internacional atual e aos seus Estados-nação, que no Médio Oriente parecem ainda tão frágeis. O seu empreendimento foi também, sem dúvida, um agravador dos conflitos na região e um grande instigador de outros que se encontravam algo adormecidos, como os conflitos intersectários. Assim, é importante que se olhe para a ameaça do Estado Islâmico como algo que transcende o grupo – este é o resultado do refinamento de uma ideologia extremista que, imposta de forma violenta e disciplina, contribuiu para a redefinição daquilo que é hoje o terrorismo.

Referências

- Arango, T., 2015. ISIS Transforming Into Functioning State That Uses Terror as Tool. *The New York Times*, 21 de julho. Disponível em <https://www.nytimes.com/2015/07/22/world/middleeast/isis-transforming-into-functioning-state-that-uses-terror-as-tool.html> [consultado a 5 de março de 2018].
- Ayub, F., 2018. Why Territorial Losses do not mean the end for ISIS. *Spearhead Research*. Disponível em <http://spearheadresearch.org/wp-content/uploads/2018/01/Why-territorial-losses-do-not-mean-the-end-for-the-Islamic-State.pdf>. [consultado a 2 de março de 2018].
- Bolton, J., 2015. Terrorism is the symptom, ideology the disease. *The Boston Globe*, 31 de dezembro. Disponível em <https://www.bostonglobe.com/opinion/2015/12/31/terrorism-symptom->

- ideology-disease/FMYdyGpc2qGx6pNx3cxOML/story.html [consultado a 2 de março de 2018].
- Bunzel, C., 2015. *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*. Analysis Paper. N°19, Março. The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Washington: Center for Middle East Policy at Brookings. Disponível em <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-ideology-of-the-Islamic-State.pdf>
- Burke, J., 2018. Al-Qaida moves in to recruit from Islamic State and its affiliates. *The Guardian*, 19 de Janeiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/19/al-qaida-recruit-from-islamic-state-affiliates-isis> [consultado a 26 de fevereiro de 2018].
- Burke, J., 2017. Rise and Fall of ISIS: its dream of a caliphate is over, so what now? *The Guardian*, 21 de outubro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/21/isis-caliphate-islamic-state-raqqa-iraq-islamist> [consultado a 24 de fevereiro de 2018].
- Calvert, J., 2015. “The Roots of Islamism and Islamist Violence”. *The Routledge History of Terrorism*. New York: Routledge, pp. 258-269.
- Celso, A., 2015. The Islamic State and Boko Haram: Fifth wave Jihadist terror groups. *Orbis*, 59(2), pp. 249–268.
- Coker, M., Schmitt, E. e Callimachi, R., 2017. With Loss of Its Caliphate, ISIS May Return to Guerilla Roots. *The New York Times*, 18 de outubro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/10/18/world/middleeast/islamic-state-territory-attacks.html>. [consultado a 24 de fevereiro de 2018]
- Collins, A., 2016. “Introduction: What Is Security Studies?”. In: A. Collins, (ed), *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-12.
- Dearden, L., 2017. Almost 10,000 Yazidis ‘killed or kidnapped in Isis genocide but true scale of horror may never be known’. *The Independent*, 9 de Maio. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-islamic-state-yazidi-sex-slaves-genocide-sinjar-death-toll-number-kidnapped-study-un-lse-a7726991.html>. [consultado a 8 de março de 2018].
- Devetak, R., 2012. “An Introduction to International Relations: The Origins and Changing Agendas of a Discipline”. In: R. Devetak, A. Burke e J. George (eds.), *An Introduction to International Relations*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-19.
- Fukuyama, F., 1989. The End of History? *The National Interest*. N°16, pp. 3-18.
- IHS Markit, 2017. Islamic State territory down 60% and revenue down 80% on Caliphate’s third anniversary. *IHS Markit*. Disponível em <https://ihsmarkit.com/research-analysis/islamic-state-territory-down-60-percent-and-revenue-down-80-percent-on-caliphates-third-anniversary.html> [Consultado a 5 de março de 2018].
- Leigh, K.; French, J. e Juan, J., 2018. Islamic State and Its Affiliates. *Wall Street Journal*. Disponível em <http://graphics.wsj.com/islamic-state-and-its-affiliates/> [consultado a 8 de março de 2018]
- Lika, I., 2017. Daesh, the Proliferation of Non-State Actors and the Future of the Modern State. *The Journal of International Social Research*, 10(50), pp. 239-244.
- Malik, S., 2015. The ISIS Papers: leaked documents show how Isis is building its state. *The Guardian*, 7 de dezembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/07/leaked-isis-document-reveals-plan-building-state-syria> [consultado a 28 de dezembro de 2017].

- Manne, R., 2016. *The Mind of the Islamic State: ISIS and the Ideology of the Caliphate*. New York: Prometheus Books.
- McCants, W. F., 2015. *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. New York: St. Martin's Press.
- Moghadam, A., 2008. The Salafi-Jihad as a Religious Ideology. *CTC Sentinel*, 1(3), pp. 14-16.
- Patterson, E., 2017. Islamic "State"? *Oxford International Relations Society*. [Blogue.], 17 de outubro. Disponível em <http://www.oxirsoc.com/blog-articles/2017/10/17/islamic-state>. [consultado a 27 de dezembro de 2017.]
- Wagemakers, J. (s.d.). "Salafism". *Oxford Research Encyclopedia of Religion*. Disponível em <http://religion.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199340378.001.0001/acrefore-9780199340378-e-255>. [consultado a 24 de fevereiro de 2018].
- Wiktorowicz, Q., 2006. Anatomy of The Salafi Movement. *Studies in Conflict & Terrorism*, n° 29, pp. 207-239.
- Winter, C., 2017. Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine. *Wired*, 20 de dezembro de 2017. Disponível em <http://www.wired.co.uk/article/isis-islamic-state-propaganda-content-strategy>. [consultado a 5 de maio de 2018].
- Wood, G., 2015. What ISIS Really Wants. *The Atlantic*, março de 2015. Disponível em <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2015/03/what-isis-really-wants/384980/>. [consultado a 30 de maio de 2018].
- Wright, R., 2017. ISIS Jihadis Have Returned Home by the Thousands. *The New Yorker*, 23 de outubro. Disponível em <https://www.newyorker.com/news/news-desk/isis-jihadis-have-returned-home-by-the-thousands>. [consultado a 7 de março de 2018].
- Wright, R., 2017. The Ignominious End of the ISIS Caliphate. *The New Yorker*, 17 de outubro. Disponível em <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-ignominious-end-of-the-isis-caliphate> [consultado a 24 de fevereiro de 2018].

O Terrorismo, os *Mass Media* e a Securitização

Joana Araújo Lopes

1. Introdução

Segundo Henry Kissinger, “o colapso da Alemanha nazi e a necessidade de preencher o vazio de poder daí resultante levaram à desintegração da aliança entre as potências vitoriosas” (Kissinger, 1994, p. 424). As conferências de Potsdam e Ialta significaram a paz falhada, acentuando as divergências que os uniam e, sob a Europa, tinha-se fechado uma “cortina de ferro” (Churchill, 1946).

Tinha assim começado a era das superpotências, numa Europa que agora se encontrava dividida numa competição entre duas ideologias “irreconciliáveis”. Em 1947, a rutura estava consumada. Dois anos após a elaboração da Carta das Nações Unidas, o Boletim de Cientistas Atômicos inaugurava o *Doomsday Clock* situando o ponteiro a sete minutos da meia-noite¹. Até aos finais da década de 1980 o mundo viveu suspenso pelo medo da bomba atômica que ofuscava quaisquer outras preocupações securitárias.

Com o fim da Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim em 1989 e a dissolução do bloco soviético em 1991, o mundo vê emergir um novo panorama político e securitário, dando aso ao desenvolvimento de múltiplos desafios que, pelo seu carácter transnacional, obrigaram o repensar da política e segurança internacionais. O aparecimento de organizações terroristas transnacionais como a Al-Qaeda representou uma das ameaças mais preocupantes, potenciando um clima de insegurança.

Os atentados do 11 de Setembro de 2001 (11/9) amplificaram este cenário. Desde 2001, o terrorismo assume uma posição de centralidade nas agendas políticas mundiais. No século XX, a partir das décadas de 1960/70, o terrorismo já tinha um carácter internacional contudo é o 11/9 que precipita a globalização do fenómeno. Em 1976, François Lamar escrevia: “o terrorismo não é a guerra declarada, com fronteiras estabelecidas e inimigo conhecido; é o anónimo, o imponderável, provocando a insegurança do indivíduo”.

A partir de 2004 na Europa, no rescaldo da guerra do Iraque (2003) e com os atentados na capital espanhola em Madrid, este panorama de medo assume uma maior dimensão.

1 Fundado pelos cientistas da Universidade de Chicago envolvidos no Projeto Manhattan, o “*Doomsday Clock*” é uma metáfora para o apocalipse sendo a meia-noite a “hora H”. “O relógio é hoje reconhecido como um indicador universal da vulnerabilidade no mundo face a situações catastróficas provenientes do risco das armas nucleares, das alterações climáticas ou do impacto das novas tecnologias” (Mecklin, 2017, p. 3).

Em 2017, volvidos mais de 70 anos da criação da organização que tem como principal baluarte “a manutenção da paz e segurança mundiais”, a percepção mantém-se: o mundo parece ainda não ter conhecido um período relativamente estável e o ponteiro do relógio está cada vez mais perto da meia-noite situando-se a dois minutos e meio. Para o escritor uruguaio Eduardo Galeano, o medo aparece como o “gás paralisante”, o que nos leva a refletir nas palavras de Tony Judt:

“O medo está a ressurgir como ingrediente ativo na vida política das democracias ocidentais. Medo do terrorismo, decerto; mas também e talvez de forma mais insidiosa, medo da rapidez incontável da mudança (...), medo de que já não sejamos só nós que já não conseguimos moldar as nossas vidas, mas que também as autoridades tenham perdido o controlo, para forças fora do seu alcance.” (Judt, 2008, p. 31).

Dez anos passaram sobre estas palavras mas a força do seu conteúdo permanece viva e atual. O cenário disruptivo é atualmente pautado por um risco acrescido sobretudo pelo uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) como a rápida difusão de ideias extremistas que, ao serem exploradas por grupos terroristas, tem contribuído para acentuar o medo e o pânico.

A insegurança é aumentada por estarmos perante uma “ameaça que é sobretudo interna, potenciada por indivíduos cuja raiva é invisível mas intensa, que podem viver em anonimato entre os demais, viajam com visas e passaportes legítimos, que dispensam contato direto com membros de um grupo terrorista ou aprenderam pela internet a construir uma bomba com instrumentos que se encontram facilmente em qualquer cozinha moderna” (Wight-Neville, 2012, p. 406).

Face a este panorama de medo, o presente artigo caracteriza o fenómeno do terrorismo transnacional, procurando compreender qual a percepção atual da ameaça na Europa e qual o impacto da atuação dos *mass media* na cobertura de um atentado; e da securitização do terrorismo pelos governos europeus. Deste modo, as questões que norteiam a argumentação são as seguintes. “Qual é a percepção (discurso) dos líderes europeus face ao terrorismo?” e “Qual é o impacto dos *mass media* na cobertura de um atentado e da resposta discursiva e securitária dos governos europeus?”.

Demonstramos que, sobretudo a partir de 2004, o terrorismo jihadista na Europa é encarado como a principal preocupação securitária sendo percecionado como a “principal ameaça à paz e segurança dos Estados”, o que legitima a adoção de discursos assertivos e de medidas securitárias excecionais contra a ameaça. À luz da teoria da securitização dos Estudos Críticos de Segurança, argumenta-se que essa resposta é prejudicial ao combate da ameaça, sublinhando a importância de enquadrar a resposta ao terrorismo face a outras ameaças transnacionais e a diferentes contextos regionais. A cobertura mediática e a securitização exagerada potenciam o medo e a insegurança, alimentando os propósitos dos terroristas.

A argumentação está estruturada em duas partes. A primeira parte dedica-se ao enquadramento do terrorismo transnacional a partir de 1989; à conceptualização da ameaça e ainda ao terrorismo na Europa. A segunda, reflete sobre o uso da internet pelos

terroristas; os efeitos dos *mass media* na cobertura de um atentado; a securitização da ameaça e o seu possível impacto.

2. O Mundo Após 1989: a Globalização e as Ameaças Transnacionais

O fim da Guerra Fria desencadeou um conjunto de múltiplas transformações que marcaram profundamente a condução da política internacional. A década de 1990 desencadeou uma nova forma de pensar a segurança e as relações internacionais para além dos assuntos estatais-militares, narrativa predominante no conflito bipolar.

Assiste-se ao desenvolvimento de um novo sistema internacional pela alteração radical da estrutura de destruição do poder: temos um novo quadro de competição internacional, multipolar, pautado por um cenário VUCA². No entender dos historiadores Leffler e Westad, a queda do regime comunista permitiu o acesso massificado a ficheiros outrora secretos o que, desencadeando uma onda de “liberdade de informação” aliada ao triunfalismo do modelo democrático liberal-ocidental (Fukuyama, 1992), proporcionou a adoção de uma nova abordagem à segurança. Em contraste com o período bipolar, a “interdependência complexa” de Nye e Keohane era agora a chave da política internacional: a insegurança de um Estado é inseparável da insegurança de outro Estado. Nesta mudança, a globalização desempenhou um papel fulcral.

De facto, a globalização e o progresso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) deram azo ao desenvolvimento de várias tendências; riscos e ameaças, trazendo para a agenda da segurança internacional novas preocupações que suplantaram as de natureza militar. Os assuntos relativos à segurança nacional já não se restringiam exclusivamente às capacidades militares, ao medo da guerra nuclear, à espionagem ou ao terrorismo nacionalista (Pereira, 2012). Como refere Didier Bigo (2006, p. 3), as ameaças eram outras:

“[after the Cold War], we witnessed a change in perceptions as the threat of a major conflict involving nuclear weapons diminished (...). War between states was less plausible, but crime was evolving and threatening the state and the identity of societies.”³

Nas tendências, destaca-se a redução das despesas militares e a transformação na natureza da guerra com a passagem de um relativo declínio (em frequência e intensidade) dos conflitos interestatais para um aumento dos conflitos intraestatais. Nas ameaças, evidencia-se a emergência dos Estados falhados, a radicalização violenta, o terrorismo

2 Acrónimo inglês para designar situações de “volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade”. A noção de VUCA foi introduzida pelo U. S. Army War College para descrever as transformações políticas ocorridas no fim do conflito bipolar (1989) como a emergência de um mundo global.

3 “Em 2012, existiam mais de 17.000 ogivas nucleares no mundo mas o medo público do MAD desapareceu. A ansiedade moderna é um produto do impacto da tecnologia e dos mercados financeiros descontrolados” (De Castella, B2012). Aliás, de acordo com o último Eurobarómetro sobre as perceções de ameaça e segurança na Europa, a principal preocupação em 2011 era a situação económica e financeira (34%) contra 10% relativa à possibilidade de um desastre nuclear. Em 2015, apesar dos testes da Coreia do Norte, esse valor baixou para 4% (European Commission, 2015).

transnacional ou ainda a intensificação do crime organizado transnacional, do tráfico de drogas, a migração e a crescente preocupação com as questões ecológicas e epidémicas (VIH). O terrorismo transnacional, particularmente, representou uma das ameaças mais preocupantes devido à fácil acessibilidade aos sistemas de comunicação e ao monopólio da violência, outrora confinado à entidade estatal.

Atualmente, a centralidade destes riscos e ameaças permanece. Inúmeros documentos elencam as ameaças presentes, desde relatórios das Nações Unidas, às estratégias da União Europeia, passando pelas estratégias de segurança nacionais como é o caso dos EUA com a *National Security Strategy* (NSS) (2017).

O *Worldwide Threat Assessment* de 2017 elaborado pela comunidade de informações norte-americana destaca um conjunto de ameaças idênticas às referidas, realçando a sua natureza global e a necessidade de uma resposta multilateral concertada para o seu combate. Entre as mencionadas, destacam-se os ciberataques; o terrorismo; a proliferação de armas de destruição maciça (ADM); o crime transnacional organizado; a escassez de recursos e as questões financeiras. A nível europeu, o relatório salienta os desafios da migração, do terrorismo e das questões económicas e financeiras, alertando também para as consequências da saída do Reino Unido da UE (Coats, 2017).

As “ameaças tradicionais” adquiriram assim uma nova caracterização em natureza, *modus operandi* ou em escala: são assimétricas, difusas e des-territorializadas como é o caso do terrorismo (Pereira, 2012, p. 2). No início do milénio, “A al-Qaeda – e o próprio Osama Bin Laden – tornaram-se o novo «Inimigo Principal» [do Ocidente], substituindo o que a União Soviética fora durante a Guerra Fria” (Grey, [2015], 2016, p. 26). Todas estas novas ameaças, colocaram em causa a função do Estado enquanto agente promotor de segurança, obrigando à sua redefinição em prol de uma noção de “segurança nacional estatal” mais inclusiva e holística (Buzan, 2002).

3. O Conceito de Terrorismo e o 11 de Setembro de 2001

A origem do conceito de terrorismo remonta ao século XVIII para designar o período de violência estatal, liderado por Robespierre e Louis Saint-Just, após a Revolução Francesa entre 1793 e 1794. Na academia, o termo é utilizado por volta da década de 1970 do século XX. No entanto, a definição de terrorismo constitui um dos debates mais controversos a nível académico e internacional, não existindo um consenso internacional sobre o seu significado. Por exemplo, em 1977, Walter Laqueur já tinha identificado 100 definições. Países como os Estados Unidos da América (EUA), a China, a Rússia ou o Canadá possuem conceptualizações próprias (EPRS, 2015, p. 2).

Na esteira da formulação de Walter B. Gallie (1956) o terrorismo é o que podemos designar por “conceito essencialmente contestado”, isto é, um termo cujo significado gera ceticismo, podendo levar à sua indeterminação. São motivos de natureza conceptual, política e operacional que contribuem para a discórdia e dificultam o consenso: utilização abusiva do conceito; dificuldade em recolher dados estatísticos; natureza clandestina e carácter imprevisível dos atos terroristas; volatilidade do *modus operandi* ou a variedade de grupos terroristas existentes (Sinai, 2007; Weinberg *et al.*, 2012). Para Heywood (2011), o

relativismo decorre do facto do terrorismo poder ser definido sob diversos pontos vista: (1) natureza (objetivos); (2) alvos e (3) perpetradores.

Independentemente dos vários tipos de terrorismo existentes – *i.e.* anarquista, separatista; etno-nacionalista, islamista...etc. – é possível identificar alguns elementos característicos recorrentes na literatura que permitem delinear uma definição “operacionalizável” (*workable*): o terrorismo é uma tática utilizada por diferentes grupos que envolve o uso (ou ameaça do uso) da violência, praticada de forma imprevisível, indiscriminada e sistemática a fim de criar um clima de medo, apreensão, pânico ou ansiedade para alcançar determinados objetivos geralmente políticos.

A violência pode ser perpetrada tanto por um Estado ou um ator não estatal e tem um alvo mais abrangente do que o imediatamente lesado, estabelecendo-se a distinção entre o “alvo da violência” (a vítima inocente ou o “não-combatente”) e o “alvo da influência” (a elite ou a população em geral) (*apud* Martins, 2010, p. 12). Existe discordância sobre se a violência perpetrada tem ou não fins políticos, porém as definições a nível internacional (*i.e.* ONU e UE) sublinham a motivação política⁴.

A “entrada” no século XXI ficou marcada com os atentados do 11/9 e posterior declaração da “guerra contra o terror” (*GWoT*). Esta foi a data de referência para a posterior afirmação, pela administração de George W. Bush, de dois mundos contraditórios: um “antes” e outro “após” os atentados.” Foi neste tom de pânico – não sem ceticismo – que o mundo recebeu a notícia do sequestro dos quatro aviões da United e American Airlines (voos 11, 77, 93 e 175) e assistiu à colisão contra as torres gémeas do World Trade Center em Nova Iorque e o Pentágono em Washington DC⁵.

O 11/9 (e a posterior a declaração da “guerra contra o terror”) gerou uma discussão quanto a um possível momento de viragem nas agendas das Relações Internacionais e do campo da segurança internacional. O debate é controverso e complexo. Enquanto uns o

4 A ONU não tem uma definição consensual de terrorismo (CTED, 2005), porém Kofi Annan no 60.º aniversário da ONU apresentou uma definição explanatória: “Qualquer ação (...) que visa causar a morte ou injuriar gravemente civis e não-combatentes quando o propósito de tal ato, pela sua natureza ou contexto, visa intimidar uma população, ou coagir um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de executar qualquer ato” (ONU, 2004, p. 51).

A nível da UE, em 2002 o JAI adotou a “Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo” (2002/475/JHA) a qual estabelece uma “definição legal comum para combater os atos terroristas”, obrigando os Estados-membros a adotá-la nas suas legislações nacionais. De acordo com o art.º 1, os atos terroristas são aqueles cometidos com o propósito de “intimidar gravemente uma população”; “constranger indevidamente um governo, organização internacional a praticar ou abster-se de executar qualquer ato”; ou “desestabilizar ou destruir gravemente as fundamentais estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou organização internacional” (EPRS, 2016).

Em 2008, esta Decisão é revista (2008/919/JHA) e alarga-se o âmbito da definição passando a original a incluir, entre outros aspetos, o “incitamento público à prática de infrações terroristas ou “o recrutamento e treino para o terrorismo” (Art.º 3).

5 O quarto avião despenhou-se num campo na Pensilvânia: “Four terrorists hijacked United Airlines flight 93. (...) [The] plane crashed in Stony Creek Township, Pennsylvania killing all 45 persons on board. The intended target of this hijacked plane is not known, but it is believed that passengers overpowered the terrorists, thus preventing the aircraft from being used as a missile” (U. S. Bureau, 2002, p. 1).

interpretaram como um acontecimento “revolucionário” na política internacional (e logo tendo um impacto semelhante na agenda dos Estudos de Segurança), outros mostraram-se relutantes em alinhar com essa suposta importância.

Seguindo a abordagem dos Estudos Críticos de Segurança (CSS), o 11/9 “apenas” acentuou o contexto de múltiplos desafios da década de 1990⁶. Refletir sobre o seu impacto mantém-se ainda uma questão em aberto. No dizer de Tony Judt, “elevámos um ato em tudo o resto banal de assassinio politicamente motivado a uma categoria moral, uma abstração ideológica e um inimigo global” (Judt, 2008, p. 29).

Em nosso entender, considerar apenas um desafio ou área regional, marginalizando a teia de muitos outros fatores disruptivos que o revestem como a persistência das desigualdades sociais e económicas, a dispersão e difusão do poder ou os crescentes antagonismos a nível religioso, revela-se uma estratégia problemática e largamente insuficiente para o sucesso das políticas contraterroristas:

“O perigo de abstrair o terrorismo dos seus diferentes contextos, instalando-o num pedestal como a maior ameaça à civilização ocidental ou à democracia, ou ao «nosso modo de vida», e isolá-lo como alvo de uma guerra indefinida, é descurar os muitos outros desafios da época” (Judt, 2008, pp. 29-30).

Para Lemos Pires (2016, p. 38), “só com uma abordagem holística que inclua todas as ameaças e riscos que afetam ou poderão vir a afetar um país, [é que] podemos entender a expressão dos fenómenos”.

4. Após o 11/9: um “Novo Terrorismo”?

Na sequência do 11/9, o terrorismo adquire um novo entendimento, surgindo diversas noções para caracterizar o fenómeno. Entre as várias emergentes (*i.e.* bioterrorismo, ecoterrorismo), as designações “novo terrorismo” ou “terrorismo global” aparecem em destaque. São motivos de natureza política, cultural ou tecnológica os apontados pela comunidade académica para explicar a sua emergência (Morgan, 2004).

Atendendo à evolução histórica do terrorismo moderno – frequentemente descrita através das quatro vagas de David C. Rapoport (2004) que sintetizamos no Anexo A – este “novo” terrorismo tem as suas origens nos anos 80 e 90. Contudo, ao acompanhar as transformações históricas dessas décadas, terá gerado uma eventual mudança na natureza do fenómeno em termos de objetivos, métodos e organização, logo dado azo a um “novo tipo” (Crenshaw, 2000). Distinguímos quatro aspetos característicos.

- (1) O carácter religioso, associado ao fundamentalismo islamista. No entender de Paul Wilkinson “there has been a shift from the politically-minded terrorist to the vengeful and hard-line fanatic” (*apud* Morgan, 2004, p. 31).

6 Os Estudos Críticos de Segurança é uma disciplina que conjuga diferentes abordagens teóricas para estudar a segurança internacional. Nascida após 1989, surgiu em oposição à disciplina dos Estudos de Segurança que, por ser associada sobretudo ao Realismo, tende a reduzir a segurança a um único objeto referente (o Estado) e ao uso da força. A nova disciplina caracteriza-se por abordar a segurança de forma “crítica” ao alargar o âmbito e os objetos da segurança.

- (2) O aumento potencial destrutivo, em prol de dois fatores interrelacionados (mas também suficientes por si só): os progressos na comunicação e tecnologia (uso da *internet*, redes sociais e efeito potenciador dos *mass media*) e o acesso às ADM em substituição dos métodos convencionais (Laqueur, 2001).
- (3) A utilização indiscriminada da violência (contra civis, em especial), aliada a uma mudança a nível organizacional dos grupos ou células terroristas. Relacionado com os dois aspetos anteriores, os terroristas tendem agora a optar por estruturas organizacionais horizontais, *less command-driven*, o que contrasta com a outrora preferida estrutura “militar”, hierárquica e vertical. Por conseguinte, operam atualmente de uma forma mais difusa e amorfa, apoiando-se em redes internacionais e nos sistemas de comunicação. A Al-Qaeda é considerada um exemplo-chave nesta matéria, sendo por vezes encarada como um “bando de aves” (Morgan, 2004).
- (4) A capacidade de aprender com as experiências de outros terroristas. Esta capacidade traduz-se na replicação das estratégias utilizadas por outros (quer amigos ou inimigos) e é sobretudo motivada pelo desejo de rentabilizar e maximizar a eficácia da sua atuação (Rapoport, 2004), o que poderá imprimir ao terrorismo um carácter de “intratabilidade” (Hoffman, 2015). Relatos de vários líderes confirmam esta tendência: segundo os relatos das tropas norte-americanas no Afeganistão, Bin Laden ter-se-á inspirado em Begin. O ISIS reflete também este aspeto como exemplificam os ataques de 13/11 que combinaram o uso de táticas previamente utilizadas noutros atentados (*Idem*).

5. O Terrorismo Religioso de Matriz Jihadista ou Islamista

De acordo com David Rapoport, o terrorismo atual tem uma matriz religiosa. Esta matriz é associada a três aspetos.

- (1) Fundamentalismo. A religião na sua forma fundamentalista aparece como a justificação central para o uso sistemático do terror. Etimologicamente, “fundamentalismo” deriva do latim “*fundamentum*” (base) e foi utilizado pela primeira vez nos debates dentro do Protestantismo Americano nos inícios do século XX. Atualmente, o termo é associado a várias religiões, desde o Islão, ao Cristianismo, passando pelo Judaísmo ou o Budismo, sendo encarado como um movimento político-religioso e não apenas como a “a interpretação literal dos textos sagrados”.

Com o fim da Guerra Fria, “o fundamentalismo religioso adquire uma conotação marcadamente pejorativa, sendo visto como um sinónimo de dogmatismo ou inflexibilidade” (Heywood, 2003, p. 235). Existe controvérsia sobre a definição de fundamentalismo religioso mas podem ser distinguidos alguns traços característicos como a aversão ao modernismo ou a defesa de determinados princípios que são encarados como “verdades” imutáveis e inquestionáveis. O fundamentalismo manifesta-se em diferentes tipos como o islamista e o cristão, por exemplo.

- (2) Fundamentalismo islâmico. Este aspeto remete para uma visão extremista do Islão; sobretudo para o conceito de “jihadismo”. Segundo Peter Neumann (ICRS, 2014), o “jihadismo” é definido pela combinação de duas características:
- (a) A crença na *jihad* enquanto guerra: os radicais islâmicos acreditam que o Islão é ameaçado pelo Ocidente (em particular, os EUA) e outros ditos “infieis” “porque ocupam as terras pertencentes ao mundo muçulmano”. Por isso, todos os muçulmanos devem aderir à *jihad* para os combater. Esta aceção é, todavia, diferente da noção de *fardh al-kifaya*, isto é, o “dever coletivo religioso” da comunidade muçulmana de defender sua cultura mas apenas em caso de ameaça (Joffé, 2016). A “*jihad* violenta” preconizada pelos radicais é uma apropriação do significado original de *jihad* que adiante explicamos.
 - (b) A crença nos princípios do salafismo (*salafiyaa-ilmiiyya*): Doutrina fundamentalista que se baseia numa interpretação extremista do Islão Sunita, privilegiando o costume dos *salaf* (antepassados, em árabe) que se refere “aos *sahaba*, fiéis companheiros do Profeta Maomé”⁷ (Cymerman e Oreg, 2018, p. 15). O salafismo advoga uma interpretação literal da *Sharia* (jurisprudência islâmica), defendendo o regresso às práticas originais do califado autêntico⁸, baseado na vontade divina (Tincq, 2007; Joffé, 2016).

Portanto, o salafismo-jihadismo pode ser definido como uma doutrina que “combina a atitude jihadista com o salafismo” (CREST, 2017, 5). Note-se, contudo, que “jihadismo” não é o mesmo que “salafismo”. O salafismo é um termo que serve para descrever diversos movimentos fundamentalistas dentro do Islão Sunita, apenas. Não é um sinónimo porque nem todos os salafistas são jihadistas e, inclusive, até condenam a violência perpetrada (NCTV, s/data). Segundo Cymerman e Oreg (2018, p. 17), a percentagem de apoiantes do salafismo jihadista radical entre muçulmanos do mundo inteiro é “relativamente pequena”, representando entre “5 e 7 milhões de indivíduos”. Segundo os autores, vários estudos apontam que “apenas 0,5% do mundo islâmico sunita apoia o salafismo jihadista”.

7 George Joffé (2016, p. 813) alerta para a ambiguidade do termo “salafismo”. Inicialmente referia-se ao Movimento Salafiyaa fundado entre 1870/80 por Jamal al-Afghani que preconizava um regresso à mensagem islâmica, de ativismo e unidade, defendida pelo grupo dos primeiros califas após a morte de Maomé (Califado Rashidun, 632-661 d.C). Na década de 1960, na Arábia Saudita, surge um novo Movimento – neo-Salafiyaa ou Movimento Salafista – que advoga uma “interpretação literalista do Islão defendido no Califado Rashidun”. “É esta segunda aceção, nas suas variantes mais extremistas, que deu origem à essência do salafismo-jihadismo”.

8 Segundo os serviços de informações holandeses, o conceito de “califado” ou “califa” (*khilafá*, o sucessor legítimo do Profeta Maomé) é central para os fundamentalistas islâmicos. Corresponde à “restauração de um governo pan-islâmico” isto é, à reconquista de todos os territórios que são ou foram muçulmanos (AIVD, 2016, p. 4). É a construção de um “Estado” à luz da *sharia*, governado por um único líder (Deus). Porém, explica Bruno Reis (2016, p. 48), que “historicamente, isso nem sempre foi assim e, desde 1924 que o califado foi extinto por iniciativa dos próprios muçulmanos, mais concretamente do líder fundador da Turquia contemporânea, Mustafa Atatürk”.

- (3) Fanatismo. Enquanto o terrorismo “clássico” (século XIX) tinha objetivos concisos e estrategicamente definidos como o assassinio de um determinado líder, o “novo terrorismo” pauta-se por ter propósitos mais abrangentes como o de “transformar as relações civilizacionais à escala global” (Heywood, 2011), estando associado ao fanatismo (ou a crença obstinada sobre algo, neste caso numa religião) e ao messianismo (ou à expectativa de transformar o mundo) (Townshend, 2002).

A literatura pré 11/9 – sobretudo a partir de 1980 – já alertava para os perigos de um “terrorismo não tradicional”, sendo a religião percebida como um dos principais motivos para a prática do terrorismo – todavia, é o 11/9 que amplifica essa hipótese. Aliás, como refere Lemos Pires (2016, p. 21), “o radicalismo (fundamentalismo) islâmico e jihadista não se iniciou no 11 de Setembro, apenas ganhou força, em números de aderentes, em efeitos mediáticos, em propaganda, em medo e mudança, em muitas das regiões do mundo”.

Para atingir estes objetivos, um dos métodos preferenciais é o recurso ao martírio, ou seja, “ao ato de cometer suicídio em nome de uma causa, normalmente religiosa, no intuito de demonstrar fé ou devoção por aquela” (Barkun, 2012, p. 485). Para o sociólogo Scott Atran, um jihadista é um “ator devoto” e não um “ator racional”: alguém que está disposto a lutar e a morrer por um compromisso sagrado. Trata-se de uma devoção incondicional a uma causa que, combinada com um forte espírito de combate se sobrepõe a qualquer recompensa material ou financeira (Freitas, 2017; Gerschenfeld, 2015).

Considerando os três aspetos referidos, alguns autores defendem a existência de um “jihadismo global”, isto é, um movimento baseado “numa ideologia violenta” que representa “um corte radical com o Islão político” (NCTV, 2014, p. 9)⁹. Explicam os serviços de informações holandeses que os jihadistas vêem os muçulmanos como “uma comunidade de crentes” (*ummah*) oprimida por “governos tirânicos apoiados pelos regimes ocidentais” e, por isso, encaram a violência como a única via para o avanço da sua causa: “for the religious terrorist, violence is a divine duty, executed in direct response to some theological demand and justified by scripture (...)” (Hoffman *apud* Morgan 2004, p. 34). Encararam todos os Estados democráticos e instituições internacionais como ilegítimos pois são “usurpadores de um poder que apenas pode vir de Deus” (Reis, 2016). Portanto, a edificação do califado é importante porque só através da total submissão a Deus, os muçulmanos podem libertar-se da injustiça que alegadamente são sujeitos.

No entanto, alguns autores são críticos desta terminologia. Martha Crenshaw (2015) rejeita a ideia de “movimento jihadista global” porque é desfragmentado, a nível organizacional e por vezes ao nível doutrinal: “the world of Islamist fighters is deeply fragmen-

9 Segundo os serviços holandeses, foi Osama Bin Laden que desenvolveu a ideia de jihadismo global em meados de 1990, tendo tomado como inspiração Abdullah Yussuf Azzam o qual acreditava que “todos os muçulmanos tinham a obrigação individual de libertar os territórios ocupados” (NCTV, 2014, p. 4). Segundo Joffé (2016, p. 801), Azzam “defendia a integridade do mundo islâmico contra uma qualquer ameaça externa” cujo objetivo deixou explícito em duas *fatwas* (acórdão religioso), “*The Defense of the Muslim Lands*” (1979) e “*Join the Caravan*” (1987).

ted and constantly shifting. (...) Rivalry among like-minded militant groups is as common as cooperation. Identities and allegiances shift”.

George Joffé (2016) argumenta na mesma linha de raciocínio: para o autor, o que temos vindo a assistir é o desenvolvimento de uma “rede de organizações” pautada por “claras divergências” quanto ao objetivo último do movimento, sendo possível distinguir diferentes fases na sua evolução desde a sua emergência na década de 1980 com a resistência dos *mujahidin* à invasão soviética do Afeganistão (1979-1980).

Analisando os relatórios TE-SAT (2007-2017), a designação deste tipo de terrorismo tem variado, encontrando-se expressões como “terrorismo islamista” ou “terrorismo de inspiração religiosa”. É apenas em 2015 que passa a ser designado por “jihadista” pois, no parecer da EUROPOL, “seria errado associar uma religião praticada por milhares, o Islão, com as atrocidades perpetradas por uns poucos” (TE-SAT, 2016, pp. 53-54). No entanto, as instâncias internacionais continuam a utilizar os termos “islamista” e “jihadista” de forma indiferenciada.

O terrorismo islamista ou jihadista constitui assim uma desvirtuação do significado etimológico de *jihad*, estando associado a uma visão extremista da religião subjacente: conceito relativo ao Islão significa apenas “esforço” (no caminho de Deus). Para um jihadista, a *jihad* é “guerra santa”, ou seja, a guerra do *Dar-al-Islam* (Casa do Islão) contra o *Dar-al-Hurb* (Casa da Guerra)” (Almeida e Silva, 2014, p. 279).

6. O Terrorismo na Europa

Se para os Estados Unidos da América, o 11 de Setembro de 2001 representou o *turning point* na forma de encarar e combater o terrorismo, na Europa o 11 de março de 2004, com os atentados em Madrid, foi o principal *game-changer*¹⁰. O 11/9 permitiu a globalização do fenómeno do terrorismo, potenciando um panorama de insegurança e medo. A partir de 2004, este panorama de ameaça assume uma maior dimensão.

A Europa tem uma vasta experiência com o terrorismo, nomeadamente inspirado em ideologias revolucionárias de extrema-esquerda (Baader Meinhof, Brigadas Vermelhas, etc.); ou com o nacionalismo (ETA, IRA, etc.). O desenvolvimento do Islão radical na Europa tem diversas origens (depende do legado cultural e histórico de cada país), porém está relacionado com a imigração das comunidades muçulmanas para o Continente que ocorreu após a II Guerra Mundial. Essa imigração traduziu-se não só na formação de diferentes populações europeias muçulmanas mas também, associada a outros fatores como as políticas de integração da UE ou à descontentamento perante questões iden-

10 “A 11 de março de 2004 [11-M], dez bombas explodiram em quatro comboios que faziam a ligação entre Alcalá de Henares e a estação madrilenha de Atocha. 191 pessoas morreram e milhares ficaram feridas (...)” (DN, 2008). O governo de Aznar acusou o grupo terrorista basco ETA de ser o autor do ataque (Euro-news, 2017) contudo, o responsável foi a Al-Qaeda, e contrariamente ao popularizado, o ataque não foi uma resposta ao envolvimento espanhol na guerra do Iraque (2003). Antes, foi uma retaliação da Al-Qaeda perante o desmantelamento de uma célula terrorista afiliada, surgida em 1994, cujo líder Abu Dahdah foi preso em 2001. No 11-M participaram elementos desta célula que escaparam à prisão bem como “indivíduos relacionados com o Grupo Islâmico Combatente Marroquino (GICM) que em 2002 decidiu atuar em países europeus onde residiam os seus membros” (Ribeiro, 2014).

titárias, sociais ou económicas, levou à criação de diferentes grupos islamistas (Khosrokhavar, 2006; ICSR, 2008).

Porém, é com o impacto dos atentados na capital espanhola – e também do posterior ataque em Londres em 2005 – que a Europa (União Europeia) se vê confrontada com a “verdadeira” dimensão da ameaça terrorista. Explica Helena Carrapiço (2005, p. 130) que “embora a Europa tivesse sempre tido problemas ligados a esta área [terrorismo], nunca tinha testemunhado um ataque com as dimensões do de Madrid”. Até 2004, a ameaça terrorista era encarada como um problema secundário, apesar de existirem indícios para uma possível globalização da estratégia de Osama Bin Laden. Os ataques terroristas eram territorialmente delimitados, confinados “a questões políticas específicas”, apresentando-se como “ameaças isoladas”.

Após 2004, o terrorismo é visto não só como uma ameaça de origem externa – perpetrado por indivíduos provenientes de áreas geográficas como o Médio Oriente e o Norte de África (MENA) – mas também e sobretudo de origem interna, planeada e executada por aqueles que vivem e são radicalizados em território europeu (Veldhuis e Staun, 2009). Estes indivíduos são geralmente imigrantes de segunda ou terceira geração, nascidos em países europeus (ou pertencentes à UE), que se converteram ou têm alguma ligação ao Islão¹¹ (King e Taylor, 2011; Matos, 2016). Face a este panorama, o terrorismo de inspiração religiosa, de matriz islamista ou jihadista, passou a ser percecionado como a principal preocupação securitária entre os líderes mundiais e europeus, a qual se mantém na atualidade. Vejamos um exemplo:

“Eu, como ministro dos Negócios Estrangeiros, permito-me chamar a atenção de todos os portugueses que **o terrorismo é hoje a principal ameaça à paz e segurança no mundo** e é também uma ameaça aos portugueses...” (Augusto Santos Silva, 2018) (negrito nosso).

A nosso ver, esta perceção é desvirtuada, o que adiante explicamos. O último relatório da EUROPOL sobre a situação e as tendências de terrorismo na UE ou TE-SAT de 2017 (relativo ao ano de 2016) afirma que “a Europa tem enfrentado um conjunto de ataques de natureza jihadista violenta” podendo ser perpetrados por membros do ISIS ou indivíduos afetos à ideologia (TE-SAT, 2017, p. 7). Como explica Renard, “(...) the jihadi threat largely overshadowed other forms of terrorism. [It] consumed much of the attention of the security services in Europe, resulting in a large number of operations, arrests and trials” (Renard, 2016, p. 77). De facto, em 2016, foram efetuadas 718 detenções relativas ao terrorismo jihadista, sendo esse o terceiro ano de aumento consecutivo desde 2014 (TE-SAT, 2017, p. 7).

11 Contudo, a maior parte dos indivíduos tem um conhecimento deficiente sobre religião, não sendo esta a principal motivação para a adesão à ideologia jihadista ou a um grupo terrorista. Um estudo do United States Institute of Peace (USIP) (*apud* GTI, 2015, p. 73), para o qual foram entrevistados 2.032 indivíduos ex-combatentes pela al-Qaeda no Afeganistão e Iraque, revela que a organização “only recruited the most devout and reliable people (...) [but] had an inadequate understanding of Islam [as] faith was routinely practised but was not a dominating force”.

7. O Jogo dos Terroristas na Internet

O jogo perpetrado pelos grupos terroristas como o ISIS é o da *jihad* mediática. O *game-changer* da propaganda terrorista islamista deu-se a partir de 2007 com a divulgação de um vídeo de Bin Laden pela Al-Qaeda. Atualmente, essa propaganda é realizada através do uso intensivo de vários instrumentos do meio digital como as redes sociais (Facebook, Twitter, YouTube), ou através da criação de *apps* tecnológicas similares ao WhatsApp como o Telegram e das suas próprias agências noticiosas (i.e. Amaq News Agency) e revistas como a *Rumiyah* que têm tradução para 10 línguas diferentes (TE-SAT, 2008; TE-SAT, 2017).

Todo este material é usado para difundir materiais como filmes, vídeos, panfletos ou cartazes no intuito de “providenciar uma visão coerente do mundo; adquirir recursos, estabelecer de redes ou pontos de contacto (*networks*)” (TE-SAT, 2008, p. 21). Os relatórios TE-SAT (2007-2017) sublinham que são principalmente usados para a difusão de propaganda mas também são utilizados como veículos de recrutamento e financiamento. O WTA 2017 corrobora a análise da EUROPOL:

“Terrorists – to include the Islamic State of Iraq and ash-Sham (ISIS) – will also continue to use the Internet to organize, recruit, spread propaganda, raise funds, collect intelligence, inspire action by followers, and coordinate operations” (Coats, 2017, p. 2)

No entanto, apesar desta sua “máquina propagandística” (Shamieh e Szenes, DATr, 2015), a estratégia comunicacional do ISIS em 2016 não teve o alcance esperado, tendo-se verificando um decréscimo no volume de mensagens durante esse ano (TE-SAT, 2017, p. 29). Este efeito é um resultado da prevenção e combate às ideologias extremistas no meio digital¹². Ademais, a recente “queda” territorial do grupo com a libertação das cidades de Mossul e Raqqa em Julho e Outubro de 2017 pode ajudar a manter a tendência decrescente.

Segundo o The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center (2018), o ISIS perdeu vários recursos com a derrota militar, o que se refletiu no funcionamento das agências noticiosas do grupo. A derrota, porém, não significa o fim do grupo e é na propaganda difundida que o ISIS poderá adquirir resiliência.

Numa análise às estratégias de comunicação do ISIS, Simcox (CTC, 2017) demonstra que a propaganda *online* é o principal catalisador para o recrutamento de membros, sendo os jovens ocidentais o grupo demográfico mais aliciado (a média situa-se entre os 16 e 18 anos).

Para José Casimiro Morgado, o Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) do Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP), “os novos *media* são as mesquitas radicais do século XXI”. Segundo Morgado, a popularidade deste

12 Em finais de 2016, o Facebook, a Microsoft, o Twitter e a Google desenvolveram uma base de dados conjunta a fim de retirar das suas plataformas imagens ou vídeos alusivos ao terrorismo (TE-SAT, 2017, p. 29). A Google, em particular, anunciou que “vai utilizar táticas de publicidade *online* para criar anúncios destinados a potenciais recrutas do Estado Islâmico. Ao clicarem no conteúdo, as pessoas serão redirecionados para páginas e vídeos com mensagens contra o terrorismo e o discurso de ódio” (Pequenino, 2017).

recurso entre os jovens – sobretudo muçulmanos – justifica-se por vários fatores, entre eles: (1) a narrativa difundida pelo apelo ao “verdadeiro muçulmano”; (2) a simplicidade e a produção cuidada na difusão da mensagem (utilização de meios informáticos sofisticados); (3) o carácter descentralizado (forte presença do ISIS em *chats*, *apps*, ou telemovéis) ou até (4) a rapidez na resposta (Seminário Internacional NOVA IMS – SIRP – IDN, 2016).

O uso dos meios digitais complexifica a ação contraterrorista, nomeadamente em combater as mensagens extremistas e é especialmente dificultada pelo recurso dos grupos terroristas à chamada *dark web* ou aos sistemas de encriptação.

8. Os Efeitos dos *Mass Media*

Face ao que descrevemos, compreende-se que o desenvolvimento das TIC aumentaram a “margem de atuação” dos terroristas, reduzindo o tempo de resposta das autoridades competentes. Entender o impacto dos *mass media* na cobertura de um atentado implica avaliar os possíveis efeitos negativos e positivos destes meios.

No campo dos efeitos negativos, os *mass media* são descritos na literatura como “o oxigénio do terrorismo” (Ranstorp, 2007), uma expressão que surgiu a propósito das palavras de Margaret Thatcher sobre o sequestro do voo 847 da Trans World Airlines (TWA) em 1985: “(...) We must try to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend” (Thatcher, 1985).

Ou seja, os *mass media* são encarados como um aliado não intencional do indivíduo ou grupo terrorista pois: (1) dão visibilidade aos seus propósitos centrais (recrutamento e propaganda) e (2) amplificam a violência perpetrada. Deste modo, podem contribuir para um possível efeito de contágio ao encorajar a formação de novos grupos e/ou a radicalização; potenciar a perturbação dos esforços das forças de segurança ou, em última instância, frustrar uma determinada operação antiterrorista. O relatório da UNESCO *Terrorism and the Media* de 2017 alerta precisamente para este efeito perverso, sugerindo um conjunto de medidas para os jornalistas quanto à cobertura jornalística:

“(...) terrorist groups devising spectacles of violence to continue drawing the world’s attention, and the media incentivised to provide wall-to-wall coverage due to huge audience interest. (...) It is critical to reflect on how the media may be inadvertently contributing to this tense climate, and what steps should be taken to address this”. (UNESCO, 2017, p. 3) (negrito nosso).

Por estes efeitos, vários têm sido os apelos a um *blackout* de notícias, sob o argumento de que seria uma estratégia benéfica ou dissuasora porque minimizaria os efeitos psicológicos nas populações ou intimidaria o terrorista a ponto de bloquear a ação planeada. O apelo ao *blackout* foi recentemente animado em 2015 com os ataques em França, nomeadamente pelo diretor do *Le Monde* e por cadeias de televisão como a BFM-TV, a fim de prevenir “os possíveis póstumos efeitos glorificadores” (Associated Press, The Telegraph, 2016). Esta não é uma ideia nova: por exemplo, perante os ataques do IRA, a BBC foi proibida de transmitir os discursos dos líderes do Sinn Féin e, após o 11/9, as agências norte-americanas acordaram com a administração de Bush em não noticiar os vídeos de

Bin Laden por “receio de conterem mensagens codificadas, dirigidas aos terroristas” (Okrent, 2006). Em sociedades democráticas, é uma medida que tem gerado controvérsia porque confronta com os direitos fundamentais de liberdade de expressão e de informação.

No campo dos efeitos positivos, os *mass media* podem servir como um possível contraponto ao efeito de contágio pois, ao constituírem um veículo de expressão, reflexão, alerta e pressão sobre os governos e forças de segurança, poderão estimular o interesse público na prevenção da ameaça.

Os *mass media* funcionam assim como um “duplo porta-voz de discursos opostos” (Faria, 2012) ao amplificarem os efeitos da violência e, simultaneamente, constituírem meios de pressão política. Okrent (2006) veicula o mesmo argumento salientando que os *mass media* são: (1) um instrumento do terrorismo; (2) s um potenciador da violência terrorista; e; (3) podem constituir uma arma contra a ameaça.

Ainda assim, é preciso sublinhar que os *mass media*, em particular a internet, podem ser um facilitador mas não é uma causa do terrorismo. Tal como explica Marc Sageman, a radicalização radica sobretudo no contacto humano, isto é, nas ligações que são estabelecidas entre pares e comunidades. O caso do jovem Hamaad Munshi é exemplificativo¹³. Parece-nos que o equilíbrio da sua ação reside em saber como e quando divulgar a informação ou noticiar os ataques.

9. O Impacto da Securitização e da Cobertura Mediática

A “securitização” é um conceito teorizado por Barry Buzan e Ole Weaver da Escola de Copenhaga dos Estudos Críticos de Segurança e diz respeito a um processo que ocorre quando um qualquer algo (assunto, situação ou ator) coloca em causa a sobrevivência do “objeto referente”, que pode ou não ser o Estado. A securitização ocorre através de um “ato de fala securitizante” (*securitizing speech act*), ou seja, quando o “ator securitizante” (*i.e.* líderes políticos) define um determinado *algo* como uma ameaça existencial à sobrevivência do objeto referente e a sua ação é aceite como legítima e necessária por uma audiência relevante (políticos, elites, militares, opinião pública)¹⁴.

Na nossa discussão, do ponto de vista dessa Escola, o objeto em causa é o “Estado” (europeu) e a ameaça que alegadamente coloca em causa a sua sobrevivência é o terrorismo (jihadista). O Estado é visto como existencialmente ameaçado e, por isso, a ameaça requerer a sua securitização, traduzida em discursos assertivos, no *display* de forças de segurança nas ruas ou na adoção de medidas excepcionais. A última estratégia da UE

13 Rapaz britânico de 16 anos de idade acusado em setembro de 2008 de estar na posse de materiais que provavelmente seriam usados para atos terroristas como explosivos ou coletes suicidas. Pertencia a um grupo de “jihadistas online” britânico que partilhava regularmente vídeos extremistas. Grande parte do contacto que Munshi teve com os ideais extremistas foi através da internet mas a sua radicalização começou no mundo real (ICSR, 2010, p. 14).

14 Num ato de securitização de sucesso, a credibilidade do ator é relevante. O ator necessita de ter capital político e social suficiente para convencer uma audiência sobre a existência de uma ameaça existencial. Daí que Weaver refira a importância das “condições de felicidade” (*felicity conditions*): condições histórias associadas à ameaça ou aquelas que aumentam a credibilidade do autor.

(2016) menciona que “União está numa crise existencial” e encara o terrorismo como uma das causas para essa crise (UE, 2016, p. 7) a qual, entre outras, coloca em perigo o território e a proteção dos cidadãos europeus (UE, 2016, p. 9).

Contudo, é muito importante salientar que nenhuma estratégia europeia (UE) ou nacional apresenta o terrorismo como uma “ameaça existencial” e em nenhum discurso político encontramos a defesa de tal afirmação. Pelo contrário, encontramos vários discursos de líderes que afirmam que “o terrorismo não é uma ameaça existencial” nem para o mundo nem para os seus países. Como reporta a CNS News (Brown, 2016), o Washington Examiner (Westwood, 2016) ou a Reuters (2017), essa afirmação foi já reiterada nos discursos do ex-Vice Presidente Joe Biden, do ex-Presidente Obama ou o do atual Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Boris Johnson.

Com base naquela teoria, é como se estivéssemos perante uma alegada perceção «de ameaça existencial» pois encarar o terrorismo como «a principal ameaça à paz e segurança dos estados» (são classificações distintas) e responder com uma «política de emergência», representa uma securitização da ameaça elevando o terrorismo a essa condição excecional.

Assim que um ataque terrorista é perpetrado – seja na Nigéria, Turquia, Egito, Paris, Londres, Berlim ou Manchester – o mundo apressa-se a elaborar um rol de discursos de pesar e, com mais ou menos atenção mediática, ouvem-se diversas condenações acompanhadas por abraços inter-religiosos. Perante as vítimas e a pressão pública, os líderes estatais prontificam-se a securitizar a ameaça.

O recurso a estes discursos e práticas não é uma novidade do pós-11/09: é possível encontrar exemplos do seu uso na década de 1920 na República de Weimar e a teorização sobre o “estado de exceção” remonta a pensadores como Carl Schmitt ou Walter Benjamin (Peoples e Vaughan-Williams, 2010). Este discurso excecionalista foi recentemente reanimado em solo europeu com os atentados de 13 de Novembro de 2015 em Paris. Em resultado, o ex-Presidente Hollande não tardou em classificar o ataque como um “ato de guerra” – sendo o mais mortífero em solo francês desde a Segunda Guerra Mundial – e a apelar a uma reforma constitucional “that would allow the state to take exceptional security measures when needed” (France Diplomatie, s/data; CEP, 2017). No dia seguinte, declarou “estado de emergência” e invocou pela primeira vez a “cláusula de defesa mútua”¹⁵. Com efeito, explica Daniel Pinéu que:

“[uma] grave consequência a longo prazo dos ataques do 11 de Setembro e da Guerra contra o terror (...) foi o que poderíamos chamar o reordenamento legal global, baseado num ethos excecionalista – a ideia que medidas extraordinárias e porventura ilegais são necessárias e justificadas para garantir a segurança de Estados ocidentais, ainda que as expensas das liberdades civis dos cidadãos” (Pinéu, 2011, p. 19).

Atualmente, vários autores dos estudos contemporâneos de segurança argumentam que o excecionalismo, aliado à exploração mediática do fenómeno, é dispensável e con-

15 Cláusula prevista no Tratado da União Europeia, Artigo 42.7. “Se um país da UE vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros países da União devem prestar-lhe assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta da ONU” (EUR-Lex, s/ data).

traproducente à lógica do contraterrorismo. Nós tendemos a concordar com esta visão crítica: apresentamos três argumentos, um de natureza contextual-conceitual; estatística e outro relativo à percepção pública.

Argumento Contextual-Conceptual

É preciso atender ao significado dos conceitos e ao contexto em que a ameaça se desenvolve. O terrorismo pode mitigar a capacidade de resposta de um Estado (ou pode obrigar a repensar determinadas políticas securitárias) mas não é a “principal ameaça à paz e segurança dos Estados” e nem uma “ameaça existencial” à sobrevivência dos Estados europeus / ocidentais.

Nas democracias ocidentais, as estruturas fundamentais de um Estado são alvos potenciais dos terroristas mas mantêm-se e, apesar de assistirmos ao crescimento de posições eurocéticas, extremistas ou xenófobas na UE, os valores fundamentais do projeto europeu não estão em risco. Como referimos, tratam-se de designações com significados distintos e o terrorismo é apenas uma das preocupações entre os vários desafios que as democracias ocidentais e o mundo enfrentam: no dizer de Lemos Pires (2016, p. 39), “a ação terrorista, efetiva ou putativa, (...) é preocupante mas, em si, não representa a maior ameaça sobre a maioria das potências ocidentais”.

De acordo com o *Global Terrorism Index* (GTI) de 2017, note-se que nos países da OCDE, os sentimentos de injustiça social ou de insatisfação em geral com o sistema político são as variáveis fundamentais que potenciam o terrorismo; e é necessário enquadrar a resposta perante outras ameaças transnacionais. Nos países “em desenvolvimento”, os fatores causais potenciadores estão sobretudo relacionados com conflitos políticos internos (GTI, 2017, p. 64). O correlato entre o terrorismo e a (falta de) condições socio-económicas seja contestado por vários como demonstra o estudo de Alan Krueger (2007). Conclui o autor (*apud* Atran, 2008, p. 4) que: (1) não é a pobreza ou os baixos níveis educacionais que constituem as causas para o terrorismo mas, antes, a privação de liberdade política; e (2) as democracias são o tipo de regime político mais visado porque os terroristas procuram visibilidade e são o mais responsivo e tolerante ao debate público”. Reforçamos a argumentação deste 1º aspeto com as palavras de Simon Jenkins:

“[Terrorism] acquires power only by generating an exaggerated response, and is countered by good policing and not overreacting. (...) **To confuse terrorism with such security is to play the terrorist’s game. (...) In no western state are these values remotely at risk from outside. Yet the sense of threat escalates.** The enemy has become a miasma of despotism, cruelty to innocents, suppression of dissent and crises whose publicity “demands that something be done”....hing be done?” (Jenkins, *The Guardian*, 2013) (negrito nosso).

Argumento Estatístico

Face à natureza clandestina e difusa da ameaça, sabemos que a recolha de informação é uma tarefa difícil. No entanto, existem estudos fiáveis que nos permitem obter uma percepção da ameaça. É preciso atender ao número de ataques e aos seus principais perpetradores mas também ao número de vítimas.

Segundo a EUROPOL (2017), a maioria dos ataques na Europa não se devem ao terrorismo islamista. De um total de 142 ataques terroristas falhados, frustrados e bem-sucedidos registados em 2016, o maior número de ataques provém de grupos etno-nacionalistas e separatistas (99), contabilizando-se apenas 13 ataques de natureza jihadista. Desse pequeno número, apenas seis foram diretamente associados ao autoproclamado “Estado Islâmico” (TE-SAT 2017, p. 10).

De acordo com o *Global Peace Index* (GPI) de 2016, a maioria das vítimas do terrorismo na Europa e na América do Norte desde 2001 foi um resultado de ataques perpetrados por indivíduos afetos não ao jihadismo mas a ideologias nacionalistas radicais. Reservamos algumas dúvidas quanto a esta análise abrangente – o terrorismo etno-nacionalista visa por norma perpetrar contra alvos específicos ou simbólicos e não o terror generalizado – mas é preciso relevar o papel dessas ideologias. Segundo a EUROPOL, são os grupos de extrema-direita na Europa que têm surgido como catalisadores do crescimento do extremismo violento ao promover uma retórica baseada na alegada “islamização do mundo ocidental” ou na exploração da crise migratória, levando “a opinião pública a adotar uma posição xenófoba e islamofóbica” (TE-SAT, 2017, p. 46). Os *mass media* são por vezes aliados desta narrativa: um estudo realizado nos Estados Unidos entre 2011 e 2015, revela que os ataques perpetrados por “muçulmanos” recebem cinco vezes mais atenção jornalística do que os ataques levados a cabo por “não-muçulmanos” (Kentish, The Independent, 2017).

Na generalidade, o número de ataques terroristas (falhados, frustrados e bem-sucedidos) tem conhecido uma tendência decrescente: de 226, em 2014; e 193, em 2015 para 142, em 2016. Paralelamente, o número de vítimas do terrorismo na Europa tem sido reduzido, excetuando os anos de 2015 e 2016 (TE-SAT).

A Europa é a região geográfica mais pacífica a nível mundial e o terrorismo está longe de ser a maior causa de perdas humanas, se se considerar as vítimas de catástrofes naturais, de doenças, pobreza ou fome. Por exemplo, em África, só no conjunto de países entre o Sudão do Sul, a Somália e a Nigéria, estima-se mais de 20 milhões de famintos (Williams, 2008; SIC Notícias, 2017).

Argumento Relativo à Perceção Pública

A securitização do fenómeno pode ter um efeito paradoxal sobre a população. Sendo o terrorismo uma estratégia psicológica então o “policiamento das ruas” (aliado à cobertura mediática excessiva) pode ter dois possíveis efeitos na ótica da perceção pública: (1) ou poderá reforçar a segurança, contribuindo para um alegado sentimento de proteção ou (2) poderá amplificar os sentimentos de insegurança e medo. Tendemos a concordar com a segunda opção.

Num artigo de 2010 sobre a resposta ao terrorismo, as probabilidades, consequências e a persistência do medo, o psicólogo Jonh Mueller faz notar que a “probabilidade de alguém ser vítima de um atentado é microscópica” e referencia o estudo do astrónomo Alan Harris – que recorreu às estatísticas do Departamento de Segurança dos EUA – para explicar que “se não ocorrer outro evento similar ao 11/9, a probabilidade de alguém

ser vítima de um ataque na sua vida é de 1 em 120 milhões”. Caso um atentado parecido se repetisse, Harris afirma que a probabilidade de ser vítima é similar à de alguém morrer com o impacto de um cometa ou asteroide na Terra (1 em 75 milhões).

A análise de Alex Nowrasteh do instituto norte-americano CATO (2017) corrobora as palavras de Mueller e Harris para a Europa: a probabilidade de ser uma vítima num ataque terrorista na Europa é “minúscula”. Com base nos dados do *Global Terrorist Database*, da RAND ou da ONU, o autor analisou o número de vítimas nos EUA e em 5 países europeus (Bélgica, França, Alemanha, Suécia e Reino Unido) e concluiu que, apesar das diferenças entre os 5 países mencionados, o risco anual de morrer num ataque terrorista pós 11/9 no conjunto dos países europeus é de 1 em 8 milhões (2001-2017). Para os norte-americanos o risco é um pouco maior cuja probabilidade é de 1 em 6 milhões.

Mas, esta não parece ser a percepção geral. Mueller explica que no Ocidente os indivíduos estão principalmente receosos dos ataques esporádicos e aleatórios, o que amplifica o sentimento de alarmismo perante a suposta iminência de um ataque. Aliás, de acordo com o último Eurobarómetro sobre as percepções de ameaça e segurança na Europa (2015) a principal preocupação em 2015 identificada pelos europeus era o “terrorismo e o extremismo religioso” (49%), seguido da crise económica (27%) (Comissão Europeia, 2015).

A nosso ver, os discursos e ações contra o terrorismo são necessários mas têm-se relevado uma contínua tentativa falhada de combate, ao serem explorados de forma exagerada, aumentam potencialmente o medo. Mueller refere, todavia, que a maior preocupação perante um ataque terrorista e o seu impacto não é tanto o pânico ou a histeria (salvo em casos excecionais ou circunstâncias específicas). Para o autor, os medos gerados pelo ataque (*terrorism induced fears*) refletem-se em três formas mais debilitantes do que o pânico: (1) a adoção de comportamentos excessivamente defensivos, que pode levar à rejeição de várias atividades (i.e. andar de avião pós 11/9) e até gerar outros acidentes¹⁶; (2) a deterioração da saúde física e psicológica¹⁷; e (3) criação de uma atmosfera política imprudente – “fearful people” (...) demand more laws and harsher penalties, regardless of the effectiveness or ineffectiveness of such efforts” (Shields [2006] *apud* Mueller, 2010, p. 377; Mueller, 2010, pp. 375-377).

Para Huff e Kertzer (2017), compreender como é que os indivíduos reagem a um ataque terrorista depende necessariamente do que considerarem ser o que é o “terrorismo”. Entre outras conclusões, os autores referem que há maior probabilidade de um ato ser visto como “terrorismo” caso for perpetrado por um muçulmano ou se for perpetrado com o objetivo de alcançar um determinado objetivo político.

Apesar das considerações de Mueller e independentemente da interpretação individual, parece-nos que, perante a hipótese de ocorrência de um atentado e o impacto dos

16 “The reaction of 9/11 led to a great many deaths as people abandoned airplanes for automobiles - indeed, in the three months following the attack, more than 1,000 Americans were killed because of this.” (Spivak e Flanagan [2004], *apud* Mueller, p. 376)

17 “Physician Marc Siegel discusses a study that found Israeli women fearful of terrorism “had twice as high a level of an enzyme that correlates with heart disease, compared with their less fearful compatriots” (Siegel *apud* Mueller, 2010, p. 376).

media, o cidadão é encarado tanto a vítima potencial como o detetive, criando-se um “paradigma de desconfiança generalizado” (Bigo) o que contribui para a amplificação do medo percebido. No dizer de Walter Benjamin, “in times of terror, when everyone is something of a conspirator, everybody will be in the position of having to play detective” (Peoples e Vaughan-Williams, 2010).

Por exemplo, nos *sites* do governo britânico é possível encontrar diversos alertas sobre o que fazer em caso de suspeita ou atentado terrorista. Noutros sites como o do *Homeland Security* (EUA) encontram-se avisos e procedimentos similares, linhas de emergência ou formulários para preencher *just in case of*. As figuras de 1 a 5 são alguns exemplos deste paradigma.

Figuras 1 e 2 – Avisos da polícia britânica sobre o que fazer em caso de suspeita ou atentado terrorista.



Figura 1



Figura 2

Fonte: *National Police Chief's Council* (NPCC, s/data) (Reino Unido).

Figuras 3 a 5 – Avisos da polícia britânica e do departamento de segurança nacional dos EUA sobre o que fazer em caso de suspeita ou atentado terrorista.

Remember - If you think it's suspicious, SAY SOMETHING

No matter how ridiculous or implausible the threat may seem, all such communications are a crime and should be reported to the police by dialling 999

Figura 3

Protective Marking: Restricted when Completed Form 5474

ACTIONS TO BE TAKEN ON RECEIPT OF A BOMB THREAT

- 1 Remain calm and talk to the caller
- 2 Note the caller's number if displayed on your phone
- 3 If the threat has been sent via email or social media, see appropriate section below
- 4 If you are able to, record the call
- 5 **Write down the exact wording of the threat:**

When Where What How Who Why Time

ASK THESE QUESTIONS & RECORD ANSWERS AS ACCURATELY AS POSSIBLE:

1. Where exactly is the bomb right now?

Figura 4

The image shows a screenshot of the official website of the United States Department of Homeland Security. At the top, the logo and name 'Homeland Security' are visible. Below the navigation bar, a large banner features the slogan 'If you see something, say something' in a blue gradient. The main content area is dominated by a campaign titled 'HOW OBSERVANT ARE YOU? TAKE THE CHALLENGE' in large, bold, black and yellow text. A blue button with the text 'FIND OUT NOW' is positioned at the bottom left of the campaign graphic. The background of the banner shows a person in a green shirt riding a bicycle in a park-like setting.

Figura 5

Fonte: GOV.UK (s/data); GOV.UK (2016); Homeland Security (s/data).

Para Mueller (2010, p. 374), “there is (...) a terrorism industry – politicians, bureaucrats, journalists, and risk entrepreneurs who systematically exaggerate dangers and who often profit from their fearmongering and alarmism”. Os *mass media* continuam a explorar o “drama coletivo” e os serviços de informações aparentemente ignoram avisos prévios de outros aliados, carecendo de recursos para manter sob vigilância todos os referenciados – só a França tem mais de 15.000 suspeitos na sua *watchlist*. O cidadão comum coloca-se em punho com o telemóvel na mão pronto a gravar tudo o que estiver a seu alcance. Em virtude do medo irracional somos voluntariamente reféns do pânico, fazendo eco das ideias fundamentalistas, criando barreiras e alimentando estereótipos e antagonismos sem sentido.

Deste modo, contribuímos inadvertidamente para a potencial frustração dos esforços contraterroristas, perdendo-se as noções de confiança nas autoridades e a de sigilo. As manifestações imponentes das forças de segurança, as reações discursivas exageradas e o impacto visual dos ataques são os maiores inimigos do sucesso contraterrorista porque perpetuam e difundem os objetivos dos grupos terroristas, alimentando o alarmismo coletivo.

Todas estas ações, aliadas ao desconhecimento sobre o fenómeno ou à ignorância quanto ao trabalho das forças de segurança, amplificam o medo, o pânico e a ansiedade. O ser humano reage mal à incerteza e o medo altera os parâmetros da nossa racionalidade. É no medo causado e percecionado que reside o maior perigo do terrorismo: quando massificado, é irracional e rapidamente contagioso. Reiteramos as palavras de Lemos Pires (2012, p. 4), “é na amplificação do medo, na vertente mediata dos ataques, mais do que a causa direta dos seus efeitos, que o terrorismo assenta”.

10. Conclusão

Neste artigo refletimos sobre o terrorismo transnacional, tentando apurar a perceção sobre a ameaça na atualidade, a nível europeu. Compreendemos este tipo de terrorismo – que tem a sua génese nas décadas de 1980-90 e foi amplificado com os atentados do 11/9 – não é de fácil caracterização pois envolve um conjunto de outros conceitos igualmente sujeitos a disputas conceptuais ou a interpretações erróneas.

A principal ameaça securitária percecionada a nível global e pelos governos europeus é o terrorismo religioso (de matriz jihadista ou islamista). Face ao jogo dos terroristas na internet e a um panorama de crescente ansiedade, os governos nacionais vêm-se legitimados a securitizar a ameaça, ou seja, a adotar discursos assertivos e medidas securitárias excecionais contra a ameaça, o que é prejudicial ao seu combate. O terrorismo tem uma escala global (pois não se confina a um Estado ou região). Porém, com base em três argumentos (contextual-conceptual; estatístico e relativo à perceção pública), defendemos que o terrorismo não é a “principal ameaça à paz e segurança dos Estados” nem uma “ameaça existencial”, na Europa. O problema não é tanto o fenómeno do terrorismo mas a forma como decidimos responder ao terrorismo. A intensa securitização e o impacto visual dos ataques são o maior inimigo do sucesso contraterrorista pelo medo que potenciam.

Adotar esta visão crítica não significa afirmar que a securitização ou quaisquer medidas adotadas não têm repercussões na provisão da segurança. Também não significa menosprezar a ameaça do terrorismo mas antes compreender que o combate a quaisquer

ameaças securitárias, como o terrorismo, reside na sua análise contextualizada e o seu combate subordinado a uma abordagem holística, apoiado por uma gestão eficaz de percepções.

Em última instância, a gestão da segurança está dependente da percepção humana. A chave do sucesso ou insucesso das políticas securitárias contra quaisquer ameaças reside fulcralmente na gestão do medo, o qual só poderá estar dependente do esforço de todos nós. Coletivamente temos o dever de não sermos cativos do propósito último de qualquer terrorista: a tentativa de alterar o quotidiano rotineiro, de mudar formas de pensar, agir e sentir.

Referências

- AIVD, 2016. *Life with ISIS: the Myth Unravalled*. Dutch General Intelligence and Security Service. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Disponível em <https://english.aivd.nl/publications/publications/2016/01/15/publication-life-with-isis-the-myth-unravalled> (consultado a 28.12.17)
- Almeida e Silva, T., 2014. “Jihad”. In: N. Mendes e F. Coutinho (eds.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: D. Quixote, pp. 278-279.
- Associated Press, 2016. French media to quit publishing photos and names of terrorists to stop ‘hero’ effect. *The Telegraph*. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/27/leading-french-media-pledge-to-ban-identifying-attackers-to-stop/> (consultado a 28.11.17)
- Atran, S., 2008. Who Becomes a Terrorist Today?. *Perspectives on Terrorism*, 2(5), pp. 3-10. Disponível em <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/35/html> (consultado a 8.02.18)
- Barkun, M., 2012. “Appropriated Martyrs: the branch Davidians and the radical right”. In: J. Horgan e K. Braddock (eds.), *Terrorism studies: a reader*. London: Routledge, pp. 485-491.
- Bigo, D., 2006. Internal and External Aspects of Security. *European Security: Security and Democracy in the EU*, 15(4), pp. 1-23. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Didier_Bigo/publication/232832173_Internal_and_External_Aspects_of_Security/links/54eb74d80cf2ff89649dbfda.pdf (consultado a 22.11.17)
- Brown, L., 2016. Biden: ‘Terrorism Is Not An Existential Threat’ to America. *CNS News*. Disponível em <https://www.cnsnews.com/blog/lauretta-brown/biden-terrorism-not-existential-threat-america> (consultado a 23.05.18)
- Buzan, B., 2002. As implicações do 11 de Setembro para o estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, 24(2), pp. 233-265. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292002000200001&script=sci_abstract&tlng=pt (consultado a 22.11.17)
- Carrapiço, H., 2005. As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. *Relações Internacionais* n°6, pp. 127-142. Disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_HCarrapico.pdf (consultado a 2.11.17)
- CEP, 2017. France: Extremism & Counter Extremism Report. *Counter Extremism Project*. Disponível em https://www.counterextremism.com/sites/default/files/country_pdf/FR-08092017.pdf (consultado a 7.01.18)
- Coats, D., 2017. Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. Senate Select Committee on Intelligence. Director of National Intelligence. Disponível em <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf> (consultado a 4.03.18)

- Comissão Europeia, 2015. Special Eurobarometer 432: Europeans' attitudes towards security. Disponível em http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_en.pdf (consultado a 26.11.17)
- Crenshaw, M., 2000. The psychology of terrorism: an agenda for the 21st century. *Political Psychology*, 21(2), pp. 405-420. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/3791798> (consultado a 18.10.17)
- Crenshaw, M., 2015. There is No Global Jihadist Movement. *The Atlantic*. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/there-is-no-global-jihadist-movement/387502/> (consultado a 18.10.17)
- CREST, 2017. Glossary: Islamic Extremism Material. CREST – Centre for Research and Evidence on Security Threats. Disponível em <https://crestresearch.ac.uk/resources/glossary-islamic-extremist-material/> (consultado a 26.05.18)
- CTED, 2005. Frequently asked questions about UN efforts to combat terrorism. CTED – Counter-Terrorism Executive Directorate. United Nations Department of Public Information. Disponível em http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/CTED_FAQs.pdf (consultado a 23.05.18)
- Cymerman, H. e Oreg, A., 2018. “Introdução geral à ideologia islâmica”. In: H. Cymerman e A. Oreg (eds.), *O Terror entre Nós: a ameaça do terrorismo islamista ao modo de vida ocidental*. Porto: Porto Editora, pp. 15-17.
- De Castella, T., 2012. How did we forget about mutually assured destruction? *BBC News*. Disponível em <http://www.bbc.com/news/magazine-17026538> (consultado a 26.11.17)
- DN, 2008. 11 de Março: o ataque terrorista em Madrid. *Diário de Notícias*. Disponível em <https://www.dn.pt/dossiers/mundo/11-de-marco/noticias/interior/11-de-marco-o-ataque-terrorista-em-madrid-1034585.html> (consultado a 28.12.17)
- EPRS, 2015. Counter-terrorism funding in the EU budget. *European Parliamentary Research Service*, pp. 1-7. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559490/EPRS_BRI\(2015\)559490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559490/EPRS_BRI(2015)559490_EN.pdf) (consultado a 25.11.17)
- EPRS, 2016. Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Briefing – Implementation Appraisals. *European Parliamentary Research Service*, pp. 1-7. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI\(2016\)581393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI(2016)581393_EN.pdf) (consultado a 25.11.17)
- EUR-Lex, 2008. Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=en> (consultado a 23.05.18)
- EUR-Lex (s/data). Cláusula de Defesa Mútua. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual_defence.html?locale=pt (consultado a 7.01.18)
- Euronews, 2017. Madrid presta homenagem às vítimas dos atentados de 11 de março de 2004. *Euronews*. Disponível em <http://pt.euronews.com/2017/03/11/espanha-madrid-presta-homenagem-as-vitimas-dos-atentados-de-11-de-marco-de-2004> (consultado a 29.12.17)
- Faria, F., 2007. O Papel dos Média na Luta Contra o Terrorismo: que Cobertura Mediática dos Atos Terroristas?. *Nação e Defesa* nº117, pp. 155-177. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1206/1/NeD117_FatimaFaria.pdf (consultado a 15.09.17)

- France Diplomatie (s/data). Counter-terrorism in France. *Gouvernement Française*. Disponível em <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/terrorism/> (consultado a 19.09.17)
- Freitas, A., 2017. Terrorismo: O que faz alguém querer (tanto) lutar e morrer? *Público*. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/09/05/ciencia/noticia/terrorismo-o-que-faz-alguem-quer-tanto-lutar-e-morrer-1784339> (consultado a 5.10.17)
- Fukuyama, F., 1992. *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- Gallie, W., 1956. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56(1), pp. 167–198. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/4544562> (consultado a 7.11.17)
- Gerschenfeld, A., 2015. Dizer que estes fanáticos nada têm a ver com o Islão é o cúmulo do politicamente correcto e é contraproducente. *Público*. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/01/27/ciencia/noticia/dizer-que-estes-fanaticos-nada-tem-a-ver-com-o-islao-e-o-cumulo-do-politicamente-correcto-mas-e-contraproducente-1683399> (consultado a 5.10.17)
- GOV.UK (s/data). Recognising the terrorist threat. *UK Government*. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/recognising-the-terrorist-threat/recognising-the-terrorist-threat> (consultado a 5.02.18)
- GOV.UK, 2016. Guidance – Procedures for handling bomb threats. Actions to be taken on receipt of a bomb threat. *UK Government*. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/552301/Bomb_Threats_Form_5474.pdf (consultado a 5.02.18)
- Grey, S., 2015a. “Introdução: O Espião que Explodiu”. In: S. Grey (ed.), *A Nova Era na Espionagem Mundial: Os espões e os novos métodos de segurança*. Lisboa: Clube do Autor Editora, pp. 13-31.
- GTI, 2015. Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. *Institute for Economics and Peace*. Disponível em <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> (consultado em 27.01.18)
- GTI, 2017. Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. *Institute for Economics and Peace*. Disponível em <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf> (consultado em 27.01.18)
- Heywood, A., 2003. “Religious Fundamentalism”. In: A. Heywood (ed.), *Political Ideologies. An Introduction* – 3rd edition. New York: Palgrave Macmillan, pp. 235-255.
- Heywood, A., 2011. “Terrorism”. In: A. Heywood (ed.), *Political Ideologies. An Introduction* – 3rd edition. New York: Palgrave Macmillan, pp. 282-302.
- Hoffman, B., 2015. ISIS has studied the past successes of terrorism all too well. *AEON*. Disponível em <https://aeon.co/ideas/political-leaders-say-terrorism-doesn-t-work-they-re-wrong> (consultado a 8.02.17)
- Homeland Security (s/data). If you see something, say something. *Department of Homeland Security* – USA. Disponível em <https://www.dhs.gov/see-something-say-something#> (consultado a 4.02.18)
- Huff, C. e Kertzer, J., 2017. How the Public Defines Terrorism. *American Journal of Political Science*, 62(1), pp. 55-71. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ajps.12329> (consultado a 28.05.18)
- ICSR, 2008. “The Islamist Militant Movement”. Recruitment and Mobilization for the Islamist Militant Movement in Europe”. *ICSR – The International Centre for the Study of Radicalisation and*

- Political Violence*, pp. 11-17. Disponível em http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1234516791ICSREUResearchReport_Proof1.pdf (consultado a 4.02.18)
- ICSR, 2010. Countering Online Radicalisation – A Strategy for Action. *ICSR – The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*. Disponível em <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf> (consultado a 12.09.17)
- Jenkins, S., 2013. The real threat to our way of life? Not terrorists or faraway dictator, but our own politicians and securocrats. *The Guardian*. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentsfree/2013/aug/27/real-threat-terrorist-politicians-national-security> (consultado a 4.02.18)
- Joffé, G., 2016. Global Jihad and Foreign Fighters. *Small Wars & Insurgencies*, 27(5), pp. 800-815. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592318.2016.1208284?journalCode=fswi20> (consultado a 15.11.17)
- Judt, T., 2008. “Introdução: o mundo que perdemos”. In: T. Judt, (ed.), *O Século XX Esquecido: Lugares e Memórias*. Lisboa: Edições 70, pp. 13-38.
- Kentish, B., 2017. Terror attacks receive five times more media coverage if perpetrator is Muslim, study finds. *The Independent*. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/world-0/terror-attacks-media-coverage-muslim-islamist-white-racism-islamophobia-study-georgia-state-a7820726.html> (consultado a 8.03.18)
- Khosrokhavar, F., 2006. “Terrorism in Europe”. In: D. Hamilton (ed.), *Terrorism and International Relations*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-37.
- King, M. e Taylor, D., 2011. The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence. *Terrorism and Political Violence*. 23(4), pp. 602-622. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/232843750_The_Radicalization_of_Homegrown_Jihadists_A_Review_of_Theoretical_Models_and_Social_Psychological_Evidence (consultado a 3.10.17)
- Lamar, J., 1976. *Escolas do Terrorismo*. Lisboa: Área, Página, Contracapa
- Laqueur, W., 2001. *A History of Terrorism*. New York: Transaction Publishers.
- Lemos Pires, N., 2012. Terrorismo, uma ameaça perene. *Revista Militar* n°2525/2526, pp. 1-19. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/714> (consultado a 3.05.18)
- Lemos Pires, N., 2016. *Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e Estratégias para Vencer Grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. Alcochete: Nexo Literário.
- Martins, R., 2010. Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. *IDN Cadernos* n°1, pp. 7-115. Disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf (consultado a 21.12.17)
- Matos, H., 2016. “Ameaças à Segurança Interna”. In: J. Matos (ed.), *Terrorismo e Contraterrorismo: Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, pp. 157-210.
- Mecklin, J., 2017. It is two and a half minutes to midnight – 2017 Doomsday Clock Statement. *Science and Security Bulletin of the Atomic Scientists*. Disponível em <https://thebulletin.org/sites/default/files/Final%202017%20Clock%20Statement.pdf> (consultado a 17.02.18)
- Meir, A., 2018. ISIS’s Media Network in the Era after the Fall of the Islamic State. *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center*. Disponível em <http://www.terrorism-info.org.il/en/isiss-media-network-era-fall-islamic-state/> (consultado a 29.01.18)

- Morgan, M., 2004. The Origins of the New Terrorism. *Parameters*, 24(1), pp. 29-43. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/0536/bb3ff4d171e601c17c181313796ab62f2ea6.pdf> (consultado a 26.10.17)
- Morris, E. e Hoe, A., 1987. *Terrorism: Threat and Response*. London: MacMillian Press.
- Mueller, J., 2010. “Reacting to Terrorism: Probabilities, Consequences and the Persistence of Fear”. In: R. Reuveny e W. Thompson (eds.), *Coping with Terrorism: Origins, Escalation, Counterstrategies, and Responses*. New York: Suny Press, pp. 369-383.
- NCTV, 2014. *Global Jihadism: Analysis of the Phenomenon and Reflection on Radicalisation*. National Coordinator for Security and Counterterrorism. Dutch Ministry of Security and Justice. Disponível em https://english.nctv.nl/binaries/globaljihadism-uk-webversie_tcm32-83525.pdf (consultado a 29.12.17)
- NCTV (s/data). *Jihadism (violent extremism)*. National Coordinator for Security and Counterterrorism. Dutch Ministry of Security and Justice. Disponível em <https://english.nctv.nl/organisation/counterterrorism/to-counter-terrorism/Jihadism/index.aspx> (consultado a 29.12.17)
- Neumann, P., 2014. “Defining Jihadism”. In: ICSR, *The New Jihadism – A Global Snapshot*. Disponível em <http://www.icsr.info/wp-content/uploads/2014/12/ICSR-REPORT-The-New-Jihadism-A-Global-Snapshot.pdf> (consultado a 21.12.17)
- Nowrasteh, A., 2017. Fatalities and the Annual Chance of being Murdered in a European Terrorist Attack. *CATO Institute*. Disponível em <https://www.cato.org/blog/european-terrorism-fatalities-annual-chance-being-murdered> (consultado a 27.05.18)
- NPCC (s/data). Stay Safe – RUN, HIDE and TELL. *National Police Chief’s Council*. Disponível em <http://www.npcc.police.uk/NPCCBusinessAreas/WeaponAttacksStaySafe.aspx> (consultado a 4.02.18)
- Ockrent, C., 2006. “Media and Terrorism”. In: D. Hamilton (ed.), *Terrorism and International Relations*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 73-80.
- ONU, 2004. *A More Secure World: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change. Disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf (consultado a 25.05.18)
- Peoples, C. e Vaughan-Williams, N., 2010. “Introduction: Mapping critical security studies, and travelling without maps”. In: C. Peoples e N. Vaughan-Williams (eds.), *Critical Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge, pp. 1-13.
- Pequenino, K., 2017. Twitter encerra 377 mil contas em seis meses por promoção de terrorismo. *Público*. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/03/21/tecnologia/noticia/twitter-encerra-mais-de-376-contas-nos-ultimos-seis-meses-1766033> (consultado a 21.09.17)
- Pereira, J., 2012. The Changing Role of Intelligence since 9/11: Lessons For Governments, Industry and the Public. *AFCEA Conference – Brussels – 21 September*. SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa. Disponível em <https://www.sirp.pt/media/2018/05/afcea-conference.pdf> (consultado a 16.05.18)
- Pinéu, D., 2011. The West and the Rest: Reflexões sobre uma década de “Guerra Contra o Terror”. *Relações Internacionais* n°31, pp. 19-21. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n31/n31a06.pdf> (consultado a 12.09.17)

- Ranstorp, M., 2007. “Introduction: Mapping Terrorism Research – Challenges and Priorities”. In: M. Ranstorp (ed.), *Mapping Terrorism Research: state of the art, gaps and future direction*. New York: Routledge, pp. 1-29
- Rapoport, D., 2004. “The Four Waves of Modern Terrorism”. In: A. Cronin *et al.* (eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington D.C.: Georgetown University Press, pp. 46-73. Disponível em http://www.iwp.edu/docLib/20140819_RapoportFourWavesofModernTerrorism.pdf (consultado a 26.10.17)
- Reis, B., 2016. Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO: o caso do Daesh. *Nação e Defesa* nº143, pp. 43-58.
- Renard, T., 2017. “Terrorism and Counterterrorism in Continental Europe”. In: *ASPI CTPC Counterterrorism Yearbook 2017*. ASPI CTPC – Australian Strategic Policy Institute. Counter-Terrorism Policy Center, pp. 75-86. Disponível em <https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/ASPI-Counterterrorism-YB2017.pdf?fEgqIINW0oXdFfmP0XXGwNdTrZsccztzu> (consultado a 7.01.18)
- Reuters, 2017. Johnson says Islamist terrorism not an existential threat to UK. *Reuters*. Disponível em <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-britain/johnson-says-islamist-terrorism-not-an-existential-threat-to-uk-idUKKBN1E11JC?il=0> (consultado a 23.05.18)
- Ribeiro, N., 2014. Atentados de 11 de Março em Madrid planeados três anos antes no Paquistão. *Pública*. Disponível em <https://www.publico.pt/2014/03/11/mundo/noticia/atentados-de-11-de-marco-em-madrid-planeados-no-paquista-em-finais-de-2001-1627764> (consultado a 29.12.17)
- Seminário Internacional NOVA, IDN, SIRP, 2016. Estratégias de Comunicação no contexto do terrorismo. Informação registada presencialmente a 10 de Outubro de 2016. Auditório da Reitoria da Universidade NOVA de Lisboa. Programa disponível em <http://www.novaims.unl.pt/estrategias-de-comunicacao-no-contexto-do-terrorismo> (consultado a 5.10.17)
- Shamieh, L. e Szenes, Z., 2015. The Propaganda of ISIS/DAESH through the Virtual Space. *DATr – Defence Against Terrorism Review*, 7(1), pp. 7-30. Disponível em http://www.coedat.nato.int/publication/datr/volume10/02-ThePropaganda_of_ISIS_DAESH_through_VirtualSpace.pdf (consultado a 2.10.2017).
- SIC Notícias, 2017. 20 milhões estão a morrer à fome em África. Disponível em <http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2017-03-23-Mais-de-20-milhoes-estao-a-morrer-a-fome-em-Africa> (consultado a 24.11.17)
- Simcox, R., 2017. *The Islamic State's Western Teenage Plotters*. CTC – Combating Terrorism Center. Disponível em <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-islamic-states-western-teenage-plotters> (consultado a 12.09.17)
- Sinai, J., 2007. “New Trends in Terrorism Studies: Strengths and weaknesses”. In: M. Ranstorp (ed.), *Mapping Terrorism Research: state of the art, gaps and future direction*. New York: Routledge, pp. 31-50.
- Taylor, A., 2014. The Soviet War in Afghanistan, 1979-1989. *The Atlantic*. Disponível em <https://www.theatlantic.com/photo/2014/08/the-soviet-war-in-afghanistan-1979-1989/100786> (consultado a 4.01.18)
- TE-SAT, 2007. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*. EUROPOL. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report> (consultado a 27.10.17)

- TE-SAT, 2008. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*. EUROPOL. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2008-eu-terrorism-situation-trend-report> (consultado a 27.10.17)
- TE-SAT, 2016. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2016*. EUROPOL. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (consultado a 27.10.17)
- TE-SAT, 2017. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2017*. EUROPOL. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situationand-trend-report-te-sat-2017> (consultado a 27.10.17)
- Thatcher, M., 1985. Speech to American Bar Association: (“we must try to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend”). *Margaret Thatcher Foundation*. Disponível em <https://www.margaretthatcher.org/document/106096> (consultado a 25.05.18)
- Tincq, 2007. “Islão”. In: Tincq (ed.), *As Grandes Religiões do Mundo: Judaísmo, Cristianismo, Islão*. Lisboa: Edições Texto & Grafia, pp.302-375
- Townshend, C., 2002. “The trouble with terrorism”. In: C. Townshend (ed.), *Terrorism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-19.
- TSF, 2018. Terrorismo “é também uma ameaça aos portugueses”. *TSF*. Disponível em <https://www.tsf.pt/politica/interior/mne-alerta-que-terrorismo-e-tambem-uma-ameaca-aos-portugueses-9222106.html> (consultado a 29.03.18)
- UE, 2016. *European Union Global Strategy – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. EEAS. Disponível em http://www.eecas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (consultado a 17.11.17)
- UNESCO, 2017. *Terrorism and the Media: A Handbook for Journalists*. UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002470/247074E.pdf> (consultado a 28.05.18)
- US Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, 2002. *Patterns of Global Terrorism 2001*. The Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism. US Department of State. Disponível em <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002/pdf/index.htm> (consultado a 17.11.17)
- Veldhuis, T. e Staun J., 2009. *Islamist Radicalization: A Root Cause Model*. *Netherlands Institute of International Relations*. Clingendael, pp 1-93. Disponível em http://www.diis.dk/files/media/publications/import/islamist_radicalisation.veldhuis_and_staun.pdf (consultado a 27.10.17)
- Weinberg *et al.*, 2012. “The challenges of conceptualizing terrorism”. In: J. Horgan e K. Braddock (eds.), *Terrorism Studies: a reader*. London: Routledge, pp. 76-90.
- Westwood, S., 2016. Obama: Terrorism doesn’t ‘pose an existential threat to our nation’. *Washington Examiner*. Disponível em <https://www.washingtonexaminer.com/obama-terrorism-doesnt-pose-an-existential-threat-to-our-nation> (consultado a 23.05.18)
- Williams, P., 2008. “Security Studies: An Introduction”. In: P. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge, pp. 1-12.
- Wright-Neville, D., 2012. “Global Terrorism”. In: R. Devetak *et al.* (eds.), *An Introduction to International Relations*. New York: Cambridge University Press, pp. 398-412.

ANEXO A – Evolução histórica do terrorismo e o debate entre o “velho” e o “novo” terrorismo

Evolução Histórica do Terrorismo: No entender de David C. Rapoport, uma vaga corresponde a um “ciclo que ocorre num determinado período e caracteriza-se por fases de contração e expansão” cujo elemento definidor é o seu carácter internacional e de interdependência. Cada uma tem uma duração aproximada de 40 a 45 anos, porém a sua duração é difícil de estimar.

Vaga	Época	Tipo	Local	Tática ou método	Grupos (ex.)
1. ^a vaga	1880- -1920	Anarquista	Europa	Assassínios de altas figuras estatais Assaltos a bancos Colocação de bombas em espaços públicos	Narodya Volya
2. ^a vaga	1920- -1960	Nacionalista (ou anticolonialista)	Europa; Palestina/ Israel...	Guerra de guerrilha Guerra de guerrilha contra a polícia em particular	IRA; ETA
3. ^a vaga	1960- -1979	Nova esquerda	América Latina; EUA; Europa; Médio Oriente...	Guerra de guerrilha; sequestros de aviões; raptos; assassínios de líderes políticos, diplomatas...etc.	ETA; IRA; RAF; LITTE
4. ^a vaga	1979-	Religioso	Global	Bombistas suicidas; Uso de camiões; Uso de explosivos (i.e. artefacto explosivo improvisado)	Al-Qaeda; Daesh e afiliados; Hamas; PKK; Boko Haram...etc.

Debate entre o “Velho” e o “Novo” Terrorismo

	“Velho” Terrorismo	“Novo” Terrorismo
Modo operacional	Dentro de fronteiras	Transnacional ou internacional
Motivos	Ideologia nacionalista	Fanatismo religioso
Táticas	Violência “contida” / orientada	Uso de violência extrema
Atitude no Sistema Internacional	“Afirmção” (procura de legitimação)	“Ameaça”

Fontes: Elaboração própria com apoio de Rapoport (2004); Crenshaw (2000); TE-SAT (2017).

Painel 2

POLÍTICA EXTERNA

Russia and the Middle East: Revisiting the History and Propaganda in Kremlin-Assad Relations

João Lyle Martins Luce

1. Introduction

In the past century since the First World War, propaganda has become synonymous with deceit. During this time, intellectuals and writers such as Edward Bernays have tried to redeem propaganda and argue in favor of a more sympathetic view of this subject, even going so far as to claim “that propaganda is the modern instrument by which [intelligent men] can fight for productive ends and help to bring order out of chaos” (Bernays, 2005, p. 168). This view, while partially correct, does not permit a full understanding of propaganda. The manipulation of symbols and language with the purpose of guiding minds to predetermined conclusions is just as much a tool for chaos as it is a force for order. Disregarding multifaceted discourse and falsifiability, propaganda serves to promote a solution at the expense of other approaches. Despite its possible application through scientific means, propaganda is an art of anti-science.

Adolf Hitler stated in his sixth chapter of *Mein Kampf*: “Propaganda’s task is, for instance, not to evaluate the various rights, but far more to stress exclusively the one that is to be represented by it. It has not to search into truth as far as this is favorable to others, in order to present it then to the masses with doctrinary honesty, but it has rather to serve its own truth uninterruptedly” (Hitler, 1941, p. 236).

The ability to guide public opinion is an essential component of governance. A great importance has been given to the implementation of propaganda in governments of the past and present. Those in charge of its development and deployment wield a great deal of influence over society. Joseph Goebbels, a close friend and confidant of Adolf Hitler, was Minister of Propaganda. Kim Yo-Jong, sister of North Korean Supreme Leader Kim Jong-Un, is the current director of the Korean Worker’s Party Propaganda and Agitation Department. This is the same office former Supreme Leader Kim Jong-Il held before his accession to power. The prestige of these positions is illustrative of the value of propaganda. In the West, Public Relations (PR) firms, news media, press secretaries, and ministers of information form the faces of private and public organizations that attempt to carefully manage the opinions of the people.

Propaganda takes countless forms and presents a challenge for those who wish to categorize or simplify its nature in a structured way. Numerous approaches have been

made to understand this field, from the dialectics of Jacques Ellul (1973), the economic and practical positions of Edward Bernays (2005), the comprehensive approaches of Harold Lasswell (1927), to Joseph Nye's (2004) macro-political conceptions of soft and hard power. The study is of course not limited to those who strictly seek to understand propaganda itself.

The foundations of propaganda may also be explored with, for instance, E.D. Hirsch's (1988) conception of a "cultural literacy." This cultural literacy being the common symbols that are shared by a society and the degree to which people can interpret them. Consciously and unconsciously, a propagandist may understand and eventually manage the collective attitudes of a targeted audience.

In the contemporary world, propaganda has become integral to the success of foreign policy. In the twenty-first century, technology has provided powerful avenues through which a propagandist may reach his audience across vast distances in an instant. The multi-polarization of information sources and the complexity of contemporary conflicts has made the understanding of propaganda an absolute necessity if it is to be countered or even harnessed.

There are few wars in the 2010s that can compare to the tragedy that is the Syrian War. Far from the civil war it purported to be at its inception, the war has dragged in a devastating amount of foreign actors that seek to fulfill their own interests in the region. The war in Syria can trace its origins to a variety of sources both short and long-term.

Among short-term causes are the "Arab Spring" and the subsequent foreign interference in the violence that erupted. Chief among the aforementioned foreign actors are the United States, Turkey, the Gulf States, Iran, and Israel. The Russian intervention, the saving grace of Syrian President Bashar al-Assad, has been a critical part of the war. Russia and Syria enjoy an enduring relationship that has stood the test of time.

The long term causes include the partition of the Ottoman Empire and the inherently unstable state of Syria. This is a country that amounts to a complex demographic landscape of ancient peoples that, since World War II, have suffered through an endless series of military *coups d'état*.

To understand the perspectives, the reasons for cooperation and how each country justifies its actions means to delve into the history of each nation. The significant events, the prestige of the past, the claims of the present, all of these ideas are fundamental to the creation of propaganda. These are the core symbols and narratives that a propagandist evokes to elicit a response from the people, be their intention to demoralize or encourage.

2. History of Syrian and Russian Relations

In the years after the Bolshevik revolution, the Soviet newspaper *Pravda* revealed the secret deals Tsar Nicholas II's government made with his western allied partners, one such arrangement being the now infamous Sykes-Picot agreement. This arrangement delineated the European spheres of influence over the Ottoman Empire. This agreement would not see its fulfillment until the conclusion of the Greco-Turkish War after which

the 1923 Treaty of Lausanne finally established, among other nations, the frontiers of Turkey which officially granted European control over Mesopotamia. Quataert (2008) stresses that the old administrative boundaries of the Ottoman Empire had little influence on the new map of the Levant.

France had been interested in expanding its influence into Syria and Lebanon since the time of Napoleon Bonaparte. Rogan (2012) asserts that the end of the Ottoman Empire provided France with the opportunity it desired, however the French objectives were in direct confrontation with the desires of locals who sought *de facto* independence as a goal and not mere subservience to French colonial interests. The French position was further complicated with the declarations of the All Syrian Congress of 1919 that not only welcomed Lebanese representatives against French wishes but also espoused the concept of a Greater Syria that encompassed the Levant. The boundaries of Greater Syria evoke the old Rashidun province of *Bilad al-Sham*, “the land of the left hand.”

The Congress went so far as to declare its independence in 1920 to dissuade European mandatory interference, to no avail. While there were Lebanese who opposed the unilateral declaration of the Syrian Congress and hoped for French assistance to create a free Lebanon, the experience with the self-interested and heavy-handed French policy quickly turned public opinion against the European power that a few years prior had been expected to herald the independence and political maturation of the newborn countries of the Levant.

It was from this frustration against European hegemony that the Ba’ath Party, the “Party of Rebirth”, was formed in the 1940s by Michel Aflaq and Salah al-Din Bitar. According to Kerevan (2003), the party supported Arab nationalism, a classless society, nationalized industry, and racial unity. During the Second World War members were involved in numerous protests against the French colonial government. This occurred simultaneously along with the Nazi German-supported rebellions in Iraq against the British presence. At the end of World War 2, the French mandate in Syria officially ended with the latter’s introduction into the United Nations.

Independence did not signify the end of Syria’s troubles. From 1949 to 1955 Syria changed leadership five times (Rogan, 2012, p. 384). The US’s Central Intelligence Agency directly instigated several of these coups, as it had throughout other countries in the Middle East (Kennedy, 2016). A fleeting union with Nasser’s Egypt under the United Arab Republic ended in 1961 with Syria’s unilateral separation from the union by army officers. By 1963 the Ba’ath Party had risen from its time as an underground movement (and legitimate political party during a democratic period) and took control of Syria in a coup d’état. As a result of its opposition to Israel and its past experience with American interference, Syria firmly placed itself in orbit around the Soviet sphere.

In the 1950’s the threat of the American-led Baghdad Pact convinced the Soviet Union to strengthen ties to Syria, an opponent of the agreement. Up until that point, the USSR’s focus had been on Turkey, Egypt, Afghanistan, and Iran. In 1955 the first Soviet arms deal was struck with Syria. Despite this, Syria was not a top priority of the Soviet strategy in the Middle East, as Egypt held a much greater consideration in the Soviet

strategy up until President Anwar Sadat's visit to Israel in 1977. Despite its relative secondary importance to its benefactor, from the 1960's onward, Syria grew to become almost entirely reliant on Soviet assistance (Karsh, 1988; Ramet, 1990).

In 1966 the Syrian Ba'ath Party suffered an internal coup which led to a break in relations with the Iraqi Ba'ath branch. Salah Jadid led this left-wing Ba'ath faction until 1970 when the Minister of Defense, Hafez al-Assad, usurped power in a coup. Before taking office Hafez al-Assad criticized Syrian dependence on the Soviets, claiming that alignment with the Soviets turned Syria from a breadbasket to a wasteland, while the Soviets in turn supported Khaled Bakdash's Syrian Communist Party which had been tolerated by the Syrian government. President Assad's rise to power did not result in a split, as the Syrian position against Israel and its occupation of Syrian soil made overtures towards the American government untenable. Early into President Assad's government in 1971, two arms deals worth \$700 million were struck between the USSR and Syria (Karsh, 1988, pp. 8-9). Syria also received assistance and weaponry from other Warsaw Pact nations (Ramet, 1990). The cooperation would only increase from there.

The 1970s would be a difficult time of trials for the Soviet-Syrian relationship. This decade would be witness to the October War and the beginning of the Lebanese Civil War. Soviet policy avoided the encouragement of Egypt and Syria's military ambitions. In Henry Kissinger's words: "Sadat, Algerian President Boumedienne, Syrian President Assad, whatever their differences, agreed that Moscow had been grudging in its support for the Arab cause, slow in its delivery of arms, and eager to press for a ceasefire from the first day of war" (Ramet, 1990, p. 97). Despite the actions of the Soviets, the October War and the subsequent Syrian-Egyptian defeat resulted in the slide of Egypt out of the Soviet sphere and the reopening of diplomatic relations between Israel and Syria, which had been terminated since the "Six-Day War" of 1967. These events forced the Soviet Union to seek closer relations with Syria, tilting the balance in President Assad's favor. This was especially evident in 1980 when the Soviet Union and Syria signed a Treaty of Friendship signaling the closeness between the Soviets and Syrians. A decade prior the Soviet Union had been reticent in its willingness to sign such a contract with Syria.

Syria's intervention in the Lebanese Civil War in 1976 was a product of Syria's concern over a possible balkanization of the multi-ethnic and multi-religious Lebanon. Contributing to the Syrian perspective of Lebanon was the possible eventual creation of the "Greater Syria" that had been envisioned decades before in the All Syrian Congress of 1919. Among the top concerns of the Syrian command in the war was to mediate the conflict between Islamic leftists and the Christian right in Lebanon while avoiding an Israeli intervention.

While the Assad government had some successes, namely the evacuation of PLO forces from Tripoli and the American retreat after the embassy and Marine barracks attacks, the war fundamentally had negative consequences for Syria. Due to its occupation of Lebanese territories and opposition to the PLO and Gulf States, Syria found itself isolated from the Arab world. The strong resentment especially from Sunnis in Syria against the Alawite-Christian alliance in Lebanon resulted in large-scale protests

that threatened the stability of Syria that were ended through aggressive military action on dissenters. According to the CIA, one such crackdown resulted in the deaths of thousands in Hamah in 1982 (CIA, 1986, p. 13).

The general strategy between Damascus and Moscow during the Soviet era was very flexible. Syria was provided with military and economic assistance while the Soviet Union gained access to bases, ports, an arms market, and diplomatic support. Both powers enabled each other's objectives to the best extent of their abilities and interests while still maintaining an independent diplomatic policy. The ability to converge and diverge freely on issues is exemplified in events such as the Soviet invasion of Afghanistan, which Syria supported in the UN, and the Iran-Iraq war, where Damascus and Moscow supported opposing sides but still found their relationship useful for diplomatic benefit (Karsh, 1988).

It is necessary to contextualize this relationship within the greater picture of super-power competition in the Cold War. The American government and its secret intelligence services are widely known for supporting coups and rebellions throughout the world to achieve policy objectives, much like their Soviet competitors. Syria was no different. In the 1980's the CIA's Director of Global Issues stated "If Sunnis gained power [in Syria], Moscow's position would be weaker because of Sunni resentment of Soviet support for the Alawis." The report went further in its assertions, claiming "we judge that US interests in Syria probably would be best served by a Sunni regime as it might well include relative moderates interested in securing Western aid and investment. Such a regime probably would be less inclined to escalate tensions with Israel" (CIA, 1986, pp. 3-4). The Assad government's position supporting a united Palestine under a single-state solution (rather than two states, Palestinian and Israeli) in the Levant, coupled with the tensions generated by Israel's annexation of the Golan Heights, made detente between Ba'ath Syria and the Zionists a difficult, almost impossible task.

Despite this daunting challenge, efforts were actively made to avoid war. According to former Russian Foreign Minister Yevgeny Primakov, the Soviet Union and the United States "expended great efforts to bring stability to the Middle East" refusing "to allow a situation to develop in which they might get drawn into a direct military conflict with each other" (Primakov, 2009, p. 163). Karsh's (1988) summary of Soviet strategy in regards to Syria face to face with the West was that the Soviet approach was structural and regional as opposed to the circumstantial and global Western perspective.

President Hafez Assad asserted that Israel had "aspirations beyond Palestinian territory. [...] Israel aspires to the establishment of a state from the Nile to the Euphrates." (Prager et al., 1989, p. 36) President Assad's concerns could certainly not have been allayed by articles published by advisors to the Israeli government such as Oded Yinon's "A Strategy for Israel in the 1980s", published in *Kivunim*, which advocated for the ethnic and religious partition of states neighboring Israel including Syria.

The American government's intentions were viewed with much skepticism by President Assad. Syrian media channels commented "the difference between the policies of the US Democratic and Republican parties is that the former has no clear feature or

specific identity, while both search for a solution at the expense of Arab rights and territories” (Karsh, 1988, p. 42). This of course did not mean that there weren’t pro-western members of Assad’s government such as the western-educated Minister of Economy Muhammad Imadi. President Assad asserted that Syria was non-aligned, but this relative neutrality did not signify that Syria couldn’t pursue relationships with powers it considered friendly. In President Assad’s words: “Syria befriends those who befriend it and is hostile to those who are hostile to it” (Karsh, 1988, p. 48).

The 1990s were a decade of change and retreat on several diplomatic fronts. With the collapse of their Soviet benefactors, President Assad courted American support and provided assistance against Saddam Hussein’s Iraq, again much to the chagrin of Syrians. Russian strategy and ambition would return in force after Yevgeny Primakov’s tenure as Foreign Minister that began in 1996. In the year 2000, President Hafez al-Assad died and his son, Bashar al-Assad, was elected president of Syria.

President Bashar al-Assad’s incumbency would be as controversial as his father’s. Key events such as the assassination of Lebanese Prime-Minister Rafic Hariri, the withdrawal of Syrian forces from Lebanon, and later the Syrian War would be difficult trying times for the soft-spoken President of Syria.

In 2011 the Arab Spring protests deposed long standing political figures in the Middle East and North Africa such as Libya’s Moammar Qaddafi and Egypt’s Hosni Mubarak. For a time it seemed President Assad was next, but a complex system of clan alliances, intelligence apparatuses, militia forces, combined with conventional forces like the Syrian Arab Army, Hezbollah, Iranian military, and the Russian armed forces helped turn the tide of the war and preserved President Assad’s office against interests both local and international that sought to remove him (Napoleoni, 2015).

A tangled web of local fighters, foreign financiers, and interventionists proves to be a difficult issue to approach. These interests include powers such as Turkey, that seeks to establish a friendly client state in Syria (Hersh, 2014); Israel, which has repeatedly expanded its territory and sent military incursions against President Assad’s forces and infrastructure; the Gulf States, who finance and provide support to multiple fighting forces both officially and unofficially; and of course the Americans who currently illegally occupy Syrian soil without a declaration of war from congress. All these powers hope to knock Assad from power and deprive both the Russians and Iranians from a valuable ally in the Levant (Napoleoni, 2015, p. 14, p. 39, p. 42, p. 100). What has been achieved so far is a *de facto* partition of Syria similar to what was envisioned in the Yinon plan.

Compounding the serious issues facing Syria is a profoundly sectarian and divided society. Syria, unlike its neighbor Iraq, is majority Sunni but ruled by a decidedly Alawite government. The Kurds to the northeast have a profound desire to establish their own independence, to the concern of neighboring countries with meaningful populations of Kurds. Among the multitudes of peoples living in this troubled region are Yazidis, Druze, and Christians all spread throughout the countryside like olive drops on water.

3. Propaganda, a Tool for the Russo-Syrian Alliance

Throughout the period of both Assad administrations, propaganda has been a tool of immense value for the Syrians and their Russian allies. In Syria, newspapers such as the Ba'ath party's official media *Al-Ba'ath* and the Syrian Arab News Agency are controlled by the government through the Ministry of Information. The message of both Assad governments was also divulged through interviews in Western media outlets such as Time magazine and Radio Monte Carlo.

Regarding Russia's media, the current government oversees communication outlets through its regulatory body *Roskonnadzor* which imposes fines and closes media enterprises that do not obey Russian law. Among Soviet-era newspapers was the *TASS*, *Pravda*, *RIA Novosti*, *Radio Moscow*, *Izvestia*, the *New Times*, and *Krasnaya Zvezda*. While news outlets voiced slightly different narratives regarding the world in the Soviet Union's eyes, it is important to note that, according to defectors such as Yuri Bezmenov (GBPPR2, 2011), institutions like *RIA Novosti* were seventy percent staffed with agents of the KGB. Article 58 of the Soviet Criminal Code forbade "counter-revolutionary" activity, limiting free speech and independent thought (Herpen, 2016, p. 42).

This was a strictly controlled system from the top down that focused on the destabilization of public trust in capitalist society and an encouragement of trust in the totalitarian Soviet system. Espionage was a secondary concern in comparison to these so called "active measures", or *aktivnyye meroprjatya*. The focus of these measures, according to Bezmenov, was to demoralize an opponent through several means, most importantly through the infiltration of the educational system and media outlets. The ultimate purpose was to convince a generation to accept the "glories" of socialism and undermine the traditional political and social structures of a target nation (GBPPR2, 2011).

In more recent years, the internet and mass media news services have been utilized by both governments, both to portray their power as legitimate and benevolent and to attack perceived enemies. Such examples include the official YouTube channel of the Syrian president (PresidencySy) and Russia Today (RT), which is run by the Russian government, has a budget of around \$400 million, and employs thousands of people throughout many countries.

The overarching themes of Soviet-Syrian era propaganda focused on anti-imperialism, anti-colonialism, and anti-Zionism. In Jacques Ellul's (1973) terminology, this was an attempt to integrate believers in steadfast resistance and to agitate anger against the enemies, America and Israel. As seen previously, this was never a straightforward process. For instance, in response to President Hafez al-Assad's early 1970s critique of Soviet dependence, the *Krasnaya Zvezda* claimed that "the internal reaction [in Syria has] joined hands with imperialist circles, striving to interrupt the process of socialist transformation" (Karsh, 1988, p. 5). On the other hand, when the superpowers attempted to discuss the ongoing October War in 1973 in search of detente, the *Al-Ba'ath* was quick to criticize that "[the] Soviet-American accord comes at the expense of all weak and vanquished peoples" (Karsh, 1988, p. 11).

The Soviets participated in a delicate balancing act in the Middle East to manage their relations with their Syrian allies and the rest of the Arab world. During the Lebanese Civil War for instance, the *TASS* divulged the positions of Syrian and Soviet leaders regarding the war, stating that the “two sides expressed deep concern over the continuing crisis in Lebanon which is the result of plotting by the forces of imperialism and Zionism.” Once again the focus was on agitating against foes, but was this the full picture? Soviet support for Syria wavered in the face of the continued intervention, as *Krasnaya Zvezda* reported its concern for the “danger of foreign intervention in Lebanon” (Ramet, 1990, p. 111). *Pravda* and *Radio Moscow* admitted that Syria’s “decision [to invade] proved to be harmful to the Palestinian movement” (Karsh, 1988, p. 34).

Events such as the Soviet invasion Afghanistan on the other hand demonstrated the strength of Soviet-Syrian resolve, at least initially. Fascinatingly, this would require utilizing propaganda as a technique of diversion. In response to the Islamic Conference’s statements asking for the removal of Soviet troops from Afghanistan, the Soviet Union denounced “the continuing campaign of the imperialist forces, headed by the United States, which are exhibiting false concern for Islam, while at the same time supporting the seizure by Israel of Islamic temples in Jerusalem” (Karsh, 1988, p. 52). Syria supported the Soviet line in the United Nations.

In the Syrian War era, both governments have extensively used media cooperation to divulge the message of the Putin and Assad administrations. RT for instance has hosted interviews with President Bashar al-Assad and members of his cabinet. The Minister of Information, Adnan Mahmoud, spoke of what he believed were the lies that were spread about the war in international media circles, saying: “We know that 80% of the satellite channels dedicate 30 minutes of their news hour to Syria today. And a recent study shows that 90% of satellite coverage on Syria has nothing to do with the actual situation in the country. [...] This again proves that there is a real information war waged against Syria, with real facts being substituted with fabrications. These lies are the only way for them to achieve their objectives in their war against Syria” (RT International, 2018).

It is important to note that while there are concerted efforts by all factions to generate smear campaigns, propaganda does not strictly correlate with pure lies. Propaganda can use truth to influence subjects to accept preconceived beliefs. Truth is unfortunately difficult to parse within the information war in Syria. This universe of disputes includes, but is not limited to, accusations against the Assad administration and the Rebel’s use of chemical weapons, the military campaign in Aleppo, the nature of the White Helmets, military attacks on hospitals, mutilation and cannibalism among Free Syrian Army forces, the American presence in Syria, financiers of the Islamic State and other fundamentalist Muslim factions, and other innumerable controversies brought on by external interference which serve as a base on which propagandists develop arguments in favor or against a certain group.

This can be readily exemplified by Israel’s behavior in the Golan Heights. According to the Report of the Secretary-General on the United Nations Disengagement Observer

Force for the period from 2 March to 16 May 2017, “there has been a significant increase in interaction between Israel Defense Forces soldiers and individuals from the Bravo [Syrian Rebel] side [...] UNDOF observed 16 interactions between the Israel Defense Forces and unknown individuals during the reporting period [...] Unknown individuals, armed and unarmed, accompanied by mules, approached the Israel Defense Forces position and were met by and interacted with Israel Defense Forces personnel. In some instances, personnel and supplies were observed to have been transferred in both directions” (United Nations Security Council, 2017).

While the UNDOF report explicitly states that the nature of the exchanges cannot be verified, Efraim Halevy, the former director of Mossad, was less ambiguous in his explanation of alleged Israeli hospitalization of al-Qaeda aligned fighters in an interview with Al-Jazeera in May 2016: “It’s always useful to deal with your enemies in a humane way [...] I didn’t say there is no tactical [intention] [...] I think that unfortunately the rules of the game in Syria are such that you can do anything that is not possible to be done anywhere else.” When asked about hypothetically treating Hezbollah fighters in the same way as al-Nusra soldiers, Halevy responded in the negative, asserting that Hezbollah has a different account with Israel and that “Al-Qaeda, as far as I know, has not attacked Israel” (Al-Jazeera, 2016).

These unilateral actions and interventions on the part of its enemies have served to work in favor of Syria in the past. Avi Shlaim (2000) describes the consequences of the early 1990’s Israeli operation code-named Grapes of Wrath: “Israeli shells killed 102 refugees in the UN base in Qana. Israel admitted its error, but the pictures of the massacre, transmitted by the media throughout the world, gave Hizbullah a decisive moral victory. [...] Once again Hafez al-Assad benefited from an Israeli military action of which he was intended to be the victim.” (Shlaim, 2000, p. 561) America’s own status in contemporary Syria was succinctly stated by Democratic pollster John Anzalone: “We spent \$500 million training Syrian rebels and got nothing” (Wikileaks, 2015).

The Western, American-led perspective on the current Syrian conflict is described by Pernin *et al.* (2008) as a part of the US strategy termed as the “Long War.” Among the selected targets of the United States are *jihadists*, militant pseudo-national religious groups such as Hezbollah, and pan-Arab parties such as the Ba’ath, all of which are present in some way within the Syrian conflict. The American intervention seeks to stem the tide of these forces and prevent the success of the foreign policy aims of Russia and Iran who seek to maintain their influence through Assad (Pernin et al, 2008, p. xiii).

Another motivation for the Syrian international proxy war, in Robert Kennedy Jr.’s (2016) view, is connected to the development of oil pipelines. Strategically positioned in the crossroads of the Levant, Syria is a bridge between the East and the West. The construction of gas and oil pipelines from Arabia into Europe requires a path through Syria. The flow of oil and gas from the south-east into Europe would deliver a blow to Rosneft, Russia’s national oil company. In the same vein, Iranian and Syrian cooperation on hydrocarbon transportation westward to the Mediterranean constitutes a threat to Saudi Arabia, Qatar, and the UAE’s own economic prospects.

In his article “Syria: Another Pipeline War” Kennedy states: “Secret cables and reports by the U.S., Saudi and Israeli intelligence agencies indicate that the moment Assad rejected the Qatari pipeline, military and intelligence planners quickly arrived at the consensus that fomenting a Sunni uprising in Syria to overthrow the uncooperative Bashar Assad was a feasible path to achieving the shared objective of completing the Qatar/Turkey gas link. In 2009, according to WikiLeaks, soon after Bashar Assad rejected the Qatar pipeline, the CIA began funding opposition groups in Syria.” This theory as a central thesis on the cause of the Syrian conflict has been disputed by some journalists such as Paul Chochrane (2018) who argues that it ignores the chronology of the United States’ regime change policy which had already been in place by 2005, well before a supposed Qatari offer to Assad in 2009 of which allegedly there is no credible evidence.

The concerns of the Gulf States are not limited to economic matters. The absolute monarchies of the Middle East fear that a spread of popular movements could become a threat to their hold on power. Ribal al-Assad (2012), a relative of Syrian President Bashar al-Assad, wrote in the *India International Centre Quarterly* that the Gulf States are not merely anti-democratic and concerned with their grip on power. The Sunni Islamic monarchies encourage and hope to benefit from more sectarian violence throughout the Middle East. For instance, al-Assad claims certain Saudi Arabian channels have openly called for violence against Syrian ethnic minorities.

Turkey as well has intervened in the conflict, supporting Free Syrian Army groups throughout northern Syria sharing the hope of other powers such as Israel, the United States, and Saudi Arabia that Assad would soon fall and Syria could be reformed into a Turkish satellite state. According to American journalist Seymour Hersh (2014), this strategy has involved the development of a CIA weapons smuggling route out of Libya through Turkey and the delivery of chemical weapons into the hands of Free Syrian Army forces, but this latter assertion remains highly controversial and the Turks have consistently denied their involvement.

Taking this into consideration, it is understandable how President Assad and his administration continually denounce the foreign interventionism in much of the official government communications regarding the war effort. The strength of the relationship and the propaganda of Russia and Syria is greatly conditioned by the West’s behavior, exemplified but not limited to actions such as the expansion of NATO towards Russian borders, the intervention in Kosovo, the 2003 invasion of Iraq, the Libya campaign, and the continued support for Israel, a nuclear power that has not ratified the Non Proliferation Treaty. In 1957 the Bruce Lovett Report cautioned that a rising tide of anti-Americanism throughout the Middle East could be blamed on the actions of the CIA at the time (Kennedy, 2016). So far it is clear that those lessons of the past are not being remembered in the present.

Ultimately propaganda is a tool to serve the interests of an individual or group. This means its application will be dependent on the world-view and strategies that are adopted by its promulgators. Russia under Putin has adopted the position that “a unipolar world is not only unacceptable, but impossible” (Milhazes, 2016, pp. 58-59). In the West, Rus-

sian military strategy has been presented as a cohesive vision unifying aspects of conventional, asymmetric, and cyber-warfare. This “Gerasimov Doctrine” as it is known may be a misrepresentation of the Russian perspective on the part of the West.

Roger McDermott, Senior Fellow in Eurasian Military Studies at the Jamestown Foundation, approaches this issue in his article “Does Russia have a Gerasimov Doctrine?”, wherein he stated: “Gerasimov’s mention of soft power was nothing new. [...] The article’s novelty lay in identifying color revolution as a threat to the Russian state, while suggesting the means to counter it. Western analyses soon transmogrified the article into supporting the theory that Gerasimov was discussing Russia’s adoption of hybrid warfare as a new tool at the state’s disposal.[...] the myth of Russian hybrid warfare capability became embedded in Western commentary and political discussion on how to strengthen defense capabilities vis-à-vis Russia” (McDermott, 2016, p. 99).

Russia, according to McDermott, has historically avoided the use of models of warfare to allow a greater freedom to adapt to differences that its armed forces will face in various theaters. McDermott concludes that among the great dangers of the growing division between the West and Russia there is a “mythical interpretation” that NATO holds regarding the hybrid warfare doctrine and cautiously warns that “If this is, in fact, in error, then NATO and its governments eventually will have to correct it.” (McDermott, 2016, p. 105).

Russian geopolitical concerns focus on the prospective encirclement and encroachment of NATO forces on territories that were previously under the Soviet aegis. Such concerns echo those of the Grand Prince Ivan III, Peter the Great, and Empress Catherine who fought to maintain Russian access to the Baltic and the Black Seas against opponents such as Poland-Lithuania, the Ottoman Empire, and others. The later experiences of Napoleon and Hitler’s invasions have contributed to a very defensive mentality among Russian strategists (Milhazes, 2016, pp. 23-24, pp. 32-33, p. 58)

It is from this mentality, and mutual friendship, that Russia felt obligated to support its ally Syria in the war against local and international forces and thus maintain its military capabilities, economic interests, and prestige intact in the Middle East and the Mediterranean. To support this effort Russia has adopted and intertwined soft and hard power mechanisms to fulfill its objectives in the realm of propaganda.

According to Herpen (2016) this process involved removing the civil side of soft power and transferring it to the state, to re-envision soft power from a non-zero sum to a zero sum game, and to encapsulate soft power as a tool within a hard power conflict, essentially re-defining soft power as “hard power in a velvet glove.” Herpen categorizes the Russian theory in three aspects: mimesis, the extent which Russia copies western diplomacy; rollback, how Russia attempts to stem and reverse western diplomacy initiatives throughout the world; and lastly, invention, which includes new methods of information warfare such as using internet platforms and hiring western PR firms to encourage a Russian perspective in the media (Herpen, 2016, p. 10).

4. Conclusion

The War in Syria is a dilemma that can only be solved through de-escalation, but this goodwill is non-existent. Having been a witness to the war intervention in Syria and the fates of Qaddafi, Saddam, and Mubarak, Assad will be reluctant to acquiesce to any overture by the Western powers. Indeed, President Assad has repeatedly voiced that western governments have no credibility and that India for instance would be a more welcome partner in reconstructing Syria after the war (Press Trust of India, 2017).

The attitudes and actions taken by the West in the past seventy years have been a disaster for the credibility of the United States of America and Europe. Rather than acting in a way that promotes the preconceptions that Russia and Syria share regarding the West, the objective should be one of respecting the Westphalian ideal of state sovereignty and embracing non-interventionism, rather than assuming possession of the moral high ground while promoting endless war and internal meddling in other countries thus giving credence to accusations leveled at the West.

The credibility Russia and Syria gain from its perceived opponent's attitudes, which overlap both nation's security concerns and thus influence their official propaganda, provides ample power of persuasion that both strengthens relations between both states and threatens to further damage the image of the West in the Middle East and beyond.

References

- Al Jazeera English, 2016. Ex-Mossad head on Israel medical aid to al-Nusra Front. Available at <https://www.youtube.com/watch?v=vweHtxqnh-Y> [Accessed 31 March 2018].
- Assad, R., 2012. Syria and the Arab Spring: The Middle East on the Verge of War. *India International Centre Quarterly*, 39(1), pp. 84–92. Available at <http://www.jstor.org/stable/41804022>
- Bernays, E. and Miller, M., 2005. *Propaganda*. New York: Ig Publishing.
- Cochrane, P., 2018. The 'Pipelineistan' conspiracy: The war in Syria has never been about gas. *Middle East Eye*, 20 April. Available at <http://www.middleeasteye.net/essays/pipelineistan-conspiracy-why-war-syria-was-never-about-gas-144022537>
- CIA, 1986. Syria: Scenarios of Dramatic Political Change. Available at <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000100770001-5.pdf> [Accessed 23 Jun. 2017].
- Efraim, K., 1988. *The Soviet Union and Syria*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Ellul, J., 1973. *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage
- GBPPR2, 2011. Yuri Bezmenov: Deception Was My Job (Complete). Available at <https://www.youtube.com/watch?v=y3qkf3bajd4> [Accessed 31 March 2018]
- Herpen, M., 2016. *Putin's Propaganda Machine*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hersh, S., 2014. The Red Line and the Rat Line. *London Review of Books*, 36(8). Available at <https://www.lrb.co.uk/v36/n08/seymour-m-hersh/the-red-line-and-the-rat-line>
- Hirsch, E. D., 1988. *Cultural Literacy: what every American needs to know*. New York: Vintage
- Hitler, A., 1941. *Mein Kampf: complete and unabridged, fully annotated*. New York: Reynal & Hitchcock. Available at <https://archive.org/details/meinkampf035176mbp>

- Karsh, E., 1988. *The Soviet Union and Syria*. London: Royal Institute of International Affairs
- Kennedy, R. F., 2016. Syria: Another Pipeline War. *Eco Watch*, April 2. Available at <https://www.ecowatch.com/syria-another-pipeline-war-1882180532.html>
- Kerevan, G. 2003. Ruling party learned from Nazis. *The Scotsman*. Available at <https://www.scotsman.com/news/world/ruling-party-learned-from-nazis-1-601588>
- Lasswell, H., 1927. The Theory of Political Propaganda. *The American Political Science Review*, 21(3), pp. 627–631. Available at <http://www.jstor.org/stable/1945515>
- Lynch, C., 2014. Exclusive: Israel Is Tending to Wounded Syrian Rebels. *Foreign Policy*. Available at <http://foreignpolicy.com/2014/06/11/exclusive-israel-is-tending-to-wounded-syrian-rebels/>
- McDermott, R., 2016. *Does Russia have a Gerasimov Doctrine?* Carlisle Barracks: U.S. Army War College.
- Milhazes, J., 2016. *Rússia e Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Napoleoni, L., 2015. *A Fénix Islâmica*. Lisboa: Ítaca.
- Nye, J. S., 2004. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Oded, Y. and Shahak, I., 1982. *The Zionist plan for the Middle East*. Belmont: Association of Arab-American University Graduates. Available at <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/The%20Zionist%20Plan%20for%20the%20Middle%20East.pdf>
- Pernin, C. et al., 2008. *Unfolding the Future of the Long War: motivations, prospects, and implications for the U.S. Army*. Santa Monica: RAND Corp.
- Prager, K.; Stacks, J.; Fischer, D. and Jackson, D., 1989. Syria's Stubborn Survivor. *Time Magazine* n°14, pp. 36-37.
- Primakov, Y., 2009. *Russia and the Arabs*. New York: Basic Books.
- Press Trust of India, 2017. India can play a role in reconstruction of Syria: Assad. *Times of India*, 4 June. Available at <https://timesofindia.indiatimes.com/world/middle-east/india-can-play-a-role-in-reconstruction-of-syria-assad/articleshow/58989040.cms>
- Quataert, D., 2003. *O Império Otomano: das origens ao século XX*. Lisboa: Edições 70.
- Ramet, P., 1990. *Soviet-Syrian Relationship since 1955*. Boulder: Westview Press.
- Rogan, E., 2012. *The Arabs*. London: Penguin.
- RT International, 2018. *Foreign powers waging media war on Syria – Information Minister*. Available at <https://www.rt.com/news/syrian-media-information-war-115/> [Accessed 27 Feb. 2018].
- Shlaim, A., 2000. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. London: Penguin
- United Nations Security Council, 2017. *Report of the Secretary-General on the United Nations Disengagement Observer Force*. Available at <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1715947.pdf> [Accessed 31 March 2018].
- Wikileaks, 2015. RE: Remarks on ISIS. Available at <https://wikileaks.org/podesta-emails/emailid/905> [Accessed 2 April 2018].

Terrorismo: Reflexões Acerca dos Instrumentos Jurídico-Políticos da UE¹

Márcio Ferreira Guimarães

1. Introdução

O objeto deste trabalho trata a abordagem por parte da União Europeia face ao terrorismo, seus impactos e repostas, que se vem moldando ao longo dos anos.

Dada a recente incidência de atos terroristas em grandes metrópoles europeias, onde vivem e circulam milhares de pessoas, é de especial importância o tratamento deste tema de um modo pragmático, atendendo à sua atualidade e ao seu enquadramento político.

Ir-se-á partir de uma base conceptualista, começando por elucidar e enquadrar o terrorismo na cena internacional e europeia; posteriormente apresentamos uma abordagem histórico-factual, onde se quer ver entendidos os factos que deram origem do fenómeno na contemporaneidade; seguidamente, será apresentada a agenda e tríplice de coordenação, ação judiciária e cooperação transatlântica dos órgãos da União, onde se promovem mecanismos de atuação internos e além-fronteiras. Por último, são apresentadas as dinâmicas multinível, quanto aos instrumentos que servem de capacitação às autoridades nacionais, e o quadro de cooperação que têm na sua agenda.

Irá ser escortinada a estratégia antiterrorista da União, bem como o programa RAN da Comissão Europeia, em oposição à ligação do terrorismo à criminalidade organizada. No entanto, devido à complexidade e à profundidade científica necessária, o autor admitiu extrapolar essa questão em detrimento de outras mais relevantes, como o fenómeno cronológico dos ataques, os atores e o *modus operandi*.

Na contemporaneidade europeia, o terrorismo de matriz islâmica consegue alcançar os seus objetivos instrumentais, como *máxime*, a perda de vidas humanas, ou ainda a destruição do património público. Contrariamente, os macro-objetivos estratégicos, como a perceção pública enviesada em relação à segurança no meio público, a estigmatização das pessoas, sociedades e por vezes governos, verificamos que estes, na maior parte dos casos, não são alcançados.

1 No presente trabalho o autor usa o novo acordo ortográfico, sem prejuízo das citações e/ou referências que podem ser evocadas no corpo de texto citado. Quanto às referências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais, as mesmas foram recolhidas até ao final de dezembro de 2017, sendo que face ao objeto em estudo, não é possível incluir de forma extensiva todas as referências, ficando assim o repto para uma posterior continuação de análise científica. Por último, parte deste trabalho foi produzido no âmbito de uma unidade curricular em sede de uma investigação, mas nunca apresentado publicamente.

Embora este ator cause um sentimento de apreensão e insegurança, no plano social, reforçado pelos métodos que usa, não consegue impor a sua ideologia perante um Estado de Direito, como acontece em espaço europeu.

2. O Terrorismo e a Europa

A contemporaneidade do terrorismo reveste-se de um passado de incidentes, dos quais temos obrigatoriamente que citar os ataques de 11 de Setembro de 2011 (ou 9/11), que nos levou à constante identificação da ameaça terrorista, veiculada no fenómeno dos grupos terroristas, com fortes repercussões na inovação da segurança e defesa, com a necessidade de identificação de instrumentos políticos, sociais e legais para prevenir riscos, proteger as pessoas e infraestruturas, identificar e perseguir os terroristas para a mitigação do fenómeno.

O terrorismo surge na propagação de uma ideologia. Para tal, os que aderem à causa devem demonstrar fidelidade à mesma, sendo ela materializada na aceitação do risco da ação armada e na provocação da demonstração de força para que, publicamente e politicamente tenha um enorme impacto social, ganhando assim o seu espaço com a publicidade gratuita (Baltazar, 2015).

Não obstante o carácter transnacional e pós-moderno do fenómeno que se pretende analisar, a sua história merece uma breve referência. Segundo Galito (2013), a primeira referência ao fenómeno reportar-se ao grupo dos *Sicarii-Zealots*, considerados judeus extremistas e separatistas, que impunham o terror para instigar à mudança de comportamento da sociedade judaica da época².

Para muitos historiadores, o “moderno terrorismo” remonta aos tempos da Revolução Francesa, ao denominado “período do terror”, pois eram empregues práticas de prisão em massa e execuções públicas sentenciadas por tribunais revolucionários. Estas ações eram levadas a cabo por um pequeno grupo aguerrido e inescrupuloso, que tinha como finalidade a imposição pela força de uma forma de governo, sem qualquer tipo de consulta popular (Barbosa, 2006).

Já no decurso do século XX, afirmaram-se movimentos nacionalistas na Europa, reivindicando ações em seu próprio nome. Considerando os protagonistas, temos por exemplo a ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) em Espanha, que atuava motivada por razões económicas, mas sobretudo políticas; ainda o IRA (*Irish Republican Army*), da Irlanda do Norte, na Grã-Bretanha; e o PIRA (*Provisional Irish Republican Army*). Todos entenderam o terrorismo como “moralmente justificado”, e os seus atos podem ser designados de “terrorismo político”³. As motivações destes atores tinham como fim último acabar com a supremacia castelhana no País Basco e da Grã-Bretanha sobre a Irlanda do Norte (Galito, 2013).

No final do século XX e início do século XXI, proliferam manifestações violentas protagonizadas pela Al-Qaeda, grupo terrorista responsável pelos atentados do 11 de

2 A luta, à época, era contra a “imoralidade” dos que apoiavam os invasores romanos.

3 Podemos apontar a distinção entre terrorismo e crime político em Souza (2014, pp. 364-368).

Setembro de 2001, nos EUA e do 11 de março de 2004, em Madrid. Entre 2001 e 2005, o meio preferencial do grupo terrorista foi o uso de ataques à bomba tendo sido dirigidos principalmente contra os governos, usando como instrumentos a aviação civil, os próprios civis e ainda as propriedades. Foi então imposto um primeiro desafio ao então Presidente dos EUA, George W. Bush, que invocou o chamado “eixo do mal” caracterizado pelo confronto entre o “bem e o mal”, colocando o realismo político numa dimensão nunca antes vista, e declarando guerra ao terrorismo ao afirmar que a “(...) postura estratégica da nação que encarava terroristas como criminosos para tratar terroristas e Estados patrocinadores como capazes de ameaçar os EUA e os seus aliados (...)”, admitindo que quem não estivesse do lado dos EUA era considerado inimigo (Pereira, 2006).

A supremacia verificada na conquista de território no Iraque e na Síria por parte do Daesh foi-se atenuando até aos dias de hoje, com a recente conquista de Mossul no Iraque, muito por razão dos interesses geoestratégicos de atores como a Rússia e os EUA, ou ainda por causa da própria sustentabilidade desta estrutura, num médio prazo. À época a Al-Qaeda enfatizou o combate ao “inimigo longínquo”, ou seja, aos EUA⁴. É um facto consumado que a Al-Qaeda e o Daesh partilham uma identidade comum transversal, tendo o Daesh nascido fruto do desentendimento com a centralidade da Al-Qaeda. O surgimento do Daesh em consequência da rutura com a Al-Qaeda é um alvo de análise a ter em conta, pois ambas as organizações apresentam na sua história comum um movimento sunita salafista. Em fevereiro de 2014, a Al-Qaeda e o Daesh extremaram posições publicamente e foi referido que o “Estado Islâmico” (EI) era meramente um “grupo” e não um “Estado”, afirmado pela Al-Qaeda.

No panorama internacional, vemos que alguns das tentativas de expansão do EI foram um fracasso, muito por força da coligação internacional liderada pelos EUA⁵ para travar a ofensiva militar do Daesh.

Estas afiliações regionais podem causar grande transtorno no combate ao terrorismo, pois ao agregarem diferentes grupos, o leque de riscos também alastra, e assim os problemas do plano interno podem ser uma ameaça internacional. Este “novo terrorismo”, com capacidade de resiliência e flexibilidade, procura fontes de sustentação em recursos como petróleo, gás e pedras preciosas nas bases dos países onde opera.

Dado o carácter híbrido podemos afirmar que, certa parte do “sucesso” do terrorismo contemporâneo, em particular do grupo Daesh, foi materializado pela sua máquina propagandística e pelas suas múltiplas plataformas de promoção *online*, nomeadamente através da utilização da *dark web* ou ainda nos seus sites e vídeos publicados e replicados pelos *media*. A comunicação encriptada é promovida, num secretismo de ações e comunicações de forma clandestina, principalmente na Europa e no Ocidente.

4 O atual carácter radical do Daesh parece apontar ao modo de atuação do seu fundador, e ex-líder da Al-Qaeda no Iraque, que incutiu uma praxis e influência doutrinária do “estudante” islâmico. Para mais desenvolvimentos ver Rato (2016).

5 A par dos mesmos, também a Rússia teve um papel preponderante, nomeadamente nos ataques aéreos que fez às bases operacionais na Síria.

Uma das armas instrumentais do jihadismo é, sem dúvida, a internet⁶. Esta prática iniciou-se de certa forma na Al-Qaeda, a propagação e difusão do jihadismo e das suas ações, alavanca consigo uma grande narrativa político-religiosa. Vemos então a diferença da estratégia entre “*jihad moderna*” que evita imagens demasiado sangrentas e “*jihad irracional*” que, em oposição, utiliza violência letal e indiscriminada, por vezes sobre alvos aleatórios para legitimar a sua ação e proclamar os seus ideais. O jihadismo, em particular o grupo Daesh, procurou passar uma mensagem simplista, menos ideológica e mais prática, com elitismo nas comunicações apelando à adesão e à obediência, proclamando a defesa dos muçulmanos e da terra do Islão dos apóstatas infieis, tentando cativar a audiência ocidental.

A estratégia do Daesh, observando a ideologia radical sunita, aplicou os métodos que anteriormente foram bem-sucedidos, nomeadamente na internet e redes sociais, mas destacou-se pela forma singular de atuação dos *foreign fighters* que conseguiram ser bem-sucedidos. Os especialistas chamam-lhe *lone wolf*, uma espécie de “auto-radicalização”, em que o processo de recrutamento, aquisição, capacitação, informação e meios para atuar é transmitido através da internet, e só emerge do virtual para o real, quando a perpetração do ataque ocorre. Assistimos assim à descentralização da ação terrorista (Paniagua, 2017).

Quanto à ambição territorial do Daesh, esta ficou sempre patente nas suas ações estratégicas; vemos isso no controlo significativo que teve na Síria, Iraque e parcialmente na Líbia. As mesquitas, células ou santuários, como normalmente são denominados, fazem parte do nicho da rede descentralizada do Iraque e Síria e funcionam ativamente para recrutamento e preparação de atentados (Martins, 2010).

Segundo dados da Europol (2017), em 2016, em solo europeu, foram reportados 142 ataques concretizados, falhados e abortados, de entre os quais resultaram 142 vítimas mortais e 379 feridos. Na Europa destacamos duas características comuns: o recurso a redes criminosas e associações ilegais para obtenção de meios e informação, por uma rede de contactos extensa; a aposta na internet, para difusão, capacitação e doutrinação que se traduz na deslocação para cenários de conflito, ou para o país que recebe essa informação é o local onde é perseguido o objetivo terrorista (Paniagua, 2017).

A União dispõe de ferramentas próprias para o combate ao terrorismo, quer ao nível interno por parte dos Estados-membros, quer ao nível comunitário, em ações conjuntas. O aparecimento deste novo *modus operandi* do autointitulado Estado Islâmico veio apenas reformular e adaptar as técnicas que já eram anteriormente dispostas. A crescente preocupação com este fenómeno deu-se desde 2001, como já referimos, com o 9/11 que abalou o sistema internacional no domínio de segurança e defesa. A partir de então foram lançadas bases políticas, sociais, legais de segurança e defesa com um maior nível de preocupação para prevenir riscos, melhorar a capacidade de ação face a atentados, melhorar os sistemas de proteção das pessoas, bens e infraestruturas, bem como identificar, moni-

6 Para mais informações acerca do processo de comunicação nas organizações terroristas, recomenda-se ver Delgado (2013, pp. 29-34).

torizar e mitigar todos os agentes terroristas e as ações que perpetuam (Paniagua, 2017, p. 43).

Um instrumento que faz uma interessante ligação entre a União Europeia e as Nações Unidas é a Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003), que prevê a intervenção (prestação de assistência a países afetados) da UE em caso de conflitos, agindo assim com reconhecimento no plano internacional como agente de cooperação em matéria de segurança (Nunes, 2013).

Mais recentemente, a Estratégia Global da União Europeia⁷, sob alçada da Alta Representante da União Europeia, apresentada em 2016, deu continuidade ao processo de reflexão estratégico que visa a preparação e apresentação de uma estratégia global da UE, no domínio da política externa e de segurança em colaboração com os Estados a diferentes níveis. Uma das prioridades da ação externa desta estratégia é precisamente a luta contra o terrorismo, reafirmando a validade e importância entre onexo interno e externo. Em paralelo ainda é possível verificar-se neste setor que o extremismo violento, a sensibilização social e a radicalização são temas nos quais a União aposta através do trabalho com parceiros sociais e institucionais. No documento é visada a coligação internacional para travar o movimento de expansão do grupo terrorista no Iraque, e a operação militar da Rússia de ajuda ao regime Sírio.

O terrorismo contemporâneo ultrapassa os ideais de inimigo conhecido pelos Estados, as suas ações dentro das sociedades europeias são criadas por cidadãos europeus, eles próprios são radicalizados ao som da negação dos próprios ideais societários. Face a isto, o Estado de Direito democrático modifica-se para um estado de alerta⁸, a maioria dos atentados perpetrados vê nas pessoas objetos (e não sujeitos), visando os objetivos marcadamente políticos, as pessoas servem meramente como um meio para a propagação da mensagem.

Num sistema de Estado de Direito, para se propor uma exceção absoluta, a mesma, em princípio, terá que ser imposta por uma necessidade ou emergência. Um Estado de Direito que regule a necessidade, pode levar a uma alteração significativa na relação entre o Estado e a pessoa humana e, no seu último reduto pode mesmo levar à subtração de todos os direitos, ou seja, por outras palavras, as vítimas de terrorismo e terroristas poderão ser condenados à mesma sentença⁹.

Podemos encontrar unanimidade na doutrina quanto à ilicitude do fenómeno, isso parece ser uma matéria quase convergente, desde logo é verificável pela cooperação internacional entre Estados, que criam quase que um princípio de jurisdição universal, sendo certo que, muitos Estados admitem reservas dentro daquilo que são os seus objetivos legítimos para o uso de força na comunidade interna e internacional (Batista, 2003).

7 Disponível para consulta em Comissão Europeia (2017).

8 Podendo ainda ser designado de estado de exceção ou de emergência, é associado a uma lógica de combate a um inimigo externo, que tem por base os modelos tradicionais de defesa do espaço e agentes perante o inimigo externo. Segundo esta lógica, dar-se-ia uma substituição do Direito pelo poder político na sua aceção pura.

9 Ver Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 10 de abril de 2012, Processo 24027/2007.

É necessário entender quais os motivos que levaram à radicalização de ocidentais, a tal ponto que questionem o próprio direito à vida, o seu sistema de crenças, os seus direitos fundamentais e a própria sociedade. Poderemos admitir falhas do Estado de Direito na aceção do seu cumprimento social? Pensamos que a subversão do Estado de Direito, para além de limitado e controlado pela necessidade, não pode desvalorizar o paradoxo da extensão da legitimidade e o respeito pelo direito à vida (Pereira, 2016)¹⁰. É necessário entender como todos os sistemas se relacionam entre si, e entre si e os cidadãos, para tal, no próximo capítulo propomos conhecer alguns instrumentos criados e ver como funciona a sua lógica de atuação.

3. Coordenação, Ação Judiciária e Cooperação Transatlântica

Em 2002, a Interpol, em conjunto com alguns Estados-membros, lançou um projeto capaz de estimular e catalisar o diálogo e a cooperação internacionais em matéria de contraterrorismo, ao qual a União Europeia circunscreve sob a égide do Projeto *File Transfer Protocol* (FTP). No caso europeu, foi lançado o programa *Nexus*, que, de forma resumida, visa aproximar e unir todas as agências e instituições da área do *law enforcement*.

Constata-se que a UE tem dado primazia à relação que tem com os EUA, nomeadamente na monitorização de redes terroristas e padronização de viagens e operações financeiras.¹¹

Oficialmente, o Eurojust, criado em 2002¹², em observância do Artigo 85.º do TFUE apresenta-se então como um complemento do reforço da eficácia das autoridades nacionais responsáveis pela investigação e pelo exercício da ação penal na luta contra as formas graves de criminalidade transfronteiriça e a criminalidade organizada, bem como submeter os criminosos a julgamento de forma célere e eficaz. As funções remanescentes ao exercício desta instituição visam a excelência de peritos, a nível judiciário, com vista a uma ação efetiva contra a criminalidade organizada transnacional na União Europeia¹³.

Dá-se aqui destaque à ação da União no que toca ao combate de branqueamento de capitais, evasão fiscal e financiamento ao terrorismo e redes criminosas. Os primeiros passos foram dados com a publicação da Diretiva 2015/849, de 20 de maio de 2015 que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão. Na sequência dos atentados que a Europa foi alvo, decidiu-se reforçar as ações de combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais, para isso em 2016, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de alteração

10 Acórdão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, de 30 de março de 2016, Processo 5878/2008.

11 Podemos ver em detalhe o acordo assinado entre a EUROPOL e os EUA, disponível para consulta em <https://www.europol.europa.eu/agreements/united-states-of-america>.

12 Decisão do Conselho 2002/187/JAI, alterada pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de dezembro de 2008.

13 Ver caso Armani da Silva contra o Reino Unido. A título meramente informativo, o Eurojust processa anualmente aproximadamente 2000 casos e realiza cerca de 200 reuniões de coordenação, que contam com a participação de autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal dos Estados-membros e, eventualmente de Estados terceiros.

à quarta diretiva de combate ao branqueamento de capitais supracitada, no seguimento do plano de ação da Comissão para reforçar a luta contra o financiamento ao terrorismo. As principais alterações incidem sobre:

- (1) Facilidade do acesso aos registos de beneficiários, aumentando a transparência dos titulares que empresas e fundos;
- (2) Possibilidade de um maior escrutínio e verificação de clientes (relativamente aos cartões pré-pagos e às moedas virtuais);
- (3) Cooperação entre as unidades nacionais de informação financeira, com a possibilidade de um acesso centralizado de contas bancárias e contas de pagamento;
- (4) Reforço do controlo em países terceiros de risco, nos quais se registem falhas nos regimes de prevenção ao branqueamento de capitais.

Como principais objetivos esta proposta tenta por um lado impedir a utilização do sistema financeiro para o financiamento de atividades criminosas e por outro lado tenta reforçar a transparência e evitar a ocultação de fundos de grande escala.

Por sua vez, o Eurojust facilita as operações nacionais e agiliza processos como é o exemplo do mandato de detenção europeu¹⁴, articula equipas conjuntas de investigação de Estados-membros da UE e ainda com países terceiros.

Por outro lado, a Europol prevista no Artigo 88.º do TFUE, tem com missão base a ajuda e reforço da ação das autoridades policiais, no que toca ao respeito pela aplicação da lei nos Estados-membros, bem como outras autoridades que cooperam na prevenção e combate a forma de crimes graves, como é o caso do terrorismo.

Gerindo a inteligência criminal de forma “a auxiliar os seus parceiros nacionais a prevenir, detetar, investigar e processar os agentes de crimes, tem o intuito de tornar a Europa mais segura, coordenando em paralelo a sua ação com 28 Estados-membros, bem como países terceiros à União e organizações internacionais.

As operações Europol devem ter o acordo dos Estados-membros para efetuar as missões no seu território, o mesmo não acontece na aplicação de medidas coercivas, previstas no Artigo 88.º, n.º 3, essa é uma matéria exclusiva das autoridades nacionais. As funções cometidas à Europol *são submetidas a um vasto* escrutínio do Parlamento Europeu, com o auxílio dos parlamentos nacionais.

Relativamente à cooperação transatlântica face ao fenómeno, o aumento do número de incidentes de terrorismo em ambos os lados do Atlântico levou a uma cooperação mais estreita entre UE e EUA.

Os EUA têm um vasto historial de luta contra o terrorismo, nomeadamente na cooperação com países como a França, Alemanha e Reino Unido, mas a relação com a UE foi sendo fortalecida a partir de 2001, pela administração Bush, com a assinatura de um acordo de cooperação com a Europol (2017) que visava áreas como o terrorismo, o branqueamento de capitais, tráfico de seres humanos, drogas, armamento, trocas de informa-

14 Note-se que, relativamente ao mandato de detenção europeu, a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, foi atualizada para a Decisão-Quadro 2009/299/JAI. Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de agosto de 2008, Processo C-296/08 PPU.

ções estratégicas, técnicas e o aumento de crimes. A Comissão Europeia após os ataques do 11 de Setembro decidiu rapidamente movimentar-se, tornando-se também (estrategicamente) um ator relevante.

É possível verificar a atuação da UE concertada, e em cumprimento das resoluções do CS da ONU, destacamos a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas¹⁵. A coerência por parte da União foi assim demonstrada, dando seguimento à resolução 1373 (2001) do CS das NU, sendo que a base jurídica foi tomada pelo Artigo 29.º do TUE, por parte de uma decisão de natureza específica pela União.

O Conselho adotou ainda o Regulamento n.º 881/2002 de 27 de maio de 2002, que institui certas medidas restritivas, específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaeda e aos talibã, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos e prorroga o congelamento de fundos (*v.* deliberações onde o congelamento de fundos foi alvo de um maior esclarecimento¹⁶) e de outros recursos financeiros aplicável aos talibã do Afeganistão.

Após os ataques de 2015, os EUA e a Europol assinaram dois acordos relacionados com a emigração ilegal e com os “combatentes estrangeiros”. Através da análise de padrões operacionais, métodos e conexões, é possível aos investigadores dos EUA e da Europa cruzarem dados, e desta forma adiantarem-se em relação a possíveis atentados.

Em 4 de agosto de 2017, pela Decisão (PESC) 2017/1426 do Conselho, deu-se a atualização da lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os Artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revoga a Decisão (PESC) 2017/154.

A resposta é dada sobre um quadro objetivo, que tem em vista a gestão das consequências de um atentado terrorista e o reforço das capacidades empregues pós- crise, desta forma são fomentados instrumentos de análise de risco, revistos planos de proteção civil, partilhados conhecimentos e boas práticas na assistência a vítimas do terrorismo entre outras ações.

Dentro do mesmo plano enquadra-se a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) que foi criada em 2014 para garantir a segurança das redes e da informação, com especialistas dos Estados-membros, ao nível da cibersegurança dentro do mercado interno. A Agência presta apoio aos países da UE para a prevenção, deteção e resposta a incidentes de segurança da informação. A agência promove recomendações e atividades, com vista a discutir novas políticas a serem implemen-

15 Ver nesse sentido o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 14 de março de 2017, processo C-154/14 e Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 26 de junho de 2017, Processo C-79/15P.

16 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de junho de 2017, Processo C-19/16P. Os argumentos dos recorrentes foram considerados inoperantes e o recurso julgado improcedente. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de maio de 2017, no Processo C-45/15P.

tadas em conjunto com as equipas de CSIRT¹⁷ europeia, com todos os Estados-membros divididos em diversos CSIRT.

A ENISA atua em cooperação com a Europol, em matéria de investigação criminal, mais concretamente na proteção de dados. Essa cooperação assenta em vetores essenciais, como a comunicação em sociedade, naquilo que são os direitos básicos como a liberdade de expressão e o direito à privacidade, assentes na confidencialidade e integridade; outro ponto-chave é a análise ao limite da privacidade e aqui o balanço é tido em conta entre os direitos pessoais de um indivíduo em relação aos demais. O interesse baseia-se na informação e na comunicação em posse dos indivíduos, salienta-se a importância da proporcionalidade para o uso de ferramentas de investigação intrusivas, é exigido que o efeito intrusivo da medida de investigação seja proporcional ao crime cometido e, deve ser selecionada a medida menos intrusiva para alcançar o objetivo da investigação; por último, o poder político, auxiliado pelo poder judicial, tem a missão de esclarecer a proporcionalidade das práticas evasivas dos investigadores face aos direitos privados.

Em 2008, a Comissão ainda adotar uma proposta do Conselho, da criação de uma rede de informação de alertas de infraestruturas críticas de segurança (CIWIN), pretende-se que os Estados-membros e a União Europeia, troquem informação sobre as vulnerabilidades, ameaças e medidas adequadas para mitigar os riscos em matéria de apoio às infraestruturas críticas.

No decorrer da estratégia contraterrorista da União, tentou-se dar resposta ao problema dos combatentes terroristas estrangeiros e aos recentes atentados na Europa, desta feita a UE tenta dar respostas ao problema da radicalização, enfatizando uma abordagem global de longo prazo, admitindo que cabe a cada Estado membro da UE a primazia na luta contra o terrorismo em completude com a comunidade europeia, cabendo à UE traçar as linhas mestras face à natureza da ameaça, principalmente no que toca às fronteiras externas.

Em 2014, foi adotada pelo Conselho Europeu, a Estratégia da UE de luta contra o terrorismo e combatentes estrangeiros, que é essencialmente centrada na Síria e no Iraque. O documento toma como prioridade a proteção dos cidadãos da UE e a prevenção da radicalização e dos valores europeus, bem como o reforço da cooperação internacional (Comissão Europeia, 2015). Após os ataques terroristas em 2015 em Paris, os Estados membros e o Conselho Europeu decidiram reunir-se e tomar medidas específicas, e na declaração (Conselho Europeu, 2015) apresentada pelos membros do Conselho Europeu resultaram alguns marcos essenciais, como:

17 Os CSIRT (Computer Security Incident Response Team) são fóruns de excelência para a partilha de informação de carácter operacional. Tem como principais objetivos: (1) Estabelecer laços de confiança entre elementos responsáveis pela segurança informática de forma a criar um ambiente de cooperação e assistência mútua no tratamento de incidentes e na partilha de boas práticas de segurança; (2) Criar indicadores e informação estatística nacional sobre incidentes de segurança com vista à melhor identificação de contra medidas pró-ativas e reativas; (3) Criar os instrumentos necessários à prevenção e resposta rápida num cenário de incidente de grande dimensão; (4) Promover uma cultura de segurança nos Estados-membros.

- (1) Melhoria no controlo das armas de fogo, o Conselho, aprovou em abril de 2017 uma diretiva¹⁸ relativa ao controlo e aquisição da detenção de armas;
- (2) Reforço do quadro jurídico, no que respeita à criminalização das infrações terroristas¹⁹ através de uma diretiva na Decisão-Quadro 2002/475/JAI;
- (3) Aumento do controlo nas suas fronteiras externas por confronto em dados pertinentes de acordo com o Código das Fronteiras de Schengen;
- (4) Cooperação com países terceiros, em fevereiro de 2015 o Conselho decidiu intensificar a ação externa na luta contra o terrorismo, em especial nas regiões do Mediterrâneo, Médio Oriente, Norte de África, Golfo e Sahel.
- (5) Combate à radicalização em linha, em março de 2015 o Conselho mandou a Europol para criar uma unidade dedicada especificamente ao combate à propaganda terrorista na internet;
- (6) Em 2016, foi criado o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo, uma decisão do Conselho JAI em novembro de 2015;
- (7) Em 2016, em comum acordo com o Presidente da Comissão Europeia nomeou um comissário para a União da Segurança, e desde 2017 até hoje tem sido realizado um trabalho de melhoria continua naquilo que é o intercâmbio de informações e promoção da interoperabilidade²⁰;

A Decisão-Quadro de 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, veio reforçar legalmente o combate ao terrorismo.

Relativamente à utilização dos dados dos registos de identificação nominal dos passageiros, são constituídos por informações pessoais fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas pelas transportadoras aéreas. Essas informações podem ser o nome do passageiro, as datas de viagem, os itinerários, os assentos, as bagagens, os contactos e o método de pagamento. Em dezembro de 2015, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo sobre um texto de compromisso. Em 14 de abril de 2016, o Parlamento Europeu adotou a sua posição. Seguidamente, o Conselho adotou a diretiva em 21 de abril de 2016²¹. A imposição da diretiva aos Estados-membros, conforme o Artigo 5.º TUE, vai no sentido de dar persecução ao DUE e ao respeito pelos direitos fundamen-

18 Prevê-se medidas destinadas a aumentar a rastreabilidade das armas de fogo, a impedir a reativação ou conversão de armas de fogo e ainda regras mais rigorosas para a aquisição e detenção de armas de fogo mais perigosas.

19 Quem recebe treino ou descoloca-se para fins de terrorismo, quem organiza ou facilita essas deslocações ou ainda quem disponibiliza ou recolhe fundos relacionados com grupos ou atividades terroristas.

20 Em 10 de Junho de 2016, foi aprovado pelo Conselho JAI o roteiro sobre o intercâmbio de informações e interoperabilidade, e em maio de 2017 um projeto de orientações revistas para a Estratégia da União Europeia de combate à radicalização e ao recrutamento par o terrorismo. O documento está disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9646-2017-INIT/pt/pdf>.

21 A Diretiva 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, que vincula os Estados-membros da União Europeia, a transpor legislação para o seu ordenamento jurídico interno. Note-se que este não é um procedimento novo, apenas é dado um reforço legítimo no processo, que vai no sentido de obrigar à comunicação de dados dos passageiros às unidades de informações de passageiros.

tais. Esta diretiva alude à privacidade e à não discriminação, incluindo uma série de restrições à transferência, ao tratamento e à conservação dos dados dos passageiros, salvaguardando deste modo possíveis violações:

- (1) A diretiva proíbe a recolha e utilização de dados sensíveis, os dados PNR só podem ser guardados por um período de cinco anos e têm de ser anonimizados após um prazo de 6 meses, para que o titular dos dados deixe de ser imediatamente identificável;
- (2) Os Estados-membros devem criar uma unidade de informações de passageiros para tratar e proteger os dados;
- (3) Os Estados-membros têm de assegurar que os passageiros são informados de forma clara sobre a recolha dos seus dados PNR e sobre os seus direitos;
- (4) O tratamento automatizado dos dados PNR não pode ser a única base de decisões que produzam efeitos jurídicos adversos sobre uma pessoa, ou que a afetem de forma grave;
- (5) A transferência de dados PNR para países terceiros só pode ocorrer em circunstâncias muito limitadas e sobre uma base casuística²².

3.1. A PCSD: da Segurança Coletiva à Pré-autonomia

A Política Comum de Segurança e, doravante designada de PCSD é integrada numa política mais extensa, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), está prevista no Artigo 42.º do TUE, e está sujeita a procedimentos específicos (Artigo 24.º, n.º 1 do TUE), com carácter intergovernamental, o que possibilita que os Estados-membros não possam invocar violações de princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade, cabendo apenas ao Estados o papel único de audição em matéria de pareceres não vinculativos (Jesus, 2010).

A internalização da PESC deu-se após os ataques terroristas de 2001: o Conselho Europeu aprovou uma declaração sobre o contributo específico da PESC, no âmbito da luta contra o terrorismo (Brandão, 2015). O documento visa sobretudo as áreas fundamentais do diálogo, cooperação, ações a empreender, capacidades/ meios para proteção das populações, e dos efeitos dos atentados terroristas. Verificava-se, segundo Ana Paula Brandão²³, o contributo específico da PESC em quatro áreas de atuação: (1) Reação e gestão de consequências; (2) Prevenção dos ataques terroristas; (3) Proteção do pessoal, do material e dos meios; (4) Apoio a países terceiros na luta antiterrorista. Posteriormente, na mesma linha de pensamento, a cláusula de solidariedade²⁴ (Artigo 222.º do

22 Ver Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de maio de 2006, Processos apensos C-317/04 e C-318/04.

23 *Ibidem*.

24 Com a entrada em vigor do TUE, o reforço do valor fundamental da solidariedade, no quadro da ordem jurídica europeia, enquanto princípio e objetivo, tanto a nível interno (entre os Estados e entre estes e a União, enquanto interesse comunitário e geral, remetendo para “valores comuns”), mas também ao nível da atuação externa (como é o caso da prestação de auxílio às populações e instituições terceiras à UE), evidenciam que a UE é um ator comprometido e atento às dinâmicas internacionais e um agente promotor do desenvolvimento, através de valores bem definidos. Ainda, apesar da solidariedade a ser prestada, no

TFUE), prevê que em caso de ameaça terroristas e de catástrofe natural ou de origem humana, os Estados-membros se entremudem e coloquem “todos os meios ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros”.

Destacamos o Tratado de Lisboa, pela possibilidade de flexibilização, ao Conselho e aos Estados-membros de escolha, face à operação em causa e à sua natureza, podendo ser civil militar ou mista, tornando a União um ator importante no que toca ao apoio internacional de crises. No decorrer do Artigo 43.º, n.º 1 do TUE, diz-nos expressamente que um dos objetivos das missões a desenvolver pode ser a luta contra o terrorismo.

Assim, a União pode garantir uma capacidade operacional no seu território e fora do mesmo, em observância da persecução de missões de *peacemaking*, *peacebuilding*, *peacekeeping* ou *peace-enforcement*, que no fundo são um motor impulsor da PCSD, afirmando o cunho de ator internacional em matéria de segurança e defesa, ainda que, internacionalmente lhe sejam reconhecidos méritos de atuação sob o escopo de *soft law*.

Seguindo o Artigo 43.º do TUE, a UE até hoje desenvolveu 35 operações e/ou missões entre 2003 e 2017, estas missões, designadas de “missões Petersberg” podem ter natureza militar, civil ou mista. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo e, podem contar com apoio de Estados terceiros na ajuda ao combate no seu respetivo território, salienta-se que a maior parte das missões são levadas a cabo no continente africano (19), seguido pela Europa (10) e pela Ásia (6).

O Tratado de Lisboa inclui grandes inovações relativamente à PCSD, e que são juridicamente vinculativas: o fim da distribuição de competências por “pilares”, a Cláusula de Solidariedade Mútua (Artigo 222.º do TFUE), e a Cláusula de Defesa Mútua²⁵ (Artigo 42.º, n.º 7 do TUE), acionada pela França após os ataques em novembro de 2015, sem prejuízo dos compromissos nestas matérias dos Estados-membros com a OTAN (Pérez, 2017).

No que toca à defesa mútua, os Estados-membros ficam obrigados a, num sentido de convergência comunitária no sentido securitário, apoiar-se, e prestar auxílio em caso de ataque, mas ficando salvaguardados pela determinação dos “meios disponíveis e ao seu alcance”, ou seja, essa assistência não pode afetar as características da PCSD, muito longe da “cláusula de defesa coletiva” do Artigo 5.º do Tratado de Washington (Coutinho, 2014).

Através do Artigo 45.º do TUE, foi introduzida introduziu a Agência Europeia de Defesa²⁶ (criada em 2004), que está sob a égide do Conselho, a sua criação visa o desenvolvimento das capacidades de defesa, investigação e aquisição de armamento (Artigo 42.º, n.º 3 do TUE), estabelecendo uma importante ponte entre a PCSD e outras políticas da União, nomeadamente na investigação, na tecnologia e na base industrial, a AED trabalha em estreita cooperação entre a comissão (Artigo 45.º, n.º 2) e os Estados-membros, e é chefiada pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também acumula o cargo de vice presidente da Comissão Europeia.

direito originário não são mencionados os meios a ser usados pelos Estados na prestação de auxílio, mas a declaração n.º 37, *ad* Artigo 22.º do TFUE pode ajudar-nos a mais esclarecimentos. Para mais desenvolvimentos ver Quadros (2004, pp. 90-92) e Mesquita (2011, pp. 385-389).

25 “(...) em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas” (EUR-Lex, 2017).

26 Para mais desenvolvimentos ver Nunes (2017, pp. 29-32).

Dentro deste âmbito, a AED declara a luta contra o terrorismo como uma das suas prioridades, estabelece, pois, três pilares fundamentais na sua atuação:

- (1) Melhoria no intercâmbio da informação, com a cooperação permanente entre sistemas de informação e bases de dados;
- (2) Incrementação da cooperação operacional;
- (3) Provisão de fundos comunitários para a prossecução de formação, especializações, investigação e inovação.

A Agência é financiada pelos Estados-membros de acordo com o seu PIB, mas os projetos são financiados separadamente, de acordo com os Estados participantes.

Uma das questões estratégicas abordadas na PCSD é pois precisamente a abordagem, entre muitos outros fenómenos, ao terrorismo e ao seu combate. Na ficha técnica do Parlamento Europeu relativo à definição da PCSD, é reforçada a ideia de que só é possível o combate ao terrorismo com a conjugação de sinergias entre os Estados-membros, Comissão Europeia, Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o próprio Parlamento Europeu (Parlamento Europeu, 2018).

3.2. Estratégia Antiterrorista da UE/RAN²⁷

O Conselho Europeu adotou também a Estratégia Antiterrorista da União Europeia em 2005. A mesma desdobra-se por quatro pilares: prevenção, proteção, perseguição e resposta, subordinados a um compromisso estratégico: “Combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça”.

A União Europeia, dá o seu contributo reforçando as capacidades nacionais, facilitando a cooperação europeia, desenvolvendo a capacidade coletiva e promovendo parcerias internacionais. Ainda, como organização que se baseia no Estado de Direito e nos direitos do Homem (Artigo 2.º TUE), como um dos principais objetivos visa promover a justiça, a solidariedade, igualdade entre outros valores, assim é de esperar que a sua estratégia de contraterrorismo assente fundamentalmente em medidas do âmbito legal, que procurem garantir a segurança das populações dos Estados-membros e, que de forma paralela garantam o respeito pelos direitos da pessoa humana. A estratégia assenta em quatro pilares, propomos uma averiguação a cada um dos mesmos, bem como uma análise geral.

Prevenção

Como principal propósito a prevenção destaca-se por identificar os fatores e as motivações que incitam os indivíduos ao processo de radicalização²⁸, de forma a prevenir a

27 Radicalisation Awareness Network é uma rede de peritos de primeira linha ou de base, de toda a Europa que trabalham diariamente com pessoas que já foram radicalizadas ou que são vulneráveis à radicalização. Entre os colaboradores estão autoridades policiais e penitenciárias, mas também aqueles que não são tradicionalmente envolvidos em atividades de combate ao terrorismo, como professores, representantes juvenis, representantes da sociedade civil, representantes das autoridades locais e profissionais da área da saúde (Comissão Europeia, 2018).

28 Para mais desenvolvimentos, consultar Gonçalves (2018, pp. 217-233).

adesão ao terrorismo. Este pilar visa sobretudo entender as crenças, independentemente da natureza, os diferentes níveis societários para que seja desenhada uma estratégia de contraterrorismo capaz de levar em conta estes aspetos chave que aludem os indivíduos a aderir a estes grupos.

Dos pilares, este é aquele que tem tido um volume de iniciativas maior, e, no nosso entender de forma correta, já que, quanto maior o número de iniciativas a esta parte, mais seguros estamos do ponto de vista da proteção dos cidadãos e infraestruturas. Destacamos o reforço nos controlos fronteiriços externos em face das bases de dados, e da sua informação, o levantamento do Centro Europeu de Luta contra o terrorismo, e ainda o combate à propaganda terrorista na internet.

Proteção

Caracteriza-se, em termos gerais, pela preocupação com a proteção dos cidadãos, das infraestruturas e pela redução da vulnerabilidade a ataques através da melhoria da segurança das fronteiras, dos transportes e de infraestruturas críticas. Este pilar assinala sobretudo medidas de âmbito legal, pois foram contempladas oito medidas chave num plano de ação sendo alvo de avaliação das ameaças e dos riscos.

Damos especial destaque à forma como a UE tem legislado sobre os dados, nomeadamente os registos de identificação de passageiros (PNR), entre a UE e os EUA. A Diretiva 2016/681, de 27 de abril de 2016, como referimos na segunda parte deste trabalho, vem agilizar a deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e criminalidade organizada. Por outro lado, vemos que não é fácil conciliar o fator segurança e o fator da privacidade, pelo que este equilíbrio entre as normas europeias e os direitos fundamentais dos cidadãos da UE, em especial o direito à privacidade²⁹.

Perseguição

No contraterrorismo os objetivos englobam todos os meios ofensivos, capazes de dar resposta a um ataque (num âmbito preventivo de os evitar ou de os atenuar após os factos consumados). Impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações, desmantelando as redes de apoio e impedindo o acesso a fontes de financiamento, que por sua vez se traduzem no escoamento de material para terroristas. As medidas de contraterrorismo passam pela ação policial no terreno, nomeadamente na constante monitorização dos indivíduos que sejam alvo de suspeitas. Limitando a capacidades dos mesmos, e levá-los a tribunal é o objetivo.

Neste sentido, em 2015, o Conselho e o Parlamento Europeu, tomaram diligências no sentido de impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do mesmo através de novas regras como já referido anteriormente³⁰.

29 Para uma visão ampla sobre os vários acordos da diretiva ver Sousa (2012, pp. 61-65).

30 Em linha, o compromisso final sobre proposta do Conselho da União Europeia, da diretiva ao branqueamento de capitais, disponível para consulta em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15849-2017-INIT/en/pdf>. Ainda existe um plano de ação, que pode ser analisado em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1455113825366&uri=CELEX:52016DC0050>

Resposta

O último pilar desta estratégia foca a gestão e minimização das consequências dos atentados terroristas, procurando lidar com a fase de rescaldo e responder às necessidades das vítimas. A implementação e treino de estratégias e mecanismos para que, caso seja validada uma situação de ataque, a resposta possa ser a mais rápida e coordenada, efetuado assim a mitigação dos efeitos.

Neste campo, em 2013 e 2014, foi revista a legislação em matéria de proteção civil, o mecanismo da UE de coordenação em situações de emergência e de crise foi reinventado pelo IPCR e ainda forma definidas as regras de execução pela UE, da cláusula de solidariedade.

Os quatro pilares enunciados identificam-se e implementa-se nas diferentes sociedades dentro da cultura comum europeia. Ressalta desta estratégia a importância da compreensão do problema em causa, podemos então compreender que se pretende uma cultura de consciencialização num primeiro plano (a nível europeu), com a conjugação e cooperação dos Estados-membros para que, entre medidas de *soft-law* e *hard-law* se possa mitigar e combater o terrorismo de forma holística em paralelo com os valores e princípios da UE.

Em 2011, a Comissão Europeia criou o programa Radicalization Awareness Network (RAN), no sentido de colmatar a lacuna cultural face ao fenómeno, ou seja, sensibilidade cultural e compreensão dos contextos histórico-culturais na adaptação ao caso em concreto, sobretudo na prevenção do terrorismo.

Embora a prevenção da radicalização tenha sido um dos principais pilares da política de contraterrorismo da União há mais de uma década, com os acontecimentos recentes, nomeadamente nos casos de *foreign fighters*, que estão de volta aos seus países de origem, necessitam de ser acompanhados e, naturalmente, nos casos identificados submetê-los ao Centro de Excelência RAN, para posteriormente serem levados a ações concretas de des-radicalização e reabilitação (mesmo em prisões). O programa visa estratégias preventivas junto das comunidades, e em especial, junto aos jovens, promovendo a sua resiliência face ao fenómeno e às suas causas.

É um programa multidisciplinar, pois adota ações com organizações da sociedade civil, desde a educação, saúde entre outras, sustentada nos diferentes níveis: local, regional e nacional. Existe uma rede de consciencialização, que trabalha nos parâmetros operacionais deste projeto, ou seja, liga as entidades e pessoas envolvidas na prevenção da radicalização e extremismo violento em toda a Europa. O RAN COE (centro de excelência), é financiado pela Comissão Europeia, e tem como missão o apoio logístico, técnico e administrativo aos Estados. O RAN é dividido por áreas temáticas, cada área tem um diretor técnico, ao total existem nove grupos temáticos, entre os quais destacamos um policial e de aplicação da lei.

4. Conclusão

O terrorismo é uma ameaça a nós cidadãos europeus, não só pelos valores democráticos que aplicamos, mas também pelos direitos e liberdades, que conquistamos ao longo

de várias etapas de integração europeia. Mas não nos enganemos, este é sem dúvida um fenómeno transnacional, e a União Europeia vindo sendo posta à prova, respondendo como uma ponte de diálogo entre Estados para tentar moldar a melhor resposta entres estes, e entre estes e a União, mas também para terceiros, externos à UE que, inevitavelmente é-nos impossível não os realçar.

A Europa tem sido atacada pelo Daesh, um grupo que se tornou eficaz nos seus ataques, conseguindo de uma forma instrumental disseminar o pânico e provocar destabilização social (pontual) em alguns Estados. A propagação das organizações/movimento(s) jihadistas e, conseqüentemente a emergência do Daesh, também no continente europeu, juntou milhares de combatentes por todo o mundo. Os seus líderes apelam à violência, de forma extremista, por todo o mundo. O ideário de que a União Europeia é um alvo primário do terrorismo de matriz jihadista está errada, quando analisamos as relações de proporcionalidade com outras regiões no mundo verificámos o contrário, na Europa o fenómeno é apenas residual quando comparado com o Médio Oriente e África.

O combate ao terrorismo, dentro do quadro internacional é debatido em diversos fóruns e cimeiras, adaptando importantes medidas para travar este flagelo, mas, essencialmente, o combate é feito pelos Estados e pelas suas agências de informações e serviços de segurança, que podem ou não atuar em regime *ab hoc* com as entidades internacionais.

De salientar os instrumentos orientadores de trabalho, essenciais no combate ao terrorismo como a *Estratégia Global da UE* e a *Estratégia Antiterrorista da UE*. Também que este é um tema que, simultaneamente, reforça a cooperação policial e judiciária entre os Estados-membros (já que se constitui como ameaça ao espaço interno da UE), e convoca esforços no âmbito da política externa de segurança. De forma impreterível deve ser adaptada uma política de *defence matters*, de forma holística, apelando paralelamente, às dinâmicas de bilateralismo e multilateralismo, num âmbito regional e global. Nunca se alcançará a segurança total, mas certamente será com as falhas de hoje que podemos atualizar dinâmicas, processos e instrumentos para num futuro próximo encarar esta ameaça com um grau maior de prevenção.

Referências

- Baltazar, A., 2015. Proliferação de armas de destruição massiva. *Revista Militar*. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/106>
- Baptista, E., 2003. *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: o Uso da Força pelas Nações Unidas em Especial*. Coimbra: Almedina, pp. 271-275.
- Barbosa, P., 2006. “Aproximação ao problema do terrorismo”. In: P. Barbosa, R. Pereira, J. Anes, M. Baêna e A. Ribeiro (eds.), *As Teias do Terror*. Lisboa: Ésquilo, Edições & Multimédia.
- Brandão, A., 2015. O nexu interno-externo da narrativa securitária da União Europeia. *JANUS. NET e-journal of International Relations* nº6, pp. 2-16.
- Comissão Europeia, 2018. *Radicalisation Awareness Network*. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

- Comissão Europeia, 2017. *European Union Global Strategy*. Disponível em <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy/european-union>.
- Comissão Europeia, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte*. Disponível em https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf.
- Comissão Europeia, 2005. *Estratégia Europeia Antiterrorista*. Bruxelas. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html
- Conselho Europeu, 2003. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – Uma Europa segura num mundo melhor*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/documentspublications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-betterworld>.
- Conselho Europeu, 2015. *Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>
- Coutinho, F. P., 2014. A Política Externa e de segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa. *I Congresso Luso-Brasileiro de Direito*. Coimbra: Almedina, pp. 132-133.
- Delgado, M., 2013. *O Processo de Comunicação nas Organizações Terroristas: Análise do papel da internet*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra: FPCE.
- Europol, 2017. *TE-SAT-Terrorism situation and trend*. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/tesat/2017/>
- Galito, M., 2013. Terrorismo: Conceptualização do Fenómeno. *Working Paper 117*. Lisboa: ISEG – Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Disponível em https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP117.pdf
- Gonçalves, F., 2018. O combate à radicalização no extremismo Islâmico: a contra-radicalização e a des-radicalização. *Nação e Defesa* n.º 137, pp. 217-233. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14775/1/GON%C3%87ALVESFranciscoJorge_O%20combate%20%C3%A0%20radicaliza%C3%A7%C3%A3o%20no%20extremismo%20isl%C3%A2mico_Na%C3%A7%C3%A3o%20e%20Defesa_N137_2014_p_217_237.pdf
- Jesus, M. C., 2010. Como aprofundar a legitimidade democrática da Europa da defesa. *Nação e Defesa* n.º 127, pp. 81-88. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD127.pdf>.
- Martins, R., 2010. Acerca de “terrorismo” e “terrorismos”. *IDN Cadernos* n.º1. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1777/1/IDNCadernos_III_Serie_N01.pdf
- Mesquita, M., 2011. *A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Nunes, I., 2013. “A União Europeia no Contexto da Segurança Global: Perspetivas e práticas de atuação externa”. In: I. Nunes e V. Viana (eds.), *Segurança Internacional: perspetivas analíticas*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.151-183.
- Nunes, I., 2017. “Agência Europeia de Defesa”. In: A. Brandão e F. Coutinho (eds), *Enciclopédia da União Europeia*. Braga: Petrony, pp. 29-32.
- Paniagua, M., 2017. Instrumentos de luta contra o terrorismo na União Europeia – O Centro Europeu de Contra-Terrorismo da Europol. *Investigação Criminal* n.º 11, pp. 43-58.
- Parlamento Europeu, 2018. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html

- Pereira, R., 2006. “Terrorismo e Democracia”. In: P. P. Barbosa, J. A. Anes, M. Baêna e A. Ribeiro (eds.), *As Teias do Terror*. Lisboa: Ésquilo, pp. 43-80.
- Pereira, R., 2016. O terrorismo venceria no exato dia em que nós prescindíssemos do Estado de Direito. *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 133/134, pp. 36-39. Disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B311105f6-c2b1-4081-b853-cb5ec4fa8aa5%7D.pdf>
- Perez, R., 2017. Estratégia global da União Europeia: pragmatismo e possibilismo. *Relações Internacionais* n.º 53, pp. 71-81.
- Quadros, F., 2004. *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Rato, V., 2016. Nos desertos de al-Zarqawi: da Al-Qaeda ao “Estado Islâmico”. *Nação e Defesa* n.º 143, pp. 11-37.
- Reis, B., 2017. Novo século, novas guerras assimétricas? Origem, dinâmica e resposta a conflitos não-convencionais como a guerrilha e o terrorismo. *IDN Cadernos* n.º 26. Disponível em https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_26.pdf
- Souza, A., 2014. A cooperação penal internacional na luta contra o terrorismo: uma visão brasileira acerca dos desafios jurídicos frente aos atos terroristas. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 24(3), pp. 364-368.
- Sousa, C., 2012. Segurança versus Privacidade: breves notas a propósito do acordo UE-EUA sobre a transmissão de dados PNR (Passenger Name Record). *THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da UNL*, 12(22/23), pp. 51-65.

European Union *vs* Russia: the Pictures in our Heads

Pedro Miguel Constantino

1. Introduction

There is a great lack of theoretical conceptualization on how to construct mental maps. In fact, multiple names are used to define mental maps such as cognitive maps, cognitive geopolitics, geographical representation, geopolitical codes or narratives. All these terms are very similar and most of the time we do not know how they are constructed.

The world is so large and complex that no man can comprehend it in its entirety except through the imagination (Lippmann, 2012). Man creates representations of images, spaces and territories to help understand the world. The question of spatiality, geography and territoriality is systematically in our imaginary:

“The world that we have to deal with politically is out of reach, out of sight, out of mind. It has to be explored, reported and imagined. Man is no Aristotelian god contemplating all existence at one glance [...] He is learning to see with his mind vast portions of the world he could never see, touch, smell, hear, or remember. Gradually he makes for himself a trustworthy picture inside his head of the world beyond his reach” (Lippmann, 2012, pp. 15-16).

What mental maps matters for international relations and foreign policy? This idea that power matters does not refer to the place itself, but to the places we imagine or the associations we imagine to these places, this has long been very banal in international relations. The role of cognitively constructed geographies, usually known as geographic mental maps, has been accepted as essential to foreign policy decision-making. Halford Mackinder said that what matters for human activity is not a space or territory as it actually is (Mackinder, 1996, p. 21). He already assumed that there was an effective reality. This is debatable because if we are constructivists we say no: “the influence of geographical conditions upon human activities has depended, however, not merely on the realities as we know them to be and to have been, but in even greater degree on what men imagined in regard to them” (Mackinder, 1996, p. 21).

Back in the 1940s, Harold and Margaret Sprout, two researchers at Princeton University, said something very important. What really mattered to the behavior of political actors was not the way it was in fact, but rather as we imagined it. That is, what was interesting was the way we imagined this space: “what matters in the explanation of deci-

sions and policies is how the actor imagined his environment to be, not how it actually was” (Sprout and Sprout, 1960, p. 147).

The idea of mental maps did not originate in international relations or foreign policy. It began to appear and to be used by planners, urban planners and architects during the 60’s. People use, socialize and consume space in a differentiated way. Everyone who worked in urban planning wanted to know how people understood, perceived the space around them.

In this moment we are witnessing a fragmentation or split in the relationship between the European Union (EU) and Russia. This new context takes us back to the Cold War, although in different contexts. A breakdown in dialogue has not been complete, yet there are still platforms for relationships. Russia continues to criticize NATO partners, responding with aggressive policies and discourses protecting their minorities. For its part, within the EU there is no cohesion in European foreign policy and decisions are dragging on. This essay examines how mental maps continue and have always been important to policymakers. It also shows how the news given in a certain way, with specific images can help shape the way the two blocks perceive each other.

2. Mental Maps

Mental maps in a systematic and conceptual way are a structure of thought or a process that helps to acquire, encode, store, retrieve again, and rearrange information about the geographical environment (Henrikson, 1980). When we refer to geographic mental maps what are they? If we remove the word “geographical” we are faced with a cognitive process. Geographers like Gary Moore and Reginald Golledge went a little further on with a more conceptually interesting definition of what is essentially the beliefs of individuals and groups about the elements, structures, functions, and symbolic aspects of the true or imaginary world that are important, put the emphasis on subjective beliefs:

“[...]the awareness, images, information, impressions, and beliefs that individuals and groups have about the elemental, structural, functional, and symbolic aspects of real and imagined physical, social, cultural, economic, and political environments [...] refer not only to information, with its implication of truth and validity, but also to admittedly subjective beliefs” (Moore and Golledge, 1976, p. 5).

Beliefs are very important in the foreign policy of the great powers. Basically, they are: “cognitive construct which encloses an individuals or group’s belief about the geographic character of a particular place or places and their relationship to other places or spatial phenomena” (daVinha, 2011, p. 144).

In this sense, we can frame the mental maps in the cognitive agenda. On the cognitive agenda what are some of the similar mind maps that have to do with beliefs in international relations?

Operational codes are a concept of international politics. Early studies began in the 1950s and gained prominence in the 1960s and 1970s with works by Alexander George and Ole Holtsi. Nowadays we find operational studies of everyone. Operational codes

tell us the leaders' political, philosophical, and operational beliefs American decision-makers believed that if they could know what Soviet leaders thought they would be able to prevent, act upon and anticipate foreign policy decisions and events (George, 1969). We will always keep an eye on what others are thinking. Strategic thinking and management always requires a little bit of this and it is perfectly normal for this to happen (Holtsi, 2006). The difference in the operational code is that it is a concept that has certain criteria in which you have to answer five questions (in a five-note category): five questions about philosophical beliefs and five questions about the other leader's operational beliefs (George, 1969) (see table 1).

The international system imposes heavy information-processing demands upon policymakers. Policy makers have to deal with a lot of incomplete and unreliable information, often working with uncertainty, which creates a lot of stress and time pressure. Policymakers have a limited ability to process a lot of information at the same time and usually like to simplify their strategies. The foreign policy of a nation has nothing to do directly with the direct contemplation of the exterior, but with the images that are created of the outside world by those who make political decisions (Tetlock and McGuire Jr., 1999). The research objective of the cognitive research agenda is understand the: "cognitive strategies that policymakers rely upon to construct and maintain their simplified images of the environment" (Tetlock and McGuire Jr., 1999, p. 505). There are two types of cognitive strategies. First, the representational research which are based on essential cognitive and knowledge structures and then choose their political choices, trying to explain what policymakers think. Second, the process research, whose main focus is the identification of the abstract laws of cognitive function that clarify how policy makers think about some of the problems (Tetlock and McGuire Jr., 1999). Daniel Montello and Scott Freundsuh investigated and demonstrated that there are approximately about 200 combinations that result from "lists of terms that have been or could be used as labels for knowledge of spatial relations in the environment" (Montello and Freundsuh, 1995, p. 170). Mental maps focus on a geographical perspective and are based on three fundamental concepts: space, place and physical and social environment (Rosberg, 2017).

In fact, we can find important geographic factors for international relations: location, distance, order, density and dispersion. The first two are the most important.

Stephen Walt and John Mearsheimer, two realists par excellence are examples of this:

"[...] because the ability to project power declines with distance, states that are nearby pose a greater threat than those that are far away" [...] (Walt, 1987, p. 23).

"The principal impediment to world domination is the difficulty of projecting power across the world's oceans onto the territory of a rival great power" (Mearsheimer, 2001, p. 41).

Geographic conditions of distance, location, population, existing resources and size are indicators of power (Bremer, 1992). It is usually these geographical concepts that underlie analysis in international relations. However, they usually do not give due attention to the role of the place. Place is different of the local:

“Space is associated with abstractness, quantitative modeling (the spatial approach), freedom, movement, formality, and impersonal location; while place is associated with familiarity, security, home, intimacy, historical tradition, social-cultural relations, context, and geo-sociological effects” (O’Loughlin, 2000a, p. 133).

The use of place “provides a context for the formation of political identities and the identification of political interests” (Jones et al., 2004, p. 99). We can find a place with a specific location or a space with a cultural location as context, a time construction or a process. The cultural question distinguishes places, with emphasis on subjectivity. In most geography studies we find the characterization of human and social factors that predominate over physical factors (Jones et al., 2004). Susan Schulten (2011), wrote a book called *The Geographic Imagination in America* about the creation of the geographic imaginary, in which she says that most studies are not done with physical geography but are essentially about cultural and human issues. The factors are differentiated and the way of visualizing spaces changes from individual to individual. All subjects have mental maps. How do individuals construct geographic mental maps?

In conceptual terms everything is perceived by direct experience and primary or secondary learning. The first is the perception used so often in international relations. One of the most interesting books in this area is Robert Jervis’ *Perception and Misperception in International Politics*, describing how many times we perceive it wrong (Jervis, 1976). There is then a need to make something very clear: most of the things we know in international relations do not result from perception. Because perception implies a direct interaction with our surroundings, catching, smelling, listening ... etc. (Kitchin and Blades, 2002, p. 35). Through the senses: “[...] is navigation-based, with the collection and processing of spatial information explicitly linked to an individual’s interaction with an environment through spatial activity” (Kitchin and Blades, 2002, p. 35).

There is also indirect experience, where the process of cognition already enters. Usually in international relations the knowledge that leaders or what an actor has is through cognition, and this is done through two means: graphic images and text or language: “[...] is the only source of information about environments at scales that cannot be experienced directly, such as countries or continents” (Kitchin and Blades, 2002, p. 44). Graphic images can be maps of various sources and themes: “[...] they are constructions designed to portray information or to convey a message: to communicate” (Peuquet, 2002, p. 26). The geopolitical critique of constructivist geopolitics is based today on the images of certain spaces. Another important aspect is about the language that can be written and not even spoken. One can construct the world through language by creating fictitious images of reality: “Regardless of cultural variation, it has been shown that there is still a structural commonality in spatial expressions among languages” (Peuquet, 2002, p. 166).

How do we organize geographic information in our head? There are several categories for organizing geographic information. Usually they have a hierarchy (Peuquet, 2002). First, radical image theory. This process of perception is able to reduce information in a simpler and more organized way and is used to concretize pictorial images.

Second, conceptual-propositional image theory in which all knowledge is archived in abstract conceptual ideas. Finally, in third place, dual coding theory in which knowledge can be represented distinctly in visual and verbal memory (Peuquet, 2002). The further down we are, the more specificity there will be and the categories get shorter. The further up, For example, a place starts out to be very abstract, but then in the hierarchy below it will already be a country. The human being has a template that, through his or her lived experience, helps him establish and organize information and put it into these categories (Peuquet, 2002).

Why are mental maps important? Essentially, because the way we perceive places condition the way we see them. What defines our action in foreign policy is the representation of the problem or characterization of the situation (Holsti, 2006). The way we understand a particular situation of the problem conditions us at the beginning, how we react to it. Mental maps help organize and better understand outer complexity, giving policy makers a sense, idea, and coherent picture of the world. They intend to contribute to a process of spatial choice and decision making. The way we interpret maps can be a problem, a solution or something else. Geography is real and palpable, yet the way I understand it is that it will determine how I react to it politically (Holsti, 2006).

The text of George Ball, a figure well-known to Democrats during the Cold War, who was part of the Kennedy Administration. At one point, during the Vietnam War he declared:

“We can live with the Vietnam war so long as we remember that it is a peripheral contest, but we do not always act as if we thought so. Sometimes we behave as though Southeast Asia did lie at the center of power (...) but any large shooting war takes a large toll in the emotions of the public and the attention of the top government leaders who are responsible for navigating the ship of state in international waters. Moreover, it tends to confuse priorities and leads to navigation by a distorted chart – like something drawn by a medieval cartographer, in which Vietnam appears as a major continent lying just off our shores and threatening our national existence” (Ball, 1968, p. 155).

This phrase conditioned all American foreign policy at this time. At some point Vietnam was no longer a small country in South-East Asia, and it was already something that conditioned all American national politics and interests. As such, mind maps help to organize information.

Halford Mackinder's theory still weighs heavily on the strategic thinking of the great powers (Mackinder, 1996). Alfred Mahan's naval power positioned the American policy centered on the Pacific Ocean (Mahan, 1890). Karl Haushofer, the great ideologist of Nazi cartography, inspired all the expansive politics of the Third Reich (Haushofer, 2002). Citizens and the world understood the world and international relations in the Mercator form. In the American foreign policy there was the idea that the Atlantic Ocean was a great barrier against any invasion and a means for the US to be protected, especially in the eighteenth and nineteenth centuries. After September 11, George Bush said at one point that “September 11 showed that we are not sheltered behind a large ocean” something most Americans believed for more than a century.

There was a major change in the way we present the world through maps, in cartographic representations that helped not only leaders to change their minds. But many leaders helped create and consolidate these changes in a continuous cycle. They helped change popular perceptions and geographical imaginations. What has changed? With the approaching World War II, a series of figures begin to appear that begin to present these images of the world in a different way. The air environment consolidates and the configuration of the maps changes.

3. The Cold War

After 1945, the security agenda became fully filled by perceptions of threats, confrontation between US and Soviet Union, East and West, neighbors, two Empires, etc. The discourse oscillated between the confrontation of the Cold War and the *détente*. During this time the news and the maps that accompanied the speeches were well understood by the general public. The actions of policymakers, “perceptions about the world” and the operational codes of states’ foreign policy were well known (Taylor, 1993).

The cartographic propaganda based on the nuclear threat was a constant (Burnet, 1985). Ministers of Defense of the two blocs emphasized official and popular discourses resorting to ideological cartography several times. For example, the speech made by Winston Churchill on March 5, 1946, condemning Soviet policies in Europe: “From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the continent” (Churchill, 1946). During this time the United States’ Administration had always strongly supported European integration, especially an understanding between France and Germany that could lead to a peaceful, economically viable and secure Europe. In Eastern Europe the message of order was for the internationalization of communism (Dalby, 1990).

The caricature of David Horsey “*The World According to Ronald Reagan*” is a one of the American and Soviet mental maps of Cold War time, clearly funny how Americans viewed the Soviets and the rest of the world (figure 1). In politics, one of the reference texts for anyone studying the Cold War is George Kennan’s “*The Long Telegram*” one of the architects par excellence of the “containment policy” (Kennan, 1946). That is, the goal was to contain Soviet expansion. Kennan was a pivotal individual because he was an American diplomat in the USSR at the end of World War II (Kennan, 1946). At one point it gives an image of the USSR and explains why the Soviets are dangerous and have to restrain themselves. This text had so little or no success that the text was distributed throughout the American administration (Kennan, 1946). His mental map of Russia is one of the fundamental pillars of US Cold War policy that will last for nearly 50 years, where he says that geography is one of the dominant factors in explaining Soviet or (generically) Russian expansion, because they are surrounded by a set of neighboring countries and are expansionary in nature (Kennan, 1946).

The image that the US was no longer isolated from the rest of the world was propagated in a series of maps and magazines. Henriksen (1980), even argued through a series

of maps (figures 2 and 3) that “[...] American Cold War conceptualizations of threat were inherently linked to the role of cartography in the dictating of fundamentally new post-war world outlook, that of ‘Air-age globalism’” (quoted in Vujakovic, 1999, p. 46).

4. Mapping the New Europe of the 1990s

The events in the countries of Eastern Europe, after the fall of the Berlin Wall, have radically changed the perception of the threat in the EU countries as well as in the other European countries: “[...] The uncertainty over the likelihood or types of threat to emerge in Post-Cold War Europe hampers the rapid formulation and implementation of new security frameworks” (Russell, 1995, p. 241).

Quickly, a new security agenda began to be formulated in the West. This new mosaic began to be viewed with moderate optimism through a liberal program of slow integration, flanked by the trilogy of values: democracy, rule of law and human rights. However, the uncertainties of the security dilemma came to reflect concerns of various kinds. First, the essence and transience of political and economic reforms in institutions and the performance of market economies have not been as efficacious (Budge and Newton, 1997). Second, the danger of a resurgent Russia wishing to become a hegemonic actor in the global context could destabilize European regional security (Agnew and Corbridge, 1995). Finally, the danger of the spread of radical and xenophobic nationalism throughout Europe (Kolossoff and Treivish, 1998).

In the media, the debate on the future of Europe has been full of regional internal pressures. The revival of concepts such as “shatterbelt” or “tidal lands” in the context of a more extensive Europe became a constant (Berend, 1986). A vast number of publications with cartographic images filled with diverse myths and visual metaphors became commonplace in the media. The cartographic representation of the “stronghold” Europe on the Sunday Times “Europe redrawn: the new continent” (October 27, 1991), is an example of these myths (Berend, 1986). Or, for example, the “new invasion” published in Time magazine on August 26, 1991, is one of the recurrent Western narratives.

In the post-Balkan period, there was a very intense debate about what the future of NATO would be. The discussion was aimed at including and excluding some European states, knowing in advance that Russia would always oppose the accession of any former Soviet Republic to this organization. One of the first images was circulated in the Electronic Telegraph of 20 February 1997 by Christopher Lockwood, mirroring a possible expansion of NATO to the East (Vujakovic, 1999, p. 52) (figure 4). Francis Harris launches an article in the Electronic Telegraph on April 13, 1997 “NATO row pitches Slovaks into the ‘Balkan league’” and adds a note saying “tensions are rising along NATO’s emerging new frontier” (Vujakovic, 1999, p. 55) (figure 5). By political decision, most of these countries are now members of NATO. After all, the 1990s were a period of optimism. However, the successive repetition of certain myths about cartographic images of fear and threat was slowly responsible for most institutional and political decisions in defense of the ideals of the West.

5. The Future Geography of Europe

Although Eastern Europe has always been considered a “crush zone”, the end of the twentieth century and the beginning of the 21st century has brought with it an undeniable expansion of NATO towards the east, creating geopolitical uncertainty that is difficult to manage (O’Loughlin, 2000b, p. 47). From 1990 on, various geopolitical models and codes were being offered, each spreading world divisions reflected in the various European household spectra. Many of these models were portrayed and weighed against the geopolitical decision in 1998 to expand NATO in Eastern Europe (O’Loughlin, 2000b, p. 47). Eastern Europe has always been considered a “marshy zone” by political geographers for more than a century, and the region has always been conditioned by the different geopolitical re-arrangements that emerged from the interplay of forces between nations. However, long-term relations with Russia have dominated the public debate over NATO’s expansion (O’Loughlin, 2000b, p. 48).

The post-Cold War period we have lived in the last two decades may have come to an end. The Ukrainian crisis seems to set up a major confrontation that is taking place in the international system, beyond the borders of Ukraine, affecting relations with the US, European countries and the EU itself as an institution (Lukin, 2014). Figure 6 produced by the Washington Post emphasizing that Ukraine once belonged to the Russian Empire of the eighteenth and nineteenth centuries is wishing to warn that history can be repeated again and that this crisis has had several dimensions. When a map is published in this way, referring to the “Russian Empire” of the eighteenth and nineteenth centuries with the title *Steeped in its bloody history, again embracing resistance*, this image is latent in our minds, unconsciously having an effect psychological (figure 6). On the one hand, Russian nationalism, that is, Russia’s vision of reconstituting a new post-Soviet space and fears about NATO’s enlargement. Therefore, there is a whole narrative that is linked to this issue in which the levels of domestic, regional and international analysis are present (Lukin, 2014). When we look at some of the maps of this crisis, we can see how powerful they are in the news of geopolitics and war. For example, when Vladimir Putin refers to swath of Southeastern Ukraine as “New Russia” (*Novorossiya*), he is indirectly passing a message to the West (figure 7). News plays a key role in driving how all geo-strategic and geopolitical knowledge is reproduced and spread. This knowledge has taken on added importance as public opinion looks at the problem and how political decisions are taken. Maps allow us to shape, influence, and reproduce imaginary scenarios, and in producing them they are indirectly having powerful cognitive effects in all political and apolitical quarters. As the age of global communication makes it possible to reach all corners of the world instantaneously, real-time reporting and live coverage are a constant.

The energy element, the military presence and the economy are important for a national level, but also for the overall projection of Russia, in particular for how the Kremlin authorities can use this regional power projection and then Russia as a regional and potentially global power that controls its internal political system, unlike fragmented and fragile Western liberal democracies (Lukin, 2014).

The ideological factor is also important, since it is characterized by an identity movement of the Slavic world, where Moscow would be the aggregating element (Sakwa,

2008). However, we can also find elements of the Soviet period that are somehow being reactivated. The vision of Ukraine as an entity that can be subjugated and dependent on the relations of Moscow, European powers and USA, gives some form to this reactivation (Sakwa, 2008). Russian criticism is often valid and well-structured. They often put difficulties in the EU, the “mirror in front of their face”, showing the limits of their own action, saying that Russia is a revisionist and aggressive power, trying to remove tension from what it does itself wrong (Sakwa, 2008). In this way, Russia has succeeded in constructing a narrative, a “formal sovereign democracy” controlled by a strong, charismatic leader who projects an image of the nation’s power and who culturally has a lot of appeal in the post-Soviet space (Sakwa, 2008).

On the other hand, one of the things that has defined the EU neighborhood policy is to try to present this initiative in an apolitical way, without a geopolitical burden in the European context (Sakwa, 2008). That is to say, there is a belief in Brussels that the EU expands naturally, promotes values that are debatable, accepted by all, and that there is no reason why Russia does not want a more democratic Ukraine with more stable institutions of governance and a more prosperous economy. Of course, this all results in a farce. Because even if the Europeans did not want to give it this burden, there are clear geopolitical views within the EU itself (Sakwa, 2008). Obviously all this is understood from the Russian side as an expansion of an imperialist project. However, European countries do not have this notion because they continue to discuss their foreign policy individually. At the same time, the EU countries and the US do not like this revisionist power of Russia because it is the revision of what is a status quo, where both put themselves in a superior position.

One of the particularly difficult elements of Russian doctrine is the protection of Russian “out-of-home” minorities and the Russian armed forces being able to intervene outside their territory to protect their Russian citizens (Sakwa, 2008). This ingredient is an element of great instability, even in the so-called “near abroad” or in the post-Soviet space. Gearóid Ó Tuathail, a geopolitical critic makes a very interesting reading, designating this space “the eternal national legendary imaginary” of Russia (Ó Tuathail, 1994). This space is not necessarily icy civilization, but it is a political and territorial space of the Russian nation that is linked not by legal boundaries, but by imaginary and affective frontiers (Ó Tuathail, 1994). Therefore, this natural space of violence and projection of Russia has an explanation that has to do with the Russian imaginary and has concrete agents in a given concrete context. These are the sites where Russian soldiers were buried and where the historical injustices were committed, namely the Crimean issue, which in the meantime needed to be revised. The very narrative and the speech that President Putin made to the Duma after the referendum in the Crimea is the most interesting political text to analyze all the changes that are under way.

In this way cartography, the style of maps, the form of speeches, images animate control over space and influence the two parties involved in the geostrategic and geopolitical psychological game. Moreover, they subvert reality to the taste of their interests and ambitions of power.

6. Conclusion

Central and Eastern Europe has always been considered one of the most problematic parts of the world in terms of international conflicts. Over time it has always been called under different names like “crush zone” or “shatterbelt”. Border area, physical, imaginary, psychological and civilizational, always remained in the geopolitical and geostrategic memory of the great European powers. From the Baltic States, through Poland, Ukraine or the Balkans, there has always been a tendency to design a new “iron curtain”. Geopolitical memory remains entrenched and rooted in European minds. For all this the mental maps have contributed. Maps continue to be one of the most important elements of media coverage of conflicts and wars today. The use of cartography remains an important ingredient and guide in support of the various foreign policy decisions of States.

With the fall of the Berlin Wall and the collapse of socialism in Central and Eastern Europe, several cartographers have been re-building the Post-Cold War history in a certain way, giving early victory to neoliberal democracies, as if the “end of history was nearby”. Pure illusion. A new order emerged and tried to institutionalize itself in a cooperative logic between the EU and Russia through various strategic NATO/Russia partnerships. This new order has failed and today we are in a moment of transition. The crisis in Ukraine and the annexation of Crimea by Russia has further sharpen a bad mood that was already latent between EU and Russia. The mental maps inherent in the news broadcast by the media have resuscitated new “ghosts lost in the fog of time”. The way cartography animates the social control of space and subverts it to certain sharp geopolitical perceptions is notorious. Mental maps are decisive when it comes to defining a particular foreign policy and are the barometer of how both sides perceive themselves. The use of maps shows how geopolitical discourse became inflamed in Europe and Russia.

Annexes:

Table 1 – The Operational Code

Philosophical

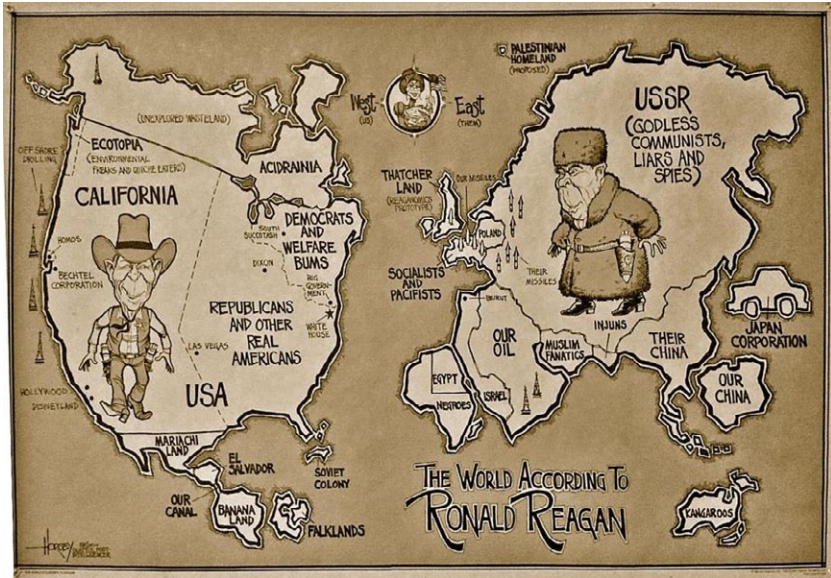
- P-1: What is the essential nature of political life? Is the political universe essentially one of harmony or conflict? What is the fundamental character of one’s political opponents?
- P-2: What are the prospects for the eventual realization of one’s fundamental political values and aspirations? Can one be optimistic, or must one be pessimistic on this score; and in what respects the one and/or the other?
- P-3: Is the political future predictable? In what sense and to what extent?
- P-4: How much control or mastery can one have over historical development? What is one’s role in moving and shaping history in the desired direction?
- P-5: What is the role of chance in human affairs and in historical development?

Instrumental

- I-1: What is the best approach for selecting goals or objectives for political action?
 - I-2: How are the goals of action pursued most effectively?
 - I-3: How are the risks of political action calculated, controlled, and accepted?
 - I-4: What is the best timing of action to advance one’s interest?
 - I-5: What is the utility and role of different means for advancing one’s interests?
-

Fonte: George (1969).

Figure 1 – The World According to Ronald Reagan



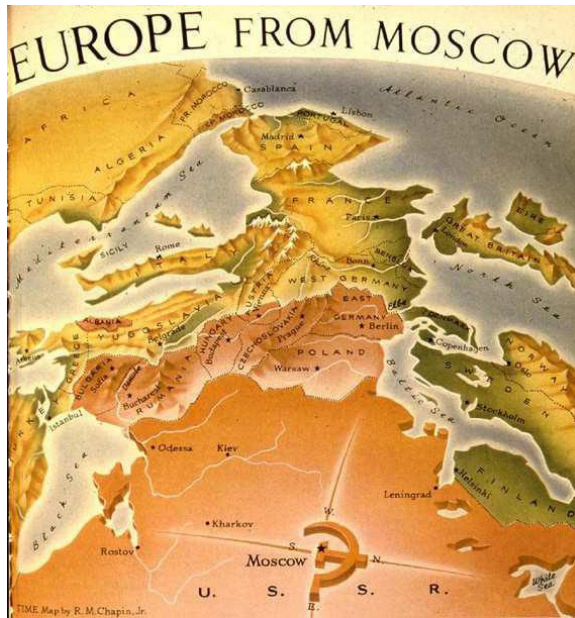
Source: <https://bostonraremaps.com/inventory/1987-world-ronald-reagan/>

Figure 2 – Richard Edes Harrison, “Europe From the East,” *Look at the World: The Fortune Atlas for World Strategy*, 1944



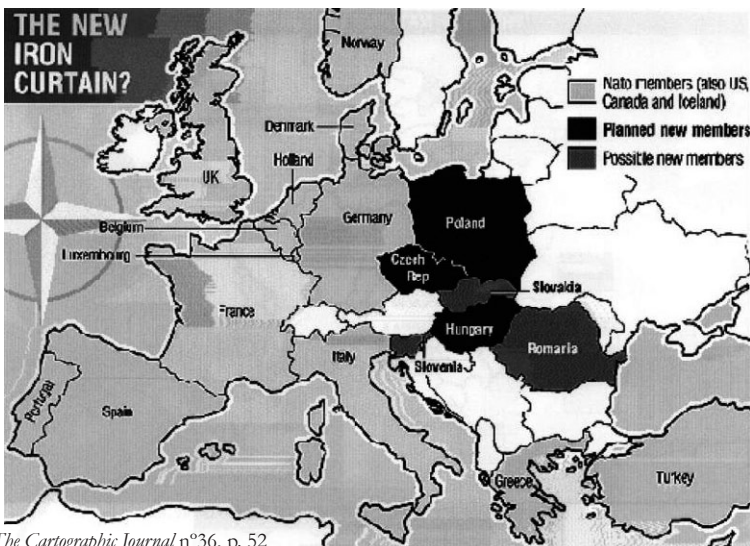
Source: <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/detail/RUMSEY~8~1~266329~5504885:Europe-From-The-East>

Figure 3 – R. M. Chapin “Europe from Moscow” Political Maps in Time



Source: <https://blog.richmond.edu/livesofmaps/2014/11/14/map-of-the-week-europe-from-moscow/>

Figure 4 – “The New Iron Curtain (news article by Christopher Lockwood, “NATO falls in line for expansion eastwards”, *Electronic Telegraph*, 20 February 1997)
Telegraph Group Limited, London, 1991



Source: *The Cartographic Journal* n°36, p. 52

Figure 5 – “NATO’s New Frontier” (news article by Francis Harris, NATO row pitches Slovaks into ‘Balkan league’, *Electronic Telegraph*, 13 April 1997).
Telegraph Group Limited, London, 1991.



Source: *The Cartographic Journal* n°36, p. 55.

Figure 6 – Russian Empire



Source: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/02/27/world/europe/ukraine-divisions-crimea.html>

Figure 7 – Putin Refers to Swath of Southeastern Ukraine as “New Russia”



Source: <https://www.nytimes.com/interactive/2014/02/27/world/europe/ukraine-divisions-crimea.html>

References

- Agnew, J.; Corbridge, S., 1995. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. London: Routledge.
- Akçali, E., 2010. “Reading the Cyprus Conflict through Mental Maps: An Interdisciplinary Approach to Ethno-Nationalism”. In: A. Guelke (ed.), *The Challenges of Ethno-Nationalism: Case Studies in Identity Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Ball, G., 1968. *The Discipline of Power: Essentials of a Modern World Structure*. Boston: Little, Brown and Company.
- Barney, T., 2009. Power Lines: The Rhetoric of Maps as Social Change in the Post-Cold War Landscape. *Quarterly Journal of Speech*, 95(4), pp. 412-434.
- Berend, I. T., 1986. *The Crisis Zone of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bremer, S., 1992. Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War 1816-1965. *Journal of Conflict Resolution*, 36(2), pp. 309-341.
- Budge, I.; Newton, K., 1997. *The Politics of the New Europe: Atlantic to the Urals*. London: Longman.
- Burnet, A., 1985. “Propaganda cartography”. In: D. Pepper, A. Jenkins (eds.), *The Cartography of Peace and War*. Oxford: Basil, Blackwell, pp. 60-89.
- Casey, S.; Wright, J. (eds.), 2008. *Mental Maps in the Era of Two World Wars*. New York: Palgrave-Macmillan.

- Casey, S.; Wright, J. (eds.), 2011. *Mental Maps in the Early Cold War Era, 1945-68*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Criekemans, D.; Duran, M., 2011. Mental Maps, geopolitics and foreign policy analysis: basic analytical framework and application to sub-state diplomacy in the Mediterranean. *Third Global International Studies Conference (WISC)-World Crisis. Revolution or Evolution in the International Community?* University of Porto.
- Churchill, W., 1946. Available at https://www.youtube.com/watch?v=T_jSNyHti6w .
- Dalby, S., 1990. *Creating the Second Cold War: The Discourse of Politics*. London: Pinter.
- da Vinha, L., 2011. Assessing the Conceptual ‘Goodness’ of Geographic Mental Maps for Foreign Policy Analysis. *Romanian Review on Political Geography*, 13(2), pp. 133-148.
- George, A., 1969. The ‘Operacional Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making. *International Studies Quarterly*, 13(2), pp. 190-222.
- Haushofer, K., 2002. *An English Translation and Analysis of Major General Karl Ernst Haushofer’s Geopolitics of the Pacific Ocean: Studies on the Relationship between Geography and History*. London: Edwin Mellen press.
- Henrikson, A. K., 1974. Maps, globes and the ‘Cold War’. *Special Libraries* n°65, pp. 445-54.
- Henrikson, A., 1980. The Geographical ‘Mental Maps’ of American Foreign Policy Makers. *International Political Science Review*.
- Henrikson, A., 2008. “FDR and the ‘World-Wide Arena’”. In: D. Woolner; W. Kimball; D. Reynolds (eds.), *FDR’s World: War, Peace, and Legacies*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Holtzi, O., 2006. “Introduction: Beliefs, Perceptions, and Opinions in Policy Making”. In: O. Holtzi (ed.), *Making America Foreign Policy*. New York: Routledge, pp. 1-20.
- Jervis, R., 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jones, M.; Jones, R.; Woods, M. (eds.), 2004. *An Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics*. New York: Routledge.
- Kennan, G., 1946. “The Long Telegram”. *Harry Truman Administration File*. Elsey Papers. Available at https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf.
- Kitchin, R.; Blades, M., 2002. *The Cognition of Geography Space*. New York: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Kolossov, V.; Treivish, A., 1998. The political geography of European minorities: part and future. *Political Geography*, 17(5), pp. 517-534.
- Latham, A., 2001. China in the Contemporary American Geopolitical Imagination. *Asian Affairs: An American Review*, 28(3), pp. 138-145.
- Le Rider, J., 2008. Mitteleuropa, Zentraleuropa, Mittelosteuropa: A Mental Map of Central Europe. *European Journal of Social Theory*, 11(2), pp. 155-169.
- Lipmann, W., 2012. *Public Opinion*. Mineola, New York: Dover Publications, INC.
- Lukin, A., 2014. Euro-Asian integration and The Clash of Values. *Global Politics and Strategy*, 3(56), pp. 43-60.
- Mahan, A., 1890. *Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. London: Pantianos Classics.

- Mackinder, H., 1966. *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics Reconstruction*. Washington, DC: National Defense University Press.
- Mearsheimer, J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. University of Chicago: W.W. Norton & Company.
- Montello, D.; Freundschuh, S., 1995. Sources of Spatial Knowledge and their implications for GIS: An Introduction. *Geographical Systems* n°2, pp. 169-176.
- Moore, G.; Golledge, R., 1976. "Environmental Knowing: Theories and Concepts". In: G. Moore; R. Golledge (eds.), *Environmental Knowing: Theories, Research and Methods*. Stroudsburg, PA: Dowden, Hutchinson & Ross, pp. 3-24.
- Ó Loughlin, J.; Grant, R., 1990. The Political Geography of Presidential Speeches, 1946-87. *Annals of the Association of American Geographers*.
- O'Loughlin, J., 2000a. Geography as Space and Geography as Place: The Divide Between Political Science and Political Geography Continues. *Geopolitics*, 5(3), pp. 126-137.
- O'Loughlin, J., 2000b. "Ordering the 'Crush Zone: Geopolitical Games in Post-Cold War Eastern Europe". In: N. Kliot, D. Newman (eds.), *Geopolitics at the End of the Twentieth Century*. London, Portland: Frank Cass.
- Ó Tuathail, G., 1994. (Dis)placing geopolitics: writing on the maps of global politics. *Environment and Planning: Society and Space*, 12(5), pp. 525-546.
- Peuquet, D., 2002. *Representations of Space and Time*. New York: The Guildford Press.
- Roseberg, J. E., 2017. *Nordiskt Kynne: Jämförande Karaktaristiker*. Helsingborg: Logik Förlag.
- Russell, R., 1995. The chimera of collective security in Europe. *European Security*, 4(2), pp. 241-55.
- Sakwa, R., 2008. New Cold War or Twenty Years of crisis? Russia and International Politics. *International Affairs*, 2(84), pp. 241-267.
- Scheffler, T., 2003. 'Fertile Crescent', 'Orient', 'Middle East': The Changing Mental Maps of South-west Asia. *European Review of History*, 10(2), pp. 253-272.
- Schulten, S., 2001. *The Geographical Imagination in America, 1880-1950*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sprout, H.; Sprout, M., 1960. Geography and International Politics in an Era of Revolutionary Change. *Journal of Conflict Resolution*, 4(1), pp. 145-161.
- Taylor, P. J., 1993. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. London: Longman.
- Tetlock, P.; McGuire Jr., C., 1999. "Cognitive Perspectives of Foreign Policy". In: G. Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Massachusetts: Addison Wesley Longman, pp. 504-521.
- Vujakovic, P., 2008. Geopolitical Awareness: Geographic Knowledge and Maps in the News. *Bulletin of the Society of Cartographers* n°42, pp. 39-43.
- Vujakovic, P., 1999. A new map is unrolling before us: Cartography in News Media Representations of Post-Cold War Europe. *The Cartographic Journal*, 36(1), pp. 43-57.
- Walker, M., 2000. Variable Geography: America's mental maps of Greater Europe. *International Affairs*, 76(3), pp. 459-474.
- Walt, S. M., 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press.

As Pretensões Geoestratégicas da Federação Russa: um Jogo de Soma Zero

Maria Sofia Macedo

1. Contexto Introdutório

A queda do muro de Berlim (1989) e a conseqüente implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, instituiu uma nova ordem mundial que pôs cobro ao sistema bipolar. A União Europeia (UE) deparou-se com acentuados desafios securitários, tendo que proceder ao desenvolvimento de uma política externa conjunta¹, de modo a evitar eventuais destabilizações por parte dos países pós-soviéticos, que pudessem comprometer a integridade e segurança da União (Dias, 2014). A Ucrânia foi o último país a independizar-se perante a URSS, cujas conseqüências prevalecem nas pretensões geopolíticas, geoeconómicas e geoestratégicas da Federação Russa. A referida divisão convergiu em conflitos nacionalistas e instabilidades políticas e económicas na Ucrânia (Mielniczuk, 2014).

A Federação Russa, à luz da perspectiva analisada no presente estudo, procura manter o *near abroad* (através da configuração de fronteiras). Para tal, vê necessário criar uma zona de *containment* à expansão europeia (Romana, 2016), visando, em último caso, alcançar a supremacia e dominar o *Heartland* (Mckinder, 1919), exaltanto o “desejo de reconhecimento do seu estatuto enquanto grande potência” (Freire, 2011a, p. 166).

Como conseqüência da implosão da URSS, a Ucrânia atingiu em 2014 o apogeu de uma crise política e económica, marcada por conflitos nacionalistas, cujos efeitos se fizeram sentir nas grandes potências do antigo bloco ocidental e, sobretudo, na Rússia (Xavier, 2015). Em 2018, como conseqüência direta do fenómeno da globalização, os resultados desta crise permanecem ativos, de modo transversal, no sistema internacional.

A questão fulcral que se impõe no presente estudo visa a identificação dos interesses geoestratégicos da Rússia, partindo de uma abordagem ao sistema internacional, nomeadamente nos efeitos sobre atores preponderantes, como a UE, os EUA e a NATO, bem como no seu *near abroad*, nomeadamente a Ucrânia. De modo a encontrar uma resposta efetiva para a dita questão, propõe-se a análise e discussão dos resultados, através do contexto geopolítico; identificação dos fatores de interesse para a Rússia; e, por último, caracterização do risco geopolítico e possíveis desenvolvimentos no seio do sistema internacional. Neste último ponto pretende-se responder à supramencionada questão de partida.

1 No âmbito da Política Externa, desenvolveu-se a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a Política Externa de Segurança Comum (PESC), a Política Externa de Segurança e Defesa (PESD) e a Política Externa de Vizinhança (PEV).

Para um entendimento holístico da posição assumida nesta investigação, tome-se em consideração a perspectiva das Relações Internacionais baseada no “jogo de soma zero”, que dita que o ganho de um Estado resulta em perda para o oponente (Jubran, Leães e Valdez, 2015). A lógica de soma zero afigura-se indesejável, nomeadamente perante um futuro no qual acordos multilaterais necessários sobre os desafios internacionais² serão gorados pelos interesses internos de cada Estado, numa luta para assegurar a sua própria soberania. Se aos ditos desafios acrescer a ameaça do dilema de segurança³, as fragilidades do sistema económico e o desenvolvimento de rivalidades internacionais, este conjunto estará “de modo crescente a armadilhar o mundo numa lógica de soma zero” (Rachman, 2011, p. 20). Infere-se, portanto, que esta teoria se reflete nos ideais imperialistas de expansionismo da Rússia, que procura alcançar um lugar de supremacia isolado no sistema internacional.

Para além do referido, far-se-á uma breve menção à génese da geopolítica russa; uma breve análise sobre a crise da Ucrânia; e analisar-se-ão os contributos de autores preeminentes do estudo da geopolítica, nomeadamente Mckinder, Spykman e Cohen. Para tal, em termos metodológicos, dar-se-á primazia ao método qualitativo, nomeadamente através da sua característica de análise indutiva, da qual se pretende inferir indicadores implícitos de documentos estudados para a elaboração do presente estudo (Carmom e Ferreira, 2008). Procurar-se-ão padrões de causalidade inerentes à ação dos diversos atores, através da panóplia de fontes a ser analisada.

2. Geopolítica e Cultura Política

Antes de qualquer consideração no concernente aos interesses geopolíticos e geoestratégicos regionais da Rússia, torna-se pertinente uma breve menção sobre a geopolítica, enquanto área de estudos. Esta pode ser considerada uma ciência que estuda todas as questões que envolvem e condicionam o Estado situado, individualmente ou agregado, numa ideia de *multilateral approach*. Assim, esta ciência procura identificar e compreender os fatores estruturais que sustentam os processos de decisão; isto é, o *making* e o *taking*, articulando-os com a conjuntura resultante da participação dos atores no sistema internacional. Neste âmbito, o método geopolítico integra as áreas científicas da Geografia, Política e História, tomando-as em consideração conjuntamente, uma vez que apenas assim consegue alcançar o seu objetivo de “explicar o facto político que a História regista, através das conexões, reais ou aparentes que esse facto tem com a Geografia” (Valente, 2012, p. 31).

Sun Tzu referiu que “as características do terreno são o melhor aliado do soldado” (2009, p. 74), corroborando a ideia de que a Geografia constitui um elemento essencial

2 Considere-se como desafios vindouros questões como a escassez de recursos naturais, alterações climáticas e ameaças híbridas à soberania e segurança dos Estados.

3 O dilema de segurança emerge como risco inerente aos Estados que, de modo a procurar manter o seu território numa situação de segurança, assumem uma tendência de aumento do seu poder militar (Ribeiro, 2010). Contudo, o aumento da força militar nem sempre corresponde a um aumento de segurança, pelo contrário, está intrínseco o risco de desencadeamento de uma corrida armamentista (*Idem*, 2010).

na conquista ou manutenção do poder, podendo ser considerada a geratriz básica do mesmo (Valente, 2012). Destarte, no final do século XIX, Friedrich Ratzel, na sua obra *Geografia Política*, seguindo uma linha de pensamento determinista⁴, almejava demonstrar que o espaço é poder servindo-se, para o efeito, da geografia como um meio científico para compreender o Estado como entidade política (Valente, 2012).

Posto isto, o poder pode ser conceptualizado como se tratando, simultaneamente, de um “meio e um fim em si mesmo, e o seu significado geral é o da capacidade para influenciar ou alterar o comportamento de outros numa direção desejada, ou alternativamente, a capacidade de resistir a tais influências sobre os comportamentos próprios” (Santos, 2007, p. 242). Neste sentido, depreende-se que o fim último transversal a todos Estados é alcançar o poder⁵. Para tal, envolvem-se constantemente em lutas (de índole teórica ou prática) pela “aquisição, manutenção e exercício do poder na sociedade” (Lara, 2015, p. 257). Este confere à sua sede⁶ uma noção de situação de segurança⁷ e supremacia relativamente aos restantes Estados da ordem internacional. Assim, ao longo do presente estudo, verificar-se-á a busca pelo poder por parte das entidades internacionais que, muitas vezes, incorrem em conflitos de interesses (Ribeiro, 2010); no caso concreto, aplica-se o exemplo da Rússia, cujos interesses conflituam com os do Ocidente.

No contexto da teoria de Ratzel que dita que “espaço é poder”, o autor ambicionou ir mais além e definir uma teoria geral de cultura política, em função do meio físico. Assim, cultura política integra-se no quadro da estratégia funcional (a par com a cultura estratégica e cultura organizacional do poder), demonstrando que a estratégia deve ser orientada para “as questões do processo e dos mecanismos de tomada de decisão, em especial quanto à sede do poder estratégico” (Romana, 2016, p. 15).

Snyder, tomando em linha de conta a teoria da cultura política, considera que o modo societal e político, assim como os padrões, crenças e valores intrínsecos a determinada sociedade, nomeadamente no que respeita a questões militares no âmbito da Estratégia, influenciam os próprios valores da sociedade em causa (Snyder, 1977).

Assim, aludindo à URSS, Snyder infere que tanto o pensamento como o comportamento estratégico russos, têm origem numa cultura específica com base num quadro burocratizado, sendo que os seus líderes “tomam decisões num quadro organizacional impregnado por fatores culturais idiossincráticos” (Romana, 2016, p. 16). Está, deste modo, explícita a base teórica para o entendimento do modo de atuação da sede do poder da Rússia – os *siloviki* –, que servirão de base ao entendimento da sua política externa e respetivos padrões evolutivos.

4 Contrariando, assim, a tese de Possibilismo de Vidal de la Blache, numa perspetiva de conceção do sentido de espaço.

5 No âmbito geopolítico, os fatores do poder são “Ar”, “Terra” e “Mar” (Valente, 2012).

6 “Sede do Poder” pode ser entendida como “o indivíduo, grupos de elite ou instituições que detêm efetivamente o controlo sobre uma parte decisiva e eficiente do poder” (Lara, 2015, p. 297).

7 O IDN definiu segurança nacional como “a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e bens, o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas” (Ribeiro, 2010, p. 49).

3. Contexto Histórico

A cultura política da Rússia, no decorrer da História, “tem sido fortemente marcada por valores militares assentes no princípio do *kto-kovo*, ou seja, “quem manda?” (Romana, 2016, p. 24). Não obstante, o referido expansionismo natural russo “nem sempre terá sido motivado exclusivamente pela sua matriz identitária” (Fânzeres, 2014b, p. 15), mas também por uma necessidade securitária relativa às suas fronteiras, resultante da extensa área geográfica que possui, o que aumenta a suscetibilidade a invasões externas (Fânzeres, 2014b).

O núcleo geopolítico da nação russa surgiu no século IX, no então Principado de Kiev (Fânzeres, 2014b), conferindo uma síntese entre a cultura eslava e bizantina, que perdura na atualidade. À medida que o sistema feudal se estreitava naquele que era o Império Russo, este expandia-se para Leste. Todavia, a invasão mongol do século XIII destruiu o Principado, o que conferiu centralidade a Moscovo, uma vez que o metropolitano de Kiev se refugiou naquela localidade. No entanto, Moscovo tinha as suas fronteiras bloqueadas em todas as direções e, como tal, Ivan IV “O Terrível”, concluiu que derrotar o “cerco múltiplo” (Fânzeres, 2014b, p. 16) seria a melhor opção. A expansão territorial consolidou-se com Catarina “a Grande”, que instituiu a capital do Império em São Petersburgo; e Pedro “o Grande”, que iniciou o processo de industrialização do país, contribuindo para a autossuficiência do mesmo, não só a nível agrícola, mas também securitário, através da criação de um Exército organizado e uma forte Marinha de Guerra (Fânzeres, 2014b).

Figura 1 – Mapa do Império Russo em 1914 em Oposição ao Mapa da Federação Russa na Atualidade



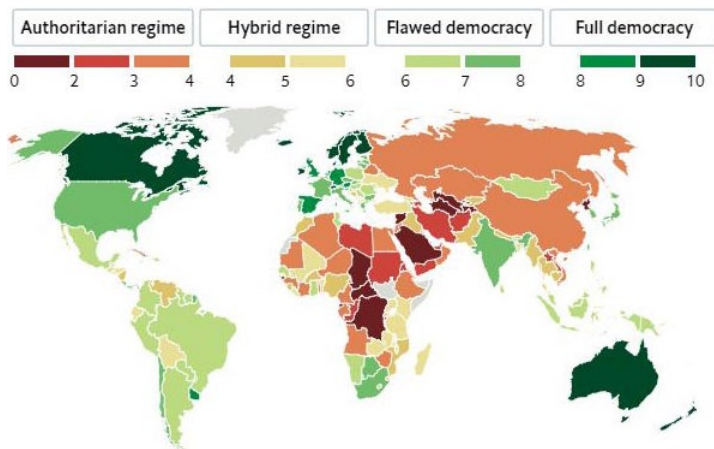
Fonte: Friedman (2016).

Deste modo, torna-se evidente o desejo expansionista da atual Rússia, com base imperialista, expondo, assim, elementos legitimadores do alargamento da profundidade geoestratégica (Romana, 2016), por meio de um passado histórico (Freire, 2011a). Com

efeito, a expansão russa para ocidente, na atualidade, reveste-se de três objetivos cuja influência do passado histórico é indubitavelmente perceptível. Os mesmos são: a procura do alcance de profundidade estratégica através da expansão geográfica, promovendo a cultura de *buffer zones* de modo a proteger o seu Kremlin⁸; facultar oportunidades de vantagem económica, através da influência exercida sobre os países anexados e outros importadores de matérias russas, nomeadamente petróleo e gás natural; e a projeção da influência russa no Sistema Internacional.

Neste sentido, a Rússia necessita projetar a sua influência geopolítica e geoeconómica no sistema internacional de modo a obter vantagem estratégica comparativamente às potências ditas ocidentais. É, portanto, verificável uma “escola geopolítica russa que visa a reconstituição imperial e o renascimento dos panismos” (Nogueira, 2011, p. 77). Para o caso, o país serve-se da criação de zonas de pressão e *buffer zones*, essenciais na prossecução do objetivo de manter os atores com interesses antagónicos o mais longe possível do seu centro de gravidade⁹. Assim, a necessidade de “buffer states and imposing their will on neighbors to secure their borders” tem base no desejo de sobrevivência “as a power in the international order, and also about holding on to the remnants of the Russian empire” (Kofman, 2018).

Figura 2 – Índice de Democracia de 167 países, numa escala de 0 a 10, com base em 60 indicadores (dados de 2016)



Fonte: The Economist Intelligence Unit (2018).

8 Kremlin, que significa “fortaleza”, trata-se não só de um complexo fortificado, mas também, em termos práticos, da residência oficial do Presidente da Federação Russa. Numa abordagem mais metafórica, pode-se considerar o centro de gravidade da Rússia.

9 Entenda-se “centro de gravidade” como o “ponto da estrutura de poder de um ator que, uma vez afetado, leva à derrota” (Ribeiro, 2005, p. 129).

Contrariamente ao alinhamento aguardado no final da Guerra Fria, que se considerava, inclusivamente, que a Rússia “fosse o aliado natural do Ocidente, e até mesmo da NATO” (Sakwa *apud* Freire, 2011b), as relações entre ambas potências têm-se verificado turbulenta, com os EUA a incluir a Rússia no grupo de Estados semi-autoritários com acusações de neoimperialismo para com os antigos membros da URSS (Freire, 2011b).

Neste contexto, é atribuída à Ucrânia uma importância fulcral para os interesses regionais geopolíticos da Rússia, sobretudo na medida em que se trata de uma *buffer zone* essencial aos seus interesses expansionistas. Assim, no quadro atual, “a crise russo-ucraniana e a anexação da Crimeia expressam as componentes essenciais da cultura estratégica da Rússia” (Romana, 2016, p. 24).

4. A Crise da Ucrânia

Para uma análise aprofundada, torna-se relevante uma breve explicação sobre a mais recente crise na Ucrânia, cujas repercussões se mantêm no presente momento. Esta teve o seu início formal a 21 de novembro de 2013 aquando da decisão do Presidente ucraniano Viktor Yanukovitch de não assinar o Acordo de Associação com a União Europeia¹⁰, em deterioramento de um estreitamento de relações com a Rússia (Military Periscope, 2016). Após este ato, inúmeras manifestações populares antigovernamentais eclodiram na Praça da Independência em Kiev (*Idem*, 2016). A mencionada decisão do Presidente veio abalar as expectativas da UE, assim como a dos ucranianos que viam a Política Europeia de Vizinhança (PEV)¹¹ como um meio facilitador de reformas democráticas (Simão, 2014). A Ucrânia enfrentava, assim, uma grave crise política interna, que se sobrepunha a uma crise económico-financeira já consolidada (Mielniczuk, 2014).

Neste âmbito, é de salientar que a Rússia instituiu o conceito de *soft power*, atuando, porém, com medidas antidemocráticas na região em apreço, promovendo projetos de integração económica regional que ia contra as pretensões semelhantes da UE (Simão, 2014). Entre estas medidas destaca-se, no rescaldo da crise (dezembro de 2013), o anúncio de Putin de que a Rússia iria comprar cerca de 15 mil milhões de dólares da dívida pública ucraniana, assim como reduzir o preço do gás – do qual é o principal fornecedor da Ucrânia (Simão, 2014).

A crise, que se foi desenvolvendo num quadro de extrema violência, teve o seu apogeu após a deserção de Yanukovych. Vladimir Putin enviou as suas tropas (por terra, mar e ar) e, a 26 de fevereiro, deu-se início ao controlo progressivo da Península da Crimeia, num ambiente de elevada tensão. Esta luta gradual culminou em março de 2014 num referendo na Crimeia que aprovou (com 96,77% de votos a favor) a secessão da Ucrânia e a integração da Península na Federação Russa (Military Periscope, 2016). Estava, assim,

10 O Acordo de Associação UE-Ucrânia visava “aprofundar as relações políticas, económicas e comerciais entre as partes, incluindo a criação de uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada”.

11 A PEV rege as relações da UE com 16 dos seus vizinhos a sul – Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina (não conferindo o estatuto de Estado), Síria e Tunísia – e a leste – Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia –, com o objetivo de incrementar a estabilidade, segurança e prosperidade entre os mesmos e a União.

consolidada a (re)anexação da Crimeia e da base de Sebastopol, que a integra. Ressaltando, desde já, um dos maiores interesses regionais que a Rússia tinha na Ucrânia e que, devido à sua crise interna, conseguiu aproveitar estrategicamente a oportunidade que o ambiente externo lhe proporcionava¹².

A instabilidade no país foi acelerada pelo Acordo de Genebra (17 de abril 2014), pelo Protocolo de Minsk (5 de setembro 2014) e Minsk II (11 de fevereiro 2015); mantendo-se a onda de violência, acusações mútuas e violações constantes dos princípios acordados (entre a Ucrânia, a UE e a Rússia). Neste contexto da crise na Ucrânia, pode-se apontar como um dos principais motivos que a espoletaram, a tentativa dos EUA e da UE de retirar a Ucrânia da esfera de influência da Rússia, permitindo o alargamento da NATO para a região; uma vez que grandes potências são sempre sensíveis a eventuais ameaças que se acerquem ao seu território (Mearsheimer, 2014).

5. Contexto Geopolítico

Na análise contextual dos atores em apreço neste estudo, é imperativo ter em consideração que se tratam de atores sociais cujas atitudes não podem ser dissociadas do contexto que os rodeia, refletindo, assim, os fatores endógenos e exógenos que influenciam as suas tomadas de decisão (Andreatta, 2005). Entende-se, assim, que o ambiente, interno e externo, constitui um elemento fulcral da Estratégia, condicionando os atores na tomada de decisão, assim como na execução da modalidade de ação (Ribeiro, 2010).

Figura 3 – Mapa da Ucrânia



Fonte: Aircraft Charter World

12 Tome-se em consideração o conceito de Estratégia como “a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar os meios de coação, num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades, em ambiente de desacordo” (Ribeiro, 2010, p. 22).

Posto isto, incidindo esta análise num primeiro momento sobre a Ucrânia, é pois pertinente referir as suas fronteiras. Assim, a noroeste faz fronteira com a Federação Russa e a Bielorrússia; a oeste com a Polónia, Eslováquia e Hungria; com a Roménia e a Moldávia a sudoeste; e, por fim, com o Mar de Azov a sudeste e o Mar Negro a Sul. Destes, é efetivamente relevante ter em consideração, sobretudo, a Rússia, pelos motivos elencados até ao momento; assim como o Mar Negro. Este, por sua vez, faz também fronteira com dois importantes atores da cena internacional da energia: a Roménia e a Turquia. Ambos têm elevado interesse no Mar Negro dado que este, depois do Golfo Pérsico, constitui a segunda maior reserva de gás natural do mundo – a par com reservas de minerais e metais (Organization of the Black Sea Economic Cooperation, s.d.). Assim, a Ucrânia, Roménia, Turquia e Rússia são membros da BSEC (Black Sea Economic Cooperation).

Neste sentido, foi surgindo, gradualmente, o conceito de Segurança Energética, ditando que “um país deve ter acesso aos seus recursos energéticos de forma permanente, correndo um risco mínimo de que estes se esgotem” (Duarte, 2014). Contudo, este conceito, se levado ao extremo, pode incorrer num sentimento de “nacionalismo energético”, tal como se sucedeu na Rússia. Este facto resulta em consequências nefastas a nível regional, na medida em que os atores atuam num ambiente de desacordo de elevada tensão e competição entre contrários (*Idem*, 2014).

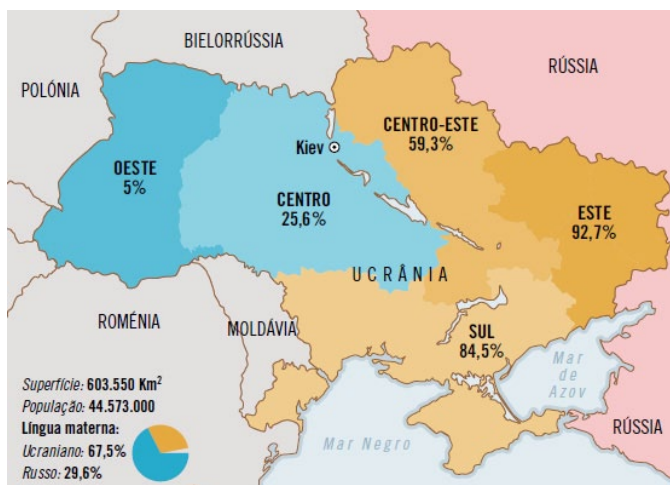
Todavia, o setor energético ucraniano tem-se deparado com uma produção limitada, facto que foi agravado pelo eclodir da crise interna, bem como pelos conflitos militares que assolaram o país, nomeadamente as zonas do sudeste (na região Donbass), o que torna o uso da energia naquela região ineficaz (Unit, Industry Report; Energy, Ukraine, 2016). Consequentemente, o país continua extremamente dependente das importações de gás natural, petróleo e carvão, sobretudo de países que integravam a URSS (*Idem*, 2016). É de importante ressalva expôr que pela Ucrânia passa um gasoduto principal, crítico para o abastecimento da Europa e da própria Ucrânia (Oliveira, 2016). Contudo, na sequência da recessão económica e da consequente queda da produção industrial, o consumo de energia na Ucrânia tem vindo a diminuir progressivamente desde 2012.

Estima-se que 91% da população da Ucrânia seja de origem russa, sendo que cerca de 12 milhões de russos habitam no país (Posen, 1993). Destes, denote-se que a grande parte se encontra na zona costeira do Mar Negro, exaltando a importância das disputas entre a Ucrânia e a Rússia (*Idem*, 1993). Tal facto explica a elevada quantidade da população da Crimeia que votou favoravelmente no concernente à anexação da Península pela Rússia (Military Periscope, 2016). Neste âmbito, é importante reter a informação presente na figura 4.

Anteriormente à anexação da Península da Crimeia pela Rússia, a Ucrânia detinha 37.5% da extensão da Costa do Mar Negro e a Rússia apenas 10.9%. Assim, após a crise de 2014, a Rússia e a Turquia imperam neste mar, enquanto países vizinhos como a Geórgia, Arménia e Moldávia constituem a parte pobre que o circunda (Kólossov, 2014). Também como consequência direta da supramencionada crise, a Ucrânia baixou o nível económico e encontra-se atrasada relativamente aos países fronteiriços – à exceção da

Moldávia (Kólossov, 2014). Em termos práticos, na atualidade, e fruto da globalização (que provocou a alteração e o alargamento das fronteiras na região), este mar constitui uma das mais importantes rotas de migração para a UE, não só por comunidades de refugiados, mas também por corporações transnacionais e movimentos nacionalistas (*Idem*, 2014).

Figura 4 – Percentagem de Falantes de Ucraniano e Russo na Ucrânia

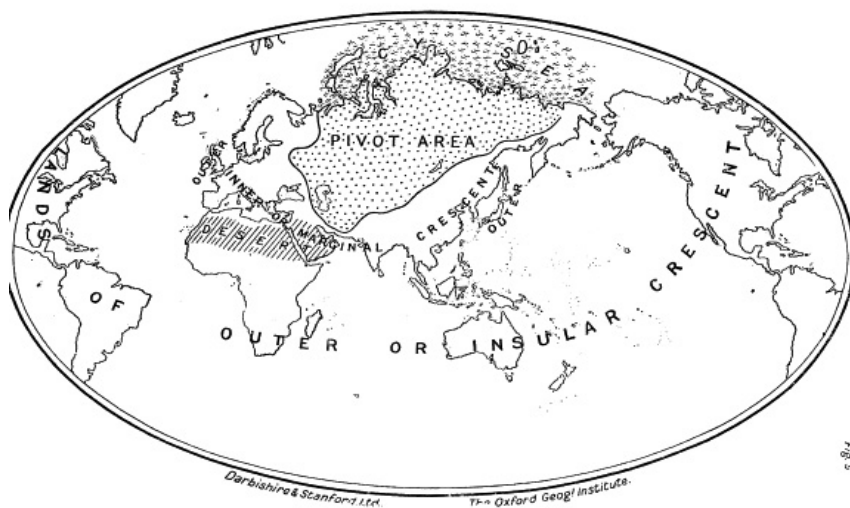


Fonte: Simão (2014).

No que respeita à Rússia, esta localiza-se no norte da Eurásia, fazendo fronteira com catorze países (seguindo o sentido contrário dos ponteiros do relógio a partir do ponto mais a norte): a Noruega, a Finlândia, a Estónia, a Letónia, a Bielorrússia, a Lituânia e a Polónia através do exclave de Kaliningrado, a Ucrânia, a Geórgia, o Azerbaijão, o Cazaquistão, a China, a Mongólia e a Coreia do Norte, perfazendo um total de 37.653 quilómetros de fronteiras terrestres (Embaixada da Federação da Rússia, s.d.). O país também está próximo dos Estados Unidos da América (representado pelo Estado do Alasca), da Suécia e do Japão. O território russo integra, igualmente, o exclave de Kaliningrado, na zona do mar Báltico, e uma série de ilhas e arquipélagos árticos; em termos hidrográficos faz fronteira com o Mar Báltico, Branco, Cáspio, Azov e o já contextualizado Mar Negro (*Idem*, s.d.).

Para um bom entendimento do contexto geopolítico da Rússia, é imprescindível aludir a Halford McKinder. Este autor faz, primeiramente, um confronto entre o poder continental (aquele dominado pela Rússia) e o poder marítimo, preconizando que o Ocidente se deveria precaver para o caso de uma eventual necessidade de ter de se defender de casuais dinâmicas expansionistas que teriam o seu epicentro no espaço que, atualmente, corresponde à Rússia. A esse espaço chamou de “área pivô”.

Figura 5 – Área Pivô



Fonte: Mckinder (1904).

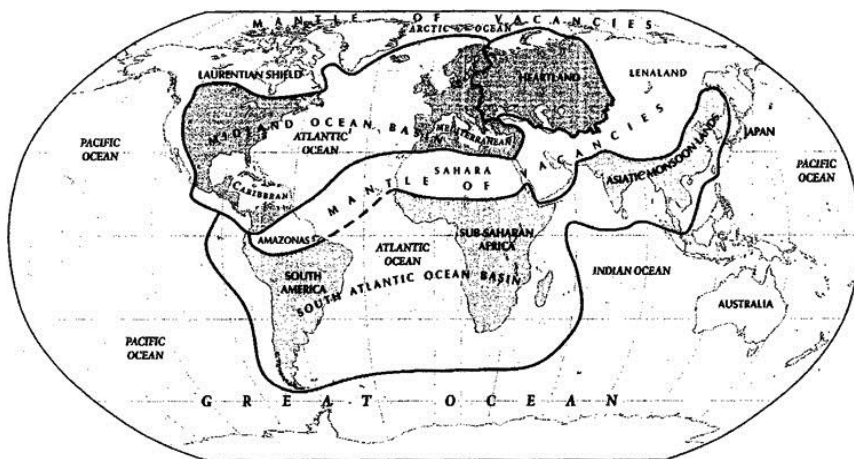
A área pivô teria a vantagem de ter à sua disposição inúmeros recursos, por terra e por mar, favorecendo a sua balança de poderes e, por conseguinte, quem dominasse esta área dominaria o mundo (Mckinder, 1904). Contudo, o autor concluiu que tal apenas aconteceria caso a Rússia se aliasse à Alemanha, chamando à atenção para o perigo hegemônico de uma aliança entre ambas potências (*Idem*, 1904).

No entanto, no decorrer da Primeira Guerra Mundial, ao analisar a conjuntura geográfica e política, na qual a Alemanha e a Rússia não se tornaram aliadas como teria previsto, Mckinder (1919) reformula a sua teoria mencionando, desta vez, uma ilha mundo: o *Heartland*. Esta nova teoria referia-se ao ponto fulcral a ser dominado no globo como se tratando, novamente, do espaço que corresponde à Rússia, ou seja, pelo norte e pelo interior da Eurásia, estendendo-se do Ártico até aos desertos centrais, sendo delimitado a ocidente pelo Mar Báltico e o Mar Negro, contemplando ainda os atuais países da Europa de Leste (*Idem*, 1919).

O geógrafo alude para o perigo resultante da geosofia da Rússia e, por conseguinte, dos seus exacerbados desejos expansionistas (Mckinder, 1904). Como tal, aponta duas soluções que os atores contrários devem ter em conta. Primeiramente, refere que o melhor modo de atacar o *Heartland* seria aumentando o poder naval e, conseqüentemente, atacando por mar, uma vez que a Rússia se trata de uma potência que dispõe, sobretudo, de poder continental. Neste âmbito, o britânico Mckinder propunha o estabelecimento de uma aliança entre o Reino Unido e os EUA (pode-se considerar que, atualmente, esta aliança é constituída pela NATO), aumentando o seu poderio naval em conjunto, de modo a travar o avanço do poder russo (Mckinder, 1919). Para além disto, propunha, igualmente, fazer um cerco à Ilha Mundo, de modo

a conter a expansão do *Heartland*, através da constituição de uma força militar conjunta (novamente, a atual NATO) para, quando necessário, agir em contra poder perante o *Heartland* (*Idem*, 1919). Mckinder identifica neste território o opositor permanente. No entanto, em 1943, o autor reformula, uma última vez, as suas teorias, com a inclusão do *Midland Ocean*, que contemplava o Atlântico Norte que, ainda hoje, constitui um ponto geopolítico fulcral, ressaltando, novamente, a importância da Aliança Atlântica – NATO (Mckinder, 1943).

Figura 6 – *Midland Ocean*

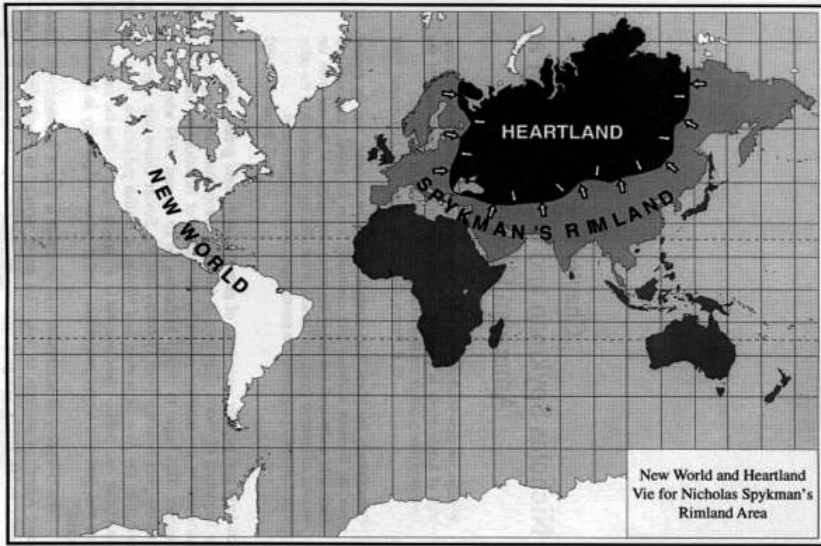


Fonte: Pizzolo (2015)

Um outro teórico a ter em consideração, que acrescentou um novo olhar sobre as teorias de Mckinder, é Nicholas Spykman. O autor destaca a importância da geografia em sobreposição da política externa dos Estados, uma vez que é mais permanente (Meinig, s.d.). Deste modo, à semelhança de Mckinder, Spykman defende a necessidade prévia de uma “neutralização” dos Estados contrários. Neste sentido, integra o conceito de *Rimland* – a Terra-Orla (*Idem*, s.d.), que integraria as terras costeiras da Eurásia, constituindo-se numa área anfíbia. Assim, o autor proferiu que “quem controla o Rimland, controla a Eurásia; quem controla a Eurásia, controla o destino do mundo” (Spykman, 1944, s/pp).

No entanto, Saul Cohen fez uma crítica à supracitada teoria de Spykman, alegando que se tratava de uma cópia adaptada do *Heartland* de Mckinder. Assim, Cohen integra a teoria da possibilidade de uma nova região geoestratégica, centrada no Oceano Índico, mencionando “nódulos do poder no interior das regiões geoestratégicas”, complementadas com “cinturas fragmentadas”, numa ideia de que a política e a economia correspondem a fragmentos essenciais (Cohen, 1984).

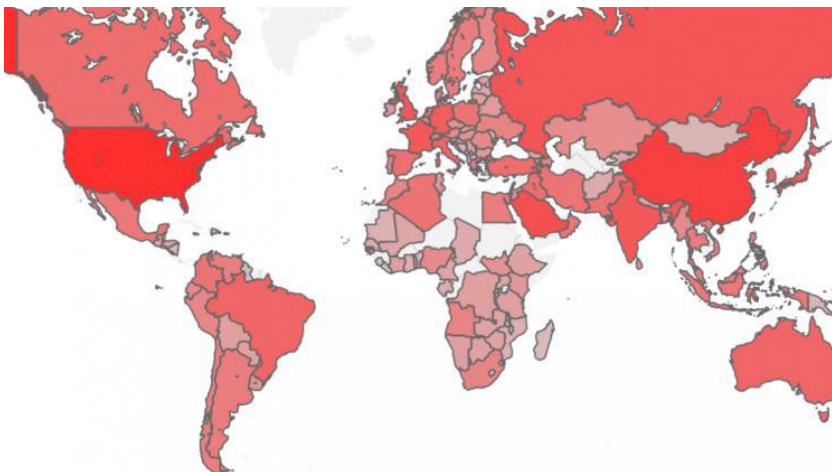
Figura 7 – Rimland



Fonte: Oldenburger (s.d.).

Assim, com estes contributos, estão lançados os dados para um entendimento geral do espaço que contempla tanto a Rússia como a Ucrânia, e a importância que assumem, a nível geopolítico, no seio das relações internacionais. O domínio deste espaço é, portanto, um objetivo para a Rússia.

Figura 8 – Países com elevados gastos militares em 2015
(assinalados a vermelho escuro)



Fonte: SIPRI (2016)

Posto isto, denota-se que a Rússia, uma vez que detém um poder militar essencialmente continental, necessita de se expandir a fim de alcançar as suas pretensões hegemónicas, o aclamado *urge to the sea* russo (Meinig, s.d.). Saliente-se que a Rússia tem vindo a aumentar o seu poderio militar, nomeadamente no sentido de alcançar um coeso poder anfíbio (Global Security, 2016). Em 2015 a Rússia sobressaiu-se na cena internacional, apostando num aumento de 7.5% na defesa nacional, tendo gasto cerca de 66.4 biliões de dólares para o efeito (*Idem*, 2016).

6. Fatores de Interesse

Apesar da Península da Crimeia já não integrar a Ucrânia (apenas por meio de um referendo que, todavia, a ONU não reconheceu como legítimo), é de ressaltar a importância desta área que levou a Rússia a anexá-la, e não apenas para defender o mito histórico e recuar a um passado de orgulho ferido, sendo que Putin afirmava querer corrigir um erro histórico, anexando esta Península (Xavier, 2015). É pertinente ressaltar que a questão sensível desta Península remonta a tempos antigos, primeiramente, com a Guerra da Crimeia entre 1853 e 1856, opondo o antigo Império Russo, que saiu perdedor, aos Impérios Otomano, Francês, do Reino Unido e Reino da Sardenha. Todavia, enquanto URSS, a Rússia anexou o dito território, tendo voltado a perdê-lo para a Ucrânia com o fim da Guerra Fria. Deste modo, denota-se o elevado interesse da Rússia na Ucrânia, sobretudo por motivos financeiros e hegemónicos (Xavier, 2015).

Com efeito, a Península da Crimeia permite à Rússia usufruir livremente e sem custos da base naval de Sebastopol e aumentar a sua influência sobre o Mar Negro (*Idem*, s.d.). Acresce que a Península possui elevada pertinência tanto a nível comercial como militar, facilitando a movimentação de cargas e garantindo o controlo do canal que liga este mar ao Mar de Azov (Oliveira, 2016). Os seus portos são de extrema relevância, na medida em que servem para escoamento de produtos, nomeadamente para a UE. A Ucrânia, tendo a Crimeia em sua posse, detinha o controlo do acesso da Rússia ao Mar Negro e, por essa via, ao Mediterrâneo (*Idem*, 2016). A Rússia clama que a Crimeia foi reintegrada, tratando-se da reposição de uma situação legítima e historicamente sustentada, visando o cumprimento do princípio R2P (*responsability to protect*)¹³ e de proteção de minorias. Paralelamente, a Rússia vê na referida península um reforço de apoio doméstico, ao demonstrar que impõe os limites da PEV e ao colocar a NATO numa posição difícil. Deste modo, envia um sinal de aviso a outros Estados pós-soviéticos da sua capacidade de intervenção. Aviso este que pode, de igual modo, ser considerado uma ameaça. Ressalve-se que, desde 2016, a presença armada russa na Crimeia se tem mantido estável. No entanto, o rearmamento naval e aéreo tem-se demonstrado uma prioridade para a Federação, sendo que o investimento nesse aspeto a nível económico se tem feito verificar, empiricamente, na referida península.

Denote-se que desde 1997 – Acordo Bilateral de Amizade e Cooperação – a Rússia e a Ucrânia assumiram um acordo no qual a Rússia pagava 530 milhões de dólares anuais

13 (R2P) trata-se de um compromisso político ratificado na Cimeira Mundial das Nações Unidas em 2005, que visa prevenir e impedir genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade.

pelo usufruto da base de Sebastopol, situada no Mar Negro (Military Periscope, 2016). Para além deste, um outro acordo ditava que a Rússia pagaria, igualmente, cerca de 100 milhões de dólares da dívida orçamental pelo direito de usufruir das águas pertencentes à Ucrânia. Aliado a estes, um último acordo, proveitoso para a Ucrânia, garantia um desconto de 100 milhões de dólares na importação de gás natural da Rússia (Military Periscope, 2016). Estes acordos foram renovados em 2010, por um período de 25 anos. No entanto, com a anexação da Crimeia pela Rússia, estes acordos tornaram-se obsoletos e inválidos, constituindo uma enorme vantagem para a balança financeira e comercial da Federação (*Idem*, 2016).

Em paralelo, é igualmente significativo analisar os fatores de interesse convergentes entre o denominado mundo ocidental e a Rússia num contexto geoeconómico. Assim, verifica-se que os Estados que outrora foram países satélite sob a alçada da URSS, versando concretamente sobre a Ucrânia, após a Guerra Fria, abriram a sua economia às pretensões ocidentais (Gokay, 2010). Fizeram-no, deste modo, através da permissão da entrada de grandes multinacionais, de capital que financiasse o seu desenvolvimento e, permitiram que a UE e os EUA explorassem as suas reservas de gás natural (Gokay, 2010), alavancando a própria economia do dito Ocidente. Toda esta situação gerou uma corrida desenfreada por poder e capital por parte de algumas das grandes potências mundiais (como os EUA, a Rússia e a China), a par com as empresas de energia mais importantes do mundo (*Idem*, 2010). Todas elas com elevado interesse na Ucrânia, pelas suas reservas naturais e facilidade de penetração, devido à fragilidade política e económica que enfrenta.

No concernente ao Mar Negro, este assume uma elevada importância no contexto geopolítico não só pelas supracitadas reservas que contempla, mas também pela referida atual rota de migração que constitui. Contudo, após a anexação da Crimeia pela Rússia, a Ucrânia foi deixada de parte, sendo que a totalidade é exporada por Moscovo. Destarte, a relevância deste mar aos olhos da NATO aumentou exponencialmente, com o intuito de travar o avanço expansionista russo (Lamrani, 2016). De modo a contrariar esta situação, a Turquia e a Roménia estreitam os laços com a NATO, aumentando o poder naval da organização no Mar Negro, através destes dois países que, por sua vez, integram a BSEC (*Idem*, 2016).

No contexto de conflitos de interesses geoestratégicos entre a NATO e a Rússia, é imperativo ressaltar que a sua divergência foi agravada não só pelos motivos já elencados, mas também devido à política de defesa antimíssil norte-americana em países europeus membros da organização (Simão, 2014). Caso se verifique o avanço da implementação unilateral do sistema antimíssil, a Rússia sentir-se-á cada vez mais ameaçada no que respeita aos seus interesses expansionistas, aumentando “as clivagens na zona euro-asiática” (Galamas, 2015, p. 2) o que, por conseguinte, dificultará o diálogo NATO-Rússia e incentivará a Federação no planeamento de um ataque nuclear preemptivo. De modo a prevenir uma nova corrida armamentista, a “instalação do escudo antimíssil na Europa deverá ser acompanhada de constantes negociações com a Rússia” (*Idem*, 2015, p. 5).

7. Risco Geopolítico e Possíveis Desenvolvimentos

Num quadro geral, o Ocidente, representado pelos EUA, UE e NATO, assumem interesses geoestratégicos na região da Ucrânia, nomeadamente devido às suas reservas energéticas, mas também de modo a impedir que a Rússia alcance esses objetivos em primeiro lugar (Gokay, 2010). Assim, e como referido anteriormente, os Estados vizinhos, tanto da Rússia como da Ucrânia (nomeadamente a Turquia e a Roménia), de modo a evitar o risco de uma expansão russa desenfreada, aliam-se às forças ocidentais através da sua influência no Mar Negro, nomeadamente através da NATO, organização que integram (Lamrani, 2016). Destarte, as previsões em relação a este assunto versam sobre um incremento do poder naval no Mar Negro; tentativas, por parte da NATO, de desenvolver a sua influência e, conseqüentemente, alcançar poderio no dito mar. Prevê-se ainda que a Rússia poderá unir esforços a fim de criar clivagens no seio da NATO, de modo a abalar a missão da organização naquele território (Lamrani, 2016).

Figura 9 – A Política de *Containment* dos Estados Unidos

The Containment Policy

A key U.S. strategy in Eurasia since the end of World War II has been the containment of Russia. This resulted in Cold War policies that countered the expansion of the Soviet Union, the growth of NATO in the 1990s and 2000s, and increased U.S. support for Western-oriented states such as Ukraine and Georgia. The containment strategy is likely to remain a key fixture of U.S. foreign policy in the region under the Trump administration.

- NATO countries
- West-leaning countries
- Disputed areas



Copyright Stratfor 2017

Fonte: Stratfor (2017).

Considere-se, portanto, que a NATO constitui um dos fatores de impedimento expansionista da Rússia (Daehnhardt, 2010). Contudo, caso a situação se converta e os EUA se aliem à Rússia em deterioramento da NATO, seria extremamente mais fácil para a Rússia dominar a “Ilha Mundo” (Stratfor, 2017). Tal parecia possível no início do mandato de Donald Trump, algo que agora não se verifica viável. Particularmente desde a intervenção militar na Ucrânia, as relações entre a NATO e a Rússia são cada vez mais hostis. Nos últimos meses, essas querelas foram intensificadas, não só devido ao alegado envolvimento russo no caso de espionagem *Skrípal* (o primeiro uso ofensivo de um agente de gás dos nervos no território da Aliança desde a sua fundação), causando uma rutura diplomática entre os países da Aliança e a Federação; mas também pelo alinhamento da Rússia com o governo de Assad, na Síria, apontado pela NATO como o autor dos ataques de armas químicas contra civis em Douma, a 7 de abril de 2018, fortemente condenados pela Aliança (NATO, 2018). Com efeito, prevê-se que os EUA mantenham a posição estratégica de conter o avanço expansionista da Rússia, assumida desde 1991, ao proferir que iriam reunir esforços contra o país “quando e onde [a Rússia] perpetuasse um risco de aumento de influências” (*Idem*, 2017).

A “parceria estratégica” entre a Rússia e a UE verifica-se frágil, sobretudo após as denominadas “guerras do gás” entre 2006 e 2009 (Simão, 2014), dada a extrema relevância que esta questão assume para a Rússia, essencialmente por se tratar de um dos principais produtores mundiais de gás natural (Unit, Energy, Russia, 2016). Como tal, a tentativa de aproximação da Ucrânia à UE e aos EUA não foi bem aceite por parte da Rússia. Deste modo, depreende-se que o Ocidente enfrenta hoje um desafio geopolítico no qual a Rússia reclama e o Ocidente persegue (Oliveira, 2016). Este facto põe em causa a ordem euro-atlântica criada aquando o final da Guerra Fria (*Idem*, 2016). A crise na Ucrânia constitui uma das maiores ameaças à segurança europeia desde o fim da Guerra Fria, uma vez que o país está a ultrapassar os termos estabelecidos na nova ordem mundial (Oliveira, 2016).

Neste âmbito, muito devido ao aumento das quezílias entre russos e ocidentais, prevê-se a diminuição da viabilidade e coesão da Ucrânia, exponenciando a divisão entre os povos da mesma nação, pondo em evidência as origens russas de alguns (Simão, 2014). As linhas de divisão são cada vez mais evidentes, sobretudo após a radicalização de posições, no seio político e social, relativamente ao Ocidente e à Rússia (*Idem*, 2014). É de salientar que os futuros governos da Ucrânia devem conferir especial atenção à construção de políticas de acomodação de interesses entre ambas potências – os antigos blocos ocidental e de Leste (*Idem*, 2014). Neste contexto, pode-se verificar a divisão dos povos através dos votos, das eleições de 2010 que, conseqüentemente, dividiram o país.

Paralelamente, das teorias mencionadas de Mckinder pode-se inferir, essencialmente, que no contexto geopolítico e geoestratégico, e sendo a Rússia o país com a maior área a nível mundial, caso conseguisse expandir o seu território, como logrou fazer na época da Segunda Guerra Mundial, expandindo-se através da sua ideologia e dominando, assim, uma vasta área de países; a Rússia dominaria o mundo (1919). Esse propósito mantém-se o seu objetivo – de acordo com a tese da presente investigação – pretendendo projetar-se

na horizontal para o Ocidente, através do Oceano Pacífico, e verticalmente para as águas quentes do Índico. Denote-se, também, a importância estratégica do Atlântico Norte, referida por Mckinder (1943). Neste âmbito, como referido anteriormente, a Rússia almeja consolidar um poder anfíbio de modo a materializar os seus objetivos expansionistas, procurando, para o caso, fazer frente ao bloco ocidental, o grande rival desde a eclosão da Guerra Fria (Stratfor, 2017). Neste sentido, a sua estratégia materializa-se através de um incremento dos gastos na defesa, atingindo, progressivamente, os seus objetivos a nível militar.

Figura 10 – Incidência dos votos nas diferentes regiões ucranianas nas eleições de 2010

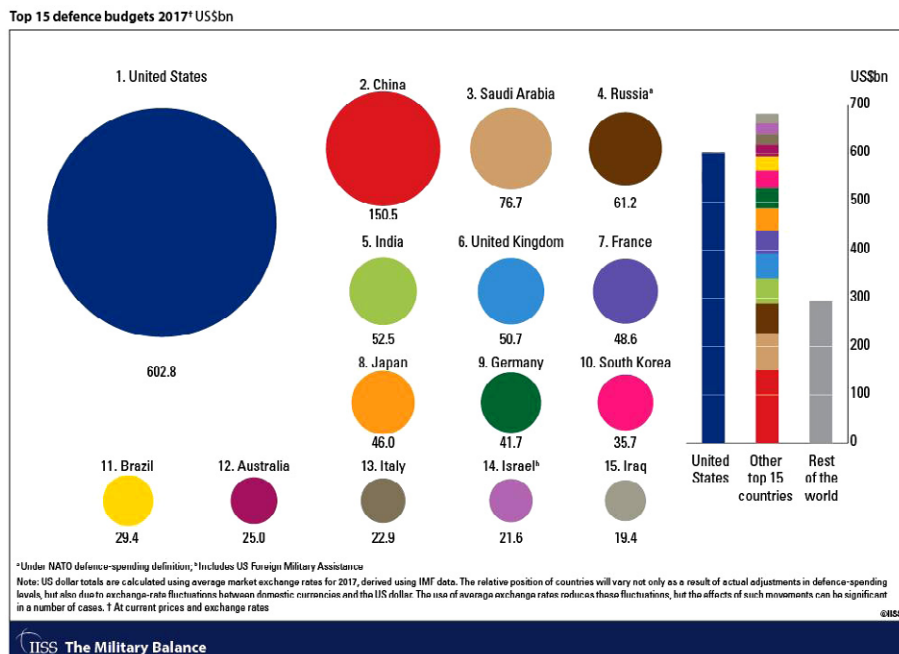


Fonte: Simão (2014).

Ainda no seio do estreitamento de relações com o Ocidente, o projeto energético *Nord Stream* pode incrementar a “parceria de modernização” acordada entre a Federação Russa e a Alemanha (Fânzeres, 2014a). O governo de Angela Merkel aludiu a esta parceria estratégica não só num quadro económico, mas também “na luta contra o terrorismo internacional” numa abordagem favorável ao fortalecimento “de uma parceria efetiva entre a UE e a Rússia” (Freire, 2001a, p. 71). neste âmbito, ressalve-se o perigo da aliança nos moldes do referido por McKinder. Contrariamente, o projeto *Nord Stream* é criticado pelos EUA, que acredita acarretar “potencial para projetar influências negativas no relacionamento euro-atlântico e incremento da capacidade de influência russa na Europa ” (Fânzeres, 2014a, p. 56); bem como pela Ucrânia, que em consequência do projeto, permanece dependente da Rússia (em termos energéticos e, consequentemente, económicos e políticos). Este projeto trata-se de uma *pipeline* de gás natural, que atravessa o Mar Báltico, e é considerado, pela Rússia, como um fator chave de segurança europeia.

O projeto pode ser tido como o reconhecimento de parte a parte da necessidade de cooperar. Todavia, dadas as vantagens geoeconômicas resultantes para a Rússia, intui-se que se trata de uma cooperação favorável à própria Federação, na qual países como a Ucrânia, os Estados Bálticos e Bielorrússia se mantêm subjugados à mesma (Fânzeres, 2014a). Paralelamente, aumenta a influência germano-russa (e o perigo desta aliança) na Europa Central e de Leste, assim como marca o fim do monopólio de gás natural por parte da Bielorrússia e Ucrânia em direção à Europa.

Figura 11 – Budget de gastos militares em 2017



Fonte: IISS The Military Balance (2018).

Ao retirar à Ucrânia as funções de trânsito para a Europa, nomeadamente através da criação dos gasodutos *Nord Stream* e *South Stream*, a supremacia da Federação eleva-se e, em simultâneo, a distribuição energética para a UE mantém-se coesa. No entanto, a Rússia depara-se com o declínio de produção nas províncias energéticas em que tem baseado os seus fornecimentos à Europa. Assim, de modo a superar esta limitação, a sua estratégia tem-se focado na militarização do Ártico, de modo a desenvolver, naquela região, novas províncias setentrionais em busca de novas reservas de petróleo (Silva, 2017). A Rússia utiliza a energia para consolidar a sua influência na Europa mantendo o completo domínio no abastecimento energético dos antigos Estados-membros da URSS que, atualmente, formam parte da NATO e UE.

Tendo a Rússia violado o regime de fronteiras na Europa, demonstrando ser uma potência soberanista, as relações com o Ocidente deterioraram-se, resultando em sanções para a Federação. Acresce ainda os Acordos de Associação da União Europeia com a Moldávia, Ucrânia e Geórgia, três Estados com conflitos territoriais com a Rússia, sobre os quais esta poderá “desferir novo golpe” (Rachman, 2011, p. 311). A UE considera que os seus próprios interesses securitários podem ser postos em causa, resultantes dos atos russos. Não obstante, apesar de tudo indicar que a Rússia desvalesse para um clima isolacionista, o estreitamento de relações económicas entre a Federação Russa, a Alemanha, França e Itália (Fânzeres, 2014b), pode significar uma harmonização cooperativa que, em último caso, se refletirá nas relações Rússia-UE.

A 15 de fevereiro de 2017, o governo da Ucrânia declarou Estado de Emergência no setor energético. Tal sucedeu-se devido ao bloqueio energético perpetuado por grupos ultranacionalistas ucranianos da região de Donbass, sob o pretexto de que as trocas comerciais com territórios separatistas financiam as milícias armadas pró-russas, impedindo que a antracite (carvão produzido nos territórios pró-russos do leste), cujas reservas correspondem a cerca de 10% da produção de energia elétrica na Ucrânia – valor estimado –, chegue à zona oeste do país. Face a esta situação, a 15 de fevereiro de 2017, prazo entretanto alargado em maio, o governo da Ucrânia declarou o mencionado Estado de Emergência. O chefe do governo, Volodymyr Groysman, advertiu que o bloqueio implicará o encerramento das indústrias metalúrgicas do país. Como consequência, prevê-se que cerca de 300 mil pessoas vão para o desemprego, conferindo menos poder de compra às populações, o que divergirá para períodos de instabilidade económica, aumentando assim a instabilidade política e social no país (Jornal Económico, 2017).

A situação no Médio Oriente constitui, igualmente, uma vantagem a ser aproveitada pela Rússia, uma vez que, tratando-se do segundo país exportador de petróleo e gás natural a nível mundial, a Federação vende armamento a outros países da OPEP (Organização de Países Exportadores de Petróleo), dado que estes dispõem de que meios para pagar as armas que compram, nomeadamente a Venezuela, Argélia, Irão e Malásia. Para além disto, a Arábia Saudita ofereceu-se para comprar armas à Rússia e Israel chegou a celebrar um acordo de cooperação militar com a Federação, travando a venda dos sistemas de defesa anti-aérea ao Irão, que se prevê continuar a investir no desenvolvimento do desarmamento nuclear (Rachman, 2011).

Numa última consideração, intui-se a existência de neoimperialismo por parte da Federação, nomeadamente através de concessões económicas, descontos astronómicos e outros exemplos já aqui referidos. A Rússia vai, gradualmente, avançando e aumentando a sua esfera de poder. Acresce ainda que as atuações dos Estados nas relações internacionais, e no presente caso, da Rússia, são imprevisíveis (Posen, 1993). Assim, dois cenários poderão resultar da presente prospeção: um futuro de cooperação e equilíbrio entre a Federação Russa e as potências ditas Ocidentais; ou, pelo contrário, uma rutura das relações, provocando desequilíbrios na ordem internacional.

8. Considerações Finais

Através das teorias que sustentam a geopolítica da Rússia, fatores de cultura estratégica de *kto-kovo* e da alma russa, o país legitima as suas pretensões hegemônicas, explorando a geografia privilegiada de que dispõe, ou seja, a zona denominada por *Heartland*. Destarte, pode-se concluir, de um modo genérico, que a Rússia almeja ser “a Grande Potência” que outrora foi (Romana, 2016), almejando o estabelecimento de uma Política Externa multi-vetorial equilibrada, visando a “defesa de um sistema internacional multi-polar onde a primazia dos EUA seja constrangida” (Freire, 2011a, p. 166).

Para alcançar o seu objetivo, a Rússia necessita de uma estratégia de expansão progressiva. O caso da anexação da Crimeia representa uma grande vitória para o país neste sentido. Assim, a Federação aproveita convenientemente os seus recursos energéticos, exportando para a grande parte dos seus Estados vizinhos (Unit, Energy, Russia, 2016) suscitando dependência económica numa lógica de neoimperialismo. Com efeito, o melhor meio para materializar o objetivo definido trata-se, em termos geopolíticos, do incremento da profundidade estratégica, de modo a enfraquecer o inimigo e, consequentemente, “preservar influência no *near-abroad*” (Romana, 2016, p. 23).

Assim, no sentido de alcançar uma situação de Segurança Sistémica (na qual se dá primazia à segurança de cada Estado – aliado da Rússia ou considerado *buffer zone* – ao invés da ideia de segurança no conjunto das partes) e de travar os avanços expansionistas dos atores contrários, a Rússia assenta a sua estratégia num mito fundador de defesa (Romana, 2016) fulcral para “justificar tendências, opções e atitudes” (Freire, 2011a, p. 166) tomadas ao nível da Política Externa. Assim, o país cria uma zona de *encerclement* para com o Ocidente, procurando tornar-se num território impenetrável. É, neste contexto, que se exponencia a importância das *buffer zones*, nomeadamente a Ucrânia, que constitui um verdadeiro muro perante o Ocidente (Stratfor, 2017).

Assim sendo, a crise da Ucrânia teve, na perspetiva geopolítica e económica da Rússia, uma projeção positiva bastante significativa (o que, porém, não agradou ao Ocidente). Ou seja, Moscovo pôde, enfim, anexar a Península que há tantos anos almejava (apesar de não ser ainda legitimado pela ONU), o que se reflete nos seus interesses geoestratégicos, particularmente por usufruir livremente da Península e da base de Sebastopol sem os custos que acarretava quando usufruía da mesma através da Ucrânia; obtém uma maior percentagem de influência sob o Mar Negro e; por último, a Crimeia reflete-se numa importante *buffer zone* para a Rússia, permitindo-lhe uma maior perspetiva de segurança em relação às pretensões do Ocidente. Para além disto, destaque-se, igualmente, o facto de que a Ucrânia se tornou mais vulnerável. Tal é visto como uma oportunidade por parte da Rússia, uma vez que fica mais facilitada a desenvolver a sua esfera de influência sobre a Ucrânia, em deterioramento do Ocidente. Por fim, os imperativos estratégicos da Rússia consolidam-se numa teoria de “buffer its Heartland from invasion” (Stratfor, 2017).

Assumindo como possíveis as previsões elencadas nesta investigação, e partindo da lógica de soma zero, verifica-se uma “decomposição (...) da ordem mundial” cujo quadro geral “será menos próspero e menos previsível” (Rachman, 2011, p. 311). No entanto,

atendendo às volatilidades do sistema internacional, “novas oportunidades de cooperação e competição” (Freire, 2011b) emergem como demonstração de políticas externas formuladas em busca de equilíbrio internacional.

Referências

- Aircraft Charter World [website]. Disponível em <http://www.aircraft-charter-world.com/airports/europe/ukraine.htm> (acedido a 10 de janeiro de 2018).
- Andreatta, F., 2005. Theory and the European Union's International Relations. In: C. Hill e M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Basic Facts about Russia. Disponível em Russiapedia <https://russiapedia.rt.com/basic-facts-about-russia/administrative-division/> (acedido a 12 de janeiro de 2018).
- BBC (s.d.) Catherine the Great (1729-1796). *BBC History* [online]. Disponível em http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/catherine_the_great.shtml (acedido a 15 de janeiro de 2018).
- Bsec-organization.org, (s.d.). *Organization of the Black Sea Economic Cooperation*. Disponível em <http://www.bsec-organization.org/member/Pages/member.aspx> [Acedido a 15 de fevereiro de 2018].
- Carmo, H. e Ferreira, M., 2008. *Metodologia da Investigação – Guia para auto-aprendizagem* (2^a Edição). Lisboa: Universidade Aberta.
- Cohen, S., 1984. Asymmetrical States and Global Geopolitical Equilibrium. *S.AIS Review*, 4(2), pp. 193-212.
- Daehnhardt, P., 2010. O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia. *Nação e Defesa* n°126, pp. 93-119.
- Dias, V. A., 2014. Política Europeia de Vizinhança: práticas imperiais na fronteira com o “outro”?. *Relações Internacionais* n°43, pp. 75-84.
- Dreamstime.com, (s.d.). Mapa político de Ucrânia. Disponível em <https://pt.dreamstime.com/fotografia-de-stock-mapa-politico-de-ucrania-image31131722> (acedido a 10 de janeiro de 2018).
- Duarte, P., 2014. As ambições e estratégias das grandes potências na Ásia Central: o realismo da Rússia e da União Europeia. *Universitas Relações Internacionais*, 12(2), pp. 77-90.
- Embaixada da Federação da Rússia (s.d.). Disponível em <http://www.embrussia.ru/informacao-geral> (acedido a 12 de janeiro de 2018).
- EIU, 2017. *Democracy Index 2017*. Disponível em <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (acedido a 13 de janeiro de 2018).
- Fânzeres, J. M., 2014a. A Crise na Ucrânia e o Quadro Relacional Germano-Russo. *IDN Brief*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=45#sthash.hmmgHRP6.dpbs> (acedido a 25 de junho de 2018).
- Fânzeres, J. M., 2014b. Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa. *IDN Cadernos* n°14, Disponível em https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_14.pdf (acedido a 25 de junho de 2018).
- Freire, M. R., 2011a. *Política Externa: as Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

- Freire, M. R., 2011b. *A Rússia de Putin: vetores estruturantes de política externa*. Coimbra: Edições Almedina. Disponível em <https://bit.ly/2IV6gEn> (acedido a 20 de maio de 2018).
- Friedman, G., 2016. 10 Maps that explains Russia's Strategy. *Business Insider*. Disponível em <http://www.businessinsider.com/10-maps-that-explain-russias-strategy-2016-1#russia-is-almost-landlocked-1> (acedido a 25 de junho de 2018).
- Galamas, F., 2015. A NATO e as Tensões Derivadas do Escudo Antimíssil. *IDN Brief*, pp. 2-7. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=47#sthash.qvvAk1W9.dpbs> (acedido a 25 de junho de 2018).
- Gibson, J. L., 1997. The Struggle between Order and Liberty in Contemporary Russian Political Culture. *Australian Journal of Political Science*, 32(2), pp. 271-290.
- Globalsecurity (s.d.). *Russian Military Budget*. Disponível em [globalsecurity.org: http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget.htm) (acedido a 14 de janeiro de 2018).
- Gokay, B., 2002. Oil, war and geopolitics from Kosovo to Afghanistan. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 4(1), pp. 5-13.
- IISS, 2018. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economies*. Disponível em <https://www.iiiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2018-545f/mb2018-05-russia-eurasia-dcce> (acedido a 26 de março de 2018).
- Jornaleconomico, 2017. *Ucrânia: escassez de carvão provoca estado de emergência energético*. Disponível em <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/ucrania-escassez-de-carvao-provoca-estado-de-emergencia-energetico-123195> (acedido a 18 de janeiro de 2018).
- Jubran, B., Leães, R. e Valdez, R., 2015. *Relações internacionais: conceitos básicos e aspectos teóricos*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.
- Kólossov, V., 2014. Importância estratégica da zona do Mar Negro. *Russia Beyond*. Disponível em http://gazetarussa.com.br/politica/2014/03/17/importancia_estrategica_da_zona_do_mar_negro_24657 (acedido a 16 de janeiro de 2018).
- Lamrani, O., 2016.. More Boats on the Black Sea. *Stratfor*. Disponível em <https://worldview.stratfor.com/article/more-boats-black-sea> (acedido a 27 de junho de 2018).
- Lara, A., 2015. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Library University of Texas (s.d.). *Russia and the Former Soviet Republics Maps*. Disponível em <http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth.html> (acedido a 22 de fevereiro de 2018).
- Marcus, J., 2018. Russia vs the West: is this a new Cold War?. *BBC News*. Disponível em <https://bbc.in/2HXliZM> 89 (acedido a 1 de abril de 2018).
- Mckinder, H., 1943. The Round World and the Winning of the Peace. *Foreign Affairs*, 21(4), pp. 595-605.
- Mckinder, H., 1919. *Democratic Ideals and Reality – a study in the politics of reconstruction*. London: Constable and Company Ltd.
- Mckinder, H., 1904. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23(4), pp. 421-437.
- Mearsheimer, J. J., 2014. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*. Disponível em <http://johnmearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Ukraine%20Article%20in%20Foreign%20Affairs.pdf> (acedido a 27 de junho de 2018).
- Meinig, D. W., 1956. Heartland and Rimland in Eurasia History. *The Western Political Quarterly* n°9, pp. 553-569.

- Mielniczuk, F., 2014. Crise Ucraniana e suas implicações para as Relações Internacionais. *Conjuntura Austral*, 5(23), pp. 4-19.
- Militaryperiscope.com, 2016. *Russia*. Disponível em <https://www.militaryperiscope.com/nations/eurasia/russia/organzn/index.html> (acedido a 20 de fevereiro de 2018).
- NATO, 2018. Statement by the North Atlantic Council on Actions taken against the use of chemical weapons in Syria. Disponível em <https://bit.ly/2HYQ7xw> (acedido a 5 de maio de 2018).
- Nogueira, J. F., 2011. Europa – a Geopolítica da Desunião. *Observare*, 2(2), pp.66-83.
- Nord-stream.com, 2018. Nord Stream: the new gas supply route for Europe. Disponível em <https://www.nord-stream.com/> (acedido a 21 de fevereiro de 2018).
- Oldenburger, G., (s.d.). *The Cold War: Geography of containment*. Disponível em <https://www.pinterest.pt/pin/337347828314118935> (acedido a 15 de janeiro de 2018).
- Oliveira, U., 2016. A Disputa entre a Rússia e a Ucrânia pela Região da Crimeia. Dissertação de Mestrado, Academia Militar, Lisboa. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15125> (acedido a 13 de fevereiro de 2018).
- Parlamento Europeu, 2014. Parlamento Europeu aprova Acordo de Associação UE-Ucrânia. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20140915IPR62504/parlamento-europeu-aprova-acordo-de-associacao-ue-ucrania> (acedido a 24 de fevereiro de 2018).
- Pizzolo, P., 2015. *The evolution of Mackinder's thought under the circumstances of World War Two*. The Gathering of Dreams. Disponível em <http://paulpizz.blogspot.pt/2015/09/the-evolution-of-mackinders-thought.html> (acedido a 14 de janeiro de 2018).
- Posen, B. R., 1993. The Security Dilemma and Ethnic Conflict. *Survival*, 35(1), pp. 28-47. Disponível em <http://www.mhamchi.yolasite.com/resources/Barry%20Posen%20Ethnic%20Conflict%20and%20Security%20Dilemma.pdf> (acedido a 27 de junho de 2018).
- Rachman, G., 2011. *O Mundo de Soma Zero: as políticas, o poder e a prosperidade depois do crash*. Lisboa: Quezta Editores.
- Ribeiro, A., 2010. *Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Ribeiro, A., 2005. “Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo”. In: *Estratégia*, Volume XV. Lisboa: Edições ISCSP.
- Romana, H., 2016. Da cultura estratégica: uma abordagem sistémica e interdisciplinar. *Revista Escola de Guerra Naval*, 22(1), pp. 13 – 32.
- Santos, V., 2007. *Introdução à Teoria das Relações Internacionais: Referências de Enquadramento Teórico-Analítico*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Silva, C., 2017. *A Geopolítica do Ártico e a Política Externa da Rússia para a Região (2007-2017)*. Dissertação de Mestrado, Lisboa. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14847/1/A%20Geopol%C3%ADtica%20do%20%C3%81rtico%20e%20pol%C3%ADtica%20externa%20da%20R%C3%BAssia%20para%20a%20regi%C3%A3o%20%282007-2017%29%201.pdf> (acedido a 13 de fevereiro de 2018).
- Simão, L., 2014. Ucrânia: entre jogos geopolíticos e a força das ideias. *Janus*, pp. 52-53. Disponível em http://janusonline.pt/imagens/anuario2014/1.22_LiciniaSimao_Ucrania.pdf (acedido a 4 de fevereiro de 2018).

- SIPRI, 2017. Military expenditure. Disponível em <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure> (acedido 30 de janeiro de 2018).
- Snyder, J., 1977. *The soviet strategic culture: implications for nuclear options*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Spykman, N., 1944. *The Geography of the Peace*. Harcourt: Brace and Company.
- Stratfor, 2017. *U.S., Russia: A History of Containment*. Disponível em <https://worldview.stratfor.com/article/us-russia-history-containment>. (acedido 7 de fevereiro de 2018).
- Stravridis, J., 2014. NATO needs to move now to Crimea. *Foreign Policy*. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2014/03/01/nato-needs-to-move-now-on-crimea/> (acedido 4 de março 2018).
- The Economist Intelligence Unit, 2018. Democracy Index 2017. *The Economist*. Disponível em <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- The Economist Intelligence Unit, 2016. *Energy, Russia*.
- The Economist Intelligence Unit, 2016. *Industry Report; Energy, Ukraine*.
- Tzu, S., 2009. *A Arte da Guerra*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Valente, P., 2012. *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Wright, J., 1947. Terrae incognitae: the place of the imagination in geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 37(1), pp.1-15.
- Xavier, J. R., 2015. A política externa da Rússia: o Referendo da Criméia e os efeitos na região do Nagorno-Karabakh. *Conjuntura Global*, 4(3), pp. 296-304.

Estratégia Internacional das Grandes Potências: o Conceito Estratégico Nacional da China

Carolina Barata

1. Introdução

A história milenar da China confunde-se com a história da Ásia devido ao seu centralismo na região. A sua civilização e cultura subjazem no *ethos* do país que procura, claramente, não só recuperar o seu lugar enquanto Império do Meio mas também assumir uma centralidade na política internacional que outrora ocupara.

Ethos este que incorpora os vários períodos distintos da história da China, que vão desde o período de isolamento ao longo período de Império do Meio, à considerada humilhação dos séculos XIX e XX de invasões e imperialismo por parte de potências como a Rússia, a Inglaterra, a França e o Japão, até à revolução de 1949 que terminou com a fundação da República Popular da China (RPC). Esta história e este sentido de grande civilização humilhada pelo exterior, a quem foi retirado um lugar que é seu por direito, é assim central na identidade chinesa e tem sido estimulada pelos líderes chineses, que também utilizam este fator na legitimação do Partido no exercício do poder.

Com a fundação da República Popular da China (RPC) e com o Partido Comunista Chinês (PCC) e o seu então líder, Mao Tsé-Tung, a assumirem os destinos do país, a China assumiu a ideologia Marxista-Leninista juntamente com o pensamento deste primeiro líder, iniciando o seu processo reconstituição da unidade chinesa e de transformação por via do socialismo com características chinesas.

A partir de 1976, com a morte de Mao Tsé-Tung, a China iniciou o seu período de abertura ao exterior e de reformas internas. Esta transformação foi arquitetada por Deng Xiaoping mas o seu legado foi seguido pelos restantes líderes até à atualidade, resultando num pensamento dos líderes do PCC que juntam o Marxismo-Leninismo, o Pensamento de Mao Tsé-Tung, a Teoria de Deng Xiaoping, a Teoria da Tripla Representatividade de Jiang Zemin e ideia de Desenvolvimento Pacífico de Hu Jintao.

Com estas reformas foi potenciado o crescimento económico da China nas últimas três décadas, o que tem permitido ao país alcançar os objetivos estabelecidos e caminhar em direção à sua ambição: a reconquista do seu estatuto de grande potência.

Numa conjuntura em constante transformação, são perceptíveis alterações de poder (Kissinger, 2010) e que o eixo geopolítico se está a deslocar para o Pacífico (Grygiel, 2006). Nesta região, a China é uma potência em ascensão, sendo uma potência regional

com crescentes capacidades, que procura consolidar o seu poder na região e apresentar-se como um ator cada vez mais relevante a nível internacional.

Considerando ainda que “quanto mais poderoso for um Estado e, por isso, melhor se adaptar ao ambiente externo existente moldando-o relativamente, em vez de a ele ser moldado” (Correia, 2015, p. 40) mais fácil será a este Estado prosseguir com as suas intenções, impor vontades e afirmar o seu poder. Desta forma, este desenvolvimento tem proporcionado à China uma capacidade para influenciar o ambiente internacional a seu favor, pretensão cada vez mais visível desde que Xi Jinping assumiu a liderança.

Por conseguinte, torna-se relevante perceber as intenções dos líderes chineses e quais as ambições, interesses e objetivos que estão na base da grande estratégia da China. Assim, apesar de a China não possuir um documento único que apresente o seu Conceito Estratégico Nacional (CEN), é possível compilar alguns documentos que nos permitem traçar o caminho gizado. Por conseguinte, o CEN possibilita a perceção de como a China salvaguarda os seus objetivos políticos, como estabelece metas para que estes sejam alcançados, e como define os meios e identifica as capacidades que devem ser criadas. Ou seja, a compreensão dos fenómenos, das escolhas e das ações exige, assim, desconstrução dos mesmos e uma análise permanente da realidade, face a uma necessidade de previsão das tendências de evolução. Desta forma, a identificação e análise do CEN oferece uma estrutura interpretativa que nos permite entender o comportamento do país e as ações tomadas.

Neste sentido, o artigo procura responder à seguinte questão central: “Quais as linhas identificáveis como base do Conceito Estratégico Nacional da China?”. Quanto aos objetivos, passam pela identificação e análise dessas mesmas linhas, com foco na perceção da ambição e dos objetivos permanentes extraídos dos documentos e declarações oficiais mas também nas prioridades e metas estabelecidas por Xi Jinping nos anos à frente dos destinos do país. Relativamente à atualidade com Xi Jinping, centramos a análise nas variáveis de continuidade e de transformação para alcançar e defender os interesses do país, no que parece ser a perceção dos desafios por parte do atual Presidente chinês, bem como nas prioridades que estabelece para o país. Após esta análise, apresentamos uma síntese das linhas e mensagem identificadas como base do Conceito Estratégico Nacional da China, dada a necessidade de uma visão sistémica e abrangente que permita apontar tendências de evolução.

Desta forma, procedemos à análise do conteúdo de um conjunto de documentos oficiais que consideramos pertinentes, bem como declarações públicas de responsáveis políticos. Ao nível dos documentos oficiais chave em que nos baseámos na análise, de referir:

- (1) A Constituição da República Popular da China, na sua versão revista mais atualizada;
- (2) A Constituição do Partido Comunista da China, a sua versão revista de 2012 aprovada no 18.º Congresso do Partido;
- (3) O *Working Report* de Hu Juntao, apresentado no 18.º Congresso do Partido em 2012;
- (4) O Report de Xi Jinping, apresentado no 19.º Congresso do Partido em 2017;

- (5) O documento oficial “*China’s Peaceful Development*” de 2011;
- (6) O documento oficial “*China’s Military Strategy*” de 2015;
- (7) O documento oficial “*China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*” de janeiro de 2017.

Ao nível dos discursos, considerámos como particularmente relevantes um conjunto de discursos de Xi Jinping que serão referidos ao longo do texto e que se encontram discriminados na bibliografia final.

2. A Geopolítica da China

Partindo da teorização de Saul Cohen, considerando que a China possui uma orientação tanto continental como marítima, esta insere-se no campo geoestratégico anfíbio, com um domínio híbrido que confere ao país características geofísicas únicas (Cohen, 2008:39).

Contudo, como refere George Friedman, face a esta especificidade pode-se considerar que a China apresenta três imperativos geopolíticos: a manutenção da unidade interna, a manutenção do controlo das “*buffer regions*”, o controlo e proteção da sua costa contra potenciais invasões (Friedman, 2008). Ao nível da manutenção da unidade interna, passará principalmente pela unidade das consideradas “*Han Chinese regions*”, tornando-se imprescindível garantir um desenvolvimento geral do país para que seja garantia a unidade e harmonia. Quanto à manutenção do controlo das “*buffer regions*”, será necessário o controlo das regiões tampão para evitar qualquer invasão (a norte, a oeste e sudoeste) proporcionando profundidade estratégica ao país. Quanto ao controlo e proteção da sua costa contra potenciais invasões, deve-se ao facto de se tratar de uma grande extensão sendo atualmente a faixa de grande desenvolvimento e um ponto vital para o comércio internacional e rotas de comércio estratégicas.

De salientar que, inserida no Sudeste Asiático, umas das regiões mais dinâmicas a nível económico e estratégico nos últimos anos, a China é o terceiro maior país do mundo em extensão territorial e aquele com maior população (1,3 mil milhões de habitantes), caracterizando-se contudo por ser multiétnica e multilinguística.

De referir ainda que a China é detentora de armamento nuclear, possui um PIB de 11.065 triliões de dólares (World Bank, 2015) e é a segunda maior economia mundial (World Economic Forum, 2017). Este crescimento económico gera uma necessidade de importação de energia e de matérias-primas que leva a China a uma articulação a nível global para, por um lado, obter estes recursos e, por outro, exportar os seus produtos.

Assim, pode-se considerar que “a China se transformou na nação indispensável” (Cunha, 2012, p. 21) e que, emergindo gradualmente como potência, projeta o seu poder e influência tornando-se num ator cada vez mais relevante a nível internacional.

Apesar do crescimento económico exponencial e do desenvolvimento registado no país, podem ser identificadas algumas fraquezas que criam obstáculos à ambição e os objetivos delineados.

A nível populacional, para além de ter a maior população mundial, a China continua a debater-se com uma profunda divisão entre o Norte rural e empobrecido e o Sul indus-

trial, tecnologicamente avançado e densamente povoado (Garnaut, Fang e Song, 2013). Contudo, face à desaceleração econômica e à dificuldade na distribuição da riqueza e de desenvolvimento por todo o país, esse ajuste torna-se mais difícil e a classe política procura conter eventuais situações de agitação social em larga escala que coloquem em causa o projeto criado.

Ao nível do investimento em títulos dos EUA, pode-se considerar que demonstra alguma incapacidade da China para utilizar esse investimento na sua própria economia e que repatriar o montante teria efeitos sobre o yuan e geraria inflação.

Ao nível energético, o país é altamente dependente do petróleo que chega maioritariamente por via marítima, bem como a restante importação e exportação, sendo que as vias marítimas na região são controladas pelos EUA.

Militarmente, o Exército Popular de Libertação é projetado apenas para a segurança interna e, apesar do investimento em novas capacidades militares, estas são ainda limitadas.

3. O Conceito Estratégico Nacional Chinês

Assumindo a definição do Almirante António Silva Ribeiro, consideraremos que o CEN é “uma grande ideia estratégica da materialização dos objetivos nacionais permanentes, adequada ao ambiente externo e interno, destinada a garantir a manutenção do País numa posição favorável, de tal forma que seja difícil aos seus contendores provocar-lhe prejuízos” (Ribeiro, 2010, p. 56).

Como referido, ao contrário de outros países, a China não disponibiliza o seu CEN num documento único e público. Desta forma, as ambições, interesses e objetivos da China têm que ser depreendidos através de vários documentos e declarações oficiais dos líderes políticos, que permitem a perceção do caminho traçado.

Tendo em mente que a China se vê como uma grande potência a quem foi retirado esse estatuto por um imperialismo que originou um período considerado de humilhação dos séculos XIX e XX (Cunha, 2012), a ambição da China têm passado pela obtenção de riqueza e de força, por forma a retomar esse estatuto que vê como seu por direito. Desta forma, os grandes objetivos políticos do Estado têm sido articulados pela liderança neste mesmo sentido. Contudo, enquanto Mao Tsé-Tung tentou alcançar estes objetivos através do marxismo, Deng Xiaoping e os seus sucessores introduziram uma lógica de flexibilização e de abertura, através de reformas económicas que abriram o país ao comércio internacional, potenciando o seu crescimento económico em cerca de três décadas. Este desenvolvimento gerou contudo questões relacionadas com a distribuição de riqueza e alguma agitação social que levaram Hu Jintao a apostar no conceito de desenvolvimento harmonioso, tanto a nível interno como externo. Esta aposta deveu-se à perceção que a ascensão da China criava algum receio, principalmente nos países vizinhos, e a aposta no que designou de “Perspetiva Científica sobre Desenvolvimento”, que teve como objetivo integrar o marxismo com a realidade da China contemporânea.

Assim, o desenvolvimento económico da China tem sido entendido como o objetivo maior do país mas pode-se considerar, no nosso entendimento, que este serve um propó-

sito maior. De salientar que, se até então os líderes não assinalavam nenhum objetivo estratégico concreto nos seus discursos, com o atual Presidente Xi Jinping verifica-se essa alteração. O seu discurso afirma claramente um objetivo estratégico que passa pela conquista dos dois objetivos centenários (Jinping, 2017a e 2017d), identificados na Constituição do PCC, que são mais específicos e ambiciosos do que apenas o desenvolvimento económico e que espelham a ambição do país.

3.1 Ambição

A ambição nacional pode ser identificada como a missão que motiva a Nação, que deve ser identificável e compreendida pela população, cuja realização é difícil e requer uma capacidade de sacrifício para a sua obtenção (Correia, 2015).

A este nível, podemos considerar que a grande ambição delineada pela liderança chinesa se centra em retomar o estatuto de grande potência. Desta forma, pode-se considerar que a ideologia maoísta e a linha marxista-leninista serviram, como refere António de Sousa Lara, como “ideologia de justificação para fundamentar o retorno da China à dimensão antiga de grande potência” (Lara, 2002, p. 230). Contudo, esta ambição implica o rejuvenescimento do país por um lado e, por outro, o seu desenvolvimento completo¹.

Ou seja, esta ambição torna-se num *mobile* com o qual toda a nação se encontra envolvida e empenhada. Tal como referido no *Work Report* de Hu Jintao no 18.º Congresso do PCC em 2012, o rejuvenescimento do povo chinês continua a ser o propósito último, sendo este rejuvenescimento definido com base na construção de um país moderno e socialista, próspero, poderoso, democrático, civilizado e harmonioso (Jintao, 2012) até meados do século XXI, data do centenário da fundação da República Popular da China.

Deste ponto resulta que, com Xi Jinping, tenha sido apresentada a ideia do *Chinese Dream* (Jinping, 2015a e 2015b) que se articula com esta ambição. Segundo a retórica de Xi Jinping, “a aspiração coletiva do grande rejuvenescimento da nação chinesa” (Jinping, 2015b), “bem como os sonhos dos cidadãos para alcançar vidas produtivas, saudáveis e felizes são um sonho do povo chinês que só pode ser alcançado através do socialismo com características chinesas” (Jinping, 2015c). Ou seja, na retórica do *Chinese Dream* de Xi Jinping encontra-se subentendida a justificação e o estímulo à população para cumprimento da ambição da China de rejuvenescimento da nação (Jinping, 2015d e 2017d) e de modernização e prosperidade (Jinping, 2017d), leia-se, de retomar a posição que vê como sua de direito, uma posição de grande potência e de hegemonia na Ásia.

3.2 Objetivos Permanentes

Os objetivos permanentes traduzem a ambição definida, sendo assim orientados para a concretização e resultam em políticas concretas. Ao nível dos objetivos que no nosso entendimento estruturam o CEN da China e que são as linhas de ação definidas

1 Veja-se que, segundo o *Human Development Reports* das Nações Unidas de 2016, a China ocupa o 90.º lugar no *ranking* de IDH, com um índice de 0.738. Assim, a China já se encontra na categoria de “*high human development*” mas ainda não atingiu a categoria de “*very high human development*”.

pela liderança, tomaremos por base a Constituição do PCC que, para além de ser o documento estruturante da RPC, é um documento bastante claro quanto aos objetivos e ambições do país. Neste ponto, consideraremos também a Constituição da RPC e os documentos “*China’s Military Strategy*” de 2015 e “*China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*” de janeiro de 2017.

Da análise destes documentos, consideramos que podem ser identificados três objetivos que, em articulação, foram desenhados para alcançar a ambição identificada.

3.2.1 Desenvolvimento

Ao nível do desenvolvimento do país, de referir que tomaremos por base a Constituição do PCC que assume o facto da China se encontrar no nível primário do socialismo, cujo cumprimento é visto como fundamental para que a modernização possa ser alcançada, sendo indicado que este nível duraria mais de cem anos.

Desta forma, é expresso no documento que a principal prioridade do Partido é o desenvolvimento do país com vista ao seu rejuvenescimento. Ou seja, o desenvolvimento claramente é um objetivo que serve a ambição do país.

Relacionado com este ponto, o Partido centra a sua atenção no sistema económico e na distribuição da riqueza, pelo que se considera basilar seguir o caminho do socialismo com características chinesas para que o país possa atingir as três tarefas históricas de modernização, de alcançar a reunificação nacional e salvaguardar a paz mundial e promover o desenvolvimento comum.

O documento refere ainda que o novo século marcou a entrada da China numa nova fase de desenvolvimento da construção de uma sociedade moderadamente próspera e de aceleração da modernização socialista. Daí resulta que os objetivos estratégicos do desenvolvimento económico e social tenham em vista atingir os dois objetivos centenários: a China tornar-se uma sociedade moderadamente próspera até 2021 (centenário do partido) e alcançar a modernização em 2049 (centenário da RPC).

Também a este nível, o documento sublinha o papel da ciência e da tecnologia como forças produtiva, revelando a perceção da necessidade de aposta na educação e da China passar a sua produção para áreas mais tecnológicas. Assim, é assumido que o Partido não deve perder tempo em acelerar o desenvolvimento através da ciência e da educação.

Desta forma, pode-se concluir que o crescimento económico e proteção dos interesses económicos da China são uma das suas prioridades na garantia de um desenvolvimento económico e social sustentável. Como expresso por Xi Jinping em algumas oportunidades, a China tem dado um importante contributo para o desenvolvimento estável da economia mundial, sendo desejável que se prossiga com uma abordagem coordenada e interligada para desenvolver um modelo de cooperação aberta e *win-win*² (Jinping, 2015f e 2017b).

2 Estas ideias foram publicamente apresentadas em dois fóruns particularmente relevantes: no World Economic Forum em 2017 e no National Committee on U.S.-China Relations em 2015.

3.2.2 Segurança

Ao nível da segurança, de salientar a importância da manutenção do sistema político chinês e da estabilidade social, ou seja, também do regime e do partido, presentes na Constituição da RPC e do PCC. Somente desta forma se entende como possível a transformação da China num “país socialista moderno, próspero, forte, democrático, culturalmente avançado e harmonioso”, leia-se numa grande potência, como espelhado na Constituição do PCC.

A par do desenvolvimento, a segurança pela manutenção da estabilidade política e social do país tornam-se fundamentais, dado que “a segurança do Estado e a estabilidade social são condições prévias para a reforma e o desenvolvimento” (Jinping, 2013).

Em última análise, dado o caminho que o Partido tem seguido de um socialismo com características chinesas, este vê-se como suporte de todas as conquistas e progresso da China, devendo estar centrada nos seus líderes toda a gestão da segurança nacional.

3.2.3 Soberania

Ao nível da proteção da soberania, é um ponto que se articula com a segurança e estabilidade, com a perceção das ameaças internas e externas mas também com a integridade territorial e reunificação nacional. Estes dois últimos pontos relacionam-se com questões como Taiwan, o Tibet e Xinjiang, entendidas como as linhas do terrorismo, do separatismo e do extremismo referidas no “*China’s Military Strategy*” de 2015.

Também ao nível da soberania, a Constituição do PCC sublinha que a China aposta numa política externa independente de paz e prosperidade, seguindo o caminho do desenvolvimento pacífico com uma estratégia *win-win* de abertura, com vista a proporcionar um ambiente internacional favorável aos interesses, objetivos e ambição da China.

Ao nível da política externa, sendo basilares os princípios da soberania e de independência da China, é sublinhado que a relação com os restantes países se baseia nos princípios da coexistência pacífica: da independência, ou seja, pelo respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, da não-agressão mútua, da não interferência nos assuntos internos de outro Estado, da igualdade e do benefício mútuo. Ou seja, a ideia por trás dos cinco princípios é a da soberania, que nenhum Estado tem o direito de interferir nos assuntos internos de outros Estado. Desta forma, frequentemente, a China se abstém de votar em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a aplicação de sanções ou mesmo intervenções militares e operações de outra índole.

Simultaneamente, ao afirmar que não procura a hegemonia, a China pretende que os países vizinhos não percecionem o seu crescimento económico e investimentos militares enquanto ameaça, sendo expresso no “*China’s Military Strategy*” de 2015 que a China não atacará a menos que seja atacada, afirmando contudo que contra-atacará se atacada.

De forma sucinta, podemos considerar que os objetivos estão intimamente dependentes, dado que o desenvolvimento requer soberania e segurança e que estas duas dimensões requerem a existência de desenvolvimento. Assim, as três dimensões são articuladas pelo poder político para que permitam ao país atingir a sua ambição.

Poder-se-á também considerar que a política externa chinesa, apesar de ter uma estratégia nem sempre linear, é marcada pela coerência de objetivos (Cunha, 2012). Desta forma, poder-se-á concluir que a China tem uma visão de longo termo sobre a sua ambição e sobre o seu papel no mundo, sendo esta uma visão sistémica e abrangente, servindo o CEN como uma orientação para o seu futuro.

Contudo, como referido, a estratégia nem sempre tem sido linear. Ao longo dos anos, a China afastou-se da estratégia de Deng Xiaoping de “*keep a low profile*” e, se com Hu Jintao a estratégia se encontrava fundamentada nos princípios do desenvolvimento pacífico e da sociedade harmoniosa, Xi Jinping tem adotado uma abordagem de política externa assertiva. O discurso do *Chinese Dream* apresentado por Xi Jinping foi concebido em articulação com outras propostas que apresentou e que visam instituir uma base para o desenvolvimento de uma nova estratégia diplomática abrangente e a nível global. O intuito passa não só por promover uma renovação da nação, mas também aumentar a posição da China a nível regional e global.

4. A Atualidade com Xi Jinping: A Continuidade e a Transformação

4.1 A Perceção dos Desafios pelo Actual Presidente Chinês

A perspetiva geopolítica da China foi expressamente apresentada por Xi Jinping no início de 2017, quando referiu três pontos fundamentais: a multipolarização do mundo, a globalização da economia e a democratização das relações internacionais (Jinping, 2017c). Referiu também que, considerando que a conjuntura apresenta desafios e oportunidades para a China, esta deverá manter a sua estabilidade estratégica, confiança estratégica e paciência estratégica (Jinping, 2017c).

A referência à multipolarização do mundo deve-se ao facto de a China entender que o mundo não é unipolar e da sua perspetiva face à indesejabilidade de um poder hegemónico que anule e reprima outras potências. Na perspetiva chinesa, dado o crescimento e desenvolvimento de um conjunto de outras potências, entre as quais a China, o mundo deve ser entendido como multipolar e não unipolar ou uni-multipolar como defende Samuel Huntington (1999).

Quanto à referência à globalização da economia, Xi Jinping entende que, se por um lado, a globalização tem potenciado o crescimento económico do país nas últimas três décadas e é sustentáculo do desenvolvimento do país, por outro, a China tem dado um importante contributo para o desenvolvimento estável da economia mundial.

A ideia de democratização das relações internacionais encontra-se relacionada com a perceção que o sistema internacional e as organizações internacionais são concebidas e dominadas pelo Ocidente. Esta ideia liga-se com a perspetiva chinesa de vitimização e humilhação sofridas com o imperialismo e pela exploração dos séculos XIX e XX. Assim, para a China, a democratização das relações internacionais passa pela criação de outros fóruns e sistemas, dado que, por exemplo, a China aposta na ASEAN e investiu recursos significativos em projetos de infraestrutura em toda a Ásia, incluindo o Asian Development Bank e o Asian Infrastructure Investment Bank. Passa ainda pela não-aceitação de

decisões do sistema pós II Guerra Mundial em vigor quando, por exemplo, não reconhece a jurisdição de um tribunal de arbitragem em Haia sobre reivindicações territoriais no Mar do Sul da China.

Contudo, apesar da conjuntura apresentar desafios e oportunidades para a China, Xi Jinping considera que se regista uma tendência de prosperidade crescente na região Ásia-Pacífico (Jinping, 2015e). Desta forma, a China continua num período de oportunidade estratégica que beneficiará o seu desenvolvimento e rejuvenescimento e, por conseguinte, a sua ambição.

De salientar que é sempre referida a importância do caminho traçado com base no socialismo de características chinesas, sendo enfatizada a necessidade de uma diplomacia de estilo chinês na articulação internacional (Jinping, 2016). Desta forma, continua a ser sublinhada a singularidade da China, registando-se um salto de uma lógica interna, do socialismo de características chinesas, para uma lógica externa, através da referência à diplomacia de estilo chinês.

4.2 As Prioridades de Xi Jinping

De referir que para cumprir os seus objetivos, a liderança chinesa tem gizado uma estratégia que tem uma vertente interna e uma vertente externa, com políticas e iniciativas que são desenvolvidas com vista a alcançar os objetivos traçados e a proteger os interesses definidos. Sendo que, no caso da China, “as decisões-chave são tomadas pelo Partido e as questões de política externa são vistas pelos dirigentes chineses como o prolongamento da política interna” (Romana, 2005, p. 47).

4.2.1 Estratégia para a Segurança Nacional

A segurança nacional tem-se tornado uma questão chave na agenda estratégica da China e uma constante no discurso de Xi Jinping, à medida que a China ajusta o seu crescimento económico ao seu desenvolvimento e aos seus interesses. Têm surgido questões relacionadas com a segurança nacional, nomeadamente com questões internas, ligadas ao facto da China ser multiétnica e multilinguística e ligadas às contradições provocadas pelas alterações económicas e sociais, e com desafios e ameaças externas, que podem colocar obstáculos à China na proteção e promoção de seus interesses.

Neste contexto foi criado em 2013 o Conselho de Segurança Nacional, órgão unificado sob o comando do Partido, criado para se debruçar sobre as principais questões estratégicas e para auxiliar no processo de tomada de decisão para a implementação das estratégias de segurança nacional (You, 2016).

Este Conselho de Segurança Nacional unificou a política externa e interna de segurança do país, significando a centralização de uma lógica mais ampla de segurança nacional. Na primeira reunião do Conselho em 2014, Xi Jinping articulou um conceito de grande segurança, defendendo que a China deve ter uma abordagem global para a segurança nacional, de forma a garantir a paz e a estabilidade do país (Weixing, 2016). Ou seja, a visão é que a prosperidade e estabilidade domésticas são a base para o caminho de desenvolvimento do país, do chamado rejuvenescimento nacional.

Também a nível interno, dado o crescimento económico e a dificuldade em distribuir a riqueza pela população, têm-se registado alguns protestos, como foram exemplo os protestos pró-democracia de 2014, em Hong Kong. Contudo, a quinta geração de líderes que assumiu os destinos do país em 2012, no 18.º Congresso do PCC, caracteriza-se por ser aberta e pragmática mas também nacionalista. Desta forma, a questão da segurança nacional tem sido articulada com a ideia de um nacionalismo chinês, no orgulho num país em desenvolvimento e afirmação que é utilizado retoricamente como instrumento político para mobilização popular e, assim, contribuir para a estabilidade do país e para a legitimação da elite no poder. Legitimação esta que Xi Jinping procurou cimentar no Congresso do PCC realizado em Outubro de 2017 e que lhe permitirá controlar eventuais descontentamentos e tentar impor reformas na economia chinesa.

4.2.2 Soberania

As Disputas no Mar do Sul da China

Os dois exemplos de referência são as disputas territoriais no Mar do Leste (nomeadamente as ilhas Senkaku) e no Mar do Sul da China (nomeadamente as ilhas Spratly), visíveis na figura 1. A China criou em 2013 uma Zona de Identificação de Defesa Aérea do Mar do Leste (ECS ADIZ) o que leva a crer que também criará o mesmo sistema para o Mar do Sul. Além disso, a criação da cidade de Sansha para administrar as ilhas Paracel, as ilhas Spratly e as ilhas Zhongsha, bem como a produção de ilhas artificiais, com a justificação de consolidação da extensão terrestre da plataforma continental, significam uma nova abordagem para esta região.

A questão das ilhas no Mar do Sul da China encontra-se ligada ao controlo que a China pretende nesta região. Sendo apresentada como uma questão de soberania, o controlo das ilhas encontra-se relacionado com a garantia do comércio internacional e abastecimento do país, pelo que se articula com a proteção dos interesses económicos chineses.

A China parece apostar em manobras ofensivas e em provocações, pretendendo demonstrar poder na região. Contudo, apesar do desenvolvimento de capacidades militares navais por parte da China, estas ainda são bastante limitadas. Esta atuação tem ainda consequências ao nível da estabilidade securitária na região, dado que os países vizinhos encaram com insegurança as pretensões e provocações chinesas. Por outro lado, os países vizinhos encaram com receio a contradição entre o discurso de um desenvolvimento pacífico, não hegemónico, e estas manobras de afirmação de soberania na região.

Assim, torna-se interessante verificar que apesar da retórica de cooperação e de estabilidade na região, a China tem também utilizado uma retórica de autodefesa, referindo no “*China’s Military Strategy*” de 2015 que não atacará a menos que seja atacada, afirmando contudo que contra-atacará se atacada. Neste documento é ainda relevante verificar que é colocada ênfase na capacidade militar marítima em águas profundas (as denominadas “*blue-waters*”).

Nesta retórica de autodefesa, os restantes atores são encarados como ameaça e alvo de criticismo, principalmente no que respeita aos EUA, pelas suas bases na Coreia do Sul, Japão e Filipinas, aos aliados na região, como a Índia e o Japão, e aos exercícios navais

conjuntos no Mar do Sul da China. O problema para a China é que o seu acesso marítimo é controlado pelos EUA, pelo que procura uma abertura para que possa controlar esse acesso vital.

Figura 1 – “Choke Points” Marítimos da China



Fonte: Geopolitical Futures (CIA World Factbook, 2016)

Ao mesmo tempo, apesar do comportamento hostil, a China não chega a tomar ações hostis, trabalhando mais ao nível das perceções e de uma imagem de força na defesa da soberania que reclama do que em efetivas ações. Isto porque a China não pode desestabilizar a região ao máximo, dado que tal implicaria a interrupção da circulação marítima da qual dependem as suas importações e exportações.

Estas incursões marítimas estendem-se ainda até ao Oceano Índico, provocando preocupações na Índia. São exemplo os movimentos chineses no Oceano Índico como o

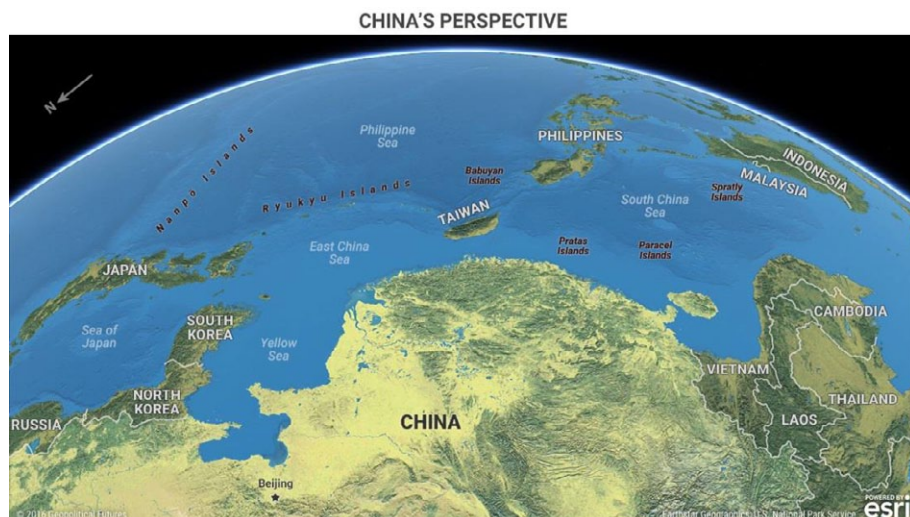
envio de navios chineses para o Paquistão ou o estabelecimento de novos negócios de infraestrutura em países como o Sri Lanka. Este tipo de movimentos e investimentos gera assim tensões e desconfiança quanto às intenções e sobre a projeção de poder da China na região (eventual criação de bases), que chocam com os interesses indianos.

4.2.3 Estabilidade e Segurança da Região da Ásia-Pacífico

A Estabilidade na Região – Consolidar a Posição na Ásia

A China está focada em passar uma mensagem pacífica e de cooperação para a região contudo, existe ainda muita desconfiança nos países vizinhos relativamente às intenções chinesas e um receio relativo à forma como esta perspectiva a região (Imagem 2) e à eventual hegemonia da China nessa mesma região.

Figura 2 – A Perspetiva da China



Fonte: Geopolitical Futures (2016)

Com o crescimento económico registado e com a crescente importância enquanto ator regional e global, a China começou a esboçar um quadro de segurança na região, tentando moldar conceitos e instituições que espelham a sua visão para a região.

Em 2014, na conferência *Interaction and Confidence Building Measures in Asia* (CICA), o Presidente Xi apresentou o que denominou de “Novo Conceito de Segurança Asiático” (Jinping, 2014), abrangendo a cooperação sustentável e inclusiva para que as questões de segurança asiáticas sejam resolvidas pelos países da região.

Em 2016, a visão que seria apresentada um ano depois oficialmente foi preanunciada pelo vice-ministro dos Negócios Estrangeiros no Fórum Xiangshan, uma plataforma para diálogo sobre segurança e defesa na Ásia patrocinada por duas entidades chinesas.

Assim, em janeiro de 2017, relativamente à sua segurança na Ásia-Pacífico e à sua posição na região, a par de algumas declarações efetuadas por Xi Jinping e outros líderes, a China disponibilizou a sua visão no documento “*China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*”.

Neste documento, a China apela à construção de um novo modelo de relações internacionais centrado numa cooperação mutuamente benéfica e, especificamente para a região, propõe um conceito de segurança comum, numa lógica de cooperação abrangente, cooperativa e sustentável, sublinhando a necessidade de melhoria do quadro de segurança regional.

O documento apresenta ainda a visão da China para a arquitetura de segurança da região, identificando seis pontos fundamentais para a paz e estabilidade na região da Ásia-Pacífico:

- (1) Promover o desenvolvimento comum;
- (2) Promover a construção de parcerias e fortalecer a base política;
- (3) Reforço do atual quadro multilateral regional, melhorando e fortalecendo os mecanismos existentes;
- (4) Promover a definição e salvaguarda de regras, seguindo as normas internacionais amplamente reconhecidas;
- (5) Intensificar a cooperação militar;
- (6) Resolver adequadamente as disputas mantendo um ambiente sólido de paz e estabilidade na região da Ásia-Pacífico.

De salientar que a China tem criado instituições regionais que são estruturas asiáticas, independentes do Ocidente, e dirigidas pela própria China, que lhes dá impulso e as financia. São exemplo:

- O Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) criada em 2014, cujo objetivo é facilitar a integração regional na Ásia e substituir o Banco Asiático de Desenvolvimento.
- A ideia proposta por Xi Jinping em 2014 na Cimeira da APEC para o estabelecimento de uma “Área de Livre Comércio APEC”, que é vista como a intenção da China de extensão da *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) e para contestar a Parceria Trans-Pacífico (TPP).

De sublinhar também a “*One Belt, One Road Initiative*” (OBOR), anunciada por Ji Xiping em 2013 e novamente reforçada em 2017. Trata-se de um projeto que visa ligar o noroeste da China à Europa através de uma de corredores terrestres e marítimos, fazendo ligações através da Ásia Central, Sudeste Asiático e África Oriental.

Esta iniciativa, a ser concretizada, possibilitará a projeção consolidada da China e a mitigação das vulnerabilidades decorrentes da sua dependência a nível comercial e de abastecimento energético do Índico, do Pacífico e do Estreito de Malaca. Este projeto poderá permitir ainda desenvolver o país a oeste, região pouco desenvolvida atualmente. Em termos estratégico, será também uma iniciativa que poderá equilibrar a influência da China em relação à Rússia na Ásia Central e, num todo, criar uma dependência estrutural dos países envolvidos para com a economia chinesa. Realizando-se a iniciativa em pleno,

a China poderá regressar à condição de potência hegemónica na Ásia e alcançar o referido *Chinese Dream*. Contudo, nesta iniciativa, como noutras, existirão sempre obstáculos, principalmente políticos, dado que para além da desconfiança em relação às intenções chinesas e do receio de dependência por parte de outros países, estas iniciativas colidem com os interesses de outras potências, sejam elas regionais ou mesmo os EUA.

Assim, pode-se depreender que a China enfatiza o desenvolvimento e a cooperação, dando primazia à região da Ásia-Pacífico. Ou seja, trata-se de uma visão que procura a estabilidade e cooperação na região para fortalecimento da sua posição nessa mesma região.

Desta forma, a China procura assumir um papel preponderante nestas estruturas regionais, sendo um “*maker*” e “*shaper*” desta arquitetura. Por esta via, a China parece querer moldar as estruturas de acordo com a sua visão, estando disposta a utilizar o seu poder de influência para alterar o ambiente a seu favor.

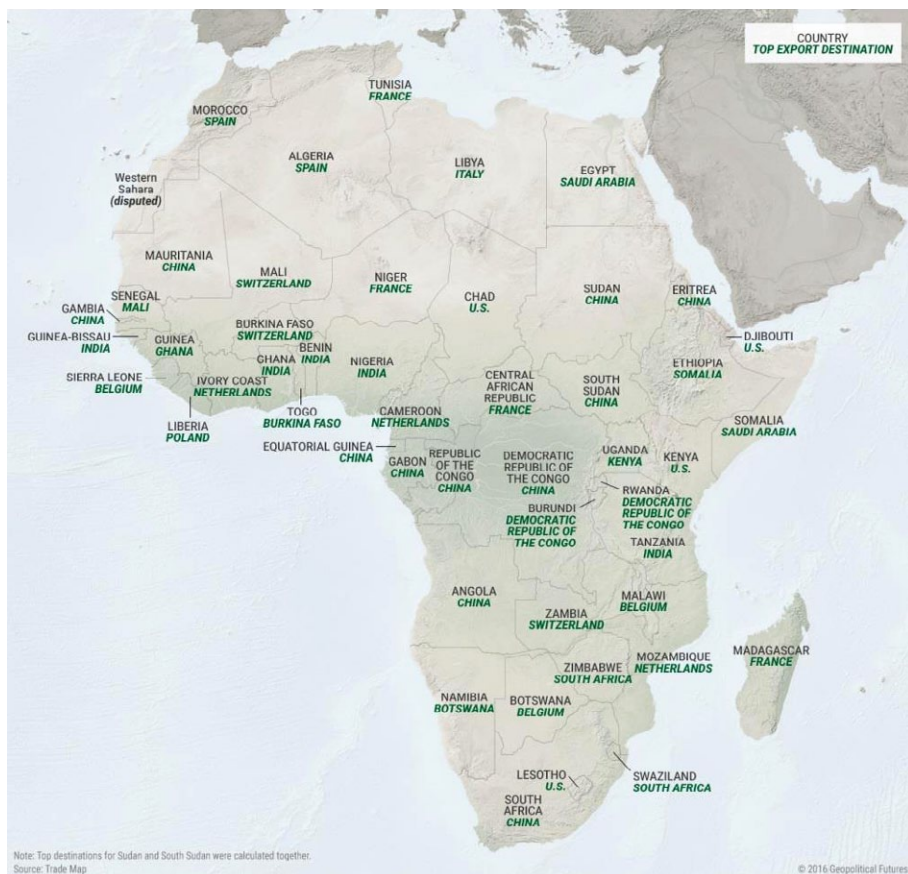
4.3 A Abrangência na Atuação: Diplomacia Económica, *Soft Power* e Prestígio

A política externa da China tem sido historicamente definida por interesses regionais e, a nível das organizações internacionais, como por exemplo na ONU, por se pautar por uma abstenção na tomada de decisão no que respeita aos conflitos internacionais e por uma postura neutral. Contudo, nos últimos anos, é possível verificar uma extensão dos interesses a nível mais alargado que o local e regional, verificando-se a assunção de posições em relação a determinados conflitos que até então não tinha acontecido. Veja-se, a título de exemplo, a postura em relação à Síria, a aproximação ao Paquistão, a posição em relação ao Afeganistão e na questão Norte Coreana.

A China começa assim a assumir algumas posições, dado que o seu poder e influência lhe permitem uma vantagem diplomática em determinadas questões e porque pretende aumentar o seu prestígio a nível global, em busca do lugar de grande potência. A este nível, é também de salientar e incorporação do yuan em 2016 no cabaz de moedas do FMI, o que tem sido usado internamente para estimular o orgulho na posição cada vez mais relevante que o país assume e assim continuar a legitimar a liderança e o caminho traçado. A este nível, Xi Jinping refere inclusive a necessidade de criatividade do país ser ativo nas relações internacionais, por forma a realizar o *Chinese Dream* e o rejuvenescimento nacional (Jinping, 2014b).

A nível da extensão da influência da China, de salientar também a construção de uma rede de investimentos por todo o mundo, com relevância para as suas atividades e investimentos em África. A China aposta em África por razões estratégicas, nomeadamente, o acesso às matérias-primas baratas que alimentam a sua economia, sendo o maior parceiro comercial de África sendo que, de acordo com o “Trade Map”, cerca de 12% de todas as exportações para fora da África vão para a China. A par da relação comercial, a China é também uma grande financiadora de Estados africanos, sendo uma forma de afirmação no continente e de aumentar o seu prestígio e afirmação internacionais.

Figura 3 – Maiores Destinos de Exportação dos Países Africanos em 2015



Fonte: Geopolitical Futures, 2016 (Trade Map)

Em relação a outras regiões, de referir que, em 2013, foi criado e sediado em Xangai, o Banco de Desenvolvimento do BRICS, sendo que a China contribui para quase metade do fundo de reserva de emergência do banco.

Relativamente à Europa, de salientar o papel da China no controlo da crise financeira e económica de 2008/2009, através da aquisição de parte das dívidas soberanas de países da eurozona em 2010 e de dívida norte-americana.

Além disso, a aposta no sector da construção, especialmente de infraestruturas em determinados países tem também um significado geopolítico, como são exemplo o projeto do canal da Nicarágua e do canal Kra da Tailândia, o projeto *Twin Ocean Railroad Connection* da América do Sul e a base naval no Djibouti.

Desta forma, com um jogo entre diplomacia económica, *soft power*, prestígio e promoção da sua imagem, pode-se considerar que a China procura proteger os seus interes-

ses, influenciar o ambiente estratégico em seu proveito e consolidar a sua influência na Ásia, bem como noutros continentes.

5. Considerações Finais

Através da análise dos documentos mencionados e dos discursos referidos, é possível salientar a existência de uma ambição e de objetivos nacionais permanentes, que se destinam a garantir a manutenção uma posição favorável ao país.

É possível sublinhar duas variáveis no discurso que têm sido base e estímulo da estratégica gizada. Por um lado, é explorada a memória histórica, sendo salientada a humilhação do país sofreu por parte de outras potências e, simultaneamente, é exaltado o facto de ser uma grande civilização e de ser historicamente seu um lugar no seio das grandes potências. Estas duas variáveis são conjugadas e exploradas junto da população, dado que a liderança chinesa traçou uma visão específica sobre papel da China no mundo.

Podemos considerar que existe uma estratégia pensada, com ambições, objetivos e interesses, que passam pelo crescimento económico e desenvolvimento do país, pela garantia da sua soberania, independência, integridade territorial e pela estabilidade política e social sob a égide do PCC.

Desta forma, pode-se concluir que existe um pensamento estratégico e uma cultura estratégica nos líderes chineses, que têm impregnada uma visão de longo termo que espelha as ambições chinesas. Assim, é central a preocupação da liderança chinesa com prossecução dos objetivos traçados e com a garantia dos interesses do país, a nível interno e externo, que geram uma cultura estratégica de eficiência com base num nacionalismo que caracteriza a quinta geração no poder atualmente.

Como referido, os objetivos ligados ao desenvolvimento, segurança nacional e estabilidade interna são variáveis constantes cuja articulação parece cada vez maior, numa conjuntura de globalização. Assim, sendo a economia chinesa um dos motores do crescimento global, apesar do ambiente estratégico se revelar incerto, este pode simultaneamente entendido como oportunidade para a China.

Com Xi Jinping, podem ser identificados traços e iniciativas mais pró-ativos e confiantes de política externa em relação aos seus predecessores. Face ao crescimento económico, às capacidades desenvolvidas e em desenvolvimento, a China apresenta-se com maior confiança e voz no sistema internacional. Desta forma, procura maximizar os benefícios e projetar poder e influência a nível regional e global na defesa dos seus interesses. Ou seja, através da adoção de uma postura mais assertiva, a China pretende demonstrar poder e capacidade de influência e transmitir que não abdicará na defesa dos seus interesses. Contudo, persiste a questão se China conseguirá manter o grau de crescimento económico e aumentar o grau de desenvolvimento da população sem uma reforma política fundamental.

Face ao exposto, podemos considerar que é vital para a China alcançar a sua ambição de rejuvenescimento nacional e de retoma de um lugar de grande potência, bem como a garantia dos seus interesses e a projeção de segurança e estabilidade para o resto da Ásia, através da cooperação na região em diversos fóruns asiáticos.

Contudo, a cooperação desenvolvida com outras partes como com África e a América Latina, e a proposta de iniciativas como a OBOR parecem revelar ambições diferentes e mais alargadas de projeção de influência em termos globais. A China parece entrar numa fase de expansão geoestratégica, assumindo uma postura ativa, diferente da discrição com que até então se pautava. A Ásia está a mudar, bem como a China, que parece procurar projetar o poder político e capacidade de influência que o crescimento económico lhe possibilitou, querendo afirmar-se como líder da região mas tendo que se posicionar em relação a outras potências regionais.

Não obstante, persistem algumas questões relativas à segurança e estabilidade na região, dado que as diferentes iniciativas anunciadas e a postura ativa da China acabam por colocar em causa o *status quo* atual. Por outro lado, podem colidir e competir com interesses e ambições de outros países vizinhos e mesmo com os interesses norte-americanos na região, dado que os EUA dominam a circulação marítima e mantém uma rede alargada de aliados estratégicos na região.

Como referido, verificam-se elementos de continuidade e de transformação que seguem uma visão de longo termo interiorizada pela liderança política chinesa, visível nas escolhas e na atuação política de Xi Jinping, e plasmadas no balanço apresentado por este no último Congresso em 2017.

Referências

- Baker, R., 2016. Revisiting the Geopolitics of China. *Stratfor*. Disponível em <https://www.stratfor.com/weekly/revisiting-geopolitics-china> (consultado em 25/04/2017).
- Carriço, A., 2016. A Cultura Estratégica da China: evolução na continuidade. *Proelium* nº10, pp. 57-88.
- Carriço, A., 2015. A Diplomacia Militar da China: tipologia, objetivos e desafios. *IDN Cadernos* nº15. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Cohen, S. B., 2008. *Geopolitics: The Geography of International Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Communist Party of China, 2012. *Constitution of Communist Party of China Revised and Adopted at the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China on November 14, 2012*. Disponível em <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html> (consultado em 16/04/2017).
- Correia, Â., 2015. *Conceito Estratégico Nacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cunha, L., 2012. *A Hora do Dragão: Política Externa da China*. Lisboa: Zebra Publicações.
- Friedman, G., 2012. The State of the World: Assessing China's Strategy. *Stratfor*. Disponível em <https://www.stratfor.com/weekly/state-world-assessing-chinas-strategy> (consultado em 27/04/2017).
- Friedman, G., 2008. The Geopolitics of China: A Great Power Enclosed. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/15244702/6-15-2008-the-Geopolitics-of-China-A-GreatPower-Enclosed> (consultado em 27/04/2017).

- Ji, Y., 2016. China's National Security Commission: theory, evolution and operations. *Journal of Contemporary China*, 25(98), pp. 178–196.
- Jinping, X., 2017a. World Economic Forum Speech, Davos 2017. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> (consultado a 15/05/2017).
- Jinping, X., 2017b. Xi calls for overall national security outlook. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2017-02/17/c_136065190.htm. (consultado em 15/05/2017).
- Jinping, X., 2017c. Report at 19th CPC National Congress. *Xinhua*. Disponível em http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf. (consultado em 11/11/2017).
- Jinping, X., 2016. Spotlight: Xi-style diplomacy brings China, world closer with warmth, strength. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2016-12/31/c_135946663.htm. (consultado em 10/05/2017).
- Jinping, X., 2015a. China's new party chief Xi Jinping's speech. *BBC*. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-20338586> (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2015b. Xi: Chinese dream fundamentally about “making life better for Chinese people”. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/22/c_134649177.htm (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2015c. China Voice: National rejuvenation is a dream for all. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/22/c_134261715.htm (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2015d. Xi calls for patriotism in achieving Chinese dream. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/30/c_134965704.htm (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2015e. Xi urges closer Asia-Pacific cooperation for common prosperity, condemns terrorism. *Xinhua*. http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/20/c_134834807.htm. (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2015f. Chinese President Xi Jinping Addresses the American Public. Disponível em <https://www.ncuscr.org/content/full-text-president-xi-jinping-s-speech>. (consultado em 27/04/2017).
- Jinping, X., 2013. Xi Jinping expounds security commission role. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/15/c_132892155.htm (consultado em 17/04/2017).
- Jintao, H., 2012. Work Report at 18th Party Congress. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/17/c_131981259.htm. (consultado em 07/05/2017).
- Garnaut, R.; Fang, C. e Song, L., 2013. *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU Press.
- Grygiel, J., 2006. *Great Powers and Geopolitical Change*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Holmes, J. e Yoshihara, T., 2017. *Chinese Naval Strategy in the 21st Century: The Turn to Mahan*. London: Routledge.

- Hu, W., 2016. Xi Jinping's 'Big Power Diplomacy' and China's Central National Security Commission (CNSC). *Journal of Contemporary China*, 25(98), pp. 163-177.
- Huntington, S., 1999. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), pp. 35-49.
- Kaplan, R., 2010. The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and Sea?. *Foreign Affairs*, 89(3), pp. 22-41.
- Kissinger, H., 2015. Da China: Uma Perspetiva Profunda sobre a História da Nova Superpotência do século XXI: Lisboa: Quetzal.
- Kissinger, H., 2010. Power Shifts. *Survival*, 52(6), pp. 205-212.
- Lara, A. de S., 2002. *Imperialismo, Descolonização, Subversão e Dependência*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011. China's Peaceful Development. *Xinhua*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/06/c_131102329.htm (consultado em 15/05/2017).
- Office of the State Council of the People's Republic of China, 2014. Constitution of the People's Republic of China (Full text after amendment on March 14, 2004). Disponível em http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm (consultado em 15/05/2017).
- Office of the State Council of the People's Republic of China. 2015. China's Military Strategy. Disponível em <https://news.usni.org/2015/05/26/document-chinas-military-strategy> (consultado em 15/05/2017).
- Office of the State Council of the People's Republic of China, 2017. China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation. Disponível em http://english.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm (consultado em 15/05/2017).
- Ribeiro, A. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Romana, H. B., 2013. "O Conceito de Cultura Estratégica: Notas Sobre a China". In: A. de S. Lara e P. F. da Silva (eds.), *A Crise e o Futuro*. Rio de Mouro: ISCSP, pp. 43-50.
- Romana, H. B., 2005. *República Popular da China – A Sede do Poder Estratégico: Mecanismos do Processo de Decisão*. Coimbra: Almedina
- UN Human Development Reports (2016). Country: China. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CHN> (consultado em 12/05/2017).
- World Bank, 2015. Country: China. Disponível em <http://data.worldbank.org/country/china>. (consultado em 05/05/2017).
- World Economic Forum, 2017. The world's 10 biggest economies in 2017. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/> (consultado em 05/05/2017).
- World Economic Forum, 2017. China's new model of investment, explored. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/chinese-overseas-investment-is-changing-and-the-rest-of-the-world-will-learn-from-latin-america> (consultado em 14/05/2017).

O Mar em Zófimo Consiglieri Pedroso: a Sucessão de Hegemonias e a Permanência do Impacto Português

Frederico Ribeiro Benvinda

1. Curta Biobibliografia de Zófimo Consiglieri Pedroso

Zófimo José Consiglieri Pedroso Gomes da Silva nasceu em Lisboa a 10 de março de 1851. Foi aluno e professor no Curso Superior de Letras. Republicano, deputado pelo Partido Republicano Português entre 1884-1889, tal como diretor do jornal *Debates*, o qual fundou. Para além de poliglota, demonstrou particular interesse pelo estudo da mitografia e das tradições portuguesas. Foi também sócio e presidente da Sociedade de Geografia de Lisboa. Publicou opúsculos políticos e vários manuais de história. Morreu em Sintra a 3 de setembro de 1910 (Ventura, 2004, pp. 372-374).

2. Conceitos de Raça, Civilização e Progresso

Todos estes conceitos formam a base do pensamento de Pedroso sobre as várias nações imperiais que serão discutidas. De facto, os mesmos são utilizados como uma forma de contextualizar estas realidades dentro do pensamento científico do autor, sendo vistos como questões base para entender qualquer sociedade. O primeiro de que iremos tratar é o de Raça. Baseando-nos na obra *Compêndio de História Universal*, temos a possibilidade de compreender o que o autor considera serem “modificadores físicos ou cósmicos”, tal como “modificadores sociais”, que supostamente afetariam toda a humanidade ao longo da história. Os primeiros estão relacionados com os locais de habitação das várias civilizações e o segundo com as suas religiões, línguas, estruturas familiares, etc. Ainda assim, de todos estes, aquele argumentado como sendo o mais significativo é a Raça.

Para Pedroso, a raça de qualquer indivíduo poderia ser rapidamente identificada através de um conjunto simples de caracteres anatómicos, o que leva Pedroso a argumentar a existência de três raças principais: branca, preta e amarela. Ainda assim, o autor defendia que apenas indivíduos pertencentes à raça branca teriam interesse para a História como disciplina. Tal argumentação adiciona ao seu discurso o conceito de Civilização, definido por Fernand Braudel como abrangendo as várias características da vida social de determinado grupo em determinada época (Braudel, 2000, p. 20). Tais características, ainda assim, são mais especificamente encontradas por Campos Matos, que refere que as mesmas seriam “aspectos culturais (religião, ciência, artes, literatura) e atividades econó-

micas” (Matos, 1997, p. 182). Deste modo, tal permite Pedroso restringir o interesse histórico a tomar pelas várias civilizações a um conjunto reduzido: “A historia occupa-se exclusivamente (...) dos povos que, constituídos em *nação*, atingiram uma civilização importante”. Contudo, restringe-o ainda mais, predispondo que a história apenas estudaria os povos que teriam contribuído para o que vê como a civilização europeia. Os “povos” identificados na última citação são o que dá como “as raças, ou antes, os povos históricos”, que subdivide em chamitas, semitas e aryas ou indo-europeus. Os povos identificados são assim relacionados com um conjunto de civilizações às quais teriam dado origem.

Os chamitas teriam dado origem à civilização do Antigo Egito e os semitas, a um conjunto de povos do Próximo Oriente, como os Judeus e Árabes. Todavia, o conjunto de povos mais importante seriam os aryas ou indo-europeus, presentes na Ásia, Europa e, através da colonização, em todo o continente americano, tendo formado, segundo o autor, um conjunto de civilizações no seio das quais os progressos da humanidade aconteceriam. Estão assim associados a tal povo “os hindus, os romanos e os celtas e actualmente está elle representado pelos descendentes d’estes povos e pelos germanos e slavos”. Pedroso identifica estes povos como “os mais importantes sob o ponto de vista histórico”, sendo assim “nos nossos dias os únicos representantes da civilização” (Pedroso, 1885, pp. 14-15) aqui entendida, parece-nos, no sentido de desenvolvimento cultural e material, na esteira de visões como a de Tylor, que argumenta, segundo Fernand Braudel, que a ideia de “civilização” apenas deve ser aplicada a “sociedades evoluídas” (Braudel, 2000, p. 20).

Deste modo, é possível observar como Pedroso apresenta uma ambiguidade no seu conceito de civilização, já que o mesmo tanto significa as características culturais e económicas de determinada sociedade em determinada época, como significa o mesmo que “sociedade” ou “povo” – utilizado também várias vezes para significar “raça” –, chegando mesmo a ser empregue, como vimos, para se referir a sociedades consideradas mais evoluídas, ou seja, aquelas que obtiveram um nível de desenvolvimento suficiente para serem consideradas como tendo chegado a obter a Civilização. No entanto, como veremos, ao observar os conceitos de progresso de Pedroso, a Civilização seja vista como algo sempre em construção, baseada no desenvolvimento moral, político, material e tecnológico das várias sociedades existentes.

De facto, Pedroso apresenta na sua obra historiográfica, diversa no que se refere ao mesmo conceito na sua obra etnográfica, duas concepções distintas de progresso. Em primeiro lugar, muito embora as suas obras historiográficas sejam claramente europocêntricas, não deixa de considerar que o progresso é conseguido por todas as sociedades existentes, mesmo aquelas de raças consideradas inferiores. Argumentava que, mesmo que de forma quase impercetível, todas as raças progredem em permanência, o que liga Pedroso a um conjunto de autores do século XVIII, tais como Turgot, Sébastien Mercier ou Condorcet (Le Goff, 1984, pp. 349-350). Ainda assim, o autor não deixa de defender a existência de raças “progressivas” e “improgressivas”, o que induz ao seu segundo conceito, identificado por Campos Matos como: “uma concepção evolucionista em que

o ideal de progresso está bem presente” (Matos, 1997, p. 182). Esta concepção parece estar associada a uma ideia de progresso baseado nas ideias de Darwin, tais que, segundo Jaques le Goff, teriam como centro “humilhações do homem”, ou seja, o terminar de determinadas formas de pensamento e produção artística ou industrial e a sua substituição por outras formas consideradas mais avançadas. Esta visão é denominada “transformismo” (Le Goff, 1984, p. 356) e uma utilização específica da mesma parece ser possível observar em Pedroso, leitor das obras de Darwin (Leal, 2000, pp. 30-31).

Tal utilização pode ser observada, por exemplo, quando o autor se refere às relações da civilização grega com o que considera “Oriente”: embora entenda que os gregos foram bastante influenciados por várias sociedades orientais, transformaram por completo, em muitos casos, muitas das características recebidas destes povos (Pedroso, 1885, p. 89). Referência semelhante faz sobre a denominada “civilização de Roma” e, em particular, a “civilização do império”. Assim, mesmo tendo sido influenciada pela Grécia, Roma ultrapassou-a em termos políticos, literários e religiosos (Pedroso, 1885, pp. 133-134).

Já durante a Idade Média, Pedroso identifica a mesma situação com a “civilização árabe”, com elevada influência na Europa, ao propagar na mesma “os conhecimentos gregos”. Contudo, mais uma vez, embora os árabes tivessem sido influenciados por vários povos orientais, revelaram-se pioneiros na inovação em ciência e, mesmo se na esteira das ideias gregas, alcançaram “um valor proprio e quasi original os geógrafos e os médicos” (Pedroso, 1885, pp. 138-139).

Observando estas referências, torna-se possível questionar se esta visão é aplicável à Europa, sendo necessário observar as referências elaboradas sobre a evolução da sociedade europeia desde a Idade Média até à Idade Contemporânea. Neste caso, sublinhe-se que, conforme o seu conceito de civilização, cada Idade entendida como associada a uma “civilização” específica que a caracterizaria. Desta forma, Pedroso evidenciava como a “Civilização da Idade Média” elaborou “os elementos essenciais da civilização moderna”, enfatizando a sua ligação à religião e demonstrando o impacto do novo pensamento sobre a família. A Idade Média vislumbrava-se original também no comércio e indústria, com o aparecimento da burguesia (Pedroso, 1885, pp. 176-177).

No caso da Idade Moderna, definida como respeitante aos “séculos XVI, XVII e XVIII”, o comércio ter-se-ia expandido para a “America e a Oceânia” e a ciência ter-se-ia passado a basear em métodos empíricos. Pedroso valorizava substancialmente a denominada criação de “um novo direito publico” e também “a criação do direito internacional”. Refira-se, por outro lado, o destaque à Revolução Francesa, fundadora do “direito publico moderno”. Graças a esta revolução, segundo Pedroso, havia-se operado uma transformação no “organismo de todas as nações europeias”.

Em relação à “Edade Contemporânea”, iniciada com o golpe de Estado do “9 thermidor” e perdurável ao tempo coevo do autor (Pedroso, 1885, p. 216), a mesma teria como característica a “universalidade de cultura intelectual quasi por toda a parte idêntica”. Observa-se uma ligação a uma visão transformista quando escreve: “O regimen da Edade media cede por toda a parte o logar ao novo regimen” (Pedroso, 1885, p. 233).

Tendo em conta estas concepções, torna-se necessário enfatizar a ambiguidade presente também no conceito de Povo. De facto, como referido, este tende a ser empregue como um sinónimo de raça. Ainda assim, tal não é sempre o caso. Efetivamente, o conceito de povo surge várias vezes ligado a uma concepção organicista da História, onde o Povo e por extensão, a Nação que forma são considerados centrais para o avanço do devir. De facto, ao contrário de outros autores portugueses da sua época, como Teixeira Bastos (Matos, 1992, p. 57) ou Teófilo Braga (Matos, 1992, p. 59), que se inclinavam para aceitar como preponderante o papel dos grandes homens, Pedroso atribuía centralidade ao Povo como o grande responsável pelo devir histórico, (Matos, 1992, p. 66), sublinhando a sua influência em particular a partir da Idade Moderna (Pedroso, 1885, p. 178). Esta ideia pode ser testemunhada em várias referências: a título de exemplo, o momento em que escreve que o infante D. Henrique “(...) deu unidade às aspirações e aos esforços da nação” (Pedroso, 1885, p. 179). O conceito de “povo” aqui é equivalente ao de “nação”, referindo-se aos habitantes de determinado país, animados por um sentimento nacional de pertença a essa comunidade, ou um “caracter coletivo” orientador do seu pensamento, um “caracter nacional”, no dizer da época, segundo Sérgio Campos Matos (Matos, 1998, p. 463).

Embora Pedroso argumente nesse sentido e tenha mesmo considerado a história baseada nos grandes homens como como “anti-científica”, não deixa de apresentar também no *Compêndio* uma visão apologética de várias personagens históricas (Matos, 1992, p. 66). Ilustrando, conferia-se as suas asserções sobre o infante D. Henrique, Pedro, o Grande (Pedroso, 1885, p. 205) ou Cromwell (Pedroso, 1885, p. 199). No caso do primeiro, chega mesmo a atribuir-lhe o pioneirismo no planeamento das viagens marítimas para o Oriente aos portugueses (Pedroso, 1898, p. 25).

Deste modo se observa como Consiglieri Pedroso orienta o seu discurso historiográfico, podendo ver-se no mesmo um ideal de progresso permanente da humanidade, aliado a ideias de base transformista, sedeadas no povo como o motor da história, apesar da valorização dos grandes homens, aceites como um veículo pedagógico. Segundo Sérgio Campos Matos, esta situação equivale também a uma aceitação da ideia de *Historia Magistra Vitae*, muito embora Pedroso considerasse tal máxima não-científica (Matos, 1998, p. 219).

De frisar que, muito embora Pedroso aceite os referidos ideais de progresso, faz menção à ideia de decadência em relação aos impérios romano, (Pedroso, 1885, pp. 104-105) português e espanhol (Pedroso, 1885, p. 181). Observemos então como trata a expansão, decadência e eventual permanência do império português e como o coloca no que considera ser uma sucessão de hegemonias imperiais até ao início do século XX.

3. O Império Português: o Povo, o Comércio e o Oriente

Para Pedroso, as três grandes questões que marcam a passagem da Idade Média para a Idade moderna seria o descobrimento no Novo Mundo e do caminho marítimo para a Índia, a Renascença e a Reforma. Contudo, de todos eles, Pedroso demonstra particular interesse pelos descobrimentos portugueses. Começados, segundo o autor, graças à posi-

ção geográfica de Portugal, à existência de relações passadas com essas áreas e à impossibilidade de expansão na Península Ibérica (Pedroso, 1884, pp. 284-287).

Assim, Pedroso refere que os mesmos teriam tido um claro impacto nos domínios “da sciencia¹, da arte, da industria e da economia politica; as profundas modificações que a partir d’essa epocha solemne revolucionaram as relações commerciaes entre o Oriente e o Occidente; o deslocamento do centro de attracção, em torno do qual gravitavam as velhas hegemonias da Europa (...)” (Pedroso, 1898, p. 6). As velhas hegemonias, de ordem comercial, são identificadas por Pedroso como centrando-se nas várias repúblicas Italianas, como Génova e Veneza, e também na Turquia que teriam perdido a sua importância quando Lisboa, graças aos descobrimentos, se teria tornado no “emporio commercial do mundo”. De facto, deve observar-se, que Pedroso não deixa de considerar os descobrimentos como um conjunto de acontecimentos primeiramente de ordem económica, designando-os como “emprehndimentos marítimos” (Pedroso, 1885, pp. 179-181) e como um facto “de ordem puramente económica”, embora não deixe de aceitar que teria influenciado a sociedade em termos políticos e sociais, modificando o “equilíbrio de classes” na Europa e criando novas relações entre países, levando à criação do Direito Internacional. Chega mesmo a afirmar que a descoberta do caminho para a Índia seria “o facto mais fecundo em consequencias dos tempos modernos!” (Pedroso, 1884, pp. 286-291). De facto, Pedroso vai além da sua visão dos descobrimentos como um empreendimento apenas comercial ao associar os mesmos, além de todas as consequências que já observámos que considera que tiveram, com a história da civilização europeia.

Para esta associação, o mar, leia-se, os grandes corpos de água do planeta são considerados centrais. De facto, as supra referidas potências hegemónicas antes do começo dos descobrimentos são identificadas como “mediterrânicas”, enquanto Portugal, Holanda e Inglaterra, que teriam sido os *hegemons* seguintes são identificados como sendo “nações atlânticas”. Para Pedroso, tal seria também uma demonstração de que a civilização teria começado no Oriente, nas margens no Nilo, Indo, Eufrates, etc., movimentando-se depois para Ocidente durante o “cyclo greco-romano” e passando seguidamente para as margens do Mediterrâneo. Portugal seria herdeiro de tais questões, (Pedroso, 1898, pp. 13-14) tendo, com os descobrimentos, levado a cabo uma guerra nobre, porque teria sido feita não contra os homens, mas contra os elementos; os seus navegadores seriam “missionarios do luminoso exército que em nome da civilização

1 A “revolução geográfica (vide Pedroso, 1898, p. 15) que Pedroso argumenta que Portugal teria levado a cabo com os descobrimentos, centra-se na ideia de que até ao século XV (vide Pedroso, 1898, p. 22) seriam conhecidos na Europa os países mediterrânicos e, para Este, territórios até ao Império Otomano, sendo a Rússia, Escandinávia e Islândia consideradas lendas; na Ásia a Anatólia Síria e Périsa, com a China, Japão e Índia a serem desconhecidos e em África, seriam conhecidas as zonas colonizadas pelo império romano, considerando-se a costa ocidental inabitável e a costa oriental como inexistente, um “segredo commercial dos árabes”, segundo Pedroso. Contudo, o autor argumenta (vide Pedroso, 1898, pp. 24-25) que os Descobrimientos levaram também, através do “orientalismo” à descoberta de “velhas civilizações extintas”, tal como à emergência da mitologia comparada, ciência das religiões, direito comparativo indo-europeu, arqueologia, filologia indiana, antropologia, etnografia e estudos mais aprofundados de botânica, zoologia e geografia.

christã ia impor a suserania da Europa da Renascença aos bárbaros continentes recém-descobertos (...). É assim argumentado que Portugal teria uma “missão civilizadora” no Oriente e em todas as suas colónias. Ainda assim, Pedroso, na mesma obra em que o escreve, não deixa de considerar que, eventualmente, a “missão histórica” de Portugal, a de realizar os descobrimentos, pudesse ter sido realizada, o que explicaria a decadência do seu império e o que Pedroso (1898, pp. 8-9) considera serem “tres seculos de decadencia” desde a realização das viagens marítimas. Analisemos então como Pedroso considera dar-se esta perda de poder do império português e a passagem a outras hegemonias marítimas, de modo a que possamos perceber como o autor interpreta o que considera ser a continuação da missão civilizacional portuguesa.

4. A Queda do Império Português e a Conceptualização da Sucessão de Hegemonias

No seu *Compêndio de História Universal*, o autor ajuíza sobre os impérios português e espanhol, observando as razões pelas quais principalmente o primeiro não teria conseguido manter o seu poder no Oriente. Em primeiro lugar, considera que os espanhóis, expandindo-se com mais incidência nas Américas, teriam encontrado povos num estado menor de civilização, que teriam facilmente derrotado. Os portugueses, pelo contrário, teriam tido de lidar com povos com um domínio comercial estabelecido na zona, que teriam combatido a presença deste novo *player* num mercado que consideravam seu. Além de tal, a decadência do império português teria que ver com a sua própria organização administrativa e militar. De facto, argumenta o autor, sendo centrado em praças-fortes e feitorias isoladas, teria facilmente sido derrotado por outras potências coloniais (Pedroso, 1885, p. 181). De facto, referindo-se aos efeitos da Reforma, argumenta que um dos mais importantes dos mesmos teria sido a separação dos Países-Baixos do domínio espanhol. Para Pedroso, seria desde as guerras religiosas entre nações católicas e protestantes que teria começado a decadência de Portugal e Espanha. De facto, refere, o comércio marítimo teria sido arruinado por corsários ingleses e as colónias orientais portuguesas teriam sido dominadas pelos holandeses, que teriam conseguido tal graças à superioridade da sua marinha (Pedroso, 1885, p. 195). Pedroso especifica um pouco mais o que pensa sobre esta questão ao argumentar que os holandeses se teriam aproveitado do facto de Portugal ter sido integrado na coroa de Espanha e os próprios holandeses estarem em guerra com Filipe II, de modo a tomarem as possessões coloniais portuguesas no Oriente. Assim, refere, os holandeses seriam o “primeiro herdeiro” do domínio português no Oriente (Pedroso, 1885, p. 210).

Pedroso refere também a presença e desenvolvimento francês nestas áreas, focando-se na atuação de Colbert, ministro de Luís XIV, referindo que através do mesmo teriam sido desenvolvidas a agricultura, comércio, finanças e arte francesas, tendo-se também fundado cinco importantes companhias comerciais francesas: Índias Orientais; Índias Ocidentais; Levante; Senegal e Norte, que teriam feito concorrência às companhias Inglesas e Holandesas. Ainda assim, tal como os portugueses e espanhóis teriam levado a cabo, segundo Pedroso, um grave erro ao expulsar dos seus territórios os judeus no

século XVI, semelhantemente grave erro teria sido o francês de expulsar os huguenotes, que Pedroso considera estarem entre “os mais hábeis marinheiros”, sendo que os mesmos ter-se-iam movimentado para países protestantes, como a Holanda e Inglaterra, enriquecendo as suas capacidades (Pedroso, 1884, pp. 322-326).

Assim, Pedroso continua a focar-se no poder marítimo quando refere o “engrandecimento marítimo de Inglaterra” no seu *Compêndio de História Universal*, referindo que o mesmo seria uma consequência directa da restauração das “liberdades públicas” de Inglaterra e das guerras dos séculos XVI-XVIII. Ainda assim, um dos grandes construtores de tal poder, seria, segundo Pedroso, Cromwell, que com o seu *Navigation Act* teria permitido a “livre expansão da sociedade inglesa”, tal como “progressos coloniais”. A subida ao trono de Guilherme de Orange teria ainda mais aumentado este poder marítimo. No século XVIII, com William Pitt teria ficado completa “a ruína da rainha e das colónias de França” (Pedroso, 1885, p. 209). Pedroso refere-se também ao domínio inglês sobre a Índia, referindo que depois da queda de Luís XV, os ingleses se teriam substituído aos franceses no Hindustão, considerando a Índia “a mais preciosa joia da riquíssima corôa de Inglaterra”.

O autor refere-se também à “Fundação dos Estados Unidos da America”, que refere que teriam recebido “idéias administrativas” dos americanos, que teriam levado à sua prosperidade através de uma “ampla liberdade política e commercial”. Ainda assim, Pedroso explica rapidamente os impostos incolocados aos EUA pela Inglaterra, referindo a declaração de independência das 13 colónias americanas em 1776, mas não se focando nos eventos da guerra de independência. A sua referência aos eventos da Revolução Francesa é, contudo, mais alargada (Pedroso, 1884, pp. 342-350).

Contudo, tendo em conta o nosso objeto de estudos, parecem-nos particularmente significativas duas referências que Pedroso faz no final dos seus capítulos sobre a Idade Moderna, tanto no seu *Compêndio*, como no seu *Manual*. De facto, no caso do primeiro, Pedroso refere que a “civilização da Idade Moderna” teria expandido o comércio à “America e Oceânia – amplia as suas transacções, estendendo-as a todo o globo” (Pedroso, 1885, p. 216). No que se refere ao império português em particular, contudo, referindo-se à sua decadência, Pedroso leva a cabo uma referência que nos parece particularmente importante para que possamos perceber como esta sucessão de hegemonias marítimas, vistas também como uma sucessão de hegemonias civilizacionais se estendem para a época em que era vivo. Diz o autor que a Inglaterra: “soube realizar com o applauso do mundo e em proveito da civilização, o que os portugueses foram incapazes não só de executar se não mesmo de conceber” (Pedroso, 1884, p. 399).

Esta referência de Pedroso parece-nos claramente significativa, já que se refere ao que considera ser a expansão da Civilização para o Oriente, trazida, segundo a sua posição, pelos impérios coloniais; neste caso, particularmente o Império Inglês, depois da decadência que considera ter-se dado no império português. Observemos assim o que Pedroso considera ser a ligação entre o civilizar do Oriente e o Comércio Universal, observando seguidamente o que considera ser o aparecimento de novos *hegemons* no início do século XX, terminado com a sua posição sobre como considera que Portugal,

mesmo tendo perdido a sua hegemonia nesta área, continuaria a ter impacto na mesma e desse ponto de vista, continuaria a exercer a sua “missão civilizacional”.

5. Educar o Oriente Descoberto: a Civilização e o Comércio Universal

No início do século XX, Pedroso vai demonstrar a sua posição sobre a possibilidade de formação de uma nova hegemonia. Pensará assim as consequências da guerra hispano-americana (1898), considerando que os EUA teriam completado a decadência do império espanhol ao tomarem as Filipinas, Porto Rico, Cuba e Guam, surgindo através de tal um “novo factor na política internacional”, com um pensamento em grande parte dos casos marcadamente militarista, “imperialista como actualmente se denomina”, que teria surpreendido o Velho Mundo, que o autor considera que em grande parte dos casos associaria os EUA com as obras de Tocqueville (Pedroso, 1901a, p. 376).

Ainda assim, o autor presta uma atenção menor, à guerra sino-japonesa (1894-1895). Contudo, tal não o impedirá de observar o Japão como uma potência de marcada importância depois de um acontecimento que marca a sua posição em relação ao seu conceito de Civilização e em relação ao que considera ser a forma correta de educar o Oriente: o saque de Pequim que se seguiu à assinatura do Protocolo Boxer (1901).

5.1. O Saque de Pequim, o Comércio e a Fraternidade Universal

Como escrevemos no passado, Pedroso pensa o Comércio Universal como uma atividade intrinsecamente pacífica. Nesse mesmo escrito, associámos também tal concepção com o facto de Pedroso associar o desenvolvimento comercial com o aparecimento de determinadas instituições, como a moeda ou as caravanas, no caso de sociedades num estado menor de civilização, ou tratados comerciais e caminhos-de-ferro no caso de civilizações mais desenvolvidas (Benvinda, 2017, p. 3). Contudo, observando o discurso do autor sobre a China, particularmente no que se refere ao saque de Pequim, é possível observar que, de facto, Pedroso discorda com a intervenção violenta que se deu por parte das potências ocidentais depois da assinatura do protocolo, pondo mesmo em causa a ideia de superioridade das nações ocidentais em relação às orientais graças a tal (Pedroso, 1901c, p. 226). Como referem autores que se dedicam a este tema, para homens como Pedroso, tornava-se impossível manter a superioridade moral sobre aqueles que se considerava selvagens vivendo em “proverbial inercia” (Pedroso, 1902a, p. 626), quando aqueles que se considerava como representantes da Civilização atuavam como selvagens eles mesmo (Hevia, 2007, p. 626). Contudo, Pedroso não deixa de argumentar que o Ocidente deve educar o Oriente, particularmente, a China. A forma de o fazer: comércio.

Refere Pedroso em 1902 que a referida inércia da China teria sido quebrada por um evento particular: o tratado de Mackay, assinado entre a mesma e a Grã-Bretanha, que Pedroso refere que teria ajudado a abater “a espessa muralha, que a separava da civilização moderna” (Pedroso, 1902a, p. 626). O efeito deste tratado, particularmente da sua sétima cláusula foi a abolição do *lijin*, um imposto sobre a movimentação interna de produtos, ao mesmo tempo que compensava o governo através de tarifas mais pronun-

ciadas sobre produtos ocidentais (Faure, 2000, p. 81). Pedroso vai assim argumentar que embora o abolimento destas tarifas fosse ser, em parte, suportado pelo comércio europeu, americano e japonês, não deixa de considerar que o tratado seria importante para a expansão desse mesmo comércio na China, levando com ele, a Civilização. Argumentamos que, contudo, Pedroso assim pensava graças ao Artigo 12 desse mesmo tratado, que obrigava a China a reformas de grande dimensão no seu sistema legal. Apenas quando as mesmas estivessem completas iria a questão da extraterritorialidade de estrangeiros em território chinês ser abolida (Cassel, 2012 p. 175).

Assim, podemos observar que a visão de Pedroso, embora baseada no civilizar de povos menos avançados através do comércio, não deixa de ser a favor de tratados como este, que embora não representassem uma ocupação violenta, não deixavam ao mesmo tempo de ser impostos à China, representando o poder Ocidental sobre a mesma.

Contudo, a posição do autor expande-se e torna-se mais clara no n.º 48 da revista *Brasil-Portugal* em que junta ambas estas visões numa só. Refere, deste modo: “Não há progresso que desde a antiguidade não tenha contribuído para pouco a pouco se irem apagando as fronteiras, traçadas pelo particularismo selvagem das raças primitivas entre os povos”. No momento em que viveria argumenta, seria o caminho-de-ferro novo fator que os uniria, tal como no passado o telégrafo teria unido os povos do “mundo civilizado”. No passado, teriam sido as estradas que o teriam feito, e antes de tal, as caravanas. Todas estas criações humanas teriam contribuído para o objetivo final de Pedroso: “a obra santa da fraternização universal” (Pedroso, 1901a, p. 376). Devemos lembrar, contudo, que embora posições pacíficas como as de Hay nas suas *Open Door Notes* existissem, concessões para a construção de caminhos-de-ferro, dados como tão positivos para a ligação entre povos por Pedroso, continuavam a ser extraídas ao governo Chinês. Sobre estas questões, observe-se, como exemplo revelador, a existência posições americanas mais agressivas sobre o trazer de civilização para a China. Para os defensores de tais posições, embora os caminhos-de-ferro, o comércio e a indústria fossem questões significativas (e lucrativas), “force if necessary” era sempre uma máxima presente (Sebring, 2015, pp. 1-2).

Observemos assim a posição de Pedroso sobre outro país asiático que, no passado, foi também ele forçosamente aberto ao comércio pelos EUA, para Pedroso, este seria um novo e significativo *hegemon* no Oriente: o Japão.

6. Do Atlântico para o Pacífico: as Novas Hegemonias

De facto, no que se refere ao desenvolvimento civilizacional do Japão, Pedroso considera bastante positivo o facto de o mesmo ter incorporado modelos Ocidentais no seu sistema de governo. Ainda assim, não deixa de criticar o facto de que, no seu passado, considerado “semi-bárbaro e feudal”, o Japão esteve mais ligado à cultura chinesa, sendo assim influenciado pela “imobilidade” da mesma (Pedroso, 1902b, p. 726). Assim, Pedroso considera que o Japão deveria expelir toda a influência Chinesa da sua cultura, ligando-se quanto mais possível a conhecimento e tecnologia ocidentais (Pedroso, 1901d, p. 294).

De facto, o Japão vai ele mesmo ser considerado por Pedroso como uma força de Civilização no Oriente, particularmente depois de ter derrotado a nação que Pedroso considerava o “arbitro da paz ou da guerra no mundo” (Pedroso, 1904d, p. 600), leia-se, a Rússia, na guerra russo-japonesa (1904-1905). Argumenta assim Pedroso que: “nós vamos assistir á reconstituição dos povos de raça amarella sob a direcção do imperio do Mikado, que ficará sendo uma especie de suzerano da confederação mongólica, á qual somente a China pela sua parte levará o contingente de 400 milhões de homens” (Pedroso, 1904a, p. 359). Uma visão algo comum à época (Duara, 2001, p. 110).

Contudo, Pedroso apresenta uma posição particular, que é para nós de marcado interesse, já que se refere à ascensão deste novo *hegemon* na sua área de influência. Diz o autor que a ascensão do Japão como potência representava mais um conjunto de braços para o “labutar do trabalho universal”. Desse ponto de vista, a “expansão commercial do mundo” basear-se-ia na emergência e decadência de potências hegemónicas. De facto, no Oriente, os portugueses teriam sido suplantados pelos holandeses e os mesmos pelos ingleses. Naquele momento, diz, os próprios ingleses estariam a recuar perante os alemães e norte-americanos. Deste modo, também o Japão se viria a tornar significativo naquelas áreas, contribuindo com o seu desenvolvimento imperial, para a Civilização (Pedroso, 1904c, pp. 555-556).

Pedroso volta assim a utilizar a proximidade de várias nações a mares ou oceanos para observar a movimentação das potências hegemónicas no desenvolvimento da Civilização no mundo. De facto, como observámos, enquanto até aquele momento as potências de feição atlântica eram consideradas como tendo primazia, a partir da afirmação do Japão no Pacífico, Pedroso começa a observar a superioridade que considera terem estas nações. Deste modo, considera que o antigo “mar da civilização”, o Atlântico, teria encontrado rivalidade no pacífico, que iria criar a união entre o “velho mundo” e o “novíssimo”. Assim, Pedroso colige um conjunto de factos que provariam esta subida do Pacífico a uma situação de maior poder: o povoamento do Oeste americano e atividade comercial na costa leste dos EUA; a formação em *Commonwealth* das colónias australianas e, por fim, o facto de o Japão se ter tornado, em menos de 50 anos, graças à restauração Meiji, uma das mais prósperas nações do mundo. “É a lei fatal da história”, escreve Pedroso. Segundo a sua posição, a civilização “tem seguido o curso do sol”, tendo sido passada ao Ocidente pelo Oriente em tempos imemoriais, levada do Ocidente para o Oriente durante a época moderna e no início do século XX, argumenta, o contrário estaria a passar-se. Argumenta assim, que a Europa deveria resignar-se a observar outros concorrentes, como os EUA e o Japão, a tomar “a dianteira na obra da civilização. Hon-tem na esphera da sincia [*sic*] e da economia, hoje no dominio do commercio, da industria e da politica.” De facto, teria sido há 6 anos atrás que a América teria vencido nas Antilhas a Espanha. Do mesmo modo, no “Mar Amarello” estaria o Japão a vencer a Rússia, representante da Europa naquela área (Pedroso, 1904b, p. 427).

Contudo, Pedroso não deixa de considerar que a forma de governo imperial de Inglaterra, que o autor argumenta ser baseada na colonização de áreas mais propícias à introdução de povos de raça branca, tal como na colonização de locais a que algum

tempo depois Inglaterra garantiria alguma autonomia de governo, que traria prosperidade (como teria acontecido no Canadá e Austrália), teria possibilidades de se manter no tempo, por ter criado um império territorialmente expandido, mas ligado por “laços de sangue”. Escreve assim Pedroso que considera “absolutamente pueril o prognostico da decadencia de Inglaterra”, levantando-se contra todos aqueles que argumentaria que Inglaterra iria perder o seu poder sobre os mares, a sua preponderância política e até “a importância civilizadora” (Pedroso, 1901b, p. 28). Embora esta posição seja anterior à revelada depois da guerra russo-japonesa, permite-nos também explorar uma posição que Pedroso aplica a um império cujo poder no Oriente havia sido territorialmente ultrapassado. Territorialmente, escrevemos, mas segundo Pedroso, não em termos civilizacionais: o império português.

7. “Outro valor mais alto se alevanta”: a Permanência Cultural do Império Português

Em 1900, Pedroso publica na sua rubrica “Política internacional”, parte da revista *Brasil-Portugal*, um artigo intitulado “um encontro em Paris (o dialecto indo-portuguez de Ceylão)”. No mesmo, refere que teria visitado recentemente Paris, provavelmente durante a Exposição Universal 1899, sendo que teria ficado durante algum tempo no pavilhão de Ceilão, onde se teria cruzado com um conjunto de “singhaleses, de tez acobreada, de feições correctissimas, com as cabeças artisticamente penteadas com a *jatá*, o toucado predirecto que usa o deus Siva”. Ainda assim, de todos os indivíduos ali presentes, Pedroso teria tomado interesse por um transeunte determinado, que lhe teriam dito que falaria um dialeto específico de português: “português de Ceylão, que é perante o mundo civilizado o atestado mais significativo do que foi e do que valeu a nossa conquista do Oriente, aliás politicamente tão ephemera.” De facto, Pedroso refere que Portugal teria proliferado pelos seus domínios coloniais um conjunto de línguas crioulas, que o autor refere serem faladas também em Macau e Cabo Verde.

Para Pedroso, os crioulos seriam não misturas da língua original com dialetos locais, mas uma modificação das línguas europeias pelos locais. Pedroso apresenta assim, seguidamente, os crioulos como uma questão de “alta significação política”, ou seja, como uma forma de demonstrar “o conhecimento exacto da força de expansão civilizadora da raça portuguesa”. Deste modo, argumenta o autor, apenas raças com uma “vitalidade physiologica” pronunciada dariam origem a mestiços. O mesmo seria verdade no que se referiria à criação de crioulos, que demonstrariam a “intensidade da vida histórica” das raças que lhes teriam dado origem, demonstrando entre os povos indígenas a impressão que teria deixado uma raça “civilizada e forte”.

Portugal, segundo o autor, seria a demonstração cabal de tal questão, já que seria, das nações europeias, aquela que mais crioulos teria criado, demonstrando os mesmos “as fortes qualidades da sua robusta população”, mesmo que o seu domínio colonial no Oriente tivesse sido efémero. Ainda assim, para ao autor, o português de Ceilão seria uma demonstração de tais qualidades, já que teria continuado a ser falado mesmo depois da conquista holandesa da área e teria sobrevivido até aquele momento, muito

embora os holandeses tivesse tentado introduzir o seu próprio idioma (Pedroso, 1900, p. 260).

Deste modo, Pedroso acaba por concluir em relação a Portugal que, como nação de feição atlântica, embora tivesse perdido o seu poder imperial no Oriente ainda durante a Época Moderna, o seu impacto civilizacional naquela região do globo continuaria a fazer-se sentir, muito embora estivesse já fora do seu alcance a possibilidade de um império na área. Deste modo, dentro da sucessão de hegemónias que nos propusemos a estudar, Portugal, muito embora tenha sido o primeiro *hegemon* a perder o seu império territorial, tê-lo-ia mantido em termos culturais. Deste ponto de vista, embora a sua “missão histórica”, como vimos, pudesse estar cumprida, Pedroso refere que a decadência do império seria apenas um “ocaso” (Pedroso, 1898, p. 8) e não um apagamento total do poder português, que se manteria em termos linguísticos e por isso, culturais e civilizacionais. Terminamos como termina Pedroso: “Só morrem os povos que pretendem morrer. (...) Tenho dito” (Pedroso, 1898, p. 26).

Referências

- Benvinda, F. S. R., 2018. Peace and War in 1880s Europe: Zófimo Consiglieri Pedroso's Views on European Multilateralism. *IDN Brief*, Janeiro. Disponível em https://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_janeiro2018.pdf.
- Braudel, F., 1989. *A Gramática das Civilizações*. [T. Costa, trad.] Lisboa: Editorial Teorema.
- Cassel, P. K., 2012. *Grounds of Judgment: Extraterritoriality and Imperial Power in Nineteenth-Century China and Japan*. Oxford: Oxford University Press.
- Duara, P., 2001. The Discourse of Civilization and Pan-Asianism. *Journal of World History*, 12(1), pp. 99-130. Disponível em http://www.univie.ac.at/Sinologie/repository/seLK420_TheoriesOfTransculturality/Duara.pdf.
- Faure, D., 2000. The Mackay Treaty of 1902 and Its Impact on Chinese Business. *Asia Pacific Business Review*, 7(2), pp. 79-92.
- Hevia, J. L., 2007. “Looting and its discontents”. In: R. Bickers e R.G. Tiedemann (eds.), *The Boxers, China and the World*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Leal, J., 2000. *Etnografias Portuguesas (1870-1970): Cultura Popular e Identidade Nacional*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Le Goff, J., 1984. “Progresso/reacção”. In: R. Romano e R. Ruggiero (eds.), *Enciclopédia Einaudi*, Vol. 1. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Matos, S. C., 1997. “A história na instrução pública oitocentista: permanências e inovações”. Contributos da investigação científica para a qualidade do ensino. *Actas do III Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, Vol. I. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Matos, S. C., 1992. História, Positivismo e Função dos Grandes Homens no Último Quartel do Séc. XIX. *Penélope – Fazer e desfazer a História*, N° 8. Lisboa: Edições Cosmos.
- Matos, S. C., 1998. *Historiografia e Memória Nacional (1846-1898)*. Lisboa: Edições Colibri.

- Pedroso, Z. C., 1884. *Manual de Historia Universal*. Paris: Guillard, Aillaud e Cia.
- Pedroso, Z. C., 1885. *Compêndio de História Universal*. Porto: Livraria Universal de Magalhães e Moniz.
- Pedroso, Z. C., 1898. *Influência dos Descobrimentos Portuguezes na Historia da Civilização – Conferencia realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa*. Lisboa: A Liberal.
- Pedroso, Z. C., 1900. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 41. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1901a. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 48. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1901b. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 50. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1901c. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 63. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1901d. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 67. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1902a. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 88. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1902b. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 94. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1904a. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 119. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1904b. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 123. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1904c. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 131. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Pedroso, Z. C., 1904d. Política Internacional. *Brasil-Portugal: revista quinzenal ilustrada*, N° 134. Lisboa: Typographia da Companhia Nacional Editora.
- Sebring, E., 2015. Civilization & Barbarism: Cartoon Commentary & “The White Man’s Burden” (1898–1902). *The Asia-Pacific Journal*, 13(27). Disponível em <https://apjif.org/-Ellen-Sebring/4339/article.pdf>.
- Ventura, A., 2004. “Zófimo Consiglieri Pedroso”. In: J. Medina (ed.), *História de Portugal*, Vol. 9. Amadora: Ediclube

António Maria de Bettencourt Rodrigues: os *Pan-movements*, a Grande Guerra e a Europa

Soraia Marques Carvalho

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar os contributos de Bettencourt Rodrigues nos debates internacionais do pós-Grande Guerra sobre a inserção da política externa portuguesa após a Paz de Versalhes. Sublinhe-se a natureza compósita das ideias expendidas pelo autor, amplamente tributárias do objetivo de pacificação mundial, esgrimido por múltiplos autores entre os quais, Immanuel Kant. Estranhamente, ou não, Bettencourt Rodrigues protagonizará uma das reinterpretações possíveis da visão Kantiana, olhando-se *de dentro para fora* da ideia Setecentista.

Portugal entrara na I Guerra Mundial com o objetivo inequívoco da “legitimação do novo regime republicano e [da] salvaguarda do império colonial” (Mendes, 2011, p. 127); findas as hostilidades bélicas, a criação da Sociedade das Nações (S.D.N.), na esteira do pensamento *wilsoniano*, acarretava a ideia – de resto, sentida – de um “novo ambiente internacional” (Mendes, 2011, p. 127). Para os lusos, a formulação de um império *internacionalizado*, o qual decorria da obrigação do *dito* colonizador de apresentar os resultados da sua ação na esfera ultramarina à S.D.N., parecia-lhe assombrosa sob o receio manifesto – e daí a vontade inequívoca da participação portuguesa na Comissão dos Mandatos do referido Organismo – da transformação das colónias portuguesas em territórios abrangidos pelos mandatos designados pelas grandes potências numa lógica de conveniências. Porquanto, não se olvide que o pensamento *bettencourtiano* inscreve-se numa época de reconhecimento pela perspetiva teórica do darwinismo social: para se ter um império, a capacidade de modernização desses territórios teria de ser verificável à luz das relações internacionais que apontavam o caminho da *civilização* (Mendes, 2011, p. 127).

Desta feita, convirá salientar-se que enquanto país pequeno na sua dimensão europeia, os republicanos concebiam a extensão portuguesa através da ideia da nação espalhada pelo globo. De resto, o *ex-libris* luso – o Brasil – era vislumbrado entre outros autores, por António de Bettencourt Rodrigues, como a oportunidade da manutenção de um império que *desabava* – mas também do próprio regime republicano em si mesmo; observe-se a *Nova República Velha*, surgida em 1921, momento a partir do qual, uma aproximação entre as duas *repúblicas irmãs* era acarinhada com maior intensidade, antevendo-se o centenário da independência das Terras de Vera Cruz, no ano seguinte – na medida em

que, também o Brasil, que participara na Grande Guerra, se via na contingência do afastamento face às reparações de guerra: a Europa continuava a ser a Europa; mas mesmo no seu âmago, era um continente onde se arremessavam as cartas que as grandes potências concebiam.

Deste modo, o nosso estudo recai num exercício de análise sobre a reflexão de um autor interveniente no período em apreço, que se por um lado entendia a necessidade de Portugal se afirmar no exterior, concebia o pós-guerra como a oportunidade imperdível para uma reformulação do conceito de *império*, temendo a amplitude dos desejos mundiais em conformidade com as lógicas da nova centúria nascida em Versalhes.

2. António Maria de Bettencourt Rodrigues (1854-1933): Breves Notas Biográficas sobre o Diplomata e Político

Entre os rostos da I República Portuguesa que se dedicaram à análise da política internacional do pós I Guerra Mundial, merece realce à luz da nossa historiografia, uma personalidade que até à data tem sido relegada para segundo plano, mas que concebeu o seu pensamento numa época de charneira – no ano de 1923 –, através da apreciada obra *Uma Confederação Luso-Brasileira* (Bettencourt-Rodrigues, 1923), publicada em terras de além-Atlântico e em Portugal, recebendo então as mais diversas críticas entre os possíveis (des)interessados. De seu nome, António Maria de Bettencourt Rodrigues (1854-1933), um psiquiatra reconhecido na sua especialidade, republicano alinhado pelo Partido Unionista de Brito Camacho (Leal, 2008, p. 56), que veio a simpatizar com as teses surgidas na Itália fascista de Benito Mussolini (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 11). Nomeado Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em França em 1915 (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1916, p. 157), seria exonerado em Agosto do referido ano (MNE, 1916, p. 157). Entre a ceifa de antigos republicanos, não escapou do epíteto de “ditador” (Madeira, 1928, DGB) ao tornar-se Ministro dos Negócios Estrangeiros, durante a ditadura militar, anterior ao Estado Novo, instituída a 28 de Maio de 1926. Praticou o exercício dessas funções, entre 9 de Julho de 1926 e 10 de Novembro de 1928 (MNE, s.d., p. 11), tendo sido responsável pela Delegação Portuguesa enviada à Liga das Nações durante esta época (Branco, 2013, p. 60).

Bettencourt Rodrigues problematizou a Europa e o mundo após a denominada primeira parte da *Grande Guerra*. Para o diplomata, a segunda fase, inserida num período de efervescentes nacionalismos, corresponderia aos ensejos partilhados pelo Ocidente e pelo Oriente numa época marcada por “*comunidades imaginadas*” (Anderson, 1991) – fazendo uso da expressão criada por Benedict Andersen¹ –, que deslumbravam o ideário dos oitocentistas de outrora, transformado pelo signo na guerra. De resto, tais deslumbramentos, passaram a ser equacionados pelo republicano, como uma necessidade inequívoca – e imediata consequência – da I Guerra Mundial. Se o conflito bélico encontrou

1 Historiador, cientista político dos Estados Unidos da América e professor emérito da Universidade Cornell, concebeu o conceito em apreço na sua obra *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, sendo que a expressão criada tendo em vista os nacionalismos, faz-se acompanhar pela sinónimo de “comunidades de interesses” ou *conveniências*, aplicável à tese de Bettencourt Rodrigues.

fim, para o diplomata, o globo dividir-se-ia enformando a conceção do projeto britânico: a Commonwealth.

Depois do Tratado de Versalhes, na ótica *bettencourtiana*, restava apenas uma solução ao mundo: os agrupamentos étnico-raciais enquanto a reformulação do próprio conceito de império em si mesmo. Tal pretendia significar, a formação de “grandes blocos internacionais”, sob a organização política da confederação, o que numa época em que se promulgava a *paç*, simbolizava a hipocrisia com se procurava na ideia de Immanuel Kant (1724-1804)², em *Para uma Paç Perpétua* (Kant, 2016, pp. 129-185), concretizar o anseio kantiano do cosmopolitismo, *uma ideia de um só homem*, através da Liga das Nações. Não nos cause estranheza apurarmos que a tese de Bettencourt Rodrigues traduz, pela metade, o pensamento de Kant, isto é, permanece imóvel na confederação, embora o nosso autor não aplique o conceito de uma *federação universal* aos tão desejados agrupamentos de povos. Sublinhe-se, contudo, ser defensor da ideia de Augusto de Vasconcelos³, quanto à propaganda necessária à Sociedade das Nações – já no final da década de 1920 – junto dos portugueses (MNE, 1926), que a encaravam “(...) como uma ave de rapina, disposta a esfacular Portugal, para o repartir pelos outros países...” (MNE, 1926). Neste contexto, Bettencourt Rodrigues não olvidava o Novo Mundo, a América Latina, e o *Mare Nostrum português*: o Atlântico Sul.

A diplomacia *bettencourtiana* descortinava a hegemonia dos mares. Por outras palavras, extrapolava o conceito da *raça* enquanto um projeto sociológico (ou seja, apenas um processo étnico de agrupamento), concebendo um processo de uma autêntica diplomacia económica sob o domínio dos mares. Concretize-se, a nação que conseguisse monopolizar a maior superfície marítima da Terra, na esteira do darwinismo social, garantiria a sua sobrevivência. Para Bettencourt Rodrigues, tal apenas seria possível com as respetivas uniões das nações, rebuscadas em tempos idos. Latinos, Anglo-Saxões, Germano-Eslavos e Asiáticos disputariam as águas internacionais entre si, distanciando-se do kantianismo enquanto a ideia das ideias subjacentes à Sociedade das Nações.

3. O Contexto d’*Uma Confederação Luso-Brasileira*

Bettencourt Rodrigues publicou a sua obra, *Uma Confederação Luso-Brasileira*, numa época de charneira. Segundo Filipe Ribeiro de Meneses⁴, 1923, foi um ano conturbado no prisma das transformações ocorridas no mapa político, “(...) estendendo-se a agitação que caracteriza o pós-guerra” (Meneses, 2014, pp. 29-30) até à conjuntura do referido

2 Homem das Luzes que redigiu trabalhos como *Crítica da Razão Pura* e *Ideia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*, entre outros bastante conceituados, sendo entusiasta de um projeto federalista de matriz universal que, no seu âmago, compromete Republicanismo, Federalismo e Cosmopolitismo enquanto programas políticos em interdependência (Santos, 2001, p. 57) para a pacificação mundial.

3 Doutorado em Medicina, foi professor na Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa; Ministro Plenipotenciário em Madrid ainda no decorrer da Grande Guerra, havendo sido, igualmente, Ministro dos Negócios Estrangeiros. Integrou as comissões de Comunicações e Trânsito e do Tráfico do Ópio da Liga das Nações, entre outras de relevante interesse (MNE, s.d., p. 121), tendo pertencido ao Conselho da S.D.N.

4 University of Ireland. Publicado trabalhos como *União Sagrada e Sidonismo: Portugal em Guerra, 1916-1918; Salazar: Uma biografia política, A Grande Guerra de Afonso Costa*, entre outros bastante conceituados.

ano. Repare-se, falamos do ano que viu o nascimento do Tratado de Lausanne, não obstante, a *Nova Política Económica* (NEP), surgir por essa época, temendo-se “(...) um ‘contágio revolucionário’ na Europa de Leste, onde a situação [estabilizara]” (Meneses, 2014, pp. 29-30). Mencione-se que a Ocidente, as questões não eram mais simples: consubstanciavam-se numa exaltação política a caminho da terceira parte da *Grande Guerra* (a II Guerra Mundial).

Desta feita, a Europa – *o cerne do mundo* –, entrara numa época conturbada e frágil do ponto de vista das relações internacionais, apesar dos esforços para cessar as querelas entre alemães, franceses e britânicos após os Tratados de Locarno (Meneses, 2014, pp. 29-30). Todavia, torna-se merecedor de reparo, uma vez que a aparição da Sociedade das Nações parecia colocar em cima da mesa o sonho de uma *Pan-Europa* malograda na gestação, que olvidava os seus restantes membros pertencentes aos outros cantos do mundo, sempre encarados como os *outros*. A tudo isto cheirava 1923.

Posto isto, *Uma Confederação Luso-Brasileira*, qual equação inequívoca para um não desmembramento – naquele presente e no devir – de um império português perdido num tempo *incerto*, assomava como solução possível. Na Sociedade das Nações iniciava-se o debate sobre a “(...) ideia de que os Estados coloniais eram responsáveis perante a comunidade internacional pela forma como exerciam a sua missão civilizadora (...)” (Alexandre, 2000, pp. 239-240). Tal confederação era perspetivada também – para cada bloco internacional –, como o ex-líbris do “*espírito comercial*” (Kant, 2016, p. 161) que Immanuel Kant concebera como a razão que levaria os homens a querer concretizar o *ius cosmopoliticum* (Santos, 2001, p. 60), socorrendo-se o filósofo de Königsberg da lógica de que “(...) o direito resulta do instinto social” (Touchard, 1970, p. 34).

Acentue-se, no caso de Bettencourt Rodrigues, o direito cosmopolita ficava pela rama – existente apenas entre congéneres da mesma *raça* –, motivo da inequívoca angústia com que o nosso diplomata vislumbrava o sentido dos debates na Sociedade das Nações, uma vez que, apelando à “doutrina que considera como pátria do homem o mundo inteiro” (Publicações Alfa, 1992, p. 324), o cosmopolitismo revela-se-nos na sua génese a síncri-se inequívoca ao conceito de nacionalismo, não destringendo entre os homens ou entre nações. Assim, tornava-se clarividente a divisão de objetivos; o espírito de Genebra teria de confrontar as paixões nacionais (tendencialmente nacionalistas) exacerbadas após o conflito bélico, rompendo tal espírito no acalento de uma Europa para os Europeus, enquanto os Asiáticos reclamavam a Ásia, na esteira do designado, «monroísmo asiático» (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 55), conceito merecedor de elevada apreciação do nosso autor.

Em suma, António Maria de Bettencourt Rodrigues apresentava uma tese de “prováveis alianças” mundiais, interessando-se vivamente pelo favorecimento de Portugal na “*balança das nações*”. Este objetivo implicava a criação, a longo prazo, de uma confederação latina assente, no âmbito imediato no *triângulo do Atlântico Sul* – entre Portugal, Brasil e Angola. Este projeto espelhava “(...) um ordenamento autárquico da economia” (Prélot, 2001, p. 189), se ponderarmos as influências do fascismo italiano no seu trabalho; mais relevante, refletia a ideia de um espaço imperial concretizado na esteira de um pensa-

mento atlantista em justaposição aos domínios disputados por outras nações. Concebia a expansão económica e comercial de Portugal enquanto destrinchava um plano para impedir o desmembramento do império português; propósito acalentado pela lógica das relações internacionais, e pelos sentidos *pan-movements* do pós-guerra.

O republicano tornava extensível a ideia da nação através da confederação, traduzida como a grandeza territorial da nação espalhada pelo globo, necessária ao apaziguamento das teses sobre as *nações fracas (darwinismo social)*. Por conseguinte, confederar ou agrupar, significava assim, a integração num espaço político-comercial de primeira instância, apenas possível através do conceito de *raça*, de natureza complexa. Abarcava os diferentes países pela respetiva sequência de blocos internacionais a serem formados: o primeiro correspondia a uma aliança inequívoca entre a Alemanha e a Rússia; o segundo à unidade da Ásia com a hegemonia assegurada do Japão; o terceiro seria constituído pela Inglaterra e Estados Unidos, compreendendo nele os domínios e as colónias; o quarto correspondia à Espanha e às Repúblicas Espanholas da América Latina; e, por fim, uma confederação entre Portugal, Brasil e as *antigas* colónias portuguesas.

Neste cenário, evidenciava-se a influência do pensamento kantiano nas conceções elaboradas por Bettencourt para apreciar a nova ordem internacional nascida do pós I Guerra Mundial. A ideia basilar remetida para a *vontade geral* humana, consistente com a necessidade de criar riqueza, ou não fosse, segundo Kant, o “poder do dinheiro” o principal motivo que levava os Estados “(...) a fomentar a nobre paz” (Kant, 2016, p. 195). Aos iluministas, esta tendência permitia antever a libertação dos povos pela inclinação natural dos homens (Kant, 2016, p. 195), entendendo a paz como condição essencial ao progresso económico, uma vez que esse dependia da maior amplitude do comércio. Esta premissa não se distanciava da tese *bettencourtiana*; todavia, ao invés, António de Bettencourt Rodrigues considerava que a paz fomentaria o isolacionismo económico a que se votariam as nações no pós-guerra, nos idealizados «blocos internacionais», de acordo com as lógicas darwínicas (Duara, 2001, p. 101).

4. A Europa e o Mundo Pós-I Guerra Mundial na Visão de Bettencourt Rodrigues

Para António Maria de Bettencourt Rodrigues, o pós-I Guerra Mundial era tudo o que não fosse um lenitivo para as relações internacionais. Ao contrário daquilo que Kant considerava – de que a guerra se esgotava na sua relevância criadora dando espaço à mobilização dos homens a fabricação da paz para amplo progresso do espírito comercial – a versão *bettencourtiana*, enveredava por uma reformulação do conceito de império, à da disputa entre civilizações, num mundo pós-Versalhes. De acordo com a sua lógica, quem ficaria à frente na nova ordem internacional? Latinos? Anglo-Saxões? Alemães? Russos? Ou os povos *Amarelos*?

Observe-se que a ideia e a lógica dos blocos internacionais provinha do pensamento asiático oitocentista e do estrear da centúria novecentista. A constituição de “blocos regionais” como a “*tendência global*” vigente na Sociedade das Nações (Saaler, s.d.) espelhado no trabalho de Bettencourt Rodrigues era oriunda do Oriente.

Se no dealbar do século XX, “(...) *Asian civilizations and cultures had fallen under the heel of Western imperialists*” (Snyder, 1984, p. 202), Bettencourt sintetizava as mudanças ocorridas passada a primeira década da centúria novecentista: “A Ásia para os asiáticos” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 54) havia-se tornado uma espécie de *slogan* ecoado aos ouvidos do Ocidente pelos *pan-asianistas*, sendo condição acalentada pelo diplomata, receoso da aplicação da tese de James Monroe – o *monroísmo americano* –, à Ásia, implicando a rutura de mercados e uma nova geopolítica.

A condição de alguns países asiáticos – especialmente, do Japão – na Sociedade das Nações, cenário de debate sobre as questões diplomáticas do Pacífico, a portas travessas (MNE, 1934), tornava-se relevante em função dos estatutos de interesse português, a saber a América Latina e o *seu* Brasil. Além do designado *império português* que se estendia até ao Extremo-Oriente. A ideia de um bloco “(...) para todos os povos amarelos e indostânicos” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 54), considerado afronta japonesa aos britânicos – e perigosa para a Índia Portuguesa (Goa, Damão e Diu), Macau e Timor –, era apreciada por Bettencourt como o sobressalto da nova ordem internacional instaurada pela Paz de Versalhes e pela Conferência de Washington de 1921-1922 (EUA, 1922).

Note-se que, no início de Novecentos, o *Pan-Asianism* enquanto “(...) ideological inclination appealing for unity under Japanese leadership had become an influential idea in Japanese society (...)” (Yoko, 2007, p. 67). A beligerância chinesa na Grande Guerra encerrava um duplo sentido: “(...) tentar estancar [a] ameaça [japonesa] como reverter a sua situação de inferioridade resultante dos tratados desiguais, ou seja, atingir a soberania plena” (Vaz-Pinto, 2014, p. 111), debatendo-se ainda com o fim do mundo sinocêntrico, induzido pelo Tratado de Shimonoseki (Vaz-Pinto, 2014, p. 111) de 1895. Refra-se o ultimato apresentado pelo Japão à China em Maio de 1915, o qual obrigava-a a reconhecer-lhe hegemonia, assim como os territórios sob a influência nipónica, não obstante “(...) o controlo de indústrias de aço e ferro na Manchúria e Mongólia Interior” (Vaz-Pinto, 2014, p. 112).

António Maria de Bettencourt Rodrigues não olvidava o problema relembrando a aliança anglo-nipónica, cuja constituição não solucionava a rivalidade das duas potências em áreas substanciais da China, “onde o japonês se [queixava] de ver sempre a disputar-lhe o passo o inglês, ou seja para a concessão de linhas férreas, ou para o estabelecimento de futuras indústrias, ou para a exploração de fartas minas, como as de carvão e ferro” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp. 39-40). Segundo o autor, também os EUA procuravam embargar as tentativas japonesas do exercício de poder no Extremo-Oriente “e em prejuízo das outras nações, o seu irrequieto imperialismo” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 40). Ocorria-lhe, que aos japoneses pouco importava sacrificar a integridade da China em prol da sua dominação e exploração; os Estados Unidos entendiam como vital a manutenção da soberania territorial do Celeste Império, não obstante a garantia “insofismável” do *regime da porta aberta*, “n’um mesmo pé de igualdade, com todos os povos que com essa nação desejassem comerciar” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 40). De resto, esta teoria bastante apreciada pelo diplomata português – o *regime da porta aberta* – funcionava como um tampão ao designado *monroísmo asiático*.

Já o bloco germano-eslavo, tal era compreendido, configurava uma consequência endógena da Grande Guerra. A Alemanha era considerada por Bettencourt como “(...) germânica, céltica e eslava” (Bettencourt-Rodrigues, 1912, p. 21) nas suas raízes, tendo escrito, em 1912, que “o império romano e o império de Carlos Magno não atenderam, no seu período formativo a simples questões de raça” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 21). A Alemanha era tida como apta para as “generalizações sistemáticas” (Bettencourt-Rodrigues, 1912, p. 21), o que enformava a ideia da irreduzível expansão alemã que, a concretizar-se, far-se-ia pelos países eslavos e escandinavos, mas também pelos países latinos – atendendo-se à diáspora dos celtas. Sublinhe-se uma corrente migratória entendida na sua expressão coeva, integrando a América Latina, particularmente as terras de Vera Cruz, devido à forte emigração alemã e ao comércio existente entre a Alemanha e o Brasil. Nesta análise, o autor aduzia ainda o desenraizamento tendencial do Brasil face ao legado português, apreciável nas dificuldades na celebração de um tratado comercial entre essa potência e a antiga metrópole. Por conseguinte, Bettencourt saldava a sua tese enfatizando os riscos económico-comerciais que os latinos enfrentariam com o *pan-germanismo*, animado pela Alemanha pós bélica.

Nesta linha, a Rússia estava a reconstruir-se industrialmente e a renascer na agricultura; António Maria de Bettencourt Rodrigues, acreditava-a como um novo centro de exportação a breve trecho, considerando as suas riquezas mineralógicas e cerealíferas, realidade antecipada pela prática da *NEP*. Na sua visão, a ocasião era propícia à criação de um grande centro produtor e, consequentemente, de riqueza germano-eslava nascido de uma aliança entre a Alemanha e a Rússia – uma consequência inequívoca da *paiz*, o motor da guerra que no seguimento do pensamento kantiano, equivale a um perfeito binómio. A ideia de que os germânicos eram manifestamente *germânicos*, independentemente do sítio em se encontrassem, era acalentada pelo diplomata, e, por isso, o «muro» de novas nações nascidas depois da guerra não constituía um problema à proximidade.

A aproximação da Europa Central e Oriental encontrava-se vinculada à relação estreita entre as carências da Rússia Leninista e o êxodo dos operários especialistas alemães, necessários para a reconstruir no exército, caminhos-de-ferro e agricultura (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 35). O autor salientava que, já antes do conflito a Alemanha havia entrado no território russo através dos estabelecimentos bancários, do monopólio da maioria do ferro, do carvão, do açúcar e do trigo, e inclusive das “(...) principais indústrias” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 33). Saliente-se um processo idêntico ao adotado na Itália, apontado por Bettencourt (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 33), para comprovar a persistência do perigo germânico face aos latinos, na Europa e no Atlântico Sul.

Ora, a aliança far-se-ia na medida do previsível: era a reconstituição da Alemanha com territórios tomados à Rússia e à Polónia (aliás, face à primeira, veja-se o manifesto pan-germânico de 1915 – que reclamava “*for a great belt of German power from the North Sea to the Persian Gulf, to include control of the Turkish Empire*” – que enunciava tal como uma cedência à qual a Rússia teria de assistir porque necessária à população alemã) (Snyder, 1984, pp. 56-57). Assim, a celebração do Tratado de Rappallo entre as duas nações, em

1922, anunciava um *cabo das tormentas* para o Ocidente – atendendo aos termos da convenção de renúncia das reivindicações territoriais e financeiras entre russos e alemães: normalização das relações diplomáticas com o objetivo de superação das necessidades económicas germano-russas, permitindo a Rússia o treino das forças militares alemães no seu solo. Daí Jean-Baptiste Duroselle designar este tratado um contorno alemão ao “(...) Tratado de Versalhes” (Duroselle, 2001, p. 70).

Tratava-se da legitimação internacional da Rússia dos *soviets* e da resposta alemã à austeridade ocidental: outros pactos seguir-se-iam entre ambas as potências até à eclosão da II Guerra Mundial. A Alemanha via na Rússia um parceiro estratégico do ponto de vista comercial, económico e militar: a Rússia, por seu turno, reformulava a sua lógica na siderurgia alemã (reequacionada depois da guerra em espaço russo), algo que Bettencourt não olvidava. Mas, sublinhe-se, a sua tese fixava-se na hegemonia dos mares, o que, no seu ideário, vinha na esteira do fenómeno isolacionista que obrigava à refundação do espaço comercial (uma tarefa que a Alemanha parecia alcançar), salientando-se que, com a Grande Guerra, o multilateralismo comercial cessou. Desse modo, a *fatia* germano-eslava desenhava-se desde o Mar do Norte até ao Mar de Behring nas costas dos EUA, tornando-se notório o risco a que latinos, ingleses, americanos e japoneses estavam votados, caso a Alemanha conseguisse reanimar as suas linhas de navegação ou adquirir outras que a levassem até ao domínio das antigas (Miranda, s.d., pp. 115-116).

Adiante-se que, antes da Grande Guerra, a Alemanha detinha apenas menos uma linha de navegação do que a rainha dos mares: “(...) três para a América do Sul, uma para a Índia, quatro para o Norte da Europa, uma para o Congo, uma para o Mediterrâneo, uma para a Austrália e uma para os portos do Levante” (Miranda, s.d., p. 116). Sendo que, Bettencourt pretendia salvar o Atlântico Sul para os lusitanos e fazer de Lisboa “o grande emporio do commercio (...)”, na Europa (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 211), possibilidade que, antes da guerra, os alemães demonstraram possível com a utilização de Portugal, principalmente de Lisboa, como porto de escala em muitos casos. Posto isto, “*a Greater Portugal*” era o projeto de Bettencourt Rodrigues, concebido como um condomínio privado do Atlântico Sul, um espaço em que o pan-germanismo havia encontrado lugar, na época de refundação da “*Greater Germany*” (Snyder, 1984, p. 61).

Sublinhe-se, a aliança germano-russa era observada como um desequilíbrio dos pratos da balança para as nações europeias e asiáticas. Extrapolando as premissas previstas – para a formação de “um bolco germano-eslavo” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 23) –, verificou-se uma aproximação arrojada entre os dois países no *intervalo* da guerra, não obstante a invasão da Polónia, dos Países Bálticos e da Finlândia terem constituído o eixo de sustentação para o *Pacto Molotov-Ribbentrop*. Bettencourt já não viria a assistir, mas deslindou em 1923 o desafio que estas potências colocaram ao mundo na denominada segunda parte da *Grande Guerra*. De acordo com a sua lógica, a aliança executava o domínio do Sul da Europa, com a anexação de todos os eslavos (ocidentais, orientais e meridionais) ao bloco germânico, merecendo reparo o paradigma da expansão alemã, quer anterior ao conflito, quer no período das vivas reminiscências em que a Europa Central era observada e *pseudo*-dominada.

Em contraponto ao *monroísmo americano*, Bettencourt Rodrigues perspetivava o monroísmo asiático, assente na lógica de “disputa ao yankee” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 55) da supremacia sobre o Pacífico, encarada pelo diplomata português como “a mais séria ameaça ao monroísmo americano” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 55). O autor equacionava o Perigo Amarelo devido aos mercados que se estendiam desde o México à América do Sul, que abriam o *apetite* nipónico de maneira incontestável. Para o diplomata, tal equivalia a um irrefutável risco: no Extremo-Oriente e no Grande Oceano. A leitura de António de Bettencourt Rodrigues a propósito da constituição de um grande bloco dos povos de língua inglesa (*English Speaking World*) (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 56), era interpretada como o antagonismo por excelência ao *Pan-Asianismo*, o qual resultaria num bloco internacional para as *raças* amarelas e indostânicas.

Partindo da nota enviada pela Inglaterra aos Aliados, em março de 1922 sobre “(...) os juros das somas (...)” emprestadas durante a Grande Guerra (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 59), Bettencourt Rodrigues captava o entendimento anglo-americano segundo uma conceção económica comum: a ideia de que por possuírem uma “preponderância paralisante sobre as riquezas do mundo” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 60), relançariam o comércio mundial. Posto isto, a visão do autor sobre a diplomacia americana, saldava-se numa *confederação anglo-americana*, usufruindo do tema da obra de William Stead, crendo n’*A americanização do mundo* (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 62).

Repare-se que, António de Bettencourt Rodrigues equiparava o imperialismo japonês ao germânico anterior à Grande Guerra. Nesta esteira, “(...) não [visava] apenas disputar aos Estados-Unidos e à Inglaterra a tutela comercial e económica que essas duas nações continuam exercendo sobre todos os povos do Extremo-Oriente” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp. 48-49). O republicano frisava: “De mais ambiciosos intuítos e com a plena consciência da sua força e do seu prestígio, sobretudo depois das vitórias alcançadas sobre a China e a Rússia, o Japão, que tão rapidamente conseguiu colocar-se ao nível da mais adiantada civilização, julga-se, como se julgava na Europa a Alemanha, uma virtuosa e forte nação, predestinada a exercer uma avassaladora hegemonia sobre todo o continente asiático, desde o Indico até ao Pacífico, e desde as costas de Malaca, e através da China, até às fronteiras da Sibéria” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp. 48-49). Assim, Bettencourt Rodrigues deslindava no “monroísmo asiático proclamado pelo Japão” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 55), a resposta ao monroísmo americano, consubstanciado num desfecho inquietante para os lusos, a saber, nos mercados da América Latina (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp. 55-56), uma das “zonas de influências”, que nas palavras do estadista japonês Conde de Okuma, “(...) o Japão mais [cobiçava]” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 56).

Deste modo, a tese *bettencourtiana* estava imbuída do conceito de *civilização* que transportava em si, a ideia de um *Lebensraum* (espaço vital) para cada nação, só possível de conceber através da constituição de vários blocos internacionais étnico-raciais. Por outras palavras, através da conceção de várias confederações mundiais, que, seguindo de perto a linha de António Maria de Bettencourt Rodrigues, só alcançariam o patamar kantiano da “federação universal”, na esteira do darwinismo social – um povo liderar a *civilização mun-*

dial. A percepção cabal da Lenda Negra – a ideia de que os povos do Norte seriam mais avançados do que os povos do Sul da Europa, e por extensão as nações por si colonizadas teriam, similarmente, um desenvolvimento mais tardio em comparação com os primeiros –, induzia o autor ao desenvolvimento do tema da Confederação Latina. No seu prisma e inspirado pelo *Comitato Pro Confederazione Latina*, os Latinos teriam de tornar-se autossuficientes, blindando as suas economias num espaço económico-comercial que os dotasse de capacidade exportadora dos seus produtos entre si, em última instância, com o exterior (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp. 184-185). Era a garantia da segurança inexorável dos povos desfavorecidos na “*balança das nações*”.

Refletindo, por conseguinte, as suas ideias numa confederação de matriz republicana – atendendo-se às correntes políticas perfilhadas por Bettencourt Rodrigues (republicano e simpatizante das teses de Benito Mussolini) –, o nosso autor pensava o mar como um elemento estratégico e munido da capacidade de união dos povos à sua volta. Repare-se que, se o bloco germano-eslavo se estenderia desde o Mar de Bering até à costa oriental do Alasca, e se o Japonês pretendia disputar aos Estados Unidos da América o Pacífico, olhando aliciado para o comércio possível de desenvolver nas costas da América do Sul, o diplomata português agonizava-se com tal possibilidade, esperançado na aproximação entre Brasil e Portugal, as Repúblicas Espanholas e Espanha, e os restantes países latinos da Europa.

A ideia de uma autêntica confederação latina, matizada pelo *espírito comercial* que Immanuel Kant observara como o elixir para a criação da paz, tinha em vista a salvaguarda de um espaço imperial e de uma capacidade exportadora que se via na contingência da inexistência, colocando os povos do Sul como “satélites” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 12) dos povos mais desenvolvidos. Bettencourt Rodrigues, desejava então uma confederação tal como Medeiros e Albuquerque – jornalista brasileiro –, embora a tivesse apelidado de «versos à lua» (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 142), a entendia:

“Art. 1.º – A República dos Estados Unidos do Brasil e a República Portuguesa passam a constituir a Confederação Luso-Brasileira.

§ único. – Fica entendido que cada uma das duas nações confederadas guarda, inteira, a mais absoluta independência em tudo o que concerne as suas organizações interiores, podendo alterá-las como lhe parecer bem.

Art. 3.º – Condierar-se-há presidente da Confederação, alternadamente, cada anno, o presidente de uma das duas republicas.

Art.º 12.º – Ao passo que as colónias forem chegando à situação de obter a sua independência passarão a constituir unidades novas da Confederação” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 144).

Nesta esteira, Bettencourt Rodrigues concebia *uma confederação luso-brasileira* que, na sua última etapa, poderia vir a ser um *bloco luso-hispano-americano* – acerca do qual prometeu uma obra que ficara por cumprir, *Portugal, Espanha e América Latina* (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 219) – e apresentava-nos o conceito de *luso-brasileirismo* enquanto depositário de realidades históricas acumuladas. Tal conceito envolve-nos numa relação inequivocamente com o passado colonial – à semelhança das premissas utilizadas antes da

independência do Brasil, seguindo o desígnio de um império luso-brasileiro correspondente à união dos dois reinos (Bettencourt-Rodrigues, 1923, pp.163-164) – conciliando em si, o portador de civilização – Portugal – e o esplendor máximo dessa civilização – o Brasil, o “*eldorado*” português (Barbosa, 1909, p. 70).

Cabe-nos ainda sublinhar, que determinando uma constituição como *republicana* (Bettencourt-Rodrigues, 1923, 21), longe não ficaria da ideia de Immanuel Kant, baseada no *contracto originário* de Jean-Jacques Rousseau, de onde derivava a única *forma regiminis* (Kant, 2016, p. 140) que respeitaria graças ao fundamento (Kant, 2016, p. 139) que a assiste, a *paz perpétua*. Na visão *bettencourtiana*, que, como vimos observa a necessidade de uma maior propaganda sobre a Sociedade das Nações, atendendo à carência manifesta de uma Organização que se via na contingência de ficar aquém do esperado em termos das expectativas pacifistas. A paz perpétua, para António Maria de Bettencourt Rodrigues apenas se concretizaria através da insofismável constituição de blocos sociologicamente idealizados sob o prisma da correspondência às necessidades economicamente das diversas nações mundiais no pós-I Guerra Mundial.

Servindo ao mesmo tempo, de pêndulo de sustentação num presente seriamente conturbado, motivação suficiente para se pedir “grandeza emprestada ao Brasil” (Barbosa, 1909, pp. 50-51), o conceito de luso-brasileirismo, sem jamais perdermos de vista a adequação deste à ambígua tese da latinidade, estimulava a intelectualidade da época na órbita dos nacionalismos – a ideia de que «Roma tinha de seguir o destino de todas as cousas, renascendo nos povos que outrora educara à sua imagem e semelhança “(...)”, entrando na história Portugal, Espanha, França e Itália (...) com um inconfundível ar de família” (Manso, 1917, p. 169). Recorrendo às palavras de Joaquim Manso, num artigo de 1917, da revista *Atlantida* – revista fundada por João de Barros e João do Rio, para impulsionar a permuta intelectual sobre a causa luso-brasileira de que eram entusiastas fervorosos, debatendo-se questões principalmente de âmbito cultural, económico e geopolítico entre as duas Repúblicas (1915-1920) – intitulado *A Missão Latina de Portugal* (Manso, 1917, p. 169), evidenciava-se a ligação do “luso-brasileirismo” ao “pan-latinismo”, enquanto comunidade transatlântica imaginada, irradiada da França (na primeira metade do século XIX), que chamava a si o destino da civilização latina tão evocada. Tratava-se de um lugar-comum de opinião no espaço ibero-americano entre meados dos séculos XIX e XX (Beired, 2014, p. 632), e, dessa forma, a tais movimentos designados como “*panismos*” (Beired, 2014, p. 632), subjazem momentos de rutura – a desconstrução do Antigo Regime e a edificação “da Europa das nacionalidades” (Beired, 2014, p. 633) que pretendiam a sua legitimação, numa época marcada pela crença de que existem nações mais fortes que devem proceder ao “(...) governo do mundo (...)” (Fidelino, 1925, p. 2).

Como atrás salientámos, desejava-se a inversão da “Lenda Negra” (Figueiredo, 1925, p. 2) –, e, não haveria melhor plano para tal, do que a América, qual nova Europa, todavia, expurgada da conceção de que os povos latinos não têm capacidade de desenvolvimento, tornando-se o continente americano na demonstração cabal, através dos traços inequívocos deixados pelos colonizadores, de que a Europa Ocidental teria aptidões natas no seu todo –, numa lógica assente no darwinismo social, em que seria “(...) legítimo prevê-se

como irremediável, (...) o desaparecimento (...) das pequenas nacionalidades (...), consequência fatal da luta pela existência”, inscrevendo-se nestas narrativas uma leitura finalista da história.

O “pan-latinismo”, enquanto prodígio geopolítico, pretendia-se como a formação de um bloco latino, a hipótese de um novo governo para o mundo sob a égide dos *degenerados*, isto é, os povos do Sul da Europa, sustentando-se na unidade católica e na matriz linguística existente entre França, Bélgica, Espanha, Portugal, Itália e Roménia. Se havia sido possível uma unidade política com base na instituição monárquica e nos laços das dinastias (Beired, 2014, p. 632), agora, sob o signo do republicanismo, fundar-se-ia uma República Universal, que teria de obedecer a estádios evolutivos, até a alcançar (Catroga, 2010, p. 126). Contudo, os povos ibéricos não estariam aptos a unir a “América Latina” – em processo de desnacionalização, isto é, a afastar-se cada vez mais da Europa, daqueles que a geraram, evoluindo o *pan-americanismo* – em torno do conceito de latinismo, que favorecia a projeção internacional francesa (Beired, 2014, p. 632), aliás projeto de contestação na *Atlantida* (D’Oliveira, 1916, p. 213). Dessa maneira, observamos a emergência de movimentos como o “hispanismo”, que dava ênfase à história de Espanha, ou o «íbero-americanismo» (Simões, 1923, pp. 980-981) que soava aos ouvidos portugueses como a Alcácer-Quibir (Barros, 1923, pp. 89-91) – ou o “lusitanismo”, enquanto a manifestação da singularidade portuguesa na história, granjeava também os seus contornos, na medida em que, o Brasil não pertencia à ramificação das repúblicas espanholas, pelo contrário, através da sua história similarmente particular, até na sua independência... O Brasil “foi a única das nossas colônias de que soubemos fazer uma nação” (D’Oliveira, 1916, p. 195), e, portanto, torna-se no símbolo do auge português, notando-se, claramente, que o Brasil a que se faz alusão é um Brasil que vive dentro da cabeça de Portugal...

Observe-se ainda, que o luso-brasileirismo, enquanto movimento institucional, conhecia desde o projeto da visita de D. Carlos ao Brasil a propósito do Centenário da abertura dos portos brasileiros, episódios promissores, sendo que é a antítese completa ao discurso de “crise” e de “decadência” porque, embora saudosista, relançava o futuro a partir do passado, numa teoria revivalista da história.

5. Conclusão

O presente trabalho centra-se na avaliação das ideias políticas de Bettencourt Rodrigues sobre a inserção nacional no sistema de relações internacionais do pós-Grande Guerra. Adepto da criação de uma confederação luso-brasileira, como salvaguarda nacional, entendida esta do Minho a Timor – Bettencourt Rodrigues fundava as premissas do seu pensamento do pós Grande Guerra na ideia estruturante de Immanuel Kant, a saber, na justaposição dos planos individual e coletivo. Enfatize-se a semelhança da anuência dos cidadãos, interligados na sociedade civil (Berten, 2007, p. 18), assumindo cada cidadão “uma dupla relação jurídica” enquanto cidadão de um Estado e cidadão do mundo – uma autêntica “*civitas gentium*” enquadra organicamente pela “*cosmopolis*” (Berten, 2007, p. 58).

António Maria de Bettencourt Rodrigues, de encontro parcialmente à tese do filósofo de Königsberg, enunciava uma visão da sociedade civil impregnada no conceito de *nação* – distanciando-se de maneira inequívoca da ideia kantiana; cada cidadão seria respetivamente cidadão do seu Estado independente, ligando-se aos Estados integrantes na respetiva Confederação ou *Commonwealth* através da história. Bettencourt Rodrigues repensou a política externa portuguesa à luz da asserção económico-financeira dominante na época, caracterizada pela debilidade da conjuntura portuguesa, tentando reposicionar Portugal, *nação fraca* desse ponto de vista, na “balança das nações” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 12).

Num momento de particular revivescência dos propósitos e noções kantianos como sustentáculo da paz, como a que resultou no final na primeira parte da *Grande Guerra*, autores como Bettencourt Rodrigues não deixavam de ponderar a questão de uma cidadania mundial, isto é, a premissa de que a emigração tornar-se-ia um privilégio humano – o “*direito de visita*, que assiste todos os homens para se apresentar à sociedade, em virtude do direito de propriedade comum da superfície da / Terra (...)” (Kant, 2016, p. 148), mas de um prisma, efetivamente menos amplo. Enquanto defensor da confederação republicana, a mesma problemática tornar-se-ia interessante do plano das relações internacionais, na perspetiva do isolacionismo intrínseco aos escalpelizados blocos étnico-raciais; por outras palavras, apenas admissível no seu âmago.

Por conseguinte, não nos cause estranheza apurar que precisamente na época em que a Sociedade das Nações abria portas, inspirada pelo princípio da *autodeterminação dos povos*, rebuscada numa base kantiana para a paz entre os homens, intelectuais na linha de Bettencourt Rodrigues, procurassem a aplicabilidade diferenciada das mesmas premissas aos contextos exclusivamente nacionais. No caso do nosso autor, a reformulação da política externa portuguesa e a afirmação internacional do país multicultural resultaria do aprofundamento com os agentes de soberania diretamente tributários da influência política portuguesa. Daí a ênfase da Confederação entre Portugal e o Brasil, privilegiada pela abrangência demográfica do espaço imperial português. No entanto, e em última análise, a lógica confederativa entre Portugal e o Brasil conduziria à afirmação do “*bloco luso-hispano-americano*”, ao qual reservava a responsabilidade de presidir aos destinos do mundo, “(...) e ao qual não tardariam a agregar-se todos os outros povos latinos da Europa” (Bettencourt-Rodrigues, 1923, p. 219).

Referências

- Alexandre, V., 2000. *Velho Brasil/Novas Áfricas. Portugal e o império (1808-1975)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Anderson, B., 1991. *Comunidades Imaginadas. Reflexões sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo*. Lisboa: Edições 70.
- Barbosa, J., 1909. *As Relações luso-brasileiras (a imigração e a “desnacionalização” do Brasil)*. Lisboa: Edição de José Barbosa, Typografia do Commercio
- Barros, J., 1923. *Portugal, Terra do Atlântico*. Lisboa: Livraria Aillaud e Bertrand.

- Bettencourt-Rodrigues, 1923. *Uma Confederação Luso-Brasileira*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Bettencourt-Rodrigues, 1912. *A Pátria e o Povo Português*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Beired, J. L. B., 2014. Hispanismo e Latinismo no Debate Intelectual Ibero-americano. *Varia Historia*, 30(54), set/dez. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-87752014000300003>
- Berten, A., 2007. “A Compatibilidade do Republicanismo Kantiano com o Modelo do Contrato Social”. In: L. R. Santos, e J. G. André (eds.), *Filosofia Kantiana do Direito e da Política*. Braga: Col. Acta 5, CF-FLUL.
- Catroga, F., 2010. *O Republicanismo em Portugal – Da Formação ao 5 de Outubro de 1910*. Lisboa: Casa das Letras.
- D’Oliveira, A., 1916. Os Portugueses no Brasil, *Atlantida – Mensário Artístico, Literário e Social para Portugal e Brasil*, Ano I, Nº3, 15 Janeiro.
- Duara, P., 2001. The Discourse of Civilization and Pan-Asianism. *Journal of World History*, 12(1). Chicago: Universidade de Chicago.
- Duroselle, J-B., 2001. *História das Relações Internacionais de 1919 a 1945*, Tomo I. 12.ª edição. Lisboa: Edições Texto&Grafia.
- Figueiredo, F., 1925. *Um Século de Relações Luso-Brasileiras (1825-195)*. Separata de Revista de História, Vol. 14, Lisboa: Empresa Literária Fluminense.
- Governo dos Estados Unidos da América, 1922. *Conference on the Limitation of Armament, Washington November 12, 1921 – February 6, 1922*. Washington: Government Printing Office.
- Kant, I., 1795. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico*. in: Kant, I, 2016. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- Madeira, J., 1928. Carta endereçada a Bernardino Machado em 24 de Fevereiro de 1928. Lisboa: Fundação Mário Soares, DBG – Documentos Bernardino Machado. Disponível em <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=07014.039#12>
- Manso, J., 1917. *A missão latina de Portugal. Atlantida – Mensário Artístico, Literário e Social para Portugal e Brasil*, Ano II, Nº 25, Vol. VII. Lisboa: Imprensa Libanio Da Silva.
- Mendes, N. C., 2011. O Tratado de Versalhes, a SDN e a política ultramarina portuguesa (1910-1926). *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 129, Nº 1-12. Lisboa: pp. 127-141.
- Meneses, F. R., de, 2014. Os Limites Cronológicos da I Guerra Mundial. *Relações Internacionais* nº42, pp. 21-33.
- Miranda, S., s.d.. *Portugal: O Círculo Vicioso da Dependência: 1890-1939*. Lisboa: Editorial Teorema, Colecção Terra Nostra.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1916. *Anuário Diplomático e Consular Português, 1915*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, s.d.. *Anuário Diplomático e Consular Português, 1928-1929*. Lisboa: Tipografia Maurício e Monteiro.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1926. *Portugal na Sociedade das Nações – o Dr. Augusto de Vasconcelos, membro da delegação portuguesa, diz no ‘Século’ o que foi a quinta assembleia e qual a posição do nosso país n’ aquele organismo internacional. O Século*, 12 de Outubro. [recorte de imprensa] Lisboa: Espólio de Augusto Vasconcelos.

- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1934. Telegrama da Legação de Portugal em Tóquio (22-12-1934). [impresso] Lisboa: Comissão dos Mandatos, Proc.13, Mandatos (S03/E95/P04/38481).
- Prélot, M., Lescuyer, G., 2001. *História das Ideias Políticas*, Vol. II. Lisboa: Editorial Presença.
- Publicações Alfa, 1992. Cosmopolitismo. In: *Dicionário Enciclopédico de Língua Portuguesa*, Lisboa: Edição de Selecções do Reader's Digest.
- Saller, S. e Szpilman, C. W. A., s.d.. Pan-Asianism as an Ideal of Asian Identity and Solidarity, 1850-Present. *The Asia-Pacific Journal*, [s.l.], [s.n.].
- Santos, L. R., 2001. “Republicanism e Cosmopolitismo. A Contribuição de Kant para a Formação da Ideia Moderna de Federalismo”. In: E. C. Leal (ed.), *O Federalismo Europeu – História, Política e Utopia*. Lisboa: Edições Colibri.
- Simões, N., 1919. Portugal-Brasil – Um Depoimento. *Atlantida – Mensário Artístico, Literário e Social para Portugal e Brazil*, Ano III, Nº35-36.
- Snyder, L. L., 1984. *Macro-nationalisms: a History of the pan-movements*. New York: Greenwood Press.
- Touchard, J., (ed.), 1970. *História das Ideias Políticas*, Vol. IV. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Yoko, K., 2007. Japanese perceptions of China and the United States, 1914-19. In: S. Saaler e J. V. Koschmann (eds.), *Pan-Asianism in Modern Japanese History: Colonialism, Regionalism and Borders*. New York: Routledge.
- Vaz-Pinto, R., 2014. A Grande Guerra e a ascensão da Ásia – A China e o Japão. *Relações Internacionais*, nº42, pp. 107-116.

Painel 3

**SEGURANÇA ENERGÉTICA E
ECONOMIA**

Segurança Energética Europeia: o Corredor de Gás Meridional e o Projeto EastMed¹

Ana Cláudia Campos

1. Introdução

A segurança energética é uma das grandes preocupações da União Europeia. Porém, existem vários riscos que a colocam numa posição vulnerável. Tal deve-se essencialmente a dois grandes desafios energéticos: a dependência energética e o número reduzido de fontes de aprovisionamento de energia. A UE é um grande consumidor de energia, mas a sua produção interna tem diminuído nos últimos anos, especialmente no que diz respeito ao gás natural, o que, conseqüentemente, aumenta a sua necessidade de importação. Uma grande parte das importações energéticas europeias é proveniente de duas fontes: a Rússia e a Noruega. A dependência num número reduzido da origem das importações pode acarretar riscos sérios, uma vez que está vulnerável a disrupções dos seus fornecimentos, sejam elas por motivos comerciais, técnicos ou políticos.

De forma a conseguir responder às preocupações em relação à sua segurança energética, a UE tem vindo a desenvolver estratégias e medidas que visam diversificar as suas fontes de abastecimento e aumentar a interligação energética europeia com vista à criação de um mercado interno de energia. Neste âmbito, a UE aprovou uma lista de Projetos de Interesse Comum (PIC), cujo propósito é impulsionar os objetivos acima mencionados. O presente artigo tem como objetivo compreender a importância do Corredor de Gás Meridional e do Gasoduto EastMed para a estratégia de diversificação europeia. Em primeiro lugar é analisado o panorama energético europeu de forma a compreender quais os principais desafios que se colocam à segurança energética europeia. De seguida, é identificada a estratégia europeia de diversificação e os PIC como parte integrante da mesma. Por fim, são analisados os projetos Corredor de Gás Meridional e EastMed e o seu contributo para a diversificação dos fornecimentos europeus.

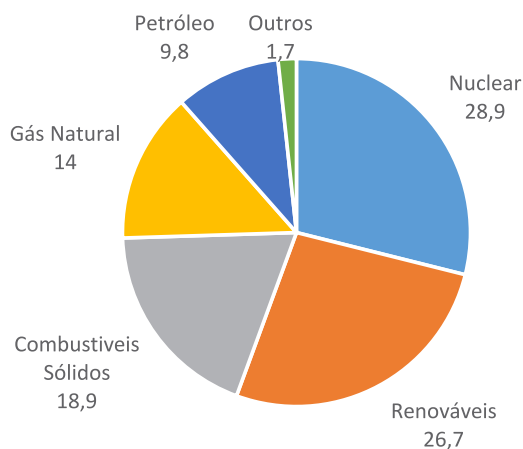
2. O Panorama Energético na União Europeia

A energia é um bem fundamental que garante o bom funcionamento e estabilidade dos países europeus. Por sua vez, a União Europeia é um grande consumidor de energia a nível mundial. No entanto, detém ínfimas reservas de recursos fósseis. Em 2016, a UE

1 Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do Projeto PTDC/IVC-CPO/1245/2014.

possuía apenas cerca de 6,5% das reservas mundiais de carvão, 0,7% das reservas de gás natural e 0,2% das reservas de petróleo (BP, 2017). A acrescentar às poucas reservas, a produção interna de recursos energéticos tem vindo a decrescer nas últimas décadas, aumentando a sua necessidade de importação. Na última década (2005-2015), a produção de petróleo na UE desceu 43,9% e a produção de gás natural 43,5%, enquanto que a produção de energias renováveis aumentou 71% (Eurostat, 2017). Em 2015, a UE produziu cerca de 767.000 ktoe² de energia primária, o que se traduziu numa redução de 0,8% relativamente ao ano anterior. O maior decréscimo verificou-se no gás natural, com 8,2%. Por outro lado, as energias renováveis revelaram um aumento de 3,8%. No que diz respeito à produção de energia primária na UE, a energia nuclear representa a percentagem mais elevada com 28,9%, seguindo-se a produção de energias renováveis com 26,7% (ver gráfico 1) (Eurostat, 2017).

Gráfico 1 – Produção de Energia Primária na UE-28, por fonte, em 2015 (%)

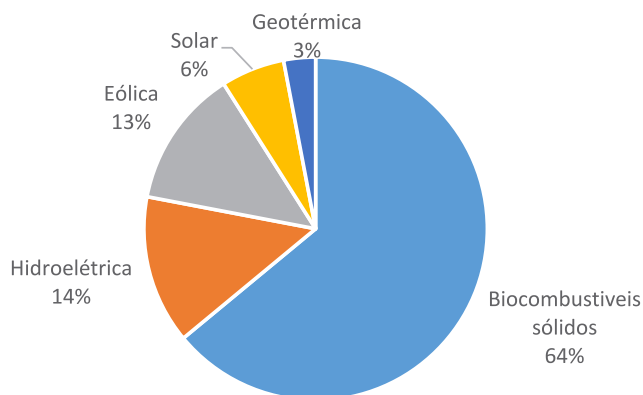


Fonte: Eurostat (2017).

No que diz respeito à produção primária de energias renováveis, em 2015, aquela que mais se destacou foi a produção de biocombustíveis sólidos, com 64%. Seguiu-se a energia hidroelétrica com 14% e a eólica ocupou o terceiro lugar com 13% (ver gráfico 2). Esta última tem vindo a aumentar significativamente nos últimos anos, assim como a solar. A Alemanha foi o Estado-membro que mais produziu energia renovável da UE, com 19% do total, seguido da Itália (11,5%) e da França (10,4%) (Eurostat, 2017a). Existem grandes diferenças na produção de energia renovável entre os Estados-membros, quer a nível de quantidade de produção no geral, quer por tipo de fonte. Estas diferenças devem-se em grande parte às diversas condições climáticas dos vários países e ao acesso às tecnologias para produzir as mesmas.

2 Thousand tonnes of oil equivalent.

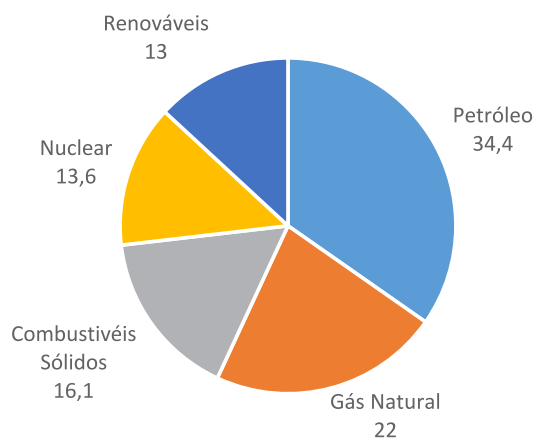
Gráfico 2 – Produção Primária de Energias Renováveis na UE-28, por fonte, em 2015 (%)



Fonte: Eurostat (2017a).

Em 2015, 72,5% do consumo interno bruto da UE foi proveniente de recursos fósseis. O petróleo continuou a dominar com 34,4%, seguido do gás natural (22%) e dos combustíveis sólidos (16,1%). A energia nuclear e as renováveis contribuíram para 26,6% do consumo (ver gráfico 3). O gás natural e a energia renovável são os recursos que mais têm aumentado ao longo dos anos a sua percentagem no consumo, ao contrário dos combustíveis sólidos que têm vindo a diminuir (Eurostat, 2017).

Gráfico 3 – Consumo de energia na UE-28, por fonte, em 2015 (%)

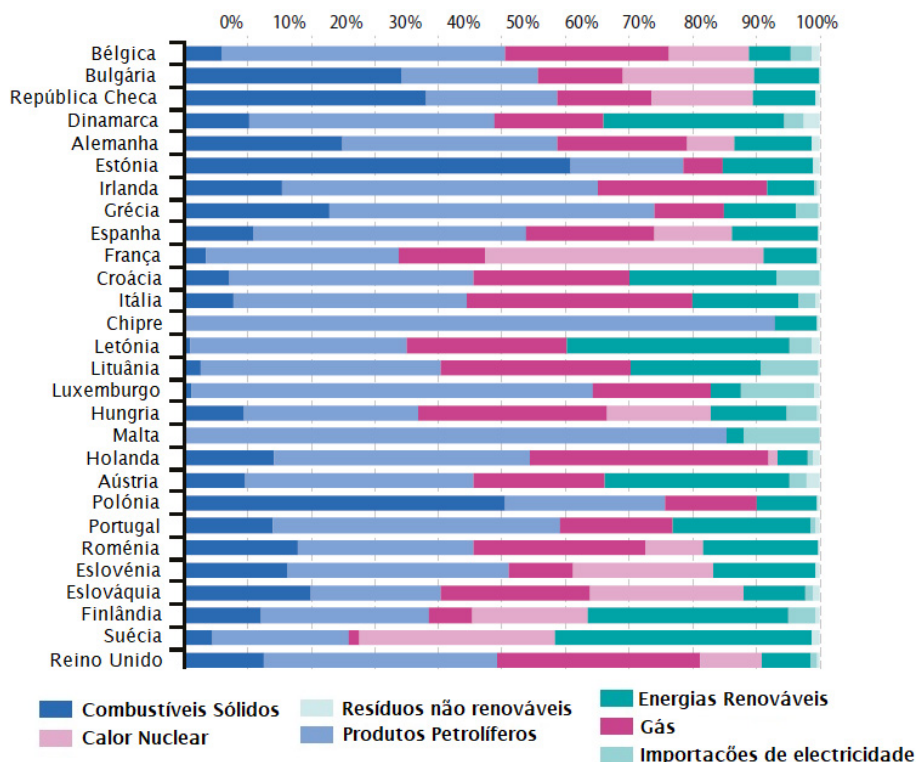


Fonte: Eurostat (2017).

Embora os combustíveis fósseis predominem na UE, a percentagem das fontes energéticas no consumo interno bruto dos Estados-membros é bastante diversa. Em

países como a Polónia e a Estónia, os combustíveis sólidos representam mais de 50% do seu consumo interno bruto, enquanto que países como a Letónia e o Luxemburgo a percentagem está abaixo dos 2%, e em países como o Chipre ou Malta nem fazem parte do seu consumo. Por outro lado, esses são extremamente dependentes do petróleo. 92,8% do consumo interno bruto do Chipre é proveniente de produtos petrolíferos, no caso de Malta o valor situa-se nos 85,4%. É na Suécia que a percentagem de combustíveis fósseis no consumo interno bruto é menor, com apenas 27,6%. Na Finlândia e em França a percentagem está abaixo dos 50%, com 45,3% e 47,3% respetivamente. Por outro lado, França é o país que mais se destaca pelo uso de energia nuclear (43,7%). Na Finlândia e na Suécia a energia nuclear ocupa também um lugar importante, ao contrário do gás natural que tem pouca relevância, especialmente na Suécia. As energias renováveis ocupam, ainda, um lugar menor no consumo dos países europeus, à exceção de países como a Suécia, a Áustria, a Letónia, a Finlândia e a Dinamarca onde já têm um grande destaque (ver gráfico 4) (Eurostat, 2017).

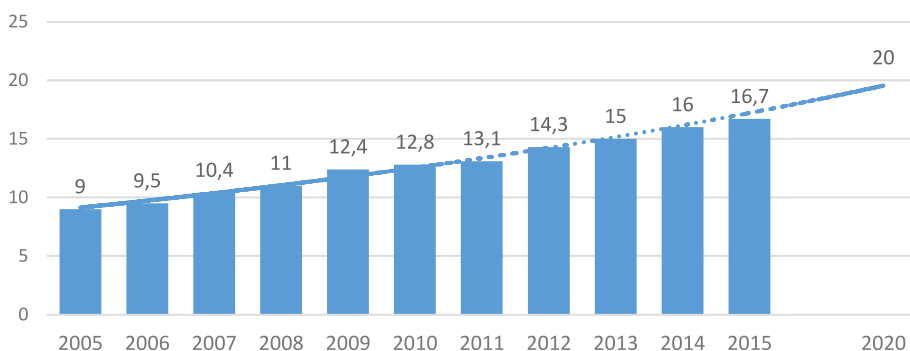
Gráfico 4 – Percentagem das fontes de energia no consumo interno bruto, por Estado-membro, em 2015



Fonte: Eurostat (2017).

Não obstante, a UE tem feito progressos significativos no que se refere ao consumo de energias renováveis. Em 2015, a percentagem de fontes renováveis de energia no consumo final bruto de energia foi de 16,7%. A UE estabeleceu como meta para 2020, no âmbito dos seus objetivos de desenvolvimento sustentável, atingir 20% de renováveis no seu consumo final bruto. Em dez anos, a percentagem de renováveis aumentou 7,7% (ver gráfico 5) (Eurostat, 2017). A Suécia que apresenta uma melhor percentagem de renováveis no seu consumo final bruto com 53,9%. Seguem-se a Finlândia com 39,3%, Letónia (37,6%), Áustria (33%) e Dinamarca (30,8%) (Eurostat, 2017b).

Gráfico 5 – Percentagem de energias renováveis no consumo final bruto da UE-28, em 2015 e meta para 2020



Fonte: Eurostat (2017).

Considerando os níveis de produção da energia da UE e as suas necessidades de consumo, esta é fortemente dependente das importações de energia. Em 2015, a União Europeia teve uma dependência energética no total de 54%. No entanto a dependência energética no seio da UE é bastante díspar. O Chipre foi o país com o nível mais alto de dependência, com 97,7%, seguido por Malta (97,3%), Luxemburgo (95,9%), Irlanda (88,7%) e Bélgica com 84,3%. Por outro lado, a Estónia é o país que melhor se posiciona relativamente à dependência energética, com apenas 7,4%, seguido da Dinamarca com 13,1%, Roménia (17,1%), Polónia (29,3%) e Suécia (30,1%) (Eurostat, 2016).

A UE é especialmente dependente da importação de combustíveis fósseis. Em 2015, a dependência situou-se nos 42,8%, um valor inferior ao ano de 2014 (45,7%), no entanto superior a anos anteriores. Relativamente ao petróleo, a sua dependência é excessivamente elevada, com 88,8%, o valor mais alto dos últimos anos. Quanto ao gás natural, o valor é igualmente o mais alto dos últimos anos, com 69,1% de dependência das importações (Eurostat, 2017).

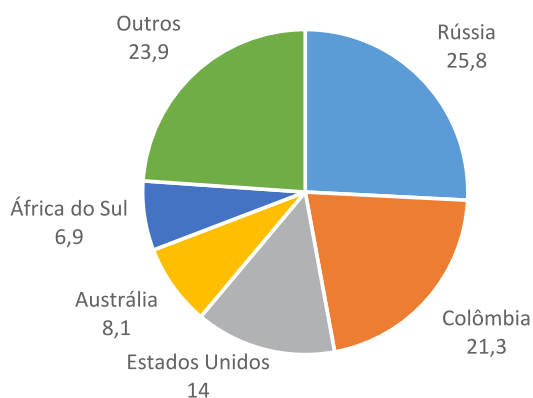
Gráfico 6 – Dependência energética nos Estados-membros da UE-28, em 2015 (%)



Fonte: Eurostat (2016).

A UE é então um grande importador de recursos energético de forma a satisfazer as suas necessidades, sendo que a Rússia é a sua principal fonte de abastecimento. Em 2015, 25,8% dos combustíveis sólidos foram provenientes da Rússia, seguindo-se a Colômbia com 21,3% e os Estados Unidos com 14% (Eurostat, 2017).

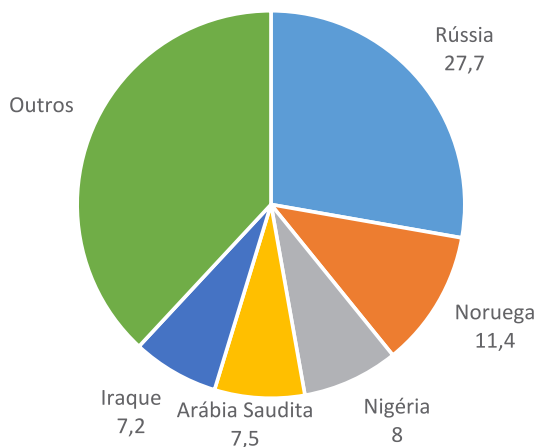
Gráfico 7 – Origem das importações de combustíveis sólidos da UE-28, em 2015 (%)



Fonte: Eurostat (2017).

No que diz respeito ao petróleo bruto, a Rússia destaca-se com 27,7%. A Noruega é o segundo principal exportador, mas com apenas 11,4%, seguindo-se a Nigéria e a Arábia Saudita (Eurostat, 2017).

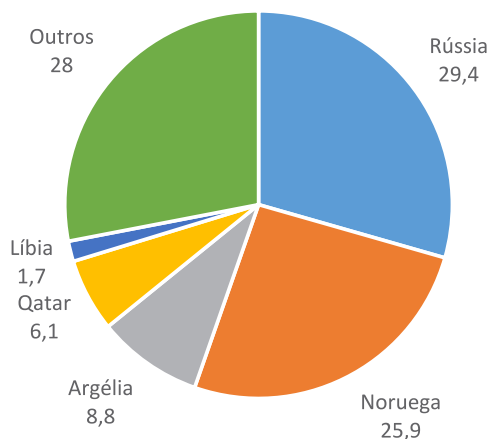
Gráfico 8 – Origem das importações de petróleo bruto da UE-28, em 2015 (%)



Fonte: Eurostat (2017).

No sector do gás natural, a Rússia mantém-se a principal origem das importações europeias, com 29,4% em 2015, seguida de perto pela Noruega com 25,9%. Ou seja, estes dois países juntos contribuíram para mais de metade das importações de gás natural da UE, o que representa uma forte dependência em apenas dois fornecedores. A Argélia (8,8%) e o Qatar (6,1%) são, no entanto, também importantes exportadores de gás para o mercado europeu (Eurostat, 2017).

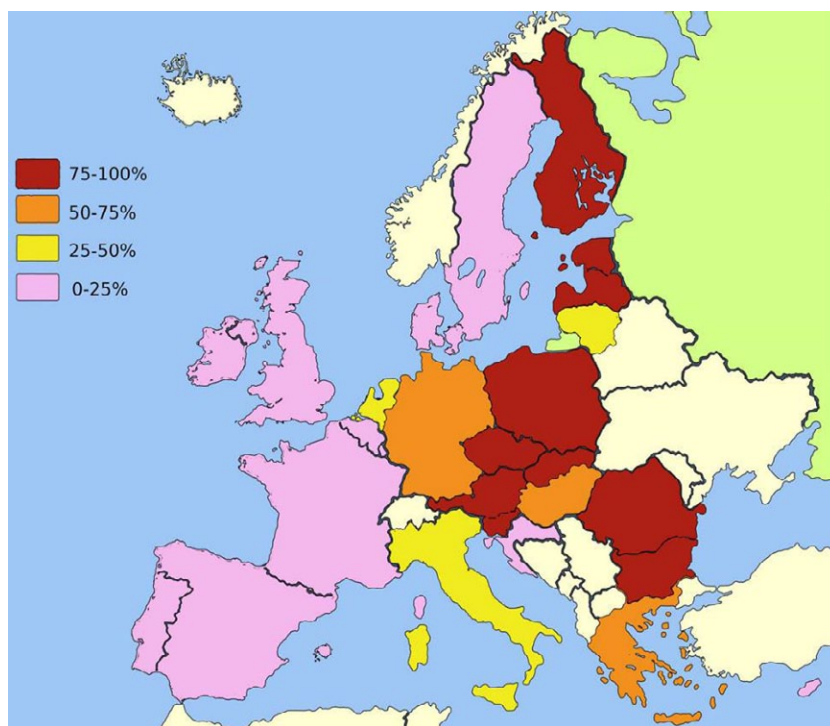
Gráfico 9 – Origem das importações de gás natural da UE-28, em 2015 (%)



Fonte: Eurostat (2017).

Contudo, esta dependência varia bastante no interior dos Estados-membros. Os países como a Bulgária, República Checa, Áustria, Polónia, Roménia, Eslovénia e Eslováquia são os países que mais dependem das importações russas de gás natural, com uma dependência entre os 75% e os 100%. Sendo uma dependência quase total do gás russo, nestes países as preocupações de segurança energética e segurança de abastecimento são mais acentuadas. A Alemanha e a Grécia são também dois países europeus que dependem fortemente do gás russo, entre 50% a 75%. Países como a Itália e a Lituânia, dependem entre 25% a 50%. Por outro lado, países como Portugal e Espanha não dependem do gás russo, ou apresentam um nível bastante baixo de dependência, como a França (Eurostat, 2017c).

Mapa 1 – Percentagem de gás natural russo nas importações dos Estados-membros da UE-28, em 2016 (%)



Fonte: Eurostat (2017c).

3. A Segurança Energética Europeia: Desafios e Estratégia de Diversificação

A segurança energética é uma componente essencial da segurança. Porém, não há um consenso quanto à definição do seu conceito. Este pode variar segundo o ator que o

define e as variantes que o mesmo tem em consideração. A Agência Internacional de Energia (AIE), a organização pioneira nas questões de segurança energética, define-a como “a disponibilidade ininterrupta de recursos energéticos a um preço acessível” (IEA, 2018). Fernandes (2017, p. 66) considera que o significado do conceito pode variar de acordo com os recursos energéticos, a localização geográfica, o sistema político, a economia e as relações externas dos próprios países. Embora com diferentes riscos e ameaças associados, a segurança energética é parte integrante quer dos países consumidores, quer dos países produtores. Na estratégia energética da UE, estabelecida em 2014, esta defende que para reforçar a segurança energética é necessária uma abordagem coletiva, promovida por um mercado interno funcional e uma maior cooperação a nível regional e europeu (Comissão Europeia, 2014, p. 3).

Considerando o panorama energético europeu apresentado no ponto anterior, a dependência energética da UE tem-se demonstrado um dos maiores desafios à sua segurança energética. Essa dependência agrava-se pelo facto de muitos países dependerem excessivamente de um número bastante reduzido de fornecedores energéticos. Os recursos russos, em especial o gás natural, têm um grande peso no mercado energético europeu, o que, especialmente após a crise da Ucrânia de 2014, alarmou a União Europeia para os riscos acrescidos à sua segurança energética. Esta forte dependência deixa os países europeus bastante vulneráveis a disrupções no abastecimento, quer por motivos políticos, comerciais ou técnicos, que teriam fortes impactos na sua segurança energética (European Commission, 2018).

A Comissão Europeia estabeleceu uma lista de dez prioridades, entre as quais a União da Energia e Clima. Nesta área, foram definidos vários objetivos a concretizar, entre os quais “diversificar as fontes energéticas para que a Europa possa recorrer rapidamente a outros canais de aprovisionamento caso os custos financeiros ou políticos das importações de leste se tornem demasiado elevados” e “ajudar os países da UE a reduzir a dependência das importações de energia” (Comissão Europeia, 2018). Eiras (2011, p. 18) considera que “a diversificação é o princípio fundamental da segurança energética tanto para o petróleo como para o gás natural”. Também a estratégia energética europeia de 2014, enumera como um dos pilares fundamentais a “diversificação das fontes externas e das respetivas infraestruturas” (Comissão Europeia, 2014, p. 4).

As preocupações com a sua segurança energética levaram a União Europeia a criar medidas com vista a aumentar a interligação do mercado energético europeu, melhorar a sua rede de abastecimento, diversificar a origem das importações energéticas e aumentar a segurança das suas rotas de abastecimento. No entanto, existe uma grande necessidade de construir novas infraestruturas energéticas que possibilitem a concretização de novas rotas de abastecimento, provenientes de regiões como o Cáspio e o Mediterrâneo.

4. Projetos de Interesse Comum

A necessidade de investimentos em infraestruturas energéticas, levou a UE a propor, em 2011, uma regulamentação para as infraestruturas da Rede Transeuropeia para a Energia – Trans-European Networks for Energy (TEN-E) –, que tem como objetivo

conectar as redes energéticas europeias através uma maior interligação entre as infraestruturas energéticas dos países Europeus (Comissão Europeia, 2015). A regulamentação para a TEN-E, que foi adotada em 2013, identifica nove corredores e três áreas temáticas prioritárias. As três áreas dizem respeito a: (1) implementação de redes inteligentes que integrem as energias renováveis; (2) corredores de energia elétrica, facilitando a sua transportação; e (3) o desenvolvimento de infraestruturas para o transporte de dióxido de carbono (CO₂). Os corredores prioritários dividem-se em:

- (a) Eletricidade: uma rede *offshore* nos Mares do Norte (NSOG); interligações elétricas de norte a sul da Europa Ocidental (NSI West Electricity); plano de interligação do mercado energético de eletricidade do Báltico (BEMIP Electricity);
- (b) Petróleo: ligações para o abastecimento de petróleo na Europa Central e Oriental (OSC);
- (c) Gás: interligações de gás de norte a sul da Europa Ocidental (NSI West Gas); interligações de gás de norte a sul da Europa de Leste e Balcãs (NSI East Gas); Corredor de Gás Meridional (SGC); plano de interligação do mercado energético de gás do Báltico (BEMIP Gas) (European Commission, 2018c).

A regulamentação para a TEN-E fornecem uma visão estratégica a longo prazo e introduziram uma lista de projetos de infraestruturas energéticas, designados como PIC. Estes projetos tem como objetivo principal conectar a rede europeia de energia e ajudar a criar um mercado energético integrado na UE. Os PIC são um conjunto de infraestruturas importantes para garantir e melhorar a segurança energética europeia e a segurança de abastecimento. Estes projetos são sobretudo transfronteiriços e pretendem conectar os sistemas energéticos europeus, criando uma rede energética mais solidificada. Os projetos estão enquadrados nos objetivos do Acordo de Paris, de forma a conseguir energia acessível, segura e sustentável para os cidadãos europeus.

Os projetos são propostos pelas entidades promotoras e, seguidamente, avaliados por grupos regionais que incluem: (1) representantes dos Estados-membros; (2) representantes da Comissão; (3) operadores de redes de transmissão (TSOs, ENTSOG e ENTSO-E); (4) entidades promotoras de projetos; e (5) autoridades reguladoras nacionais, incluindo a Agência de Cooperação de Reguladores de Energia (ACER). Esta última é responsável por avaliar se os projetos de eletricidade e gás estão em conformidade com os critérios definidos pelos PIC e a sua importância para a UE. Já a Comissão avalia os projetos relacionados com o abastecimento de petróleo (European Commission, 2018a). Os PIC são selecionados com base nos seguintes critérios: (1) ter um impacto significativo em pelo menos dois países da UE; (2) melhorar a integração do mercado e contribuir para a integração das redes energéticas dos Estados-membros; (3) aumentar a concorrência nos mercados e a segurança energética, através da diversificação das fontes de abastecimento; (4) aumentar a segurança de abastecimento; e (5) contribuir para os objetivos da UE na área da energia e do clima, facilitando a integração crescente de energia renovável proveniente de várias fontes (European Commission, 2018a). Sendo que, é dada preferência a projetos enquadrados nos corredores prioritários identificados anteriormente. Após a avaliação dos critérios, a Comissão adota uma

lista com os projetos selecionados, a qual é apresentada ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que têm dois meses para se opor à lista ou pedir uma extensão de dois meses para oficializar a sua posição, mas sem a possibilidade de solicitar alterações. Após esse período, caso a lista não seja rejeita, passa a entrar em vigor (European Commission, 2018a).

A regulamentação da TEN-E beneficia os PIC através da facilitação de um planeamento e concessão de licenças acelerados, melhores condições regulatórias e menores custos administrativos devido à aceleração da avaliação ambiental, maior transparência e participação pública através de consultas públicas e maior visibilidade para potenciais investidores, possibilidade de solicitar o financiamento do Community Connecting Europe (CEF) (European Commission, 2017), ao qual os PIC têm acesso a um total de 5,35 mil milhões de euros. O CEF é um fundo da UE, de 30 mil milhões de euros, cujo propósito é impulsionar a energia, os transportes e as infraestruturas digitais entre 2014 e 2020 (European Commission, 2018a).

Tendo em consideração as alterações nas dinâmicas dos mercados energéticos, assim como nas políticas energéticas dos Estados-membros e inclusive fora da UE e, conseqüentemente, dos interesses da União, a lista de infraestruturas é atualizada a cada dois anos (European Commission, 2018a). A primeira lista foi publicada em 2013 e continha um total de 248 projetos, já a segunda, publicada em 2015, apresentava 195 projetos (European Commission, 2017). Já foram concluídos e/ou prevê-se que fiquem operacionais até ao final de 2018 cerca de 30 projetos (Comissão Europeia, 2017). A terceira lista, publicada em 2017, reduziu o número para 173 projetos (European Commission, 2017). Dos quais 106 são projetos de transporte e armazenamento de eletricidade, 53 projetos de gás, 6 projetos de petróleo, 4 projetos de concretização de redes inteligentes, e 4 projetos de redes transfronteiriças de dióxido de carbono (European Commission, 2017). Dos 173 projetos, prevê-se que 47 projetos estejam concluídos até 2020 (Comissão Europeia, 2017).

Os projetos relativos ao gás natural têm como objetivos acabar com o “isolamento energético da região oriental do mar Báltico, melhorar a segurança do fornecimento na região da Europa Central e do Sudeste e integrar a Península Ibérica no mercado europeu da energia” (Comissão Europeia, 2017, p. 11). Com base na mais recente lista de Projetos de Interesse Comum, foram selecionados dois projetos para serem analisados neste artigo: o corredor de Gás Meridional e o EastMed. Estes projetos foram escolhidos por serem considerados projetos de grandes dimensões, com potencial para mudar significativamente o mercado energético europeu, contribuindo para a sua diversificação.

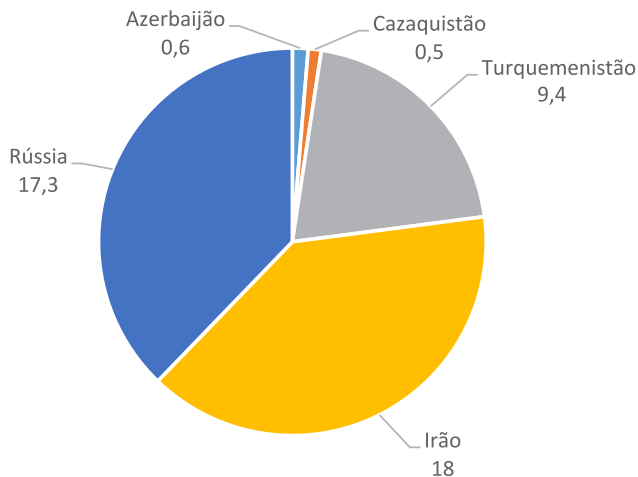
4.1. Corredor de Gás Meridional

Um dos nove corredores identificados pela regulamentação para a TEN-E como prioritário é o corredor de Gás Meridional, que tem sido promovido pela União Europeia como dos projetos de interesse comum que é fundamental para garantir a segurança energética europeia e melhorar a segurança de abastecimento. Este corredor permitirá o

acesso do mercado energético Europeu a recursos existentes na região do mar do Cáspio, proporcionando uma nova fonte de aprovisionamento de gás natural para a Europa e diminuindo os riscos de segurança energética associados à grande dependência energética e pouca diversidade de fontes de abastecimento.

A região do Cáspio tem uma grande importância para os atores extrarregionais, quer pela sua posição geoestratégica, “no *heartland* do continente euro-asiático e nas rotas tradicionais de comércio entre a Europa e a Ásia”, quer pelo potencial das suas reservas energéticas (Fernandes, 2015, p. 90). No final de 2016, a região do Cáspio detinha 45,8% das reservas mundiais de gás natural, e representou 25% da produção mundial de gás natural, sendo que a esmagadora maioria da produção foi proveniente da Rússia, com 16,7%, em comparação com o Azerbaijão que produziu 0,5% (BP, 2017). É, naturalmente, uma região com grandes potencialidades para a exploração de gás caso sejam feitos os investimentos de capitais, de tecnologias e de infraestruturas necessários. Contudo, e apesar dos potenciais energéticos do Cáspio, é também uma região com alguma instabilidade. Fernandes (2015, p. 92) considera que a região enfrenta desafios quer em termos geológicos, quer em termos securitários causados, entre outros motivos, por disputas jurídicas sobre a região, que podem condicionar a estratégia europeia para diversificar o seu mercado energético.

Gráfico 10 – Reservas de gás natural na região do Cáspio, em 2016 (%)



Fonte: BP (2017).

O corredor de Gás Meridional é um ambicioso projeto que engloba vários PIC e que representa um investimento de cerca de 50 mil milhões de dólares (TAP, 2017). O conjunto de infraestruturas estende-se ao longo de 3,5000 quilómetros (km) e envolve diferentes países e empresas (BP, 2017a). Inicialmente, entre 2019 e 2020, espera-se que transporte cerca de 10bcm de gás. No entanto, a UE prevê aumentar essa capacidade para

80 a 100bcm de gás por ano (European Commission, 2017b). O gás transportado pelo corredor de Gás Meridional será proveniente do campo Shah Deniz, no Azerbaijão. Este campo produz aproximadamente 9bcm de gás por ano, aos quais se pretende adicionar uma capacidade 16bcm por ano com a exploração do Shah Deniz 2 (BP, 2018). Atualmente este campo transporta gás para o mercado georgiano e turco através do gasoduto do Cáucaso do Sul, que tem início do terminal Sangachal, no Azerbaijão, perfazendo um total de 691 km. Para que este gás seja transportado e chegue até à Europa é necessário no entanto o desenvolvimento de três projetos: (1) a expansão do gasoduto do Cáucaso do Sul (SCPX); (2) o gasoduto Trans Anatoliano (TANAP); e (3) o gasoduto Transadriático (TAP).

A expansão do gasoduto do Cáucaso do Sul tem como objetivo criar um gasoduto paralelo, que transporte o gás natural do campo de Shah Deniz 1 e 2, desde o Azerbaijão até à fronteira da Geórgia com a Turquia. Prevê-se que este projeto aumente a capacidade dos volumes de gás exportadores para 20bcm ao ano. Deste projeto fazem parte várias empresas, nomeadamente: BP (28,8%), AzSD (10%), SGC Upstream (6,7%), Petronas (15,5%), Lukoil (10%), NICO (10%) e TPAO (19%). A expansão engloba também a criação de duas novas estações de compressão na Geórgia (BP, 2018a). A construção da primeira estação de compressão já foi concluída e prepara-se agora conclusão da construção da segunda estação de compressão na Geórgia (Azernews, 2017). No total, o projeto está 98% concluído, e espera-se que esteja operacional em junho de 2018 (Enka, 2018).

Na fronteira da Geórgia-Turquia este projeto será interligado com o TANAP, que a partir daí transportará o gás ao longo da Turquia até à fronteira com a Grécia, num total de 1.850 km (TANAP, 2017a). Inicialmente, o TANAP terá uma capacidade para transportar 16bcm ao ano, prevendo-se posteriormente o aumento dessa capacidade para 25bcm e 31bcm com investimentos adicionais (TANAP, 2017). Os acionistas do projeto são a SGC (58%) do Azerbaijão, a turca BOTAS (30%) e a BP (12%). A construção teve início em 2015 e prevê-se que fique operacional em 2018 (Hydrocarbons-Technology, 2018). A construção, que teve início em 2015, está cerca de 91% concluída e prevê-se ficar operacional em junho de 2018, com a primeira entrega de gás à Turquia (Azernews, 2018).

É na fronteira da Grécia com a Turquia que o TANAP irá interligar-se com o TAP, que, por sua vez, transportará o gás desde a Grécia, através da Albânia, atravessando o Mar Adriático até à costa do sul de Itália, num total de 878 km (TAP, 2018). A sua capacidade inicial será de 10bcm de gás por ano, mas espera-se que com a adição de mais duas estações de compressão, a capacidade ultrapasse os 20bcm (TAP, 2018b). Da participação no projeto fazem parte a BP (20%), SOCAR (20%), Snam (20%), Fluxys (19%), Enagás (16%) e Axpo (5%). Dois terços da construção do gasoduto já estão concluídos e prevê-se entrar em funcionamento no início de 2020 com os primeiros fornecimentos de gás proveniente do Azerbaijão para a Europa (TAP, 2018a).

Mapa 2 – Corredor de Gás Meridional



Fonte: BP (2018).

Está também previsto o desenvolvimento de outros PIC que beneficiarão do corredor de Gás Meridional, como é o caso da interligação entre a Grécia e a Bulgária é outro projeto de interesse comum que permitirá o transporte de gás para países do Sudeste Europeu, como a Romênia, Hungria e Eslováquia, particularmente vulneráveis devido à sua dependência do gás natural russo (European Commission, 2017c). Espera-se que esta interligação, que tem início previsto para 2018, esteja operacional em 2020. Inicialmente prevê-se que a interligação tenha uma capacidade de 3bcm de gás por ano, que será aumentada para 5bcm no futuro (IGI-Poseidon, 2018a). O corredor de Gás Meridional pode ainda ser expandido no decorrer do desenvolvimento do gasoduto Transcaspiano (TCP), que ligaria o Turquemenistão ao Azerbaijão e faz parte dos projetos de interesse comum da UE (European Commission, 2017).

O corredor de gás é um projeto complexo que implica grandes investimentos e uma excelente coordenação dos mais diversos atores. Fernandes (2015, p. 89) considera que todos os intervenientes do corredor de Gás Meridional obterão resultados positivos. No caso dos exportadores este projeto irá diversificar os seus importadores e as suas rotas de exportação, o que, conseqüentemente, melhorará a sua segurança energética. Para os países de trânsito como a Geórgia, Turquia, Grécia e Itália, o projeto trará benefícios económicos, provenientes das *royalties*, assim como também potenciará novos empregos. E para os consumidores será fundamental para alcançar o objetivo de diversificar as origens do fornecimento energético.

4.2. EastMed

A região do Mediterrâneo está a emergir como um importante produtor de gás natural e, conseqüentemente, pode tornar-se uma região estratégica para a UE diversificar as suas fontes de abastecimento. Em 2010, foi descoberto ao largo da costa de Israel o reservatório *Leviathan*, cujas reservas se estimam ter cerca de 18 tcf (trillion cubic feet) de gás natural (Offshore-Technology, 2018). Recentemente, estimou-se que as reservas do campo de gás Tamar terão cerca de 11 tcf de gás natural (Reuters, 2017). No Chipre, foi descoberta, em 2011, o campo de gás *Aphrodite*, que terá entre 120 a 129 bcm de gás natural. Recentemente, a ENI e a Total descobriram uma coluna de gás estendida com excelentes características de reservatório, ao qual designaram *Calypto 1*. Embora precise de estudos adicionais, esta pode vir a ser uma descoberta importante para a exploração de gás no Chipre, uma vez que esta localiza-se a 80 km do campo egípcio Zohr, o maior campo de gás natural do Mediterrâneo, descoberto em 2015, e confirma assim a sua extensão (Paraskova, 2018) (ENI, 2018).

Mapa 3 – Projeto de Interesse Comum – EastMed



Fonte: Edison (2017).

Considerando os potenciais energéticos da região do Mediterrâneo, a União Europeia definiu, em 2015, o EastMed como um dos projetos de interesse comum. O EastMed tem como objetivo transportar gás natural do Mediterrâneo Oriental para a Grécia. O projeto está a ser desenvolvido pela IGI-Poseidon e representa um investimento de 6 mil milhões de euros e estende-se ao longo de 2.000 km (1.3000 km offshore e 600 km onshore). No início prevê-se que transporte 10 bcm de gás por ano (Zahr, 2017). O projeto está dividido em quatro partes: (1) 200 km de gasoduto *offshore* desde o gás no Mediterrâneo até ao Chipre; (2) 700 km de gasoduto *offshore* desde o Chipre até à Grécia;

(3) 400 km de gasoduto *offshore* desde Creta até Peloponeso, no sul da Grécia; (4) 600 km de gasoduto *onshore* desde Peloponeso até à Grécia Ocidental. Os estudos levados a cabo pela IGI-Poseidon entre 2015 e 2016, confirmaram que o projeto tecnicamente e economicamente viável. A empresa estima que as recentes descobertas da região do Mediterrâneo suportem aproximadamente 30bcm por ano das exportações no mercado energético global, sem considerar as futuras descobertas provenientes da exploração da região. Nesse momento, o desenvolvimento do projeto foca-se na pesquisa marítima ao longo da costa, de forma a preparar as propostas para iniciar a fase de desenvolvimento para alcançar a decisão de investimento (IGI-Poseidon, 2018).

Posteriormente, o EastMed fará ligação com outro importante projeto de interesse comum – o gasoduto *offshore* Poseidon, que recebeu um financiamento da UE de aproximadamente 9 milhões de euros (IGI-Poseidon, 2018c). Este transportará gás da Grécia para a Itália, ao longo de 207 km e terá uma capacidade de transporte estimada em 20bcm de gás natural por ano (IGI-Poseidon, 2018c). Nessa sequência, serão reforçadas as capacidades de transmissão na Itália de forma a garantir uma solução integrada de transmissão que permita à União Europeia receber gás natural proveniente do EastMed (European Commission, 2017). Atualmente o projeto já obteve as licenças necessárias em Itália e está a finalizar o processo na Grécia, encontrando-se pronto para a decisão final de investimento (IGI-Poseidon, 2018b). Este projeto é essencial para sucesso do gás natural do EastMed no mercado energético europeu, promovendo a diversificação e contribuindo para um mercado energético mais flexível e competitivo.

Mapa 4 – Gasoduto Poseidon



Fonte: Edison (2017a).

O Comissário Europeu para o Clima e Energia, Miguel Arias Cañete, expressou o seu apoio à construção do EastMed e defende que “nas próximas décadas, os fluxos de gás da região do Mediterrâneo Oriental desempenharão um papel vital na segurança energética da União Europeia” (European Commission, 2017a). Este é um projeto importante pois poderá (1) reforçar a segurança de abastecimento da UE; (2) desenvolver os recursos nas reservas de gás *offshore* do Chipre e da Grécia; e (3) promover o desenvolvimento de um *hub* de gás no Sul do Mediterrâneo (Edison, 2017). António Costa Silva considera muito importante o apoio da União Europeia ao EastMed “precisamente porque muitos destes países podem, através da economia, ultrapassar algumas das divergências políticas e criar um polo de riqueza no Mediterrâneo (Costa, 2018). Apesar das suas potencialidades para vir a ser uma fonte de diversificação importante relativamente ao gás russo, não se espera que os preços sejam tão competitivos (Zahr, 2017).

4. Conclusão

Enquanto grande consumidor de energia, a União Europeia tem como prioridade garantir a segurança energético dos seus Estados-membros. Porém, o seu panorama energético não é o mais favorável. A União Europeia possui poucas reservas energéticas e a sua produção tem vindo a diminuir consideravelmente, especialmente no que se refere à produção de gás natural e espera-se que a tendência continue. Por outro lado, prevê-se que o consumo de gás natural venha a aumentar, ao contrário do consumo de carvão e petróleo, por ser uma energia fóssil mais limpa. Consequentemente, a necessidade de importação de gás natural aumentará e, por conseguinte, a sua dependência energética, um dos principais desafios à segurança energética europeia. Como se verificou no primeiro ponto do artigo, a UE depende fortemente das importações de gás russo, e também do gás proveniente da Noruega. Tem então um leque muito pouco diversificado no que toca aos fornecedores energéticos, o que deixa a UE muito mais vulneráveis a disrupções energéticas que podem ter consequências gravíssimas para a segurança nacional dos Estados-membros.

Os dois grandes desafios da UE a nível energético – a dependência e a pouca diversificação dos fornecedores energéticos – levaram a União Europeia a desenvolver uma estratégia de longo prazo com base na diversificação. Relativamente à diversificação do seu *mix* energético, a UE tem feito progressos consideráveis na produção e incorporação das renováveis no seu consumo final bruto. Embora a tendência seja o aumento, as renováveis, por si só, não são suficientes para diminuir a importância dos combustíveis fósseis nos próximos anos. Assim sendo, é também imperativo desenvolver uma estratégia de diversificação dos fornecedores de combustíveis fósseis. No entanto, a rede energética europeia está pouco desenvolvida e integrada e, a nível externo, a UE depende fortemente de dois países de trânsito: a Ucrânia e a Bielorrússia, para fazer chegar o gás russo à União. Neste sentido, a UE concebeu uma estratégia, com a definição de projetos de interesse comum, que aposta essencialmente na construção de novas infraestruturas, quer a nível interno, quer no sentido de criar novas rotas de abastecimento. Os projetos

de interesse comum são essenciais para desenvolver o mercado energético europeu e criar os mecanismos necessários à diversificação.

O corredor de Gás Meridional é um dos maiores projetos energéticos da UE e revela grande importância devido, especialmente, à sua dimensão estratégica. Será uma nova rota de gás, independente da Rússia, que permitirá à União Europeia obter fornecimentos de novas fontes energéticas. Além disso, é um projeto que tem uma enorme capacidade de expansão, quer a nível europeu, quer na própria região do Cáspio, se ultrapassados alguns desafios. Por conseguinte, tem enormes potencialidades. O EastMed tem igualmente um forte potencial devido às reservas energéticas existentes na região do Mediterrâneo. Com o desenvolvimento destes projetos, países como a Itália, a Grécia e o Chipre desempenharão um novo papel no quadro energético europeu. Tendo em conta as dimensões destes dois projetos, estes poderão também abrir oportunidades de cooperação com os países da região noutras áreas para além da energia que poderão ser benéficas para ambas as partes. Por outro lado, estes projetos envolvem um grande número de atores, desde exportadores, países de trânsito e consumidores, o que poderá ser um desafio para garantir todos os interesses envolvidos.

Considerando que a diversificação é, à partida, um fator que aumenta a segurança energética. A realização destes dois projetos trará melhorias à segurança energética europeia, pois permitem a diversificação das fontes de aprovisionamento e aumentam a competitividade dos mercados, o que trará certamente uma nova dinâmica do mercado energético europeu e diminuirá as suas vulnerabilidades. Contudo, tal não implica obrigatoriamente uma redução muito significativa da dependência dos fornecimentos russos, uma vez que não se prevê que a capacidade de transporte e os preços praticados sejam suficientemente competitivos para o gás russo.

Referências

- Azernews, 2017. SCPX project: construction complete at majority of facilities in Georgia. Disponível em <https://www.azernews.az/oil_and_gas/124836.html> [Data de acesso 18 de fevereiro de 2018].
- Azernews, 2018. *TANAP general manager talks pipeline's construction process*. Disponível em <https://www.azernews.az/oil_and_gas/125059.html> [Data de acesso 20 de fevereiro de 2018].
- BP, 2017. *BP Statistical Review of World Energy June 2017*. Disponível em <<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>> [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- BP, 2017a. *The Southern Gas Corridor*. Disponível em <https://www.bp.com/en_az/caspian/operations/projects/Shahdeniz/SouthernCorridor.html> [Data de acesso 15 de fevereiro de 2018].
- BP, 2018. *Shah Deniz Stage 2*. Disponível em <https://www.bp.com/en_az/caspian/operations/projects/Shahdeniz/SDstage2.html> [Data de acesso 20 de outubro de 2017].
- BP, 2018a. *South Caucasus pipeline*. Disponível em <https://www.bp.com/en_az/caspian/operations/projects/pipelines/SCP.html> [Data de acesso 18 de fevereiro de 2018].

- Comissão Europeia, 2018. *União da Energia e Clima*. Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_pt> [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- Comissão Europeia, 2017. *Comunicação sobre o reforço das redes de energia da Europa*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0718&from=EN> [Data de acesso 7 de fevereiro de 2018].
- Comissão Europeia, 2015. *Comissão apresenta projetos de infraestruturas energéticas fundamentais para integrar os mercados da energia da Europa e diversificar as fontes*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6107_pt.htm [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- Comissão Europeia, 2014. *Estratégia europeia de segurança energética*. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>> [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- Costa, A., 2018. Entrevista António Costa Silva. *Público*. Disponível em <<https://www.publico.pt/2018/02/14/economia/entrevista/decidimos-nao-investir-mais-em-portugal-nao-vale-a-pena-1802692>> [Data de acesso 25 de fevereiro de 2018].
- Edison, 2017. *EastMed Pipeline*. Disponível em <<https://www.edison.it/en/eastmed-pipeline>> [Data de acesso 23 de fevereiro de 2018].
- Edison, 2017a. *Poseidon pipeline*. Disponível em <<https://www.edison.it/en/poseidon-pipeline>> [Data de acesso 23 de fevereiro de 2018].
- Eiras, R., 2011. “Os Desafios Estratégicos da Segurança Energética Europeia”. In: *Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e Espanha*. IDN Cadernos n° 4. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_4.pdf> [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- ENI, 2018. *Eni announces a gas discovery Offshore Cyprus*. Disponível em <https://www.eni.com/docs/en_IT/enicom/media/press-release/2018/02/PR_Eni_Cyprus_Calypto.pdf?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_detail_base%3BshZ6LH33QI.OcNdFrI.hiZ2A%3D%3D&licu=urn%3Ali%3Acontrol%3Ad_flagship3_detail_base-object> [Data de acesso 6 de março de 2018].
- Enka, 2018. *SCPX Project Progress as of early March 2018*. Disponível em <<http://www.enka.com/scpx-project-progress-early-march-2018/>> [Data de acesso 4 de março de 2018].
- European Commission, 2017. *Commission Delegated Regulation – amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest*. Disponível em https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/swd_accompanying_pci_list_final_2017_en.pdf [Data de acesso 7 de fevereiro de 2018].
- European Commission, 2017a. *Commissioner Arias Cañete in Israel for EastMed Energy Summit*. Disponível em <<https://ec.europa.eu/energy/en/news/commissioner-arias-ca%C3%B1ete-israel-eastmed-energy-summit>> [Data de acesso 22 de fevereiro de 2018].
- European Commission, 2017b. *Gas and oil supply routes*. Disponível em <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>> [Data de acesso 9 de fevereiro de 2018].
- European Commission, 2017c. *Project of Common Interest: Greece-Bulgaria Gas interconnector*. Disponível em <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_factsheet_igb_2017.pdf> [Data de acesso 8 de fevereiro de 2018].

- European Commission, 2018. *Energy Security Strategy*. Disponível em <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy>> [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- European Commission, 2018a. *Projects of Common Interest*. Disponível em <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>> [Data de acesso 6 de fevereiro de 2018].
- European Commission, 2018c. *Trans-European Networks for Energy*. Disponível em <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy> [Data de acesso 5 de fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2016. *Energy Dependence*. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_rd320&plugin=1> [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2017. *Energy, transport and environment indicators 2017 edition*. Disponível em <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-EN-N.pdf/18d1ecfd-acd8-4390-ade6-e1f858d746da>> [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2017a. *Estatísticas das energias renováveis*. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics/pt> [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2017b. *Eurostat factsheets: Energy, transport and environment indicators, 2017 edition*. Disponível em <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-FACT-SHEETS.pdf>>f [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2017c. *Share (%) of Russia in national extra-EU imports of each Member State, 2016, trade in value updated*. Disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_\(%25\)_of_Russia_in_national_extra-EU_imports_of_each_Member_State,_2016_trade_in_value_updated.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_(%25)_of_Russia_in_national_extra-EU_imports_of_each_Member_State,_2016_trade_in_value_updated.png) [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- Fernandes, C. 2017. “A Contribution to the Analysis of Energy Security”. In: C. Fernandes e T. Rodrigues, *Geopolitics of Energy and Energy Security*. IDN Cadernos n°24, pp. 61-79. Disponível em <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_24.pdf> [Data de acesso 1 de agosto de 2017].
- Fernandes, C., 2015. Potencialidades e Desafios da bacia do Cáspio para a Estratégia Europeia de Aprovisionamento: oportunidades para Portugal. *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 83-99.
- Hydrocarbons-Technology, 2018. *Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project (TANAP)*. Disponível em <<https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/trans-anatolian-natural-gas-pipeline-project-tanap/>> [Data de acesso 17 de fevereiro de 2018].
- IEA, 2018. *Energy Security*. Disponível em <<https://www.iea.org/topics/energysecurity/>> [Data de acesso 4 de fevereiro de 2018].
- IGI-Poseidon, 2018. *Eastmed*. Disponível em <<http://www.igi-poseidon.com/en/eastmed>> [Data de acesso 24 de fevereiro de 2018].
- IGI-Poseidon, 2018a. *IGB*. Disponível em <<http://www.igi-poseidon.com/en/igb>> [Data de acesso 17 de fevereiro de 2018].
- IGI-Poseidon, 2018b. *IGI Poseidon: Interconnector Greece – Italy Pipeline*. Disponível em <http://www.depa.gr/uploads/files/poseidon/Poseidon%20pipeline%20for%20PCIs_ENG_final.pdf> [Data de acesso 22 de fevereiro de 2018].

- IGI-Poseidon, 2018c. *Poseidon*. Disponível em <<http://www.igi-poseidon.com/en/poseidon>> [Data de acesso 23 de fevereiro de 2018].
- Offshore-Technology, 2018. *Leviathan Gas Field, Levantine Basin, Mediterranean Sea*. Disponível em <<https://www.offshore-technology.com/projects/leviathan-gas-field-levantine-israel/>> [Data de acesso 22 de fevereiro de 2018].
- Paraskova, T., 2018. *Eni, Total Make Promising Gas Discovery Offshore Cyprus*. Disponível em <<https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Eni-Total-Make-Promising-Gas-Discovery-Offshore-Cyprus.html>> [Data de acesso 22 de fevereiro de 2018].
- Reuters, 2017. *Partners in Israel's Tamar raise gas reserves estimate by 13 pct*. Disponível em <<https://www.reuters.com/article/israel-natgas/partners-in-israels-tamar-raise-gas-reserves-estimate-by-13-pct-idUSL8N1JT09K>> [Data de acesso 22 de fevereiro de 2018].
- TANAP, 2017. *The World's New Energy Source: TANAP*. Disponível em <http://www.tanap.com/content/file/whytanap_for_web_EN.pdf> [Data de acesso 20 de fevereiro de 2018].
- TANAP, 2017a. *Why TANAP?* Disponível em <<http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>> [Data de acesso 20 de fevereiro de 2018].
- TAP, 2018. *Trans Adriatic Pipeline route*. Disponível em <<https://www.tap-ag.com/the-pipeline/route-map>> [Data de acesso 2 de março de 2018].
- TAP, 2018a. *Trans Adriatic Pipeline is 2/3 Completed*. Disponível em <<https://www.tap-ag.com/news-and-events/2018/02/15/trans-adriatic-pipeline-is-23-completed>> [Data de acesso 4 de março de 2018].
- TAP, 2018b. *TAP at a glance*. Disponível em <<https://www.tap-ag.com/the-pipeline>> [Data de acesso 2 de março de 2018].
- Zahr, A., 2017. *Challenges of an East Med pipeline*. *Neftegaz*. Disponível em <<https://neftegaz.ru/en/analysis/view/8555-Challenges-of-an-East-Med-pipeline>> [Data de acesso 25 de fevereiro 2018].

Impacto do *Energiewende* Alemão na Europa: o Papel do Nord Stream 2 na Segurança Energética Europeia¹

Anna Momotova

1. Introdução

A segurança energética é um dos principais condutores do bem-estar e desenvolvimento económico de uma sociedade. Dado que as atividades relacionadas com a energia têm impactos ambientais significativos, é indispensável proporcionar um sistema energético que cubra as necessidades das economias e que, ao mesmo tempo, preserve o ambiente.

Mudanças estruturais fundamentais no setor de energia, chamadas transições de energia, ocorrem em todo o mundo cuja motivação, objetivos e prioridades de implementação diferem, mas partilham preocupações comuns. A segurança do abastecimento energético, o aumento da competitividade através da utilização de abordagens menos dispendiosas, e as preocupações ambientais são as principais questões no sector energético europeu.

A diversificação de tecnologias e recursos, agora aplicada no sector de energia, cria muitas oportunidades, mas a sua complexidade também conduz a maiores desafios. A necessidade de assegurar autonomia energética surge com a mesma importância que a promoção do equilíbrio financeiro e do crescimento económico, a autonomia alimentar, a gestão do envelhecimento e o aumento de eficácia do sistema de justiça, etc. Uma das principais problemáticas no que diz respeito a segurança energética é garantir o fluxo do petróleo e do gás indispensável para alimentar o funcionamento da economia dos países consumidores.

Em 2016, a procura de gás natural da OCDE foi 3,1% superior à do ano anterior. Na Europa da OCDE, onde o consumo aumentou 6,4%, o aumento foi concentrado nos maiores consumidores da região: Reino Unido (+9,6 Bcm), França (+5,1 Bcm), Alemanha (+4,8 Bcm) e Itália (+3,4 Bcm) (Eurostat, 2016). Uma coisa é clara, apesar da aposta crescente nas energias renováveis, este continua a ser um processo em curso e, para que os objetivos sejam cumpridos, é essencial garantir um provisionamento seguro de gás.

De dois em dois anos, a UE publica um relatório de progresso de energia renovável. O relatório de 2017 afirma que a UE como um todo conseguiu uma quota de 16% das energias renováveis em 2014 e uma participação estimada de 16,4% em 2015. A grande

¹ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do Projeto PTDC/IVC-CPO/1245/2014.

maioria dos países da UE está bem no caminho para alcançar seus objetivos vinculativos de 2020 para as energias renováveis.

Atualmente, quase 40% do gás consumido na UE provém da Rússia, tornando Moscovo o maior fornecedor, seguido de perto pela Noruega e Argélia. Embora muitas declarações políticas e diplomáticas sejam feitas em torno da diversificação, num contexto de várias crises graves envolvendo a Rússia, a exportação de gás siberiano para a Europa aumentou 8% em 2017 para um recorde de 195 bcm (Financial Times, 2018). Embora a Europa possua atualmente 208 bcm de capacidade de Gás Natural Liquefeito (GNL), apenas 51 bcm foram usados em 2016. A maior parte da sua capacidade não é utilizada devido aos preços mais competitivos do gás, muito mais baixos, vindo principalmente da Rússia. (Jordan, 2016). Em suma, para haver segurança energética é fundamental que o fornecimento energético seja acessível, competitivo, contínuo, seguro e em constante adaptação aos desafios insurgentes.

Os países tendem a adotar diferentes medidas de modo a garantir sua segurança energética e também a competitividade através das políticas energéticas que tornam os recursos tradicionais e renováveis disponíveis, constituindo uma base fundamental para o desenvolvimento e crescimento estável e pacífico de cada país. A maior parte dos países em desenvolvimento a nível global é altamente dependente de fontes externas de energia. Assim sendo, o principal objetivo tem sido garantir fontes seguras, a partir de uma rede diversificada, de obtenção dessa energia a fim de evitar escassez. Hoje, encontramos-nos perante um duplo desafio no âmbito da energia que é a segurança energética e as alterações climáticas. Como assegurar a primeira sem pôr ainda mais em causa a segunda?

Este artigo pretende, em primeira instância: (1) compreender o papel da Alemanha na segurança energética europeia; (2) refletir sobre o papel de *Energiewende* alemão e o seu impacto na Europa; (3) entender os efeitos da construção do Nord Stream 2 na segurança energética europeia.

2. Segurança Energética e Diplomacia Energética: Conceptualização

Para efeitos deste artigo, é importante conceptualizar os conceitos tratados no mesmo. A segurança energética é uma questão de grande importância para as comunidades em todo o mundo, devido à grande relação entre desenvolvimento social e disponibilidade de energia. A falta de uma oferta estável pode desencadear uma alta volatilidade dos preços da energia, gerando um impacto económico negativo para as comunidades. A indisponibilidade total da oferta poderia interromper completamente o desenvolvimento social e económico, trazendo grande instabilidade para o bem-estar geral da sociedade.

Especialistas apontam vários elementos para manter a segurança energética. Em primeiro lugar através do aumento da diversidade do armazenamento de energia (IIASA, 2012), proporcionando flexibilidade em caso de interrupção de uma fonte. Um segundo princípio é a resiliência, ou uma margem de segurança, incluindo a implementação de reservas estratégicas e estratégias complementares em caso de grandes interrupções. O terceiro princípio é garantir um fluxo de informação de alta qualidade sobre os mercados

mundiais e as perspectivas de energia para garantir um feedback constante sobre a rede (Yergin, 2006).

A Agência Internacional de Energia (IEA) define a segurança energética como “a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível” (IEA, 2017).

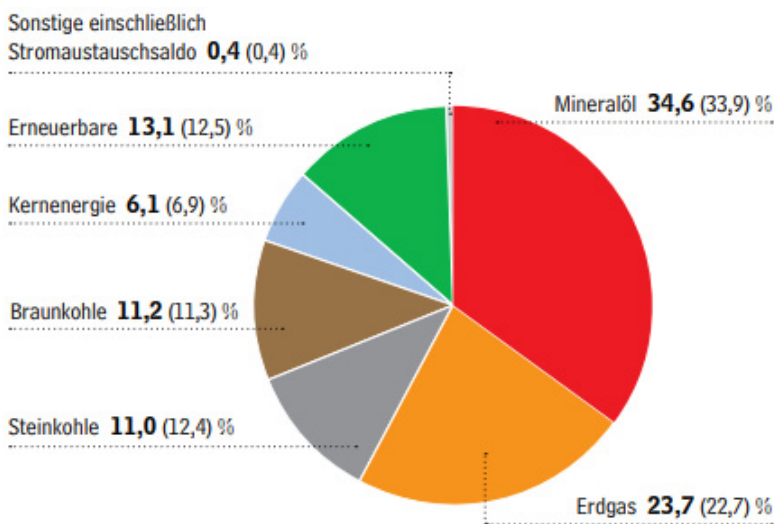
Quanto à diplomacia energética embora haja pouco consenso sobre a definição exata de diplomacia energética, vários estudiosos utilizam a definição de Goldthau (2010, p. 28) que define o conceito como: “o uso da política externa para garantir o acesso ao abastecimento de energia no exterior e promover a cooperação principalmente bilateral, isto é, do governo para o governo no setor da energia”.

De acordo com Goldthau (2010), os países importadores de energia utilizam a diplomacia para garantir o seu abastecimento energético, enquanto os países exportadores de energia usam-na para fortalecer o seu acesso a mercados e/ou reservas. Assim, para alcançar a segurança energética, os governos cooperam de modo a obter produção e uso sustentável de energia.

3. Sector Energético da Alemanha

Através do gráfico 1 podemos observar as diferentes fontes de energia que compõem o *mix* nacional de energia da Alemanha. O petróleo e o gás traduzem-se em praticamente 60% do consumo em 2017, porém as energias renováveis aumentaram a sua quota comparativamente a anos anteriores. Carvão e lignite cobrem pouco mais de 1/5 do consumo total de energia.

Gráfico 1 – Consumo de energia primária na Alemanha em 2017

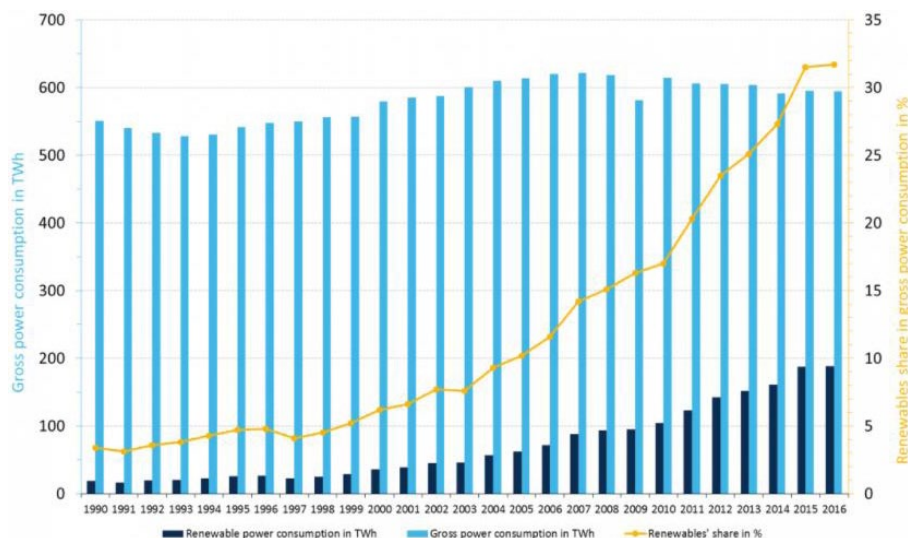


Fonte: Energiebilanzen (2017).

Legenda: óleo mineral (33,9%) gás natural (22,7%) renovável (12,5%) carvão (12,4%) lignite (11,3%) energia nuclear (6,9%) Outros (0,4%)

A Alemanha possui a maior central elétrica instalada na e, em 2016, foram geradas cerca de 648 terawatts-hora (TWh) de eletricidade, isto é, 648 bilhões de quilowatts-hora (kWh). Tendo em conta uma contribuição crescente das energias renováveis, a parcela da energia nuclear, do lignite e do carvão está a cair no *mix* energético alemão.

Gráfico 2 – Percentagem das energias renováveis no consumo bruto de energia na Alemanha entre 1990-2016



Fonte: Clean Energy Wire (2017).

Cerca de 1/4 da geração de eletricidade a nível global provém de instalações que usam energia renovável. A capacidade instalada das energias renováveis aumentou em todo o mundo em cerca de 9% em 2016, subindo para um total de 2.017 gigawatts (GW). Isso significa que, em 2016, mais capacidade de geração de eletricidade foi instalada na forma de instalações renováveis do que nas centrais convencionais. Em 2016, foram gerados 188 bilhões de quilowatts/hora de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, atingindo uma participação de 31,7% no consumo total de eletricidade bruta (Ministério da Economia e Tecnologia da Alemanha, 2017).

Em 2015, as energias renováveis cobriram quase 20% do consumo total de energia a nível global. O relatório também mostra que a ligação entre o crescimento económico e as emissões de carbono foi quebrada: as emissões de carbono permaneceram estáveis pelo terceiro ano consecutivo, enquanto o crescimento económico mundial fica em 3%. De acordo com a REN21, a expansão das energias renováveis tem sido um fator decisivo neste desenvolvimento por permitir, ao mesmo tempo, o crescimento em que reduz as emissões de carbono. No que diz respeito à capacidade instalada de energia fotovoltaica para a geração de eletricidade solar, a Alemanha possui a maior taxa *per capita*. Mais e mais

países estão a concentrar-se nas energias renováveis e, portanto, na sua maior sustentabilidade, segurança e independência de preços flutuantes de combustíveis fósseis no mercado mundial. A crescente procura internacional por tecnologias de energia renovável oferece grandes oportunidades, inclusive às empresas alemãs, que oferecem produtos e serviços inovadores e, muitas vezes, são líderes do mercado mundial. No entanto, a tendência para as energias renováveis também significa que a Alemanha precisa de fazer maiores esforços para expandir e integrar as energias renováveis se quiser continuar como precursor (REN21, 2017).

O *2030 Climate & Energy Framework* bem como outras propostas da Comissão Europeia no sentido de uma união energética são de importância estratégica crucial no âmbito das políticas climáticas e energéticas tanto europeias como nacionais e, conseqüentemente, essenciais para a implementação bem-sucedida das reformas energéticas pretendidas. É essencial que se caminhe em direção a soluções europeias uniformes por serem essenciais de modo a alcançar os objetivos de segurança energética, competitividade e mitigação da mudança climática à medida que a transição de energia está a progredir.

As energias renováveis já cobrem cerca de 1/3 do consumo de eletricidade na Alemanha (REN21, 2017). No entanto, quanto maior for a percentagem do fornecimento de eletricidade que deriva de fontes de energia dependentes do clima, como o vento e o sol, maiores são as flutuações na quantidade de energia produzida. No âmbito da transição energética, os mercados modernos visam enfrentar o desafio de garantir um abastecimento de eletricidade seguro, económico e compatível com o meio ambiente, quando uma grande proporção da energia deriva de fontes de energia renováveis.

A principal motivação para o *Energiewende* é combater a mudança climática. Até 2020, a Alemanha pretende reduzir as suas emissões de gases de efeito estufa em 40% abaixo dos níveis de produção de 1990, e espera obter uma redução de pelo menos 80% até 2050 (Eurostat, 2016). Em suma, a transição energética da Alemanha constitui um contributo histórico para o desenvolvimento de energia renovável. Através do *Energiewende*, a Alemanha concentra todos os esforços para que este seja bem-sucedido, e integrado na estratégia nacionalmente coerente.

3.1 *Energiewende*

Os sistemas energéticos em todo o mundo estão em transformação. Com a adoção dos Acordos de Paris, em dezembro de 2015, a base para a política climática internacional mudou drasticamente e a maneira mais eficiente de limitar o aquecimento global abaixo dos 2°C é se os sistemas de energia forem completamente descarbonizados a longo prazo. Conseqüentemente, a União Europeia traçou objetivos ambiciosos para avançar em direção a uma economia de baixo carbono e mercados de energia totalmente integrados. Em maio de 2016, os países do G7 reafirmaram, em Ise-Shima, Japão, que seria feito um esforço coletivo para a descarbonização dos seus sistemas energéticos.

A Alemanha tem um papel proeminente neste processo de transformação, tendo adotado um dos mais ambiciosos programas de transição energética de todas as nações industriais: o *Energiewende*. A *Energiewende* é uma estratégia alemã de longo prazo para a

energia e o clima, baseada no desenvolvimento de energia renovável e na melhoria da eficiência energética. Envolve uma transformação fundamental do sistema de energia da Alemanha, incluindo uma mudança do carvão e energia nuclear para energia renovável. Com esta estratégia a longo prazo – iniciado há uma década e revigorado após o acidente nuclear de Fukushima em 2011 – a Alemanha decidiu transformar o seu setor energético de modo a tornar-se cada vez mais eficiente em termos energéticos desempenhando um papel importante na proteção climática. O *Energiewende* é a resposta alemã à questão de como podemos tornar o provisionamento de energia seguro, acessível e sustentável (Agora Energiewende, 2018).

O *Energiewende* tem suas raízes na oposição pública à energia nuclear, no movimento de desenvolvimento sustentável e no apoio público à ação sobre mudanças climáticas. É impulsionado por quatro objetivos políticos principais: (1) combater a mudança climática através de uma redução das emissões de CO₂; (2) eliminar progressivamente a energia nuclear; (3) melhorar a segurança energética através de uma redução das importações de combustíveis fósseis e; (4) garantir a competitividade e crescimento industrial através de políticas industriais viradas para o desenvolvimento tecnológico, industrial e de criação de emprego (German Federal Foreign Office, 2018).

Este programa, para além de atenuar a dependência alemã das importações de petróleo e gás, promove a inovação, a abertura de novas oportunidades de investimento no setor energético, o que por sua vez levará à criação de mais empregos e à afirmação da Alemanha como local de negócios. Embora a abordagem alemã não seja única em todo o mundo, o impacto e o alcance do *Energiewende* são excepcionais e atraíram ampla atenção e debate na Europa mesmo fora dela.

O *National Action Plan on Energy Efficiency* (NAPE) representa a estratégia de eficiência energética do Governo Federal da Alemanha para o 18.º período legislativo. Com a NAPE, o Governo Federal Alemão destaca o papel da eficiência energética como o pilar da Transição de Energia, juntamente com a implantação das energias renováveis. Este plano de ação consiste em medidas imediatas, bem como em processos de trabalho a longo prazo e a implementação dessas medidas e processos contribuirá significativamente para atingir os objetivos nacionais de eficiência energética da Alemanha: 20% de redução de energia primária até 2020 e -50% até 2050 (German Federal Ministry of Economic Affairs and Energy, 2018).

A implementação dos Acordos de Paris contribuirá significativamente para a transformação do setor de energia (IEA, 2016). De acordo com analistas, limitações mais restritas às emissões resultarão num aumento das quotas de energia renovável e de gás natural, que é o combustível fóssil mais limpo.

A procura mundial de gás natural crescerá 50% nos próximos 25 anos, prevê a Agência Internacional de Energia (2016) em seu último *World Energy Outlook*. As médias anuais de crescimento do gás natural durante este período serão de 1,5%, o que é significativamente acima das taxas de crescimento esperadas para outros combustíveis fósseis. É fundamental entender o papel que gás natural desempenha na eficiência de projetos como *Energiewende* e qual é seu o impacto na União.

4. Segurança Energética da União Europeia

Este capítulo pretende analisar como é percecionada a segurança energética dentro da União Europeia e dos seus Estados-membros, aferir mudanças no sector energético europeu, entender o papel das energias renováveis no cenário europeu, bem como a necessidade das importações de gás natural para tornar a transição para as renováveis mais eficiente e segura.

O Parlamento Europeu, através da Diretiva das Energias Renováveis, estabeleceu que a UE deve fornecer 20% das suas necessidades energéticas totais com energias renováveis até 2020 (Parlamento Europeu, 2009) e 27% até 2030 (Comissão Europeia, 2015). Em 2016, a Comissão Europeia apresentou um novo pacote com medidas para que a UE permaneça competitiva na transição para a energia limpa, comprometendo-se a reduzir as suas emissões de CO₂ em 40% em comparação com os níveis de 1990. As iniciativas anteriores, em conjugação com a Estratégia de Segurança Energética, construíram um caminho para uma UE com segurança energética. O Serviço de Estatística da UE, o Eurostat, prevê que a parte global da energia produzida a partir de energias renováveis irá aumentar nos próximos anos. (Eurostat, 2016)

Segurança energética tem sido considerada uma questão prioritária na agenda da União Europeia e dos seus Estados-membros principalmente por causa do aumento da procura, aumento da dependência das importações de países europeus e das tensões geopolíticas. No contexto de mudança estrutural dos mercados, surge a necessidade de uma resposta regulatória adequada.

O sector energético europeu testemunhou uma continuação das principais tendências dos anos anteriores, mas também registou uma mudança significativa no contexto político. A agenda relativamente ao clima continua forte para os líderes da energia na Europa e mais forte ainda em comparação com a visão mundial sobre o impacto associado à questão. O aumento da quota de energias renováveis no setor elétrico pressionou a economia de energia, indicando que já estamos na transição energética levando-nos a novas tecnologias e modelos de negócios. No geral, existem mudanças significativas na União Europeia durante os últimos anos.

Em primeiro lugar, o aumento das preocupações sobre o aumento das tensões na UE está a tornar-se mais forte e é visto como um novo desafio para a liderança no sector da energia. A decisão dos eleitores do Reino Unido sobre o *Brexit* é apenas um exemplo da confiança que as instituições da UE e os governos nacionais perderam nos últimos anos. A crise económica e financeira em curso e a crescente pressão sobre os balanços bancários levaram muitos europeus à impressão de que os problemas não são realmente resolvidos. Esse cenário levou a um aumento claro de preocupações sobre a coesão da UE.

Em segundo lugar, as decisões relativamente ao *mix* de combustível na Europa levaram a algumas mudanças notáveis nas fontes de energia. Considerando que as questões climáticas e os subsídios para as energias renováveis foram o pontapé inicial para as mudanças, o desenvolvimento é igualmente impulsionado pelos avanços tecnológicos. As soluções tradicionais como a energia nuclear e o carvão estão a desaparecer em vários Estados europeus à medida que a quota de energia renovável aumenta. Neste contexto,

os temas da inovação nos sectores da eletricidade, do aquecimento/arrefecimento e dos transportes, combinados com sistemas inteligentes, têm claramente aumentado na agenda regional.

Porém, os países da UE têm sido altamente dependentes das importações de energia estrangeira. A partir de 2015, 90% do petróleo bruto, 66% do gás natural, 42% do carvão e 40% dos combustíveis nucleares dependiam de produtores fora da UE (Comissão Europeia, 2015). Em resposta às preocupações atuais quanto à dependência da UE das importações de energia, em maio de 2014, a Comissão Europeia introduziu a “Estratégia de Segurança Energética”, visando uma oferta de energia estável e abundante.

Os gasodutos constituem um pilar integral da política energética e são um elemento essencial de diplomacia num contexto de segurança energética. Os gasodutos, para além de serem uma característica fixa da política energética, da diplomacia e do comércio, devem ser enquadrados dentro de contornos históricos, geopolíticos, tecnológicos e corporativos específicos porque dependem dessas variações.

Durante décadas, os gasodutos dominaram o comércio de gás e a política do gás. As projeções para a década seguinte, além disso, estimam que o GNL constituirá 40-50 por cento do comércio global de gás (IEA 2015, Comissão Europeia 2016). No entanto, essas estatísticas não têm em consideração o progresso desigual dependente das diferentes configurações entre os mercados globais. Apenas 10% das importações totais de gás da União Europeia (UE), por exemplo, sob a forma de LNG (Comissão Europeia 2016). Assim sendo, a construção de gasodutos ainda se encontra no seu auge, embora se aposte cada vez mais nas energias renováveis. A verdade é que apesar dessa tendência, projetos como Nord Stream 2, South Stream e Turkish Stream, têm ganho palco na arena internacional ao competir entre si a nível político e económico.

O gás natural é um contribuinte significativo para o *mix* energético europeu. De acordo com o *BP Energy Outlook*, o gás representou 22% do *mix* energético europeu em 2015 e a BP prevê que a participação do gás na mistura aumentará para 28% em 2035 (BP, 2017). Da mesma forma, a U. S. Energy Information Administration (EIA) prevê que a demanda de gás na região da OCDE da Europa cresça de 509 bcm em 2012 para 716 bcm em 2040 (EIA, 2016).

Globalmente, a Europa já tem um sistema energético bastante avançado, portanto, a mudança observada é mais em termos de qualidade e menos em termos de quantidade. Os Estados-membros da União Europeia estão a trabalhar em novas regulamentações do sector energético que foram apresentadas pela Comissão Europeia. Em particular, prevê-se que os regulamentos sobre a conceção do mercado abordem várias preocupações que estão atualmente na agenda, o que, combinado com as prioridades acima referidas, deverá assumir um papel proeminente na determinação da futura orientação da agenda energética regional do próximo ano. O futuro do abastecimento energético de gás natural da União Europeia irá depender fortemente da concretização de uma política energética comum europeia, de modo a assegurar segurança, eficiência e preços competitivos.

No contexto da crise de gás russo-ucraniano, em 2009, foi estabelecida uma estratégia de segurança energética a curto prazo, centrada na resposta às vulnerabilidade e per-

turbações, como a criação de mecanismos de coordenação em caso de emergência, ou manutenção de existências mínimas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (Eurostat, 2016). Outra estratégia seria a longo prazo e centrava-se no aumento da produção de energia na UE (principalmente através de recursos renováveis), no aumento da eficiência energética nos edifícios e na indústria, na diversificação dos países fornecedores e nas rotas e no estabelecimento de relações sustentáveis com fornecedores externos de energia.

A crescente diplomacia energética através dos gasodutos tem sido a cada vez mais proeminente no contexto de ruturas geopolíticas dos últimos anos. A relevância do seu papel aumentou no contexto das relações russo-ucranianas, que se deterioraram desde a revolução laranja de 2004, atingindo o maior pico desde 2013, com o início da crise ucraniana. O facto de a Ucrânia (um membro da Comunidade da Energia) já garantir a segurança do gás vindo para a Europa, mas enquadrado num ambiente de tensões geopolíticas que põem esse papel em risco, marca uma completa mudança de fábria e revisão do sistema das relações energéticas (Siddi, 2016). Porém, continuamos a assistir ao aumento do consumo interno de gás natural na União Europeia que, em 2016, aumentou 7,0% em relação a 2015, atingindo os 17.903 mil terajoules. O consumo de EA-19 também aumentou, em 5,8%, para 12.456 mil terajoules.

A diversificação das fontes e rotas é visto como um objetivo estratégico chave na política energética. Com a implementação das várias iniciativas promovidas pela UE, espera-se que a dependência em relação aos recursos energéticos estrangeiros diminua. No entanto, a dependência de recursos como o petróleo permanecerá elevada devido à baixa disponibilidade destes recursos em países europeus. A Estratégia de Segurança Energética a longo prazo estabelece que a quota de energias renováveis no conjunto de energias deve aumentar e ajudar na descarbonização do sistema. Pordata (2016) comunicou que, nas últimas duas décadas a necessidade de avaliar a eficiência na utilização da energia tem aumentado de forma significativa, bem como as opções de alternativas energéticas com menos impacto nas alterações. É de sublinhar que a energia é um dos fatores determinantes na competitividade das atividades económicas.

A segurança energética da Europa não poderá ser inalcançável sem a diversificação das suas fontes e os fornecimentos de GNL podem ter um contributo muito importante para esse fim. As vias marítimas são de vital importância, assim como a segurança dos transportes marítimos. O risco geopolítico da segurança energética poderá ser minimizado, pelo que as ameaças russas, nomeadamente para os países mais vulneráveis, poderiam ser anuladas. Uma das soluções para encontrar alternativas europeias à dependência da Federação Russa poderia ser o aumento da importação de GNL.

Neste contexto, é importante estudar o impacto da construção de Nord Stream 2, um projeto altamente defendido pela Alemanha, que tem como efeito direto a obsoleta a rota ucraniana de gasodutos russos, uma situação incômoda para a Roménia, a Bulgária e outros países da Europa de Leste que perderão taxas e privilégios de trânsito. Assim sendo, a relevância deste gasoduto do Nord Stream 2 pode ser vista como política, uma vez que pode trazer o gás russo para a Alemanha, ignorando a Ucrânia e a Polónia,

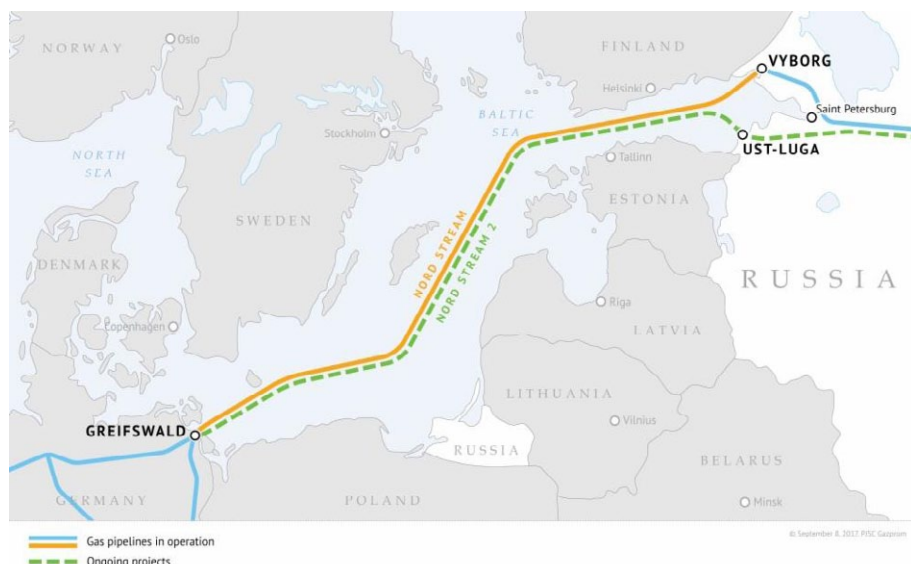
e ampliando a segurança energética alemã e a influência geopolítica russa. Apesar disso, Nord Stream 2 deverá fazer as primeiras entregas em 2019, juntamente com a expiração do atual acordo entre a Rússia e a Ucrânia. Este projeto pode ser lucrativo a nível económico e comercial, mas tem um efeito direto inegável ao negligenciar os interesses da Polónia e da União Europeia, afetando a unidade europeia, especialmente no contexto das ações da Rússia na Ucrânia.

Para responder de forma mais eficaz aos problemas insurgentes e encontrar soluções para os mesmos, é fundamental que a UE se una no âmbito de uma mudança coletiva para um modelo energético novo, mais descentralizado, menos dependente dos combustíveis fósseis e mais amigo do ambiente. É necessário assegurar um catalisador de forças nesse sentido e esse é um desafio só por si só.

5. Nord Stream 2: Cenários a Favor e Contra a Construção do Gasoduto

Nord Stream 2 difere muito pouco do Nord Stream 1. Assim como o Nord Stream 1 consiste em duas linhas paralelas com uma capacidade conjunta de 55 bcm e seguirá a mesma rota em mais de 90% do seu comprimento. O gás fluirá diretamente para o mercado alemão e, a partir daí, será distribuído pela UE. Os membros do consórcio também são em grande parte o mesmo – a Gazprom detém 51% das ações, enquanto o resto pertence a empresas do noroeste da Europa. Desta vez, além de Eon, BASF e ENGIE, que são parte do Nord Stream 1, junta-se a Shell e a OMV (Nord Stream 2, 2018).

Figura 3 – Mapa das rotas de Nord Stream 1 e Nord Stream 2



Fonte: Gazprom (2017).

A capacidade total do Nord Stream 2 é de 55 bilhões de metros cúbicos de gás por ano. A capacidade de ambas as rotas de Nord Stream 1 e Nord Stream 2 é, portanto, de 110 bilhões de metros cúbicos de gás por ano. A rota cobre mais de 1.200 quilômetros.

O projeto Nord Stream 2 tem como objetivo fornecer os meios para o abastecimento seguro de gás natural para o mercado europeu. O mercado da UE, que abrange 28 países, caracteriza-se principalmente pela diminuição da produção indígena e pela crescente procura de gás de modo a apoiar a transição para a energia sustentável o que, por sua vez, gera o aumento da concorrência entre diferentes fontes de gás natural. Os gasodutos Nord Stream 2 surgem para complementar os gasodutos existentes no mar Báltico ao adicionar 55 bcm de capacidade de distribuição.

O objetivo do projeto Nord Stream 2 tem sido anunciado como fornecer um meio seguro para exportações adicionais de gás russo para a Europa, mas também para complementar o envelhecimento das infraestruturas que permite a circulação de gás através da Ucrânia para a Europa Ocidental.

Outros líderes políticos da UE, pelo contrário, apontaram publicamente para o facto de que, se o projeto Nord Stream 2 for implementado, juntamente com o já operado gasoduto Nord Stream 1, a parcela desse corredor de transporte no sistema de entregas russas de gás na UE será de até 80%. E isso já cria um conflito fundamental com o princípio da diversificação das rotas de transporte, bem como da diversificação dos seus fornecedores. O Nord Stream 2 tem em vista aumentar a liquidez dos centros de gás da Europa Central baixar os preços do gás na UE.

A diversificação de rotas e de fontes de abastecimento é fundamental para a estratégia de diversificação europeia. No contexto da segurança energética, a diversificação é chave, e a construção do Nord Stream 2 não só irá aumentar a dependência da Europa de um mas também a dependência da Europa de uma rota (Cañete, 2015)

A legislação energética da UE progrediu desde a construção do Nord Stream em 2008 com o *Third Energy Package* e o *Third Gas Directive* e, com a crise na Ucrânia de 2014, surgiu todo um novo contexto político que serve de palco para a criação do Nord Stream 2. O objetivo do *Third Energy Package* é tornar o mercado da energia eficaz e criar um mercado europeu único de gás e eletricidade. Isso ajudará a manter os preços o mais baixos possível, a aumentar os padrões dos serviços bem como a segurança do abastecimento. De modo a assegurar concorrência efetiva, os operadores de redes de transmissão devem permitir que qualquer fornecedor de eletricidade ou gás forneça acesso não discriminatório à sua rede de transmissão: chamado de princípio de acesso de terceiros. As condições de acesso às redes são reguladas pelas autoridades reguladoras nacionais e as redes de transmissão devem, além disso, aplicar tarifas reguladas de modo a evitar qualquer abuso de posição estratégica e cumprir regras específicas de desagregação. Isso significaria, por exemplo, que a Gazprom não poderia usar o gasoduto em toda sua extensão e teria que compartilhar o seu uso com outros fornecedores o que seria mais benéfico para a estratégia de diversificação da União. (Comissão Europeia, 2011). Por outro lado, Nord Stream 2 é um gasoduto de importação, e é facto que nenhum outro gasoduto de importação, inclusive Nord Stream 1 bem como os gasodutos no Mediterrâneo, estão

sujeitos ao *Third Energy Package*. Para que a UE aplique regras de acesso de terceiros ao Nord Stream 2 teria de aplicar aos restantes.

Embora a Gazprom tenha estado a tentar diversificar a sua base de clientes, como por exemplo a estabelecer parcerias com a China, a empresa russa parece reconhecer indiretamente que a Europa continuará a ser o seu mercado de exportação mais importante. Como consequência disso, continua a adaptar-se ao cenário europeu ao apostar fortemente na sua quota de mercado na UE. Esta adaptação inclui uma maior abertura à evolução do mercado e das condições regulamentadas na Europa e a vontade de explorar o mercado europeu do gás. Podemos verificar isso através do reforço das suas parcerias com as principais empresas europeias de gás (Shell, Eon, Engie, OMV, Wintershall), apesar do atual regime de sanções e das relações políticas tensas entre a UE e a Rússia, do aumento da sua eficiência no mercado europeu, por exemplo, aumentando o seu acesso ao armazenamento da UE, adquirindo ações na infraestrutura interna da UE, bem como a construção de gasodutos adicionais para a Europa, como o *Turkish Stream* proposto e, claro, Nord Stream 2 (Energy Post, 2015).

O projeto Nord Stream 2 foi criticado pelos líderes dos Estados Bálticos, o dos Balcãs e pela Ucrânia. Argumentam, de forma generalizada, que este projeto tem um objetivo geopolítico claro que é tornar a Ucrânia obsoleta enquanto país de trânsito de gás para a Europa. A Polónia, a Ucrânia e os Estados do Báltico temem que o gasoduto estabelecido no mar Báltico aumentará a dependência da Europa do gás russo e retirar à Ucrânia – ainda hoje num conflito – taxas de trânsito de gás. Porém, Merkel (2018) contra-argumenta essa narrativa dizendo que “Nós pensamos que este (Nord Stream 2) é um projeto económico. Pautamos também pela diversificação energética. Queremos que a Ucrânia continue a ter tráfego de gás como país de trânsito, mas acreditamos que o Nord Stream 2 não representa nenhum perigo para a diversificação” (Reuters, 2018).

O Nord Stream 2 também demonstra as limitações do papel da Comissão Europeia na política energética da UE. É o interesse de algumas grandes empresas europeias, apoiadas pelos Estados interessados, e a Gazprom que, neste caso, molda o mercado de gás da UE e cria o quadro para as relações de gás da UE com a Rússia. Independentemente da força da posição da Gazprom, o papel das instituições da UE permanece limitado – como foi enfatizado, por exemplo, pelo Comissário Cañete – o que dificulta o processo de regulação da UE.

As preocupações de segurança energética com o Nord Stream 2, tal como expressas pelos líderes da Europa Oriental, parecem definir a segurança energética exclusivamente em termos de rotas e fornecedores diversificados. A lógica de mercado, no entanto, sugere que a segurança energética é principalmente aprimorada através da política de concorrência e mudanças estruturais do mercado. Os mercados integrados ajudam a manter os jogadores que alguns vêm como mantendo uma posição de mercado muito dominante, como a Gazprom, em cheque e a concorrência de preços de fomento.

Segundo Zachmann (2018), o gasoduto proposto da Rússia para a Alemanha “iria contra os esforços de diversificação de fornecimento de gás” (Bruegel, 2018). Isso tam-

bém pode levar os países da Europa Oriental a pagar preços mais elevados do gás do que a Alemanha e darão à Rússia uma ferramenta poderosa que lhe irá permitir ter mais poder na esfera europeia do mercado energético. Por um lado, a Ucrânia perderia as receitas do trânsito de gás de até 2 mil milhões de dólares americanos por ano, equivalente a cerca de 2% da produção ucraniana. Por outro lado, um corte em grande escala no trânsito de gás tornaria mais difícil fornecer à Ucrânia gás. Mesmo dentro da UE, a Gazprom ainda é uma ferramenta da política externa russa. Isto foi mostrado no outono de 2014, quando a Gazprom reduziu unilateralmente os estoques em até 50% para países (Polónia, Eslováquia, Áustria e Hungria) que venderam gás para a Ucrânia. O fortalecimento da posição de mercado de um tal ator, portanto, tem custos para a política externa (Energy Post, 2016).

6. Conclusão

O declínio da procura por combustíveis fósseis é compensado por um aumento nas energias renováveis, o que aumentará a sua quota de 9% em 2016 para 27% até 2040. O crescimento das energias renováveis é impulsionado pela energia eólica (4,8%) e solar (4,9%) (BP, 2017).

Um enorme contributo para a criação de valor e a prosperidade na Europa é fornecido pela indústria, muitas delas do sector energético, que está em concorrência global com fornecedores da Ásia e dos EUA. Eles precisam de um fornecimento de energia confiável e competitivo. O gás natural fornece o pilar subjacente para tal e prevê-se que ainda ganhe mais importância neste papel, especialmente se a Europa quiser alcançar os seus objetivos climáticos. Para isso, é preciso mais gás – de modo a abrir caminho para mais energia renovável. Hoje, a Europa consegue produzir e fornecer uma grande proporção da própria produção com gás, mas a essa produção doméstica não é suficiente, pelo que está sujeita às exportações doutras fontes, nomeadamente da Rússia, através do Nord Stream 2. Ao mesmo tempo, a procura está a aumentar, e isso tem sido incontestável entre os especialistas. Acima de tudo, o gás substituirá o carvão e, juntamente com o crescimento das energias renováveis, permitirá um fornecimento de energia limpa, segura e favorável ao meio ambiente. A União Europeia têm-se provado como líder no que toca à capacidade de energia elétrica renovável *per capita* e por unidade de PIB.

Assim, a construção do Nord Stream 2 poderá ter os seguintes efeitos no mercado da UE: (1) redução do preço do gás a curto e médio prazo; (2) aumento do fluxo do gás russo no Noroeste da Europa; (3) dificuldade na diversificação das fontes de abastecimento compensada, num cenário de interdependência entre os países importadores e exportadores, pela segurança de abastecimento e de complementaridade. Várias crises ao longo dos anos entre a Rússia e a Ucrânia prejudicaram seriamente a segurança energética da Europa. É inegável que a construção do Nord Stream 2 está a resistir ativamente nos países bálticos, Suécia, Dinamarca, Polónia, Eslováquia e Ucrânia, o que é fácil de entender do ponto de vista da sua segurança energética. Porém, segundo alguns dos especialistas, o Nord Stream 2 melhorará a posição da Europa, pois o trânsito através da Ucrânia pode ser evitado e os riscos atenuados. “O Nord Stream 2 aumentará a liquidez dos

centros de gás da Europa Central na negociação e preços de gás da UE e fortalecerá seu papel como marcadores de preços continentais” (Goldthau, 2016).

O Nord Stream 2 conecta a Europa Ocidental diretamente e sem riscos de trânsito com os principais campos de gás russo. Graças à rede de gás intraeuropeia bem desenvolvida, o gasoduto também pode abastecer energia de grandes partes da Europa Central e Oriental. Este gasoduto do Mar Báltico representa uma importante diversificação das rotas de importação existentes, bem como serve de complemento e extensão da rede existente. O *mix* de energia da UE continua a evoluir com a descida de carvão e petróleo, em conjunto, de 51% em 2016 para 32% até 2040, e a quota de gás natural aumenta de 24% para 27% (BP, 2017). Isto coincide precisamente com os objetivos da União Europeia da Energia e um mercado interno do gás reforçado na Europa. Nord Stream 2 conecta e fortalece a Europa porque vai ajudar a que esta atinja os objetivos dos Acordos de Paris, bem como auxilia a Alemanha na implantação de *Energiewende* de forma mais rápida e eficiente.

Nord Stream 2 faz parte da estratégia da Gazprom para minimizar o risco de trânsito para o seu principal mercado de exportação, a União Europeia, motivo que está por detrás dos investimentos significativos nesse aspeto. Com base nos custos marginais, o Nord Stream 2 pode emergir de uma importante estratégia contra as importações de GNL dos Estados Unidos a preços competitivos (Gazprom, 2016). A Alemanha continuará, provavelmente, a ser o maior importador de gás russo (Statista, 2016) no oeste da Europa porque apenas 15% do gás consumido na Alemanha é produzido no país e cerca de 40% são importados da Rússia (Gazprom, 2016).

Embora não haja uma diversificação real em termos de infraestruturas – pelo facto da fonte de energia ser a mesma – o aumento das opções de importação reforça a posição global da Europa, devido à sua localização estratégica na Europa Central, e à sua influência significativa nos preços do gás no continente europeu. Embora o Nord Stream 2 seja de propriedade maioritária da Gazprom, toda a infraestrutura no mercado único está sujeita à legislação da UE, o que permite uma regulação por parte da União. Com a construção deste gasoduto, a Europa poderá receber energia pelo preço mais baixo disponível, mantendo uma proteção na forma de capacidade de regaseificação de GNL.

No contexto europeu, para alcançar os objetivos climáticos que a União Europeia assumiu nos Acordos de Paris, uma mudança real pode ser impulsionada pelos pioneiros da *Energiewende*, como a Alemanha, através da apresentação de benefícios económicos e de segurança que implica uma reestruturação do sistema energético. Deste modo, a Europa, num cenário de crise de identidade motivada pelo *Brexit* e tendo em conta os numerosos movimentos antieuropeístas em muitos Estados-membros da UE, precisa de uma visão unificadora de crescimento e inovação capaz de atrair grandes investimentos através de um projeto europeu abrangente. Uma Europa *Energiewende* poderia ser essa visão para a Europa porque não só promoveria e fortaleceria uma cultura de inovação e, mas também serviria para destacar o papel da União Europeia como pioneira global em políticas energéticas sustentáveis o que aumentaria a competitividade internacional dos países europeus.

Uma *Energiewende* europeia beneficiaria a segurança energética não só da Alemanha, mas de toda a União Europeia, porque a eletricidade produzida localmente, combinada com o aumento da eficiência energética, diminuiria a dependência das importações e a evolução dos preços internacionais. Deste modo, a União Europeia mitigaria o impacto alarmante da insegurança energética para a Europa em termos de gás. Esse caminho está já a ser traçado pela Alemanha, mas teria um impacto muito maior a nível europeu.

Referências

- Agora, 2018. *Energiewende* and Sandbag: The European Power Sector in 2017. State of Affairs and Review of Current Developments. Disponível em <<https://sandbag.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/EU-power-sector-report-2017.pdf>> [Consultado a 20 de Fevereiro de 2018].
- Agora, 2017. *Energiewende*, *The Energiewende in a nutshell* Disponível em <https://www.agoraenergie-wende.de/fileadmin/Projekte/2017/Energiewende_in_a_nutshell/Agora_The_Energiewende_in_a_nutshell_WEB.pdf> [Consultado a 20 de Janeiro de 2018].
- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, (s.d.). *Evaluation Tables on the Energy Balance Evaluation Tables on the Energy Balance for the Federal Republic of Germany 1990 to 2016*. Disponível em <<https://ag-energiebilanzen.de/10-1-Evaluation-Tables-on-the-Energy-Balance.html>> [Consultado a 22 de Janeiro de 2018].
- Asif, M. e Muneer, T., 2007. *Energy supply, its demand and security issues for developed and emerging economies. Renewable and Sustainable Energy Reviews* n°11, pp. 1388-1413. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032106000049> [Consultado a 22 de Janeiro de 2018].
- Banciu1, R. I., 2016. *NORD STREAM 2 and its Soft Power – an Unfolding Playground for European Union*. Disponível em <http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA_2016_vol16_no2_art_6.pdf> [Consultado a 15 de Janeiro de 2018].
- Becker, S. e Naumann, M., 2017. *Energy democracy: mapping the debate on energy*. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gec3.12321>> [Consultado a 17 de Janeiro de 2018].
- Beveridge, R. e Kern, K., 2013. *The 'Energiewende' in Germany: background, development and future challenges*. *Renew. Energy Law Policy*.
- Bilan, Y.; Strielkowski W.; Karbach R. e Mentel, G., 2016. *Secure development of country and competitiveness issues: Case of germany's energy security*. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/315656007_Secure_development_of_country_and_competitiveness_issues_Case_of_germany's_energy_security> [Consultado a 19 de Fevereiro de 2018].
- BP *Energy Outlook* 2017. Disponível em <<https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2017/bp-energy-outlook-2017.pdf>> [Consultado a 20 de Janeiro de 2018]
- Bridge, G.; Bouzarovski, S.; Bradshaw, M. e Eyre, N., 2013. *Geographies of energy transition: Space, place and the low-carbon economy*. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512009512>> [Consultado a 10 de Janeiro de 2018].

- Cañete, 2015. *Press Release*. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_SPE-ECH-15-5797_en.htm> [Consultado a 10 de Janeiro de 2018].
- Chalvatzis, K. e Ioannidis, A., 2017. *Energy supply security in the EU: Benchmarking diversity and dependence of primary energy*. Disponível em <<https://fardapaper.ir/mohavaha/uploads/2017/09/32321259489545615645412.pdf>> [Consultado a 17 de Fevereiro de 2018].
- Clean Energy Wire, 2017. Disponível em <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-energy-consumption-and-power-mix-charts>
- Duffield, J., 2016. *Germany and energy security in the 2000s: Rise and fall of a policy issue?* Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/46496834_Germany_and_energy_security_in_the_2000s_Rise_and_fall_of_a_policy_issue> [Consultado a 17 de Fevereiro de 2018]
- Energiebilanzen, 2017. Disponível em https://ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=ageb_pressedienst_05_2017_engl.pdf
- Energy Post, 2016. *Nord Stream 2: bad deal for Eastern Europe*. Disponível em <<http://energypost.eu/nord-stream-2-bad-deal-germany-eastern-europe/>> [Consultado a 16 de Janeiro de 2018].
- Energy Post, 2015. *The case against Nord Stream 2*. Disponível em <<http://energypost.eu/case-nord-stream-2/>> [Consultado a 10 de Fevereiro de 2018].
- European Commission, 2011. *Questions and Answers on the third legislative package for an internal EU gas and electricity market*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm?locale=en [Consultado a 02 de Janeiro de 2018].
- European Commission (s.d.). 2030 Climate & Energy Framework. Disponível em <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en> [Consultado a 22 de Janeiro de 2018].
- European Commission (s.d.). Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Natural_gas_consumption_statistics> [Consultado a 22 de Janeiro de 2018].
- European Environment Agency, 2017. *Renewable energy in Europe – 2017: Update Recent growth and knock-on effects*. Disponível em <<https://www.eea.europa.eu/publications/renewable-energy-in-europe-2017>> [Consultado a 07 de Fevereiro de 2018].
- Eurostat, 2016. *Share of energy from renewable sources*, Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nrg_ind_335a> [Consultado a 07 de Fevereiro de 2018].
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, 2018. *The german governments' energy concept and long-term strategy for future energy supply*. Disponível em <<https://www.bmub.bund.de/en/service/publications/downloads/details/artikel/the-german-governments-energy-concept-long-term-strategy-for-future-energy-supply/>> [Consultado a 15 de Janeiro de 2018]
- Financial Times, 2018. *Russia's gas exports to Europe rise to record high* Disponível em <<https://www.ft.com/content/7b86f4be-f08e-11e7-b220-857e26d1aca4>> [Consultado a 15 de Fevereiro de 2018].
- Fischer, W.; Hake, J.; Kuckshinrichs, W.; Schroder, T. e Venghaus, S., 2016. *German energy policy and the way to sustainability: Five controversial issues in the debate on the "Energiewende"*. Disponível em <<https://ideas.repec.org/a/eee/energy/v115y2016ip3p1580-1591.html>> [Consultado a 16 de Janeiro de 2018].
- Gazprom, 2018. Disponível em <<http://www.gazprom-germania.de/unsere-russischen-wurzeln/erdgasexporte.html>> [Consultado a 10 de Fevereiro de 2018].

- Gazprom, 2017. Disponível em http://www.gazprom.com/f/posts/15/336269/map_sp2e2017-09-08.png
- German Federal Foreign Office, 2018. *The German Energiewende: Transforming Germany's energy system*. Disponível em <http://www.energiewende-global.com/en/> [Consultado a 10 de Fevereiro de 2018].
- German Federal Ministry of Economic Affairs and Energy, 2018, *Germany makes it Efficient*. Disponível em: <http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/energy-efficiency.html> [Consultado a 02 de Janeiro de 2018]
- Goldthau, A. e Witte, J. M., 2010. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*. Disponível em <http://www.gppi.net/publications/energy-security/article/global-energy-governance-the-new-rules-of-the-game/> [Consultado a 07 de Janeiro de 2018].
- International Energy Agency, 2018. *Energy Statistics by country: Germany*. Disponível em <https://www.iea.org/statistics/statisticsearch/report/?product=Indicators&country=GERMANY> [Consultado a 07 de Fevereiro de 2018].
- Kalteneggera, O.; Löschela A.; Baikowskia, M. e Lingensa J., 2017. *Energy costs in Germany and Europe: An assessment based on a (total real unit) energy cost accounting framework*. Disponível em http://www.ieb.uib.edu/files/0_%20Andreas%20L%C3%B6schel%20Energy%20Costs%20in%20Germany%20and%20Europe.pdf [Consultado a 25 de Fevereiro de 2018].
- Kruse, M. e Berkahn, A., 2017. *Economic impact on Europe of the Nord Stream 2 project: Analysis of effects on job creation and GDP*. Disponível em http://www.adlittle.com/sites/default/files/viewpoints/adl_nord_stream_2_economic_impact-report.pdf [Consultado a 18 de Fevereiro de 2018].
- Matsumotoa, K.; Doumposb, M. e Andriosopoulosc, K., 2018. *Historical Energy Security Performance in EU countries*. London: Palgrave.
- Morris, C. e Jungiohann, A., 2016. *Energy Democracy: Germany's Energiewende to Renewables*. London: Palgrave.
- Paraskova, T., 2017. *Europe Stands Divided on Gazprom's Nord Stream 2 Pipeline*. P&GJ GLOBAL REPORT. Disponível em <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Europe-Stands-Divided-On-Gazproms-Nord-Stream-2-Pipeline.html> [Consultado a 27 de Fevereiro de 2018].
- Paul, F., 2018. *Deep entanglements: History, space and (energy) struggle in the German Energiewende*. Disponível em <http://eprints.gla.ac.uk/158698/> [Consultado a 26 de Fevereiro de 2018].
- Proedrou, F., 2017. *Revisiting Pipeline Politics and Diplomacy, Problems of Post-Communism*. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10758216.2017.1303616> [Consultado a 20 de Janeiro de 2018]
- Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21), 2018. *Renewables 2017 Global Status Report*, Disponível em <http://www.ren21.net/status-of-renewables/global-status-report/> [Consultado a 15 de Fevereiro de 2018].
- Reuters, 2018. *Merkel sees no threat in new gas pipe to Russia, Poland disagrees*. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-germany-poland/merkel-sees-no-threat-in-new-gas-pipe-to-russia-poland-disagrees-idUSKCN1G01D/> [Consultado a 16 de Fevereiro de 2018].
- Sangeeta, J., 2017. *The European gas market and the outlook for LNG demand in Europe*. Disponível em https://oilgas-info.jogmec.go.jp/_res/projects/default_project/_project_/pdf/7/7956/201705_019a.pdf [Consultado a 26 de Fevereiro de 2018].

- Sovacool, B. K. e Dworkin, M. H., 2015. *Energy justice: Conceptual insights and practical applications*. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/276306172_Energy_justice_Conceptual_insights_and_practical_applications> [Consultado a 12 de Fevereiro de 2018].
- Statista, 2017. Disponível em <<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2801/umfrage/gasimporte-europaeischer-laender-aus-russland/>> [Consultado a 12 de Fevereiro de 2018].
- Website oficial do projeto Nord Stream 2, 2018. Disponível em <<https://www.nord-stream2.com/>> [Consultado a 10 de Fevereiro de 2018]
- Zachmann, G., 2018. *The clock is ticking: Ukraine's last chance to prevent Nord Stream 2*. Disponível em <<http://bruegel.org/2018/01/the-clock-is-ticking-ukraines-last-chance-to-prevent-nord-stream-2/>> [Consultado a 18 de Fevereiro de 2018].

Painel 4

MIGRAÇÕES E

DIREITOS HUMANOS

Migrações Influenciadas pelas Alterações Climáticas: a Problemática da Lacuna Jurídica no Direito Internacional

Natália Rodrigues

1. Introdução

1.1. Enquadramento Teórico das Migrações Ambientais

Em recente reunião da Organização das Nações Unidas (ONU) ocorrida em Nova Iorque, o embaixador português João Manuel Vale de Almeida, representante do bloco europeu e que lidera os trabalhos de cooperação da União Europeia em Nova Iorque há mais de dois anos, enfatizou que as alterações climáticas são uma das maiores preocupações dos europeus e que, assim como a implementação dos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, a temática ambiental é uma das grandes prioridades de ação da União Europeia junto à ONU para o ano 2018. Em entrevista concedida à *ONU News*, o diplomata salientou a importância da implementação de medidas de mitigação das alterações climáticas e a necessidade de financiamento e de apoio técnico para o desenvolvimento de tais ações, nomeadamente no âmbito dos países menos desenvolvidos, os quais tendem a sofrer mais severamente as consequências dos fenómenos climáticos devido principalmente à falta de recursos (UNRIC, 2017).

Paralelamente à questão das alterações climáticas que, como é possível constatar a partir das informações fornecidas pelo embaixador João Manuel Vale de Almeida, exigem cada vez mais o comprometimento e a cooperação dos Estados, outro tema que tem estado crescentemente em evidência no âmbito das relações internacionais é o assunto das migrações humanas.

De acordo com o *International Migration Report 2017* (United Nations, 2017), a quantidade de migrantes internacionais em todo o mundo está crescendo ano a ano, tendo alcançado, em 2017, o número recorde 258 milhões de migrantes, o que representa 3,4% da população mundial. Outro dado constatado e disponibilizado em outro documento também produzido pelas Nações Unidas, de suma importância e que impacta diretamente no assunto aqui tratado, foi que o número de migrantes internacionais tem crescido mais rapidamente do que a população global e, nesse sentido, o papel desempenhado pelos países em desenvolvimento no âmbito das migrações globais tem aumentado, tanto em relação à quantidade de migrantes residindo nos países do sul, como em relação à quantidade de migrantes nascidos nos países do sul (United Nations, 2017a).

O fornecimento preliminar dessas informações tem o propósito de enfatizar a relevância de ambos os temas e de chamar a atenção para uma situação que tende a ser alarmante: as migrações induzidas por fenômenos climáticos, cujas consequências envolvem questões ambientais, demográficas, políticas, socioeconômicas, culturais e de segurança.

O assunto foi recentemente colocado em pauta na 23.^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Clima (COP23) ocorrida na Alemanha em novembro de 2017, ocasião em que cientistas também alertaram para o agravamento da situação das migrações devido às alterações climáticas, fato que pode levar a consequências sem precedentes (UNRIC, 2017a).

A situação dos chamados migrantes ambientais também já vem sendo estudada pelas organizações internacionais, como a International Organization for Migration (IOM), que no relatório *Global Migration Trends Factsheet* apresentou informações estatísticas referentes aos deslocamentos ocorridos em todo o mundo no ano de 2015, chamando a atenção para a quantidade expressiva de fluxos migratórios induzidos por desastres ambientais (IOM, 2015).

Como se vê, os fenômenos ambientais decorrentes das alterações climáticas já se constituem numa ameaça aos meios de subsistência das pessoas, fazendo com que as populações se desloquem para outros sítios em busca de condições de vida mais favoráveis e de lugares onde possam desenvolver suas atividades de subsistência. E é aí que a problemática se instala: a ocorrência crescente de movimentos migratórios desordenados, sem uma estrutura e sem políticas migratórias adequadas para a recepção e a inserção dessas pessoas nas sociedades receptoras, dando origem a uma série de consequências sociais, econômicas, políticas e até culturais. E os efeitos negativos dos fluxos migratórios desordenados podem ser vivenciados inclusive nos países de origem, pois, por serem países menos desenvolvidos, acabam por sofrer mais severamente os efeitos das alterações climáticas e, com a consequente ocorrência dos movimentos migratórios, podem ainda ter sua situação econômica e social agravada.

Nesse sentido, a regulamentação jurídica da questão dos migrantes ambientais se coloca como algo de extrema relevância, considerando o cenário atual e as projeções futuras que envolvem a questão.

Dessa forma, passaremos a seguir à análise das teorias das relações internacionais e, posteriormente, à pesquisa em relação à ausência de proteção jurídica dessa categoria de migrantes no âmbito do Direito Internacional, para, por fim, chegarmos às considerações finais em relação ao tema proposto.

1.2. Análise sob a Perspetiva das Teorias das Relações Internacionais

Posto isto, com o propósito de auxiliar no entendimento acerca da evolução da problemática que envolve as questões ambientais e migratórias e considerando que as teorias possibilitam diferentes formas de pensamento sobre uma mesma situação, faremos uma análise sob a perspectiva das principais teorias em Relações Internacionais: realismo, liberalismo e construtivismo.

De acordo com O'Neill (2009), o campo das relações internacionais, com foco especificamente nas interações entre os Estados, gerou muitas abordagens teóricas, conceitos e ferramentas que proporcionam o entendimento das políticas ambientais internacionais.

As primeiras pesquisas e trabalhos na área de estudo do meio ambiente surgiram na década de 70, tendo os estudos se intensificado somente durante os anos 90. Inicialmente, a área de estudo era vista apenas como um subtema no campo das relações internacionais, tendo evoluído e se desenvolvido de tal forma que, atualmente, possibilita o estudo através de diferentes metodologias e perspectivas das ciências sociais (O'Neill, 2009).

Mizan R. Khan, na sua publicação *Climate Change, Adaptations and International Relations Theory*, afirma que no campo das relações internacionais, um Estado pode adotar uma das seguintes abordagens: a cooperação, o unilateralismo ou a inatividade. E que especificamente na questão das alterações climáticas, tratando-se de um dos mais complexos problemas de política global, sendo global tanto na sua causa como nos seus efeitos e, portanto, sendo uma questão que envolve sempre uma ação coletiva, existe uma propensão para o direcionamento das tentativas de solução do problema através da cooperação internacional. Entretanto, o autor afirma que no âmbito da diplomacia ambiental, é possível identificar diferentes Estados-nação adotando todas as diferentes abordagens (Khan, 2016).

À vista disso, considerando a multiplicidade de posicionamentos que podem ser adotados pelos Estados-nação perante as diferentes questões que se colocam no campo das relações internacionais, o recorrer à análise dos fatos sob a perspectiva das diferentes teorias se torna imprescindível para o seu entendimento e para a diplomacia.

Primeiramente será analisada a teoria realista, considerada uma das vertentes mais influentes em relações internacionais, principalmente durante a Guerra Fria, quando guiou as Nações para o atingimento de seus objetivos de política externa (Khan, 2016). Segundo Dougherty e Pfaltzgraff (2003), o realismo clássico pressupõe fundamentalmente que o sistema internacional é baseado em Estados que funcionam como atores centrais, racionais, cujas escolhas, em um processo de tomada de decisão, são baseadas no interesse nacional, sendo que o poder é o conceito mais importante e que justifica as condutas dos Estados.

Dessa forma, sob uma perspectiva realista, o apoio e o financiamento prestado por um país desenvolvido às ações de adaptação aos efeitos das alterações climáticas em países em desenvolvimento, ou às ações de mitigação, não estão dentre as suas preocupações pois não lhe trarão um benefício direto. Os Estados, portanto, agem para o interesse próprio (Khan, 2016).

Em oposição ao pensamento realista, o qual está fundamentado no poder e nos interesses nacionais, surgiu o liberalismo, trazendo para o debate o pressuposto de que as Nações se beneficiam através da cooperação, numa atmosfera de paz e harmonia (Khan, 2016). Segundo a perspectiva liberalista, em um mundo onde os Estados dependem uns dos outros para alcançar a paz e a prosperidade mútuas, há um forte incentivo para que as Nações trabalhem em conjunto para poderem alcançar ganhos para toda a comuni-

dade internacional. Os teóricos liberalistas veem a cooperação entre os Estados como uma forma de proporcionar benefícios a todos pois, ao trabalharem em conjunto, as nações podem aumentar a transparência das ações, reduzir custos e prevenir eventuais burlas nos acordos. Por conseguinte, atribuem um importante papel às organizações internacionais não estatais e também não-governamentais, tendo em vista que atuam como atores no âmbito dos acordos de cooperação e auxiliam na promoção da transparência (O'Neill, 2009).

Desse modo, analisando a problemática ambiental sob a perspectiva liberalista, é imprescindível que haja uma cooperação entre os Estados para o financiamento e a implementação de ações de mitigação e também de adaptação aos efeitos das alterações climáticas nos países em desenvolvimento pois, caso não haja, estes poderão se tornar mais vulneráveis e com isso deixarem de ser parceiros viáveis para o comércio e os investimentos. Além disso, com as alterações climáticas dando origem às consequentes migrações, cresce também a probabilidade de ocorrerem conflitos nas regiões envolvidas, configurando uma ameaça à segurança (Khan, 2016). Portanto, sob a ótica liberalista, os países mais industrializados devem viabilizar o financiamento do desenvolvimento e implementação de ações de adaptação nos países menos desenvolvidos, tendo em vista que a cooperação, como fonte de paz e harmonia, trará benefícios a todos.

Outra vertente teórica no campo das relações internacionais e que exerceu muita influência no princípio do século XXI é o chamado construtivismo, conhecido também como abordagem reflectivista-construtivista, segundo a qual a realidade social compreende aquilo que as pessoas constroem ou constituem, ou seja, o meio social é moldado através de um processo deliberativo, do qual emergem instituições cujos valores, práticas e normas podem ser diferentes de uma cultura para outra e também podem sofrer alterações, de uma época para outra (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003). Para exemplificar, os autores mencionam as mudanças nas atitudes das sociedades diante de práticas sociais como a escravidão e a discriminação racial, ou seja, o que no início do século XX era considerado como socialmente aceitável, já não o é no início do século XXI.

Isso quer dizer que uma determinada situação pode ser vista por uma mesma sociedade sob diferentes perspectivas, dependendo do contexto e da época considerada, o que faz com que tenhamos uma construção gradativa do conhecimento, na medida em que Estados e seus componentes são afetados pelas diferentes interpretações resultantes de conceitos socialmente construídos (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003).

Percebe-se, portanto, as diferenças entre as principais vertentes teóricas das relações internacionais: enquanto o realismo se baseia no poder como forma de fazer prevalecer um interesse nacional, o liberalismo se baseia na cooperação entre os Estados e instituições como forma de fazer prevalecer a paz, trazendo benefícios a todos, enquanto que o construtivismo se baseia nas ideias e na construção do conhecimento através das diferentes perspectivas, como forma de proporcionar um melhor entendimento das questões, fundamentar comportamentos e desenvolver políticas no âmbito das relações internacionais.

Como é possível verificar, essas três vertentes teóricas das relações internacionais contribuem para o melhor entendimento, sob diferentes perspectivas, da cooperação

ambiental internacional. Todavia, não obstante os contributos trazidos por todas as teorias, o que se percebe e, como já defendido por O'Neill (2009), é que a perspectiva liberalista pode ser vista como a mais influente no campo das políticas ambientais internacionais. Mais do que muitos outros problemas globais, as questões relacionadas ao meio ambiente e os seus efeitos têm destacado com veemência a importância que as relações de interdependência entre os Estados-nação exercem, ou seja, no mundo globalizado em que vivemos atualmente, a cooperação entre Estados e instituições é imprescindível pois, somente através da assistência mútua, do apoio e da colaboração de todos será possível alcançar resultados benéficos globais.

2. Migrantes Ambientais e a Lacuna Jurídica no Direito Internacional

Para além dos efeitos mencionados no início deste trabalho, decorrentes de deslocamentos humanos desprovidos de políticas migratórias adequadas, importa salientar uma questão considerada alarmante e de extrema importância no cenário atual: a lacuna existente no âmbito do Direito Internacional, em relação à proteção jurídica dos migrantes e refugiados ambientais.

Essa questão já vem sendo abordada por estudiosos da área, os quais também têm discorrido sobre possíveis soluções para a problemática. Nesse sentido, importa destacar o artigo publicado em 2016 na revista online *Holos*, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (Brasil), de autoria de Mário Cesar da Silva Andrade e Paola Durso Angelucci. No artigo, intitulado “Refugiados ambientais: mudanças climáticas e responsabilidade internacional”, os autores trazem à discussão a questão dos migrantes e refugiados ambientais (aqueles que devido à ocorrência de fenómenos ambientais ou desastres naturais, são forçados a migrar para outros sítios em busca de melhores condições de vida), chamando a atenção para a ausência de proteção jurídica das vítimas (Andrade e Angelucci, 2016).

Isso quer dizer que, no atual cenário das migrações humanas e diante do aumento significativo de deslocamentos induzidos por questões climáticas, a despeito da proteção jurídica que já é dispensada aos migrantes e refugiados de forma geral, os institutos jurídicos não contemplam especificamente a situação de refugiados ambientais. E aqui referimo-nos ao estatuto jurídico internacional dos refugiados, regulado pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), também conhecida por Convenção de Genebra que, em seu texto, define o rol das causas consideradas para a concessão do refúgio. Entretanto, será observado adiante que, os fenómenos ambientais, considerados atualmente como um dos principais fatores impulsionadores de movimentos migratórios devido à potencialização dos efeitos das alterações climáticas, não fazem parte do rol das causas estabelecidas na Convenção, gerando uma lacuna no âmbito do direito internacional e uma conseqüente ausência de proteção jurídica das vítimas.

O Artigo 1.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados estabelece a definição de refugiado:

“A. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

- 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; ...
- 2) Que, em consequência dos acontecimentos antes de 1.º e janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

(Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951)

A grande problemática que se coloca aqui é que o Estatuto dos Refugiados não elenca, expressamente, os fenômenos ambientais no rol das causas a serem consideradas por determinado Estado para conceder o direito de asilo. Dessa forma, os indivíduos que se deslocam para outros locais, motivados por desastres ou questões ambientais, não se enquadram na definição de refugiado prevista pela Convenção de Genebra e, portanto, não estão sob o regime de proteção concedido pelo Estatuto dos Refugiados. Ou seja, as pessoas que se deslocam para outros locais devido à intensificação da ocorrência de fenômenos climáticos (que geram uma série de consequências, tornando inviável a permanência no local afetado), encontram-se juridicamente desamparadas, podendo, inclusive, ao cruzarem fronteiras internacionais, ter o seu acesso ao país negado.

Como forma de chamar a atenção para a emergência do tema, Andrade e Angelucci também citam dados provenientes de estudos e relatórios que demonstram o aumento, nos últimos anos, da quantidade de fluxos migratórios influenciados pela ocorrência de fenômenos climáticos, nomeadamente em regiões da África, devido principalmente à desertificação e escassez de recursos naturais e à consequente insegurança alimentar gerada (Andrade e Angelucci, 2016). Diante da lacuna normativa para proteção dos migrantes ambientais, os autores concluem pela necessidade urgente de se estabelecer um posicionamento jurídico sobre o tema no âmbito internacional e mencionam o relatório *The Government Office for Science* do Reino Unido (Foresight, 2011), o qual sugere algumas vias alternativas como a utilização de instrumentos de *soft law* (que, embora não possuam status de norma jurídica, representam uma obrigação moral do Estado e se constituem em sistemas mais flexíveis para a solução de impasses internacionais). Os autores também destacam a ação da Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), cuja proposta é a realização de uma codificação genérica de normas sobre a matéria de responsabilidade estatal por dano ambiental, o que constitui uma estratégia para evitar que, no âmbito internacional, os danos ambientais deixem de ser reparados devido à ausência de regras específicas e evitar, também, que os migrantes ambientais permaneçam juridicamente desamparados (Andrade e Angelucci, 2016).

Como se vê, trata-se de uma questão muito complexa. A ausência de proteção jurídica dos migrantes ambientais também traz à tona a questão da definição de responsabi-

lidades que, em se tratando de um fenômeno como o das alterações climáticas, que é um fenômeno global tanto na sua causa como nos seus efeitos, é uma questão muito subjetiva e de difícil solução. Como se daria tal responsabilização no cenário internacional, considerando as inúmeras atividades praticadas em todo o planeta e que contribuem para a emissão de gases causadores do efeito estufa? O que deveria ser analisado, para se concluir que um determinado Estado deva ser responsabilizado pelo aquecimento global e pela consequente desertificação na África, ou pela inundação causada pelas chuvas numa região litorânea?

É óbvio que, a depender da situação, existe a possibilidade de identificação de sujeitos que, devido às suas condutas, ou seja, por determinada ação ou omissão, poderão vir a ser responsabilizados.

Nesse sentido, cabe ressaltar que já há estudos que defendem o posicionamento de que a omissão de determinado Estado em proporcionar ou em disponibilizar uma estrutura adequada para tornar determinado sítio mais resiliente aos fenômenos climáticos (e consequentemente reduzir os efeitos decorrentes) pode ser entendida como uma forma de perseguição às pessoas que residem naquela região (Cooper, 1998).

Esse posicionamento pode ser analisado como sendo uma tentativa de enquadramento da situação dos migrantes ambientais sob o regime de proteção previsto no Estatuto dos Refugiados, diante da subjetividade e da ambiguidade que se observa quando da análise do termo “perseguição”, constante no texto da referida Convenção. Ou seja, expandir a definição do termo “perseguição”, de forma a enquadrar também a situação dos deslocados ambientais, pode ser uma forma de solucionar a lacuna jurídica.

Também já se fala em outras formas que poderiam ajudar a solucionar tal problemática, como o reconhecimento dos migrantes ambientais como membros de um grupo social particular ou, ainda, a criação de um novo tratado internacional, que contemple a proteção dessa categoria de migrantes (Poon, 2017).

Ainda sobre a mesma problemática, cabe também destacar o artigo “A proteção internacional dos migrantes ambientais”, desenvolvido por Aziz Saliba e Mariana do Valle e publicado na *Revista de Informação Legislativa* (Saliba e Valle, 2017). Os autores salientam o quadro de incerteza jurídica que atualmente envolve os migrantes ambientais e que a proteção dessa categoria de migrantes tem estado muito sujeita à discricionariedade dos Estados que os recebem. O enquadramento da categoria dos migrantes ambientais como refugiados, ao abrigo da Convenção de Genebra, se torna também muito difícil diante da necessidade que há de se comprovar a relação de causalidade entre a recusa do Estado em fornecer assistência e a consequência sofrida pelo grupo. Ou seja, apenas se o Estado agir de forma propositadamente negligente na proteção dos direitos humanos, é que poder-se-ia falar em perseguição para posteriormente qualificar o indivíduo na categoria de refugiado (Saliba e Valle, 2017).

Também segundo Saliba e Valle (2017), a lacuna jurídica decorrente da inexistência, no Estatuto dos Refugiados, da previsão expressa dos fenômenos ambientais no rol das situações consideradas para a concessão do direito de asilo, tem impulsionado a edição de leis e medidas esparsas por parte dos Estados, as quais muitas das vezes se mostram

pouco adequadas à realidade e às circunstâncias dos fluxos migratórios induzidos por questões ambientais. Nesse sentido, vale destacar que a Finlândia, a Suécia e também os Estados Unidos possuem atualmente dispositivos legais que possibilitam o acolhimento de migrantes que se deslocam por questões ambientais. Entretanto, tais regulamentos fazem menção somente às situações de desastres ambientais, ou seja, fenômenos climáticos extremos, sendo que aqueles indivíduos que são afetados somente pelos impactos de uma degradação ambiental lenta não se enquadram nos referidos dispositivos legais e, portanto, permanecem carecendo de uma proteção jurídica (Saliba e Valle, 2017).

Independentemente do caminho que se busque delinear para tentar solucionar a questão da ausência de proteção jurídica dos migrantes ambientais, trata-se efetivamente de uma problemática de grande complexidade e que envolve muitas vertentes. Importa salientar, contudo, o posicionamento de António Guterres sobre o assunto, o qual evidencia uma supremacia dos Direitos Humanos, ou seja, na falta de uma lei específica de proteção dos deslocados ambientais, as normas gerais do Direito Internacional dos Direitos Humanos devem ser aplicadas de maneira plena a essa categoria de migrantes (Guterres, 2008).

3. Fenómeno da Migração como um Meio de Desenvolvimento: uma Solução Alternativa?

Perante a tendência de crescimento dos fluxos migratórios motivados por fenômenos climáticos e considerando a lacuna jurídica atualmente existente e que tende a marginalizar a situação dessa categoria de migrantes, torna-se muito relevante a cooperação entre Estados, sociedade civil e instituições e o estabelecimento de estratégias que busquem salientar os benefícios proporcionados pelas migrações às sociedades envolvidas, como uma forma alternativa ou complementar para mitigar os efeitos negativos decorrentes.

A ideia da cooperação entre Estados no âmbito da temática das migrações já vem sendo abordada por alguns pesquisadores, a exemplo do posicionamento de Eduardo Jorge Silva durante um debate sobre políticas de migrações e desenvolvimento, ocorrido em Setúbal em 2007:

“É necessária uma cooperação pró-ativa dos Estados de forma a tentar combater os malefícios das migrações. ... Há um conjunto de procedimentos que só os governos poderão pôr em ação, pelo que é preciso maximizar os efeitos positivos e desenvolver políticas de responsabilidades partilhadas, inovadoras, com garantias de previsibilidade e com objetivos a médio prazo.” (Silva, 2007, p. 122).

Ainda nessa linha de pensamento, o economista e professor Ian Goldin, autor de diversos livros e publicações sobre globalização e desenvolvimento, também defende que as migrações possuem uma estreita relação com a globalização e que, historicamente, os fluxos migratórios são vistos como um dos meios mais importantes para a redução da pobreza, ao mesmo tempo em que podem promover o crescimento económico (Goldin e Reinert, 2006). Nessa mesma obra, os autores ressaltam que as migrações do passado resultaram em sociedades atualmente consideradas como as mais prósperas do mundo,

referindo-se, portanto, aos benefícios que os movimentos migratórios podem proporcionar para as regiões envolvidas.

Nesse mesmo sentido, há também contributos do economista, jornalista e escritor Philippe Legrain (2007), autor do livro *Immigrants: Your Country Needs Them*. O autor desenvolve o argumento de que as migrações proporcionam benefícios económicos tanto para os imigrantes (trabalhadores estrangeiros), como para a população nativa (sociedade recetora). Legrain ressalta várias contribuições proporcionadas pelos movimentos migratórios, citando, por exemplo, como as remessas financeiras que são realizadas pelos imigrantes para seus países de origem impulsionam o desenvolvimento local e, também, como a existência de sociedades cada vez mais diversificadas e multiculturalistas pode contribuir para o desenvolvimento, uma vez que tais sociedades são compostas por pessoas de diferentes nacionalidades e que, ao se inserirem em uma nova comunidade, trazem consigo suas experiências pessoais, culturais e novas formas de ver as situações, agregando valores nomeadamente no âmbito profissional e contribuindo, dessa forma, com o crescimento e o desenvolvimento (Legrain, 2007).

Dessa forma, ao considerarmos os benefícios que o fenómeno da migração pode proporcionar às sociedades envolvidas, fica evidente a importância do estabelecimento de medidas de cooperação entre Estados e organizações. Isso quer dizer que, paralelamente à adequação do ordenamento jurídico internacional, a busca pelo desenvolvimento e pela implementação de ações de mitigação e de adaptação e de políticas migratórias adequadas se mostra também muito relevante, como forma de possibilitar o aprimoramento da estrutura das regiões mais afetadas e a adequação das estruturas para a receção e a inserção dos migrantes nas sociedades envolvidas.

4. Considerações Finais

O presente trabalho teve o propósito de chamar a atenção para a ausência de proteção jurídica, no ordenamento jurídico internacional, dos chamados migrantes ambientais, ou seja, salientar a lacuna jurídica atualmente existente e que tem deixado à deriva essa categoria de migrantes, que se deslocam por todo o mundo em função da intensificação da ocorrência dos fenómenos climáticos.

Como já citado no decorrer do trabalho, as migrações ambientais já vêm sendo estudadas pelas organizações internacionais e a previsão dos cientistas, com base nas pesquisas e considerando o avanço das alterações climáticas e dos seus efeitos, é de um aumento cada vez maior na quantidade de fluxos migratórios influenciados por fenómenos ambientais.

A lacuna existente no ordenamento jurídico internacional, nomeadamente no Estatuto dos Refugiados, em relação à proteção jurídica dos migrantes ambientais, pode intensificar a ocorrência de movimentos migratórios desestruturados e desconformes, com consequências muito graves para os países envolvidos. E é exatamente essa situação que temos observado atualmente no cenário internacional. Soma-se, ainda, a insuficiência de cooperação entre os Estados, que leva a uma ineficiência no processo de desenvolvimento e de implementação de ações e de políticas migratórias, fazendo com que os fluxos

migratórios transcorram de forma desestruturada, dando origem a uma série de efeitos negativos tanto nas sociedades de origem como nas sociedades de destino (desemprego, falta de acesso aos serviços básicos de saúde e educação, insegurança, aumento da pobreza, marginalidade, entre outros).

A adequação do ordenamento jurídico com o objetivo de abranger a situação dos migrantes ambientais é de fundamental relevância. Principalmente se considerarmos a tendência de aumento desses deslocamentos motivados por fatores ambientais, em que a questão da responsabilização e indenização no âmbito do direito internacional se coloca como muito necessária e pode servir até como uma forma de corrigir comportamentos e inibir a prática de futuras ações prejudiciais. Todavia, considerando a complexidade da questão, um caminho que parece também ser razoável e prudente, paralelamente à adequação do ordenamento jurídico, é o incentivo à cooperação entre os Estados, o que poderia se consolidar, como exemplo, através da definição de um pacto global no âmbito das migrações com o propósito de estabelecer políticas migratórias mais adequadas, de modo a possibilitar que a migração se torne um fenômeno impulsionador do desenvolvimento das sociedades.

Como já mencionado, há estudos que defendem as migrações como sendo um fator impulsionador do desenvolvimento das regiões, como é o caso do economista Ian Goldin, que defende a concepção das migrações internacionais como um importante meio de redução da pobreza, ao mesmo tempo em que podem promover o crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico. Entretanto, para que as sociedades possam usufruir dos benefícios proporcionados pelos movimentos migratórios, é imprescindível que todo o sistema seja muito bem estruturado, com políticas adequadas para a recepção e inserção dessas pessoas na sociedade, o que demanda também uma análise dos impactos da migração nos países de origem (Goldin e Reinert, 2006).

Sendo assim, diante de todo o exposto, é possível concluir, considerando o pressuposto da teoria liberalista no âmbito das relações internacionais, que a cooperação entre os Estados é o ponto de partida para o desenvolvimento e a implantação de um pacto global no contexto das migrações, o que engloba também as migrações influenciadas por fatores climáticos. A adoção de um pacto global na temática das migrações, com o propósito de estruturar os processos e uniformizar os procedimentos, tendo sempre em consideração as diferenças culturais, sociais e econômicas das sociedades envolvidas, poderá posteriormente auxiliar na adequação do ordenamento jurídico internacional, de forma a abranger a situação dos migrantes ambientais.

Referências

- Andrade, M. e Angelucci, P., 2016. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas e responsabilidade internacional*. *Holos* n°4, 189-196.
- Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> [acesso em 24 Abril 2018].

- Cooper, J. B., 1998. Environmental refugees: meeting the requirements of the refugee definition. *New York University Environmental Law Journal* n°6, pp. 480-529.
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff, R., 2003. *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa, Portugal: Gradiva.
- Foresight, 2011. *Migration and global environmental change. Final project report*. London: The Government Office for Science. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/publications/migration-and-global-environmental-change-future-challenges-and-opportunities>> [acesso em 9 março 2018].
- Gondin, I. e Reinert, K., 2006. *Globalization for development. Trade, finance, aid, migration and policy*. Washington, DC, EUA: The World Bank.
- Guterres, A., 2009. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. Genebra: ACNUR, Disponível em <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf>> [acesso em 27 Abril 2018].
- International Organization for Migration, 2015. *Global migration trends factsheet 2015*. Disponível em <<http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>> [acesso em 09 Dezembro 2017].
- Khan, M. R., 2016. “Climate Change, adaptation and international relations theory”. In: G. Sosa-Nunez e E. Atkins (eds.), *Environment, climate change and international relations*. Bristol: E-International Relations Publishing. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2016/04/24/edited-collection-environment-climate-change-and-international-relations/>> [acesso em 26 Dezembro 2017].
- O’Neill, K., 2009. *The environment and international relations*. New York: Cambridge University Press.
- Poon, J., 2017. *Addressing the protection gap of environmental refugees: a reform of the 1951 Refugee Convention?* Disponível em <<https://grojil.org/2017/03/28/addressing-the-protection-gap-of-environmental-refugees-a-reform-of-the-1951-refugee-convention/>> [acesso em 27 Abril 2018].
- Saliba, A. T., e Valle, M. F. V., 2017. A proteção internacional dos migrantes ambientais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(213), pp. 13-37. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p13> [acesso em 26 Abril 2018].
- Silva, E. J., 2007. “Políticas de migrações e desenvolvimento”. In: *Fronteiras da Europa. A Europa no mundo. Cooperação, desenvolvimento e migrações em debate*. Setúbal, 2 de Junho de 2007, ACEP – Associação para a Cooperação entre os Povos. Setúbal, pp. 121-123.
- United Nations, 2017. *International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404)*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York: United Nations. Disponível em <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf> [acesso em 22 Dezembro 2017].
- United Nations, 2017a. *Population Facts*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Disponível em <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20175.pdf>> [acesso em 22 Dezembro 2017].
- UNRIC, 2017. *União Europeia tem urgência na implementação da Agenda 2030 da ONU*. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em <<https://www.unric.org/pt/actualidade>> [acesso em 22 Dezembro 2017].

UNRIC, 2017a. *Migração provocada por alterações climáticas pode levar à deslocação de milhões de pessoas*. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em <<https://www.unric.org/pt/alteracoes-climaticas/26730-migracao-provocada-por-alteracoes-climaticas-pode-levar-a-deslocacao-de-milhoes-de-pessoas>> [acesso em 09 Dezembro 2017].

Painel 5

**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA
NO CIBERESPAÇO**

A Problemática da Cibersegurança: o Caso da Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço

Claudia Soares de Almeida

“Eu acredito que, se tivermos uma guerra no futuro, será primeiramente com base num ataque cibernético maciço, para desorganizar as capacidades do inimigo.”

António Guterres¹

1. Introdução

A internet tornou-se um instrumento imprescindível para a prossecução das mais diversas atividades e serviços do Estado, nomeadamente aquelas que dizem respeito às infraestruturas críticas – aquelas que permitem o abastecimento de eletricidade e de água, o funcionamento dos hospitais, dos aeroportos, entre outras áreas da gestão do Estado.

Apesar das suas infinitas potencialidades, a internet comporta riscos, com implicações em todos os âmbitos da sociedade, sobretudo para a segurança e defesa nacionais. A necessidade de promoção de mecanismos de proteção e defesa com o objetivo de garantir a segurança no ciberespaço tem levado os Estados a reconhecer a importância do desenvolvimento de políticas e estratégias cooperativas de combate a ataques cibernéticos, materializadas em iniciativas de carácter nacional e internacional.

Portugal não é indiferente a esta realidade, embora se reconheça que o ciberespaço permite benefícios económicos e sociais, tais como a estimular a criação de empregos, a inclusão social, é igualmente reconhecida a necessidade de proteger áreas que digam diretamente respeito à soberania nacional, assegurando assim a autonomia política e estratégica do país. Desta forma, o ciberespaço é tido como um espaço prioritário e como tal possui uma política securitária própria, a *Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço* (ENSC), onde se encontram estabelecidos os objetivos e linhas estratégicas que garantem a segurança cibernética em Portugal (Freire, Nunes *et al.*, 2013).

Neste contexto, este artigo debruça-se sobre a cibersegurança em Portugal, as potencialidades e as vulnerabilidades que o país apresenta no que à proteção e segurança do ciberespaço diz respeito, assim, o nosso trabalho procura responder à seguinte questão: estará Portugal preparado para a ameaça cibernética?

1 Entrevista ao *Jornal Económico*, disponível em <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/antonio-guterres-agora-dizem-bem-de-mim-so-porque-sai-de-portugal-234706>.

Deste modo, o presente estudo encontra-se dividido em duas partes: (1) ciberameaças: uma realidade em evolução? (2) cibersegurança em Portugal: uma nova realidade desafiante.

Na primeira secção realizar-se-á um enquadramento histórico relativamente à problemática da cibersegurança, assim, será discutida a importância da cibersegurança para a manutenção de um sistema internacional (SI) através de uma abordagem ao seu surgimento e aos desafios que enfrenta ao longo da sua vigência. Pretende-se com esta contextualização analisar a questão da cibersegurança em geral e enquadrar de forma mais conveniente o fenómeno da segurança cibernética em Portugal.

Na segunda parte elaborar-se-á um estudo sobre a cibersegurança em Portugal, abordando-se nesta secção a legislação vigente, as medidas implementadas desde o estabelecimento da ENSC para a segurança e defesa do ciberespaço em Portugal. Deste modo, com esta reflexão tem-se por objetivo perceber qual o estado da segurança cibernética no nosso país.

Por último, iremos proceder à conclusão do nosso trabalho, apontando as possíveis lacunas e problemas existentes na condução da ENSC. Com a nossa análise pretendemos demonstrar que embora exista uma estratégia nacional para a defesa do ciberespaço e órgãos nomeados para levar a cabo essa estratégia em Portugal, existe ainda a necessidade de operar algumas reformas na estrutura e condução das políticas para o ciberespaço.

2. Ciberameaças: uma Realidade em Evolução?

O final da Segunda Guerra Mundial marcaria um ponto de viragem nas relações internacionais, com o eclodir de um novo conflito, a Guerra Fria (GF), que colocou frente a frente as duas potências mundiais da época. A necessidade de proteger as bases de dados militares dos Estados Unidos da América (EUA) levou o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) a elaborar em conjunto com a Universidade da Califórnia, a Universidade do Utah e o Stanford Research Institute (SRI) em 1969, um projeto que pretendia conectar computadores geograficamente distantes – a ARPANET (Almeida, 2005).

Assim, a internet como hoje a conhecemos, resulta em primeira instância da ideia de agregar múltiplas redes independentes, começando com a ARPANET como ferramenta pioneira de comunicação virtual e, mais tarde incluindo redes de satélite e outras redes (Hart, 2015).

2.1. O Lado Obscuro da Tecnologia: o “Louco Novo Milénio”

O fim da ARPANET e o nascimento oficial da internet e da World Wide Web (WWW) em 1989, como ferramenta operacional aberta à sociedade em geral, não significou o fim dos problemas de segurança no ciberespaço, bem pelo contrário, os anos noventa inauguraram uma fase de crescente sofisticação quer dos modos de ataque. Assim, os vírus começaram a tornar-se cada mais perigosos e de mais ampla propagação, como é o caso do vírus *Melissa* e do *Iloveyou* que através do envio de mensagens de correio eletrónico com anexos infetados, causaram danos nos servidores de correio eletrónico,

bem como inúmeras perdas para empresas como a Intel e a Microsoft (Garber, 1999, Lino, 2014).

A rápida propagação e sofisticação do *Melissa* e do *Iloveyou*, demonstraram com clareza que era necessário desenvolver tecnologia antivírus, a fim de detetar as ameaças e impedi-las de infetar computadores à volta do mundo (Julian, 2014). Apesar de desenvolvidas tecnologias antivírus, estas não impediram ao longo do tempo que vírus e ataques cibernéticos continuassem a ser uma realidade para os Estados, empresas privadas e para os cidadãos.

A partir de 2006 os ciberataques tornaram-se uma realidade bastante mais comum, informação confirmada por Middleton (2017), que nos diz que a vaga de ataques cibernéticos iniciada em 2006 atingiu inúmeros organismos ligados à defesa e à economia mundiais, mas também afetou instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU). Desta forma, a Operação *Shady Rat* (OSR) tinha como objetivo o furto de propriedade intelectual valiosa – informações confidenciais, e-mails secretos, contratos de diverso cariz, entre outros – e entre as vítimas estavam governos nacionais, empresas multinacionais, pequenas empresas, OIs, o que veio confirmar o âmbito universal da ciberespionagem e a falta de ferramentas e as vulnerabilidades de Estados, empresas, OIs (Alperovitch e McAfee, 2011).

2.1.1. *The Bronze Soldier*: o Ciberataque que Mudou a Cibersegurança

O final da GF e o conseqüente desmembramento da URSS marcaram o azedar das relações entre a Rússia e a Estónia. Assim, a deslocação do “Soldado de Bronze” – um monumento em homenagem aos soldados soviéticos mortos na Segunda Guerra Mundial que desde a independência dividiu a população da Estónia – em 2007 teve como resultado a pior crise política internacional de que o país fez parte desde o fim da URSS (Liik, 2007).

Em abril desse ano, um “massive distributed denial-of service (DDoS) attack overwhelmed most of Estonia’s internet infrastructure, bringing online activity almost to a standstill” (Jenik, 2009, p. 4) e provocou o colapso de *websites* pertencentes a organizações como bancos, jornais a até usuários domésticos. No entanto, o ataque realizado alegadamente por *crackers*² russos ou estónios de origem russa, também se alastrou aos organismos governamentais, demonstrando com clareza as motivações políticas e étnicas do ataque: a deslocalização do “Soldado de Bronze” do centro da capital estónia para um cemitério militar (Herzog, 2011).

Alegadamente promovido pelo governo russo, o ciberataque às infraestruturas críticas, foi considerado por muitos como a primeira ciberguerra na história das relações internacionais e da ciência informática, expondo de forma clara as utilidades das novas

2 O termo *hacker* pode ser facilmente confundido com o termo *cracker*, uma vez que estes na realidade são sinónimos. Um *cracker* “is someone who breaks into a computer system or network without authorization and with the intention of doing damage. A cracker may destroy files, steal personal information like credit card numbers or client data, infect the system with a virus, or undertake many others things that cause harm”. Ver Global Digital Forensics, disponível em <https://www.iaa.co.nz/site/iaa/files/Cyber/Cyber%20Crime%20Terminology.pdf>

tecnologias na promoção de novos tipos de ameaça e os perigos e fragilidades que os Estados enfrentam na era da globalização (Lesk, 2007). Assim, os ataques *Distributed Denial of Service* (DDoS) contra a Estónia levaram outros Estados a refletirem relativamente à possibilidade de ataques cibernéticos levados a cabo por Estados contra outros Estados (Chen, 2010).

No caso dos EUA, o ciberataque ocorrido em 2007 na Estónia, levou o Secretário de Estado da Defesa a estabelecer o U.S. Cyber Command (USCYBERCOM). O USCYBERCOM planeia, coordena, integra, sincroniza e conduz atividades para: (1) direcionar as operações e a defesa das informações digitais do Departamento de Defesa; (2) conduzir operações militares no ciberespaço em todos os domínios, de forma a garantir a liberdade de ação dos EUA e dos seus aliados no ciberespaço e salvaguardá-lo dos adversários (U.S. Strategic Command, 2016).

No caso do Reino Unido, com a necessidade de proteger a segurança nacional e salvaguardar os utilizadores da internet, foi criada em 2011 a *UK's Cyber Security Strategy* (UKCSS), na dependência do Government Communications Headquarters (GCHQ). De modo a tornar o ciberespaço no Reino Unido mais seguro, a UKCSS pretende (Yapp, s.d.): (1) reduzir o risco de ciberataques no Reino Unido; (2) responder efetivamente a incidentes no ciberespaço; (3) entender o ambiente cibernético do Reino Unido, partilhar conhecimentos, reconhecer as vulnerabilidades sistemáticas; (4) garantir a capacidade de cibersegurança do Reino Unido, assumindo a liderança na questão da segurança cibernética no país.

2.2. O SI em Evolução: a Importância da Cibersegurança

Ao mesmo tempo que oferece um número enorme de benefícios, a internet possibilita um igual número de oportunidades para ciberterroristas e *crackers*. As organizações terroristas e os seus apoiantes, por exemplo, usam frequentemente a internet para tarefas como recolha de informação, recrutamento de novos membros, financiamento, entre outras operações; os *crackers*, por seu turno, utilizam a internet para disseminar diversos tipos de *malware* de forma a obter informação da vítima ou lucros financeiros.

Deste modo, a cibersegurança começou a tornar-se uma prioridade para indivíduos e famílias, assim como para OIs, governos, instituições de ensino e empresas. Embora a cibersegurança se tenha tornado uma prioridade para toda a sociedade, a sua rápida expansão está a criar e a tornar a cibersegurança mais desafiante, pois não existem soluções permanentes para o problema em questão, dada a sua constante evolução e características (Goutam, 2015).

Não obstante a cibersegurança ser um tema consensual quanto à sua importância entre os diversos atores do SI, existem diferentes opiniões relativamente ao modo como esta problemática deve ser enquadrada no mundo atual. Deste modo, há quatro formas de visualizar o problema, ainda que estas estejam interrelacionadas entre si, quer na esfera doméstica quer no âmbito internacional, sendo apenas distinguíveis através das visões diferenciadas dos atores/comunidades da sociedade.

A tabela 1 apresenta resumidamente as visões particulares de cada um dos atores/comunidades em função do modo como observam as ameaças e riscos provenientes do

ciberespaço e assim as suas preocupações relativamente a este problema. Esta distinção ajudar-nos-á a situar-nos relativamente às tendências e especificidades de cada Estado, mas também irá auxiliar-nos a explicar quais as razões que levam os líderes políticos a optarem por determinadas opções políticas em detrimento de outras. Assim, a política em relação à segurança do ciberespaço depende em primeira instância de que ator estão dependentes as decisões e a condução da política de cibersegurança e ciberdefesa, mas também quais os pontos prioritários a defender.

Tabela 1 – Abordagem à cibersegurança, segundo quatro atores

	I: Technical	II: Crime-espionage	III: Civil defense	IV: Military
Referent objects	Computers	Private sector (business networks)	Critical (information) infrastructures	Networked armed forces (military networks)
	Computer networks	Classified information (government networks)	Society (particularly its “functioning”)	Nation/state
Actors	Hacking subculture Computer (security) experts Antivirus industry	Business actors Antivirus industry Law enforcement Intelligence community	National security experts Civil defense/ homeland security	National security experts Military
Threat	Malware Network disruptions, system intrusions Hackers (all kinds)	Advanced persistent threats (malware) Cyber-criminals (non-state) Cyber-spies (state)	Disruptions in critical infrastructures Cascading effects Cyber-terrorists (non-state) Cyber-commands (state)	(Catastrophic) attacks on critical infrastructures Cyber-terrorists (non-state) Cyber-spies (state) Cyber-commands (state)

Fonte: Caveltly (2014).

Uma vez que, os Estados são os atores mais importantes do SI, importa aqui analisar a importância e a operacionalização das políticas cibersegurança destes atores das relações internacionais. Deste modo, a liderança dos governos nacionais na criação e implementação de políticas na área da segurança cibernética proporciona uma melhor compreensão e visão do problema, permitindo uma ação nacional coordenada que assegure os objetivos nacionais de segurança no ciberespaço (ITU, 2009).

Apesar de os Estados terem uma importância crescente na defesa do ciberespaço, pois devido à sua natureza e ao facto de ser um *global common*³ os crimes cometidos na

3 Barry Posen define os *global commons* como “os espaços que não estão sob o controlo direto de qualquer Estado mas que são vitais para o acesso e ligação a quaisquer pontos do mundo”. Ver Barry Posen *apud* Vítor Rodrigues Viana, Editorial, *Nação e Defesa* n.º133, p. 5.

internet, sejam ameaças ou mesmo ataques têm diferentes origens e consequências variadas para o Estado alvo do ataque, tornando a investigação e a aplicação da lei complexa ou até inexistente. Assim sendo, tornou-se forte e urgente a necessidade de cooperação internacional em termos de cibersegurança, o que veio a dar lugar a inúmeras convenções e protocolos, dos quais destacamos a Convenção de Budapeste sobre Cibercrime.

2.3. Agenda Global de Cibersegurança da UTI

Lançada em 2007 pelo então Secretário-Geral da União Internacional de Telecomunicações (UIT), a Agenda Global de Cibersegurança (AGC) é um quadro para a cooperação internacional com o objetivo de assegurar a melhoria da segurança no ciberespaço. Projetado para que os Estados cooperassem entre si e existisse eficiência no combate às ameaças provenientes do ciberespaço, o AGC tem cinco pilares estratégicos ou áreas de trabalho que norteiam a sua atividade (Schjølberg, s.d.):

- (1) Medidas legais: procura desenvolver conselhos sobre como as atividades criminosas dentro do ciberespaço poderão ser tratadas através da legislação, sem que hajam conflitos entre legislações, harmonizando as constituições de modo a que exista lugar à cooperação entre os Estados;
- (2) Medidas técnicas e processuais: foca-se em medidas-chave para abordar vulnerabilidade em *softwares*, incluindo esquemas de acreditação, protocolos e padrões da rede;
- (3) Estruturas organizacionais: considera estruturas estratégicas e genéricas para a prevenção, deteção, resposta e gestão de crises em momentos de ataques cibernéticos, incluindo a proteção de infraestruturas críticas de informação dos Estados;
- (4) Capacitação: procura elaborar estratégias para a criação de mecanismos de capacitação, de modo a consciencializar, transferir *know-how* e aumentar a importância da segurança cibernética na agenda política doméstica dos Estados;
- (5) Cooperação internacional: procura desenvolver uma estratégia de cooperação internacional, diálogo e coordenação em lidar com ameaças cibernéticas.

Como vimos, embora imprescindível para o quotidiano de toda a sociedade, nomeadamente para os Estados, OIs e empresas privadas, o ciberespaço transporta consigo inúmeros riscos, materializados em ciberameaças, ciberterrorismo, fraude eletrónica, entre outros métodos de utilização indevida do ciberespaço. Deste modo, a necessidade de criar legislação que regule a utilização do ciberespaço, levou os Estados e os restantes atores do SI a criarem medidas de segurança e defesa deste *global common* – o ciberespaço.

Embora não comporte em si própria uma solução efetiva na proteção das informações presentes no ciberespaço, a cibersegurança assume um papel crucial na sociedade atual, fornecendo ferramentas que permitem e antever os ataques e minimizar os efeitos de possíveis ciberataques. Desta forma, a cibersegurança é uma peça imprescindível na manutenção de um SI seguro, livre de ameaças e riscos com consequências para toda sociedade.

3. Cibersegurança em Portugal: uma Nova Realidade Desafiante

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 inaugurou uma nova página na história de Portugal, com a consagração de aspetos que durante o período do “Estado Novo” tinham sido completamente inexistentes. Foi também com a CRP de 1976 que pela primeira vez o uso da informática foi regulamentado, o Artigo 35.º no n.º 2 do referido documento, afirmava que “a informática não pode ser usada para tratamento de dados referentes a convicções políticas, fé religiosa ou vida privada, salva quando se trate do processamento de dados não identificáveis para fins estatísticos”⁴.

Não obstante o Artigo 35.º da CRP de 1976 ter na sua génese o objetivo de assegurar o respeito pela privacidade dos cidadãos, bem como a sua segurança, apenas em 1991 sob a direção de Aníbal Cavaco Silva foi promulgada a *Lei da Criminalidade Informática, Lei n.º 109/91*. Neste documento encontravam-se previstos os crimes ligados à utilização ilícita do ciberespaço, bem como as medidas penais a que estavam sujeitos os infratores⁵. No entanto, a assinatura da CBC em 2001, levou à revogação da referida lei e à entrada em vigor da *Lei n.º 109/2009* que transpõe e adapta para a ordem jurídica nacional as normas previstas pela CBC.

3.1. Convenção de Budapeste sobre Cibercrime

A Convenção de Budapeste sobre Cibercrime (CBC) de 2004, foi o primeiro tratado internacional a lidar com a internet e a criminalidade no ciberespaço, sendo o instrumento jurídico por excelência na política de cooperação internacional sobre o cibercrime. Neste tratado estão previstas as definições comuns e proibições criminais, procedimentos e regras para garantir um processo legal simplificado de forma a facilitar a cooperação internacional no âmbito da cibersegurança e da ciberdefesa (Schjolberg, 2004).

Além dos Estados-membros, foram parte da CBC com o estatuto de “observadores”, a África do Sul, o Canadá, os EUA e o Japão. Apesar da condição de “observador” na CBC, estes desempenharam um papel crucial tanto na formulação como nas negociações deste documento, sobretudo pela sua vasta experiência nas questões relacionadas com a defesa do ciberespaço e tratamento dos cibercrimes (Vatis, 2010).

O principal objetivo da CBC é estabelecer uma política de cibersegurança comum aos países do Conselho da Europa, de forma a combater os crimes relacionados com o uso ilícito da internet através da harmonização das legislações nacionais, o que permitirá um maior nível de cooperação. Assim, para que sejam signatários da CBC é exigido aos Estados que:

- (1) Definam delitos e sanções nos termos previstos nas suas leis nacionais para quatro categorias de crimes informáticos – fraude e falsificação, pornografia

4 Ver Artigo 35.º, n.º 2 da CRP de 1976, disponível em <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>

5 Consultar *Lei n.º 109/1991* relativamente à criminalidade informática. Disponível em <https://dre.pt/aplicacao/conteudo/674438>.

infantil, violação de direitos de autor e violações de segurança, tais como *hacking*, intercetação ilegal de dados e interferências do sistema que possam comprometer a integridade e a disponibilidade da rede. Os signatários igualmente também devem promulgar leis que estabeleçam a jurisdição sobre as infrações cometidas nos seus territórios, navios registrados ou aeronaves, ou pelos seus nacionais no exterior.

- (2) Estabeleçam procedimentos nacionais para detetar, investigar e processar crimes informáticos e coletar provas eletrónicas de qualquer delito cometido no ciberespaço. Tais procedimentos incluem a preservação acelerada de dados armazenados em computador ou comunicações eletrónicas, busca no sistema e interceção de dados em tempo real. As partes na CBC devem garantir as condições e salvaguardas necessárias para proteger os direitos humanos e o princípio da proporcionalidade.
- (3) Estabeleçam um rápido e eficaz sistema de cooperação internacional. A CBC considera que os crimes cibernéticos são delitos extraditáveis e permite que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei de um Estado recolham provas informáticas noutro Estado. Também exige a criação de uma rede de contactos para prestar assistência (vinte e quatro horas, sete dias por semana) imediata a investigações transfronteiriças (Archick, 2005).

3.2. Lei n.º 109/2009

As profundas mudanças tecnológicas ocorridas entre o início da década de noventa do século XX e os primeiros nove anos do novo milénio levaram a *Lei da Criminalidade Informática* de 1991 a tornar-se deficitária e por isso desadequada às necessidades securitárias do século XXI. Deste modo, a alteração do entendimento relativamente aos comportamentos no ciberespaço que deveriam ser considerados crime informático, obrigaram à criação de normas jurídicas relacionadas com tais comportamentos, relativos ao incentivo, auxílio, cumplicidade e tentativa, bem como a responsabilidade de indivíduos ou pessoas coletivas, competência territorial e ainda o intercâmbio de informação, o que viria a implicar a revogação da *Lei n.º 109/91*, de dezassete de agosto de 1991 (Verdelho, 2009).

Com a ratificação do tratado da CBC em maio de 2009, Portugal veio a acolher as obrigações legislativas decorrentes da Convenção, o que se materializou na criação pela Assembleia da República da *Lei n.º 109/2009* de quinze de setembro de 2009 (Verdelho, 2009). Assim, a *Lei n.º 109/2009* promulgada em setembro de 2009 estabelece as disposições relativas à cooperação internacional em matéria penal, relativas ao crime informático e a recolha de indícios criminais em suporte digital, bem como as disposições penais materiais e processuais⁶. Neste sentido, na sequência das alterações promovidas pela referida norma legal, são definidas as disposições materiais: falsidade informática⁵; dano rela-

6 Ver *Lei n.º 109/2009*, disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/489693>.

tivo a programas ou outros dados informáticos⁷; sabotagem informática⁸; acesso ilegítimo⁹; interceção ilegítima¹⁰; reprodução ilegítima de programa protegido¹¹.

3.3. Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço

Aprovada através da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015*, de doze de junho de 2015, a ENSC foi elaborada com o objetivo de preparar o Estado português e as suas respetivas instituições para os novos desafios promovidos pela evolução tecnológica e pela crescente dependência das tecnologias da informação na prossecução das tarefas que asseguram o normal funcionamento do Estado¹². Assim, com o intuito de reduzir as vulnerabilidades ao nível da segurança das redes e da informação, o Estado português de acordo com o disposto nas alíneas d), f) e g) do Artigo 199.^o¹³ e do n.º 1, alínea a) do Artigo 200.^o¹⁴ da CRP, o Conselho de Ministros decidiu aprovar a ENSC.

A ENSC possui quatro objetivos estratégicos¹⁵:

- (1) A promoção de uma utilização consciente, livre, segura e eficiente dos meios informáticos;
- (2) A proteção dos direitos fundamentais, a liberdade de expressão, os dados pessoais e a privacidade dos indivíduos nacionais;
- (3) O fortalecimento e a garantia de segurança no ciberespaço, das infraestruturas críticas e dos serviços nacionais vitais;
- (4) A afirmação do ciberespaço como um domínio de desenvolvimento económico e de inovação.

Deste modo, a estratégia definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 assenta em seis eixos, associados à estrutura e segurança no ciberespaço, à coordenação político-estratégica, à coordenação das restantes organizações nacionais através do Centro Nacional de Cibersegurança (CNCs), ao desenvolvimento da capacidade de defesa cibernética e de resposta a incidentes – sobretudo através do *Computer Security Incident Response Team (CSIRT)* –; combate ao crime informático, através da revisão e atualização da legislação nacional (de forma periódica), e do melhoramento das capacidades técnicas e humanas da Polícia Judiciária (PJ); à proteção do ciberespaço e das suas infraestruturas, através de uma maior robustez dos sistemas e da informação associada, e de mecanismos de deteção precoce de ameaças; à educação, sensibilização e prevenção e promoção do uso seguro das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); e à coo-

7 Artigo n.º 4 da *Lei n.º 109/2009*.

8 Artigo n.º 5 da *Lei n.º 109/2009*.

9 Artigo n.º 6 da *Lei n.º 109/2009*.

10 Artigo n.º 7 da *Lei n.º 109/2009*.

11 Artigo n.º 8 da *Lei n.º 109/2009*.

12 *Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015*. Publicada em *Diário da República*, 1ª série, n.º 113, 12 de junho de 2015. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/67468089>

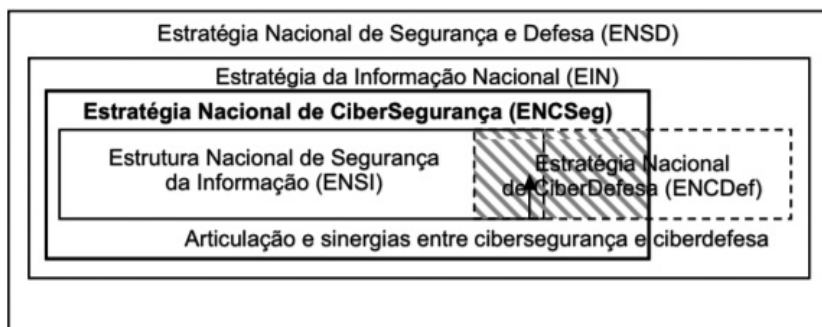
13 Consultar Artigo 199.º da *Constituição da República Portuguesa*.

14 Consultar Artigo 200.º da *Constituição da República Portuguesa*.

15 Ver anexo da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015*.

peração entre diferentes atores do panorama nacional e internacional (nomeadamente com CSIRTs, UE e NATO) (Correia, Silva Santos *et al.*, 2017).

Figura 1 – Enquadramento da ENSC



Fonte: Nunes (2012)

Neste contexto, a ENSC pode definida como o conjunto de iniciativas integradas (de natureza orgânica, operacional e genética), cujo objetivo é potenciar a livre utilização do ciberespaço e a garantia da sua segurança, promovendo a proteção das informações confidenciais nacionais – a chamada infraestrutura crítica – contra eventuais ataques de piratas informáticos, de âmbito nacional ou internacional que, pelo seu potencial disruptivo afetem a sociedade nacional e a defesa dos interesses nacionais (Correia, Silva Santos *et al.*, 2017).

3.3.1. Centro Nacional de Cibersegurança

Com o objetivo de dotar as entidades do Estado e os operadores de infraestruturas críticas nacionais com ferramentas com capacidade para analisar, mitigar e proceder à resolução de incidentes securitários no ciberespaço, foi criado o CNCS¹⁶ cujos principais objetivos seriam definir o conjunto de capacidades – técnicas, humanos e processuais. Assim, o CNCS tem como missão contribuir para que em Portugal se faça um uso livre, confiável e seguro, através da promoção de contínuas melhorias da Cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as entidades competentes, assim como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, deteção, reação ou recuperação em caso de iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques que, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais.

De modo a prosseguir a sua missão, o CNCS possui diversas competências, que aqui apresentamos:

16 O estabelecimento dos termos de funcionamento do Centro Nacional de Cibersegurança foi previsto no Decreto-Lei n.º 69/2014. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/56384878>

- (1) Desenvolver as capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção destinadas a fazer face a incidentes de defesa do ciberespaço e ciberataques;
- (2) Promover a formação e a qualificação de recursos humanos na área da cibersegurança, com vista à formação de uma comunidade de conhecimento e de cultura nacional de cibersegurança;
- (3) Exercer autoridade nacional em termos de cibersegurança, relativamente ao Estado e aos operadores de infraestruturas críticas nacionais;
- (4) Contribuir para assegurar a segurança e defesa dos sistemas de informação e comunicação do Estado português e das suas infraestruturas críticas;
- (5) Promover e assegurar a articulação e cooperação entre os vários intervenientes e responsáveis nacionais no âmbito da cibersegurança;
- (6) Apoiar o desenvolvimento de capacidades técnicas, científicas e industriais, promovendo projetos de inovação e desenvolvimento na área da segurança informática;
- (7) Coordenar a cooperação internacional em matérias de cibersegurança em pareceria com o Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- (8) Entre outras competências.

3.4. Política de Ciberdefesa da NATO

As ameaças e os ataques cibernéticos são cada vez mais comuns, complexos e prejudiciais, de modo que a NATO enfrenta um período de alguma relutância face ao caráter complexo e evolutivo das ameaças e dos ataques cibernéticos. Por forma a fazer face a estas ameaças, aos possíveis ataques delas resultantes e promover a cooperação dentro do SI, a NATO adotou uma política e um plano de ação defendido e aprovado em setembro de 2014, o qual estabelece como prioridade da Organização a defesa coletiva, afirmando igualmente que, o Direito Internacional se aplica ao ciberespaço (NATO, 2016)

Deste modo, a NATO dá prioridade à proteção das comunicações e dos sistemas de informação da Organização e por ela operacionalizados. A diversidade de formas de ataque levadas a cabo representa um dos maiores desafios para a NATO no que diz respeito ao lugar que a Organização deve ocupar no âmbito da cibersegurança. Assim, dois tipos de ataques informáticos podem demonstrar-nos qual o papel da NATO no ciberespaço (Robinson, s.d.):

- (1) A espionagem cibernética – quer de nível estratégico, quer de nível operacional – este tipo de ação pode comprometer a confidencialidade dos sistemas de informação e das informações em concreto, podendo revelar-se assim segredos e informações que poderão comprometer o Estado enquanto entidade individual.
- (2) A sabotagem cibernética – este modo de ataque, pode ter importantes repercussões físicas, nomeadamente em termos de infraestruturas como energia ou redes de transporte, as quais são direcionadas ou os dados manipulados de forma a minar a tomada de decisão, tanto de comando, como de controlo.

Em suma, o papel da NATO no que diz respeito à defesa cibernética pode ser visto de dois prismas diferentes. Em primeiro lugar, a Organização tem como prioridade máxima a proteção e a defesa das suas próprias redes, tal como acordado pelos Aliados na Cimeira decorrida no País de Gales, em 2014. No entanto, esta tarefa poderá revelar-se complexa, dada a extensão territorial em que a NATO marca presença (Robinson, s.d.). Segundo Robinson, cumprindo esta sua tarefa, a NATO tem de assegurar que os sistemas de comunicação e informação que a Aliança utiliza para as suas operações e missões são seguros e, portanto, estão a salvo de qualquer ameaça proveniente do ciberespaço.

A segunda prioridade da NATO prende-se com a ajuda aos seus membros, por forma a estes desenvolverem as suas próprias capacidades e capacidade de defesa cibernética, sendo isto feito através de uma panóplia de meios, sendo fixados também objetivos, como a criação de uma estratégia de ciberdefesa (Robinson, s.d.). A política da NATO engloba assim decisões dos Aliados no que diz respeito às políticas nacionais de defesa cibernética, programas de assistência aos Estados-membros – incluindo programas de emergência. Para além disto, são definidas políticas de consciencialização, educação e formação, incentivando as iniciativas de cooperação entre países e OI, através por exemplo da NATO School e a Cyber Academy (NATO, 2016).

Deste modo, é de fácil constatação que a NATO está empenhada em se adaptar aos desafios tecnológicos da era da globalização, prova disso são as importantes decisões tomadas na Cimeira de Varsóvia em 2016, onde os Estados-membros reconheceram o ciberespaço como um domínio da guerra. Assim, nos termos do Artigo 3.º do Tratado de Washington, os Estados têm responsabilidade de defender e desenvolver a sua plataforma nacional de segurança no ciberespaço, a fim de se protegerem os interesses dos Estados-membros, mas também da própria Organização (Krupczynski, 2016). Além disso, os Estados presentes em Varsóvia comprometeram-se a melhorar a troca de informações e medidas de auxílio mútuo na prevenção, mitigação e recuperação de ataques cibernéticos, provendo-se desta forma uma maior e melhor cooperação entre Estados (Krupczynski, 2016).

De forma a combater de forma mais eficaz a ameaças e riscos provenientes do ciberespaço, a NATO criou o NATO Computer Incident Response (NCIRC), que tem por objetivo a proteção das entidades da NATO (por exemplo, a sede da Organização) e missões, além disto, o NCIRC promove também ajuda os membros da NATO a lidar com as ameaças de segurança cibernética que possam colocar em causa os seus sistemas de informação (Fidler, Pregent *et al.*, 2013).

Em termos de prevenção, o NCIRC destaca a engenharia segura de sistemas de informação para “fortalecer o alvo”, com o objetivo de reduzir as potenciais vulnerabilidades ou o “campo de ataque”, fornecendo além disso um suporte contínuo, *anti-malware* (Fidler, Pregent *et al.*, 2013). Assim a prevenção é feita através de:

- (1) Avaliações relativamente à vulnerabilidade dos sistemas da NATO, incluindo testes de penetração, sendo estes, parte da avaliação e gestão de riscos.
- (2) Exercícios de treino material educacional e notificações para os funcionários da NATO.

Assim, para concretizar estas operações do NCIRC, é necessária uma colaboração intensa dentro da Aliança (entre agências da NATO e os Estados-membros da mesma), mas também entre os países e agências da Organização e países terceiros (não pertencentes à NATO), organizações intergovernamentais, como a União Europeia (UE), autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei, indústria privada ligada ao negócio da tecnologia e o mundo académico em geral (Fidler, Pregent *et al.*, 2013). Esta interligação entre os diversos atores do SI fomenta a robustez das capacidades do NCIRC, mas torna a cooperação crucial para a defesa do ciberespaço da NATO.

Deste modo, a NATO tem também ajudado os seus países membros a melhorarem as suas práticas no ciberespaço através de exercícios que promovem o desenvolvimento de competências de defesa de infraestruturas críticas. Por outro lado, esta ação da NATO tem promovido a ajuda recíproca entre os Estados-membros, no sentido de cooperarem entre si no desenvolvimento de práticas sustentáveis de combate ao cibercrime.

Em suma, a promoção de iniciativas programáticas deste género vai de encontro ao papel da NATO na harmonização do SI, pois estamos perante ameaças que podem desencadear um conflito generalizado.

3.5. Política de Cibersegurança da UE

A política de cibersegurança está presente na agenda da UE há já algum tempo. No ano de 2004, foi estabelecida a European Network and Information Security Agency (ENISA) com o objetivo de facilitar a transição para um conhecimento partilhado e melhorar as práticas entre os Estados-membros, sendo esta questão reforçada em 2007 na agenda política da Organização, juntamente com a NATO e outros atores do SI que se viram forçados a repensar a sua estratégia de segurança na sequência dos ataques de DDoS a infraestruturas públicas e privadas na Estónia (Christou, 2017).

Após os ataques à Estónia, a Comissão Europeia começou a abordar a questão dos ciberataques como um tema da sua própria segurança, consolidando um conjunto de diretivas e regulamentos relacionados com questões cibernéticas. Em 2013, a Comissão Europeia publicou o *Cybersecurity Strategy*, a par com uma diretiva, a “Diretiva NIS”, que tenta abordar alguns dos problemas centrais da política de Cibersegurança (Cavelty, 2013).

A *Cybersecurity Strategy* possuía três motivações (Meulen, Jo *et al.*, 2015):

- (1) Em primeiro lugar, o facto de a prosperidade económica da UE estar cada vez mais dependente dos seus sistemas de informação e comunicação, implica a necessidade de um ciberespaço aberto, seguro e protegido.
- (2) A segunda motivação diz respeito aos objetivos políticos da União, isto é, torna-se essencial conceber e adotar um modelo de governação *multi-stakeholder*, tendo este modelo como objetivo colmatar a lacuna de capacidades europeias em matéria de cibersegurança.
- (3) Por último, a defesa da democracia, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, deve ser também aplicado no ciberespaço.

Embora estas motivações não sejam exclusivas da atuação da UE, estas têm implicações específicas, já que, estamos perante um conjunto de países com amplas discrepân-

cias nas capacidades cibernéticas, por consequência, um dos grandes temas da estratégia é a ênfase dada à harmonização e à coordenação para superar as diferenças entre Estados-membros. Esta necessidade de aglutinar todos os países no mesmo nível de atuação manifestou-se em vários esforços (Meulen, Jo *et al.*, 2015). Vejamos quais:

- (1) Criação de agências cibernéticas pan-europeias.
- (2) Reforço da legislação relacionada com a cibersegurança.
- (3) Ajuda aos Estados-membros para melhorarem as suas capacidades de combate às ciberameaças.

Estes esforços têm por finalidade determinar as margens de poder que devem ser delegadas às autoridades nacionais, ao mesmo tempo que se implementa uma agenda europeia coordenada em matéria de segurança cibernética. Deste modo e dada a carência de uma harmonização e coordenação entre os Estados, a *Cybersecurity Strategy* tem cinco objetivos (Parlamento Europeu, 2013):

- (1) Alcançar a ciberresiliência.
- (2) Reduzir drasticamente o cibercrime.
- (3) Desenvolver políticas e capacidades de ciberdefesa relacionadas com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).
- (4) Desenvolver os recursos industriais e tecnológicos para a cibersegurança.
- (5) Estabelecer uma política internacional coerente em matéria de ciberespaço para a UE e promover os valores fundamentais da UE.

A UE deve assim salvaguardar um ambiente que promova o máximo de liberdade e segurança possível em benefício de todos, incluindo da própria Organização. Embora se reconheça que a tarefa de combate aos ciberataques é predominantemente pertença dos Estados-membros, a *Cybersecurity Strategy* pode melhorar o desempenho da UE no SI, dado que estamos perante uma estratégia que pode ser aplicada tanto a curto, como a longo prazo, pois incluem uma variedade de instrumentos e intervenientes, como as instituições da UE, os Estados-membros e/ou a indústria (van der Meulen, Jo *et al.*, 2015)

Em suma, a UE tem demonstrado uma crescente preocupação com a segurança cibernética da própria Organização, mas também dos seus Estados-membros. Deste modo, a UE tem funcionado juntamente com a NATO na promoção da harmonização, pacificação e segurança do SI, tentando evitar acontecimentos que coloquem as Organizações e os seus Estados-membros numa posição de vulnerabilidade face a ataques provenientes do ciberespaço.

Considerações Finais

Os desafios que o ciberespaço apresenta para os Estados, não podem ser ignorados nem negligenciados. A defesa dos interesses nacionais e da informação contida neste *global common* não podem ser minorizados, bem pelo contrário, os Estados devem cada vez mais potenciar uma atitude eficiente que, garanta a utilização segura do ciberespaço, mas sobretudo proteja as suas infraestruturas críticas e as informações dos cidadãos através da promoção de mecanismos e ferramentas adequadas e em constante desenvolvimento.

A construção de um ciberespaço seguro e sustentável, é para Portugal um dos seus objetivos desde a criação da *Lei n.º 109/1991*, de 17 de agosto, pelo que, tem-se procurado através de um esforço conjunto e de uma partilha de responsabilidades envolver o governo, a administração pública, as Forças Armadas, as empresas e os cidadãos na promoção de medidas de proteção e segurança do ciberespaço. Assim, o desenvolvimento da ENSC funcionou como um pontapé de saída para a tomada de consciência relativamente à necessidade de proteção e salvaguarda dos interesses nacionais e das infraestruturas críticas.

Neste sentido, é importante perceber se Portugal estará preparado para as ameaças provenientes do ciberespaço, pelo que, em seguida responderemos à questão que nos guiou na execução desta nossa investigação: estará Portugal preparado para a ameaça cibernética?

Embora Portugal tenha estabelecido mecanismos e meios para o combate ao crime informático, nomeadamente através da criação e implementação da ENSC, o país continua exposto a elevados riscos em termos de ataques cibernéticos. Deste modo, é importante que a defesa e segurança do ciberespaço não seja remetida para segundo plano sob o risco de ocorrerem situações que comprometam o futuro e a soberania de Portugal.

Ao analisarmos a ENSC deparamo-nos com diversas lacunas, a primeira das quais e talvez a mais importante, o esquecimento das autarquias e regiões autónomas no enquadramento jurídico previsto na estratégia supramencionada. Deste modo, entendemos que a ENSC se foca exageradamente na proteção das infraestruturas do governo e da administração pública central, deixando para segundo plano uma dimensão tão importante para os cidadãos.

Outro dos problemas que pensamos ser importante na prossecução de uma efetiva política de cibersegurança em Portugal relaciona-se com o pouco envolvimento das Forças Armadas nesta problemática. As Forças Armadas apenas se encontram presentes no edifício do combate aos ciberataques em questões relacionadas com ações de ciberguerra, o que revela por parte do Estado português e dos organismos coordenadores da ENSC um claro desaproveitamento das capacidades e potencialidades das Forças Armadas num campo de batalha tão perigoso como o ciberespaço.

Apesar de Portugal ter ao longo dos últimos anos apostado na promoção de medidas de defesa e segurança do ciberespaço, existe ainda um longo caminho a percorrer para que, a cibersegurança em Portugal seja valorizada e implementada de forma completamente eficaz, pelo que, é nossa convicção que Portugal não se encontra ainda devidamente preparado para os elevados riscos e consequências políticas, económicas e sociais que um ataque cibernético bem-sucedido e sofisticado poderá representar para o nosso país. Esta nossa convicção resulta do facto de a ENSC possuir lacunas com algum grau de gravidade, tais como, a ausência de aproveitamento de todas as capacidades das Forças Armadas para o combate à criminalidade informática civil; bem como, a carência de um quadro jurídico específico direcionado às regiões autónomas e às autarquias.

Por outro lado, o facto de Portugal ter sido um dos alvos do *ransomware*, *WannaCry* e *Petya*, prova igualmente o argumento que tentamos defender. Ou seja, Portugal não pos-

sui ainda as capacidades necessárias para prevenir um ataque cibernético de maior escala e sofisticação, bem como, na nossa opinião não se encontra devidamente preparado para as consequências destrutivas e desorganizadoras que um acontecimento deste género poderá provocar na rede informática de um Estado.

Deste modo, a prossecução de uma política de cibersegurança que garanta não só a defesa, mas sobretudo a segurança das informações e das infraestruturas críticas portuguesas, requer um maior empenhamento por parte dos órgãos governamentais e das agências competentes. Ou seja, é de extrema importância que, as Forças Armadas portuguesas sejam verdadeiramente incorporadas na ENSC, trabalhando em conjunto com os restantes organismos que têm por missão a salvaguarda de um ciberespaço livre e seguro em Portugal, pois estamos perante um organismo cujas capacidades técnicas e materiais seriam uma mais-valia no campo cibernético; no caso da outra lacuna por nós encontrada, é essencial que as futuras reformas às políticas de cibersegurança incorporem meios jurídicos e técnicos que possam garantir a segurança cibernética das autarquias e das regiões autónomas, uma vez que, um ataque a estas estruturas poderá propagar-se de forma vertiginosa dentro de todo o aparelho do Estado.

Referências

- Almeida, J. F., 2005. *Breve História da Internet*. Braga: Universidade do Minho. Disponível em <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3396/1/INTERNET.pdf>> [Acedido: 23 de dezembro de 2017].
- Alperovitch, D., 2011. *Revealed: Operation Shady RAT*. McAfee. Disponível em <<http://www.csri.info/wp-content/uploads/2012/08/wp-operation-shady-rat1.pdf>> [Acedido: 26 de dezembro de 2017].
- Alves, P. M.; Santos, S. I. e Bilhim, J. F., 2017. Proposta de modelo explicativo das perceções sobre gestão e políticas públicas em matéria de cibersegurança e cibercrime. *Sociologia* n.º33, pp. 95-113.
- Archick, K., 2005. *Cybercrime: The Council of Europe Convention*. Budapeste: Conselho da Europa.
- Cavelty, M., 2014. “Global Cyber-Security Policy Evolution”. In: M. Cavelty (ed.), *Cybersecurity in Switzerland*. Zurich: Springer, pp. 9-25.
- Cavelty, M., 2013. A Resilient Europe for an Open, Safe and Secure Cyberspace. *UI Occasional Papers* 23, pp. 3-13. Disponível em <<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/a-resilient-europe-for-an-open-safe-and-secure-cyberspace-ilovepdf-compressed.pdf>> [Acedido: 26 de dezembro de 2017].
- Chen, T., 2010. Stuxnet, the real start of cyber warfare?. *IEEE Network*, 24(6), pp. 2-3. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1109/MNET.2010.5634434>> [Acedido: 28 de dezembro de 2017].
- Christou, G., 2017. *The EU's Approach to Cyber Security*. Colchester: University of Essex. Disponível em <http://repository.essex.ac.uk/19872/1/EU-Japan_9_Cyber_Security_Christou_EU.pdf> [Acedido: 26 de dezembro de 2017].
- Constituição da República Portuguesa, de 12 de agosto de 2005. *Diário da República* n.º 155, I.ª Série-A. Lisboa: Assembleia da República.

- Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio. *Diário da República*. Iª série-A. 89 (2014-05-09), pp. 2712-2719.
- Fidler, D.; Pregent, R. e Vandurme, A., 2013. NATO, Cyber Defense, and International Law. *St. John's Journal of International & Comparative Law*. Disponível em <<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2673&context=facpub>> [Acedido: 27 de dezembro de 2017].
- Freire, F. V. e Nunes, P. V., 2013. Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço. *IDN Cadernos* n.º12, pp. 9-94. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idn_caderno_12.pdf> [Acedido: 29 de dezembro de 2017].
- Garber, L., 1999. Melissa Virus Creates a New Type of Threat. *IEEE Network*, 32(6), pp.16-19. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1109/MC.1999.769438>>. [Acedido: 29 de dezembro de 2017].
- Goutam, R. K., 2015. Importance of Cyber Security. *International Journal of Computer Applications*, 111(7), pp. 14-17.
- Hart, M. S., 2015. *A Brief History of the Internet*. Seattle: CreateSpace Independent Publishing Platform. Disponível em <www.publicdomain.org.uk> [Acedido: 27 de dezembro de 2017].
- Herzog, S., 2011. Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses. *Journal of Strategic Security*, 4(2), pp. 49-60.
- ITU (International Telecommunication Union), 2009. *Cybersecurity: The Role and Responsibilities of an Effective Regulator*. Beirut: ICT Applications and Cybersecurity Division.
- Jenik, A., 2009. Cyberwar in Estonia and the Middle East. *Network Security* n.º4, pp. 4-6. Disponível em <[https://doi.org/10.1016/S1353-4858\(09\)70037-6](https://doi.org/10.1016/S1353-4858(09)70037-6)>. [Acedido: 18 de dezembro de 2017].
- Julian, T., 2014. Defining Moments in the History of Cyber-Security and the Rise of Incident Response. Disponível em <<https://www.infosecurity-magazine.com/opinions/the-history-of-cybersecurity/>> [Acedido: 26 de dezembro de 2017].
- Krupczynski, M., 2016. NATO's Reaffirmed Commitment to Cyber Security. Disponível em <<http://future nato.org/articles/natos-reaffirmed-commitment-to-cyber-security/>> [Acedido: 27 de dezembro de 2017].
- Lei n.º 109/1991. *Diário da República*. Iª Série-A. 188 (1991-08-17), pp. 4202-4205.
- Lei n.º 109/2009. *Diário da República*. 1ª. Série-A. 179 (2009-09-15), pp. 6319-6325.
- Lesk, M., 2007. The new front line: Estonia under cyberassault. *IEEE Security & Privacy*, 5(4), pp. 76-79. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1109/MSP.2007.98>. [Acedido: 19 de dezembro de 2017].
- Liik, K., 2007. *The "Bronze Year" of Estonia-Russia relations*. Tallinn: Ministry of Foreign Affairs of Estonia. Disponível em <http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/053/Kadri_Liik.pdf> [Acedido: 27 de dezembro de 2017].
- Lino, C., 2014. Cybersecurity in the Federal Government: Failing to Maintain a Secure Cyber Infrastructure. *Bulletin of the Association for Information Science and Technology*, 41(1), pp. 24-28. Disponível em < <https://doi.org/10.1002/bult.2014.1720410111>>. [Acedido: 19 de dezembro de 2017].

- Meulen, N.; Jo, E. e Soesanto, S., 2015. Cybersecurity in the European Union and Beyond: Exploring the Threats and Policy Responses. *Justice, Freedom and Security*. pp. 1-152. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.7249/RR1354>>. [Acedido: 19 de dezembro de 2017].
- Middleton, B., 2017. *A History of Cyber Security Attacks: 1980 to Present*. Boca Raton: Auerbach Publications.
- NATO, 2016. *Cyber defence*. Disponível em <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm> [Acedido: 28 de dezembro de 2018].
- Nunes, P. V., 2012. A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança. *Nação e Defesa* nº133, pp. 113-127.
- Parlamento Europeu, 2013. *Resolução do Parlamento Europeu 2013/2606(RSP) de 12 de setembro de 2013 sobre a Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido*. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0376+0+DOC+XML+V0//PT>> [Acedido: 28 de dezembro de 2017].
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015. *Diário da República*. 1.ª Série. 113. (2015-06-12), pp. 3738-3742.
- Robinson, N., s.d. *NATO: changing gear on cyber defence*. Disponível em <<https://www.nato.int/docu/review/2016/also-in-2016/cyber-defense-nato-security-role/EN/index.htm>> [Acedido: 28 de dezembro de 2017].
- Schjolberg, S., 2004. Computer-related offences. Conselho da Europa. Disponível em <<http://cybercrimelaw.net/documents/Strasbourg.pdf>> [Acedido: 30 de dezembro de 2017]
- Schjolberg, S., s.d. *Report of the Chairman of High-Level Experts Group*. Genebra: União Internacional de Telecomunicações. Disponível em <<https://www.itu.int/en/action/cybersecurity/Documents/gca-chairman-report.pdf>> [Acedido: 30 de dezembro de 2017].
- U.S. Cyber Command, 2016. *U.S. Cyber Command (USCYBERCOM)*. Disponível em <<https://www.cybercom.mil/About/History/>> [Acedido 3 de janeiro de 2018].
- Vatis, M., 2010. “The Council of Europe Convention on Cybercrime”. In: National Research Council of The National Academies, *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S. Policy*. Washington D.C.: The National Academies Press, pp. 207-223.
- Verdelho, P., 2009. A nova Lei do Cibercrime. *Scientia Juridica*, 320(58), pp. 717-749.
- Yapp, P., s.d. *The National Cyber Security Centre Incident Management*. London: National Cybersecurity Centre. Disponível em <https://www.owasp.org/images/1/1e/NCSC_slides.pdf> [Acedido em: 5 de janeiro de 2018].

Apanhados na Rede: Programa de Vigilância da NSA após o 11 de Setembro

Rui Florêncio

1. Introdução

Nos dias de hoje, a lei não é suficiente para proteger os direitos dos cidadãos. O mundo está a mudar radicalmente, sendo que os novos meios de recolha e análise das informações dos cidadãos colocam em risco a liberdade individual e o balanço de poder nos Estados Unidos (Donohue, 2016, p. 3). Quatro fenómenos influenciaram crucialmente esta transformação (Donohue, 2016, pp. 3-4):

- (1) As novas tecnologias aumentaram de forma drástica o tipo e a quantidade de informação que pode ser recolhida, armazenada e analisada.
- (2) O governo expandiu a sua autoridade para aceder a dados: novas leis, ordens executivas e diretrizes internas reverteram as restrições que tinham sido colocadas anteriormente. Para além disso, interpretações legais, por vezes preparadas em segredo, autorizaram interpretações latas da linguagem envolvida.
- (3) As assunções geográficas existentes na lei para proteger a privacidade dos cidadãos deixaram de se aplicar. Com o advento da computação na *cloud* e de redes de comunicação globais, os dados, a correspondência e as conversas já não ficam dentro dos limites nacionais. A informação circula livremente através da internet, sendo que a eficiência, e não os utilizadores, é que determina para onde esta se dirige. Presentemente, documentos e comunicações aos quais, no passado, lhes teriam sido dados maiores níveis de proteção, estão sujeitos a vigilância.
- (4) Verificou-se, desde os ataques de 11 de Setembro de 2001, uma convergência entre a segurança nacional e a lei criminal. As alterações que ocorreram não se limitaram à *intelligence* estrangeira: o governo pode utilizar as autoridades de segurança nacional, as quais possuem critérios “consideravelmente mais baixos” que os que existem na lei criminal, para processar crimes normais. Esta mudança compromete os direitos individuais dos cidadãos.

A acumulação de poder que resultou destas mudanças representa enormes malefícios políticos e sociais, existindo o potencial do governo substituir os condicionaisismos estruturais aos quais se encontra sujeito historicamente (Donohue, 2016, p. 4).

Atendendo ao supramencionado enquadramento, ir-se-á analisar o programa de vigilância da NSA, agora conhecido devido às revelações de Edward Snowden. Snowden trabalhou para a CIA, para a NSA, para a DIA e, mais recentemente, para empresas pri-

vadas (primeiro a Dell, depois a Booz Allen Hamilton) contratadas pela NSA (Goldfarb, 2015, p. 4).

Apesar de já ter participado idealisticamente nos programas de segurança nacional dos Estados Unidos, Snowden ficou desiludido com o que considerou serem excessos e abusos na recolha de dados por parte do governo. Snowden alega que resolveu agir desta forma para protestar contra o que considerava serem invasões aos direitos de privacidade e aos direitos constitucionais dos cidadãos. “Eu fiz um juramento para apoiar e defender a Constituição e vi que a Constituição estava a ser violada a uma escala massiva”, afirmou Snowden durante uma teleconferência (Goldfarb, 2015, p. 4).

As revelações de Snowden levantaram importantes questões sobre as práticas de vigilância do governo americano. O propósito do presente artigo é precisamente analisar as práticas de vigilância do governo americano, tendo por base as revelações de Snowden.

A questão orientadora desta análise é “Qual a eficácia dos mecanismos de fiscalização constituídos para supervisionar o programa de vigilância da NSA?”. Para dar resposta a esta questão, ir-se-á: (1) avaliar o estado da arte no que diz respeito à vigilância; (2) descrever como os ataques do 11 de Setembro constituíram um ponto de viragem na recolha de *intelligence* nos Estados Unidos; (3) abordar os programas de vigilância da NSA revelados por Snowden; (4) analisar a questão da recolha massiva de metadados; (5) analisar a questão da recolha massiva de conteúdo; (6) analisar a constitucionalidade da recolha massiva de dados; (7) avaliar, com base nos pontos anteriores, qual a eficácia dos mecanismos de fiscalização constituídos para supervisionar o programa de vigilância da NSA.

2. “Estado da Arte”

Kirstie Ball e David Murakami Wood defendem que as políticas e práticas de vigilância podem ser consideradas globais. A sociedade de vigilância global resultou das dinâmicas das “prioridades estatais e empresariais”, tendo nascido a partir das funções de segurança e militares, policiamento e instituições como os sistemas de saúde e bem-estar social. Os autores defendem que a sinergia das políticas e práticas de vigilância estatal e empresarial, especialmente no que diz respeito à informação e comunicações, “normalizaram e legitimaram a vigilância massiva direcionada profundamente dentro de estruturas empresariais, governamentais e sociais”, tendo ocorrido simultaneamente um “esbatimento dos limites entre o setor público e as organizações privadas”. Neste sentido, uma grande variedade de “diferentes práticas de gestão de informação e vigilância” fortaleceram “uma normalização da vigilância enquanto uma prática de vida” (Garrido, 2015, pp. 155-156).

Após as revelações de Snowden, pelo menos três elementos de vigilância tornaram-se profundamente evidentes: (1) os governos estão profundamente envolvidos na vigilância massiva dos seus próprios cidadãos; (2) as empresas partilham dados com o governo, sendo o benefício mútuo; (3) os cidadãos comuns também participam através das suas interações *online*, especialmente nas redes sociais, e através da utilização do telefone. Sem necessariamente ter noção disso, toda a gente fornece dados à NSA, apenas ao contatar outras pessoas eletronicamente (Lyon, 2015, p. 141).

Independentemente da dimensão das revelações de Snowden, a verdade é que existe pouco que seja realmente novo sobre estes três elementos de vigilância. A grande importância destas revelações deve-se a um conjunto substancial de provas claras que mostram a atual realidade de vigilância massiva, o que é, sem dúvida, algo novo. Porém, a polémica internacional sobre a realidade da vigilância massiva deu a impressão de que os cidadãos não estavam cientes desta realidade (Lyon, 2015, p. 142).

As práticas de vigilância reveladas por Snowden possuem uma longa história, não apenas na recolha de *intelligence* e nas agências de *intelligence* nacional, mas em campos que vão desde o policiamento e a administração pública ao marketing (Lyon, 2015, p. 142).

De certa forma, as revelações de Snowden podem estar a funcionar como uma chamada de atenção para os públicos que ainda desconhecem que hoje em dia é feita uma vigilância massiva de cidadãos comuns (Lyon, 2015, p. 143).

Face ao “estado da arte”, esta análise irá centrar-se na vigilância estatal.

3. O 11 de Setembro como Ponto de Viragem

O terrorismo tem sido um notável catalisador para a vigilância estatal. Os ataques de 11 de Setembro em especial estimularam uma significativa reestruturação do campo da vigilância, incluindo legislação para facilitar a vigilância estatal, a reorganização de agências governamentais para priorizar a segurança nacional, empenho financeiro e político em novos programas e tecnologias de vigilância, e a exploração de várias parcerias público-privadas para o fornecimento de segurança (Monahan, 2012, p. 285).

Os ataques de 11 de Setembro perturbaram o equilíbrio que durante décadas caracterizou a recolha de *intelligence* estrangeira. Imediatamente após estes ataques, a administração Bush alterou os constrangimentos aos quais as agências de *intelligence* tinham até aí estado sujeitas para operar (Donohue, 2016, p. 16).

O que a comunidade de *intelligence* aprendeu com os ataques de 11 de Setembro foi que os Estados Unidos deveriam conduzir uma vigilância ainda mais vasta. O inimigo era desconhecido, e poderia estar em qualquer lado, mesmo dentro dos Estados Unidos. Por isso, teria valor vigiar tudo e toda a gente. Esta foi a posição que a administração Bush adotou após os ataques (Granick, 2017, p. 68).

John Ashcroft, Procurador-Geral, apresentou no dia 19 de setembro de 2001 um projeto de lei ao Congresso, exigindo que este fosse aprovado pelos legisladores em 48 horas. De acordo com Donohue, era demasiado cedo para saber como o ataque foi planejado; o que é que tinha falhado, se é que alguma coisa falhou; e de quem era a responsabilidade. Até porque, o relatório da Comissão do 11 de Setembro, que abordava estas questões, só foi publicado no dia 26 de junho de 2004. Mas, como os ataques e as vidas que foram perdidas chocaram o país, o Congresso estava preparado para agir. A comunidade de *intelligence* aproveitou esta oportunidade para reverter as restrições que tinham sido estabelecidas nos anos 1970. As novas tecnologias já permitiam a recolha massiva de informação e métodos de análise de dados proporcionavam novas ferramentas poderosas ao governo. O projeto de lei passou pelo Congresso de forma extraordinária, uma vez que contornou a discussão e foi diretamente para trás de portas fechadas. O presidente

do Comit  Judiciário do Senado, Patrick Leahy, e o presidente do Comit  Judiciário da Câmara, Jim Sensenbrenner, em conjunto com outros membros do Congresso, tentaram colaborar com a administra o para reformular o projeto de lei. A Câmara realizou apenas uma audi o, na qual o Procurador-Geral Ashcroft foi a única testemunha. De forma extraordinária, nem a Câmara nem o Senado publicaram um relatório (Donohue, 2016, p. 16 e 17).

Na manhã do dia de voto, o projeto de lei foi impresso. O documento tinha 342 páginas. Os legisladores, muitos dos quais nem conseguiram ler o documento, só puderam votar sim ou não, não tendo a hipótese de fazer quaisquer altera es. O presidente da Câmara dos Representantes, Dennis Hastert, considerou inoportuno um legislador ter tentado debater partes do documento. Ainda assim, a legisla o foi aprovada com quase 80% dos votos. No Senado, os números foram ainda mais extremos, com 96 legisladores a votar favoravelmente, e apenas 1 contra (Donohue, 2008, p. 2).

O *USA Patriot Act* de 2001 atenuou as prote es das liberdades civis que estavam implementadas há décadas. Conforme escreveu Priscilla Regan, acad mica na área da vigilância: “O *USA Patriot Act* altera praticamente todas as leis de privacidade da informa o para facilitar o acesso, aumentar a recolha de dados, e reduzir o devido processo e as prote es de privacidade para os sujeitos de vigilância” (Monahan, 2012, p. 286). Segundo Donohue (2016, p. 24), esta legisla o abriu o caminho para o que aconteceu na sequência dos ataques de 11 de Setembro:

- (1) Novas medidas expandiram o tipo de informa o que poderia ser recolhida.
- (2) Novas interpreta es legais (classificadas) eliminaram requisitos que no passado limitavam a recolha a indivíduos específicos, substituindo-os por poderes mais abrangentes para obter informa o generalizada.
- (3) As mudanças tornaram mais turva a distin o entre *intelligence* estrangeira e a lei criminal.

A assun o era que, caso a comunidade de *intelligence* soubesse do planeamento dos ataques de 11 de Setembro, poderia t -los prevenido. O Congresso estava, portanto, interessado em dar mais informa es ao poder executivo para que este estivesse melhor preparado para responder a futuras ameaças (Donohue, 2016, p. 17). Este comportamento   comum, pois, após a ocorrência de um ataque terrorista, a assun o imediata   que este ocorreu, pois, o Estado não tinha as informa es nem a autoridade necessária para o evitar. Portanto, o poder executivo pretende obter poderes mais abrangentes. Em termos políticos, muito está em jogo: os legisladores não querem ser vistos como indiferentes às atrocidades ou, pior ainda, como brandos com o terror. Assim, a legislatura confere autoridades mais abrangentes ao executivo, por vezes através de procedimentos encurtados e sem investigar corretamente o que correu mal. Os oficiais do governo afirmam que os novos poderes vão ser aplicados apenas a terroristas, no entanto, com a pressa de introduzir novas medidas, os legisladores raramente incorporam autoridades de supervisão suficientes, pelo que estes poderes acabam por ser aplicados a não-terroristas, passando por vezes a fazer parte da lei criminal comum (Donohue, 2008, p. 2). Porém, a verdade   que a Comissão do 11 de Setembro não viu mais vigilância como soluço, pois

descobriu que a comunidade de *intelligence* tinha informação na sua posse a partir da qual poderia ter identificado a conspiração do 11 de Setembro. No entanto, os analistas não manusearam corretamente ou compreenderam mal a informação que tinham (Granick, 2017, pp. 70-71). A Comissão do 11 de Setembro não sugeriu que vigilância massiva teria prevenido os ataques, chegando inclusive a expressar preocupações em relação à vigilância massiva, referindo especificamente autoridades criadas com o *USA Patriot Act*: “Devido a preocupações em relação à passagem do balanço de poder para o governo, nós pensamos que um completo e informado debate sobre o *Patriot Act* seria saudável” (Granick, 2017, p. 76).

Entre as modificações introduzidas pela legislação, encontrava-se a alteração da *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) de 1978. Apesar da clara afirmação pelo Congresso de que a FISA era o único meio através do qual vigilância eletrónica nacional para fins de *intelligence* estrangeira poderia ser conduzida, o Presidente Bush ordenou que a NSA comesse a monitorizar as comunicações dos cidadãos americanos (Donohue, 2016, pp. 17-18).

No dia 4 de Outubro de 2001, o presidente Bush autorizou que a NSA recolhesse dois tipos de informação massiva: metadados telefónicos e de internet, num programa com o nome de código *Stellar Wind* (Donohue, 2016, p. 18).

A quantidade de informação em causa era substancial: milhões de metadados telefónicos e de internet de cidadãos americanos eram recolhidos e analisados, e centenas de números de telefone e endereços de email de cidadãos eram selecionados para recolha de conteúdos. De acordo com um rascunho de um relatório da NSA, divulgado por Snowden, a autorização original permitia a recolha nacional de conteúdo mesmo quando ambos os participantes da conversa eram cidadãos e se encontravam dentro dos Estados Unidos. O *Stellar Wind* era um programa altamente classificado, pelo que, nem o povo americano nem o Congresso sabiam que os metadados telefónicos e de internet, assim como o conteúdo das suas comunicações, estavam a ser recolhidos e analisados. O programa não foi aprovado formalmente por nenhum tribunal, e não existia supervisão externa (Donohue, 2016, p. 19).

Este programa era ilegal, não tendo ninguém colocado fim ao mesmo porque tinha sido autorizado pelo Presidente Bush (Granick, 2017, p. 154). Nem o Congresso sabia. As pessoas foram informadas da existência do *Stellar Wind* em função da necessidade de ter conhecimento. Até o Procurador-Geral John Ashcroft, dirigente do departamento responsável pela interpretação das leis, só soube da vigilância nacional sem mandado, da recolha massiva e de outros aspetos do *Stellar Wind* depois de Bush o ter aprovado e da vigilância ter começado. Porém, Ashcroft não realizou nenhuma pesquisa legal para verificar a legalidade deste programa, tendo-se limitado a assinar a lei (Granick, 2017, p. 194).

4. Programas de Vigilância da NSA

Na presente secção, irão ser abordados os vários programas de vigilância da National Security Agency (NSA).

Stellar Wind

Recolha massiva de metadados de chamadas telefónicas e de tráfego de internet. Através deste programa, até 2011, a NSA conseguiu recolher informação sobre as chamadas telefónicas e mensagens de email de cidadãos americanos, sem receber mandados individuais. Esta informação inclui as pessoas a quem estes cidadãos ligaram e enviaram emails (Mills, 2015, p. 210).

Prism

Extração direta por parte da NSA de dados dos servidores de vários serviços na internet, como Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, Youtube, Skype, AOL e Apple. Aparentemente, este programa foi iniciado com o consentimento destes serviços. Através deste programa, a NSA consegue recolher conteúdos de emails, chats de vídeo e voz, vídeos, fotos, dados armazenados, VoIP, transferências de ficheiros, videoconferências, notificações da atividade do alvo (como logins) e dados das redes sociais, de qualquer cidadão – americano ou estrangeiro – que partilhe conteúdo com alguém que se acredite estar localizado fora dos Estados Unidos (Mills, 2015, p. 211).

Recolha Upstream – Oakstar, Stormbren, Blarney e Fairview (Tempora no Reino Unido)

Um programa conjunto da NSA e do seu congénere britânico, o GCHQ. Através de escutas físicas, ambas as organizações conseguem aceder a cabos de fibra ótica subaquáticos em todo o mundo e intercetar comunicações por cabo. As comunicações por cabo recolhidas incluem gravações de chamadas telefónicas, mensagens de email, histórico de internet e conteúdo do Facebook. A NSA faz uma cópia de tudo o que é recolhido, efetua uma pesquisa nestes dados utilizando seletores e informação sobre o seu alvo, e armazena os dados que correspondem. Aparentemente, não é feita nenhuma distinção entre pessoas que não são suspeitas de terrorismo e suspeitos-alvo (Mills, 2015, pp. 211-212).

Ragtime e Marina

Ordem judicial a requerer o fornecimento à NSA de cópias eletrónicas de metadados telefónicos pela operadora de telecomunicações Verizon. Esta ordem judicial permite que estes dados sejam recolhidos sem existir uma única prova de que a pessoa que fez a chamada ou a pessoa que recebeu a chamada cometeram alguma transgressão. Os dados, que incluem a localização e a duração de chamadas efetuadas por cidadãos americanos, são depois armazenados numa base de dados da NSA. A NSA pode pesquisar nesta base de dados e recolher informações sobre o seu alvo, os seus contactos, os contactos dos contactos e os contactos dos contactos dos contactos. Não são necessários mandados individuais para recolher estas informações. No entanto, supostamente, a NSA deveria necessitar de um mandado adicional para aceder aos dados (Mills, 2015, pp. 212-213).

Co-Traveler

A NSA tem escutas nas redes de operadores de telecomunicações a nível global, conseguindo intercetar dados referentes à localização de telemóveis através de redes

móveis, GPS, Wi-Fi e triangulação. Este programa permite que a NSA descubra a localização de utilizadores de telemóveis, incluindo daqueles que não são suspeitos de ter cometido qualquer ilegalidade, para localizar associados desconhecidos dos suspeitos-alvo (Mills, 2015, pp. 213-214).

Muscular

Apesar do programa *Prism* já visar a Google e a Microsoft, a NSA resolveu estender a sua recolha de dados a estas empresas com o programa *Muscular*. Este programa envolve a extração de dados massiva a partir dos cabos de fibra ótica da Google e da Microsoft, possibilitada pela invasão das redes internas destas empresas. Depois dos dados serem copiados, são filtrados e armazenados. O programa *Muscular* permite a cópia de dados em tempo real, sem o conhecimento ou a permissão da Google ou da Microsoft (Mills, 2015, p. 214).

Xkeystore

Este programa, utilizando mais de 700 servidores, indexa em tabelas metadados não filtrados provenientes de outras extrações de dados, permitindo a pesquisa por seletores. Com o *Xkeystore*, a NSA consegue, sem um mandado, pesquisar retrospectivamente nos dados recolhidos por qualquer tipo de informação, como, por exemplo, um número de telefone, um nome ou as pesquisas no Google de um indivíduo. Este programa representa uma forma muito mais eficaz e específica de fazer pesquisas dentro do massivo acervo de dados da NSA (Mills, 2015, pp. 214-215).

Boundless Informant

Este programa monitoriza, classifica e mapeia, por localização geográfica, os metadados recolhidos pela NSA. Ao utilizar este programa, é possível escolher um país e visualizar a quantidade e o tipo de informação recolhida pela NSA nesse país (Mills, 2015, p. 215).

Mystic e Somalget

Estes programas envolvem a interceção, gravação e arquivamento das telecomunicações de determinados países. Enquanto o programa *Mystic* apenas recolhe metadados dos referidos países, o programa *Somalget* fornece acesso ao conteúdo de todas as conversas telefónicas nas Bahamas e num outro país que não foi identificado, mas que se especula ser o Afeganistão. No entanto, a NSA pretende expandir o programa *Somalget* para mais países (Mills, 2015, pp. 215-216).

SIGINT Enabling Project e EgotisticalGiraffe

Estes programas envolvem a inserção de vulnerabilidades em sistemas de encriptação, redes de tecnologias de informação e comunicação (*SIGINT Enabling Project*), e no *browser* Tor (*EgotisticalGiraffe*). Através deles, a NSA enfraquece os sistemas de encriptação utilizados pelos fornecedores de rede e pelos utilizadores da internet para proteger os seus dados privados (Mills, 2015, p. 216).

Follow the Money

Este programa envolve a recolha de dados financeiros, permitindo a monitorização de pagamentos internacionais e de transações bancárias e de cartão de crédito (Mills, 2015, p. 216).

National Security Letters (NSL)

Recebendo uma NSL, um ISP ou operadora telefónica são obrigados a fornecer informação sobre o utilizador-alvo ao FBI. Apesar de, supostamente, a lei limitar o acesso pelo FBI a conteúdo como mensagens de texto ou email, as empresas estão frequentemente sob uma ordem de silêncio, não podendo alertar os utilizadores que esta informação foi partilhada (Mills, 2015, p. 217).

No seu conjunto, estes programas permitem traçar perfis exaustivos dos cidadãos americanos.

5. Metadados

Como se viu na secção anterior, vários programas de vigilância da NSA envolvem recolha massiva de metadados das comunicações de cidadãos americanos.

O objetivo da recolha de metadados era dar ao governo a capacidade de identificar atividades relacionadas com o terrorismo através da análise de padrões sociais. Com base nos metadados, o governo consegue construir imagens detalhadas da sociedade, que permitem descobrir, por exemplo, quem comunica com quem, que pessoas são mais importantes nas relações; e quão importantes indivíduos diferentes são em grupos e redes diferentes (Donohue, 2016, p. 18).

Para os defensores da recolha massiva de metadados telefónicos e de internet dos cidadãos, esta recolha não é problemática, pois os metadados representam uma intrusão limitada na privacidade. A sua lógica é que os metadados fornecem apenas informações gerais, como quem contacta quem, quando ocorre este contacto, e a duração da comunicação. Como o conteúdo que está a ser comunicado não está incluído nos metadados, o impacto é mínimo. Para Donohue (2016, p. 39), este argumento é, na melhor das hipóteses, enganador, na medida em que não expressa o conhecimento sobre o nosso quotidiano que pode ser obtido através dos metadados, e o nível de intrusão que este representa. Os metadados fornecem o contexto para tudo o que fazemos, podendo revelar os detalhes mais íntimos das nossas vidas. Para além disso, os metadados são mais fáceis de analisar que o conteúdo puro.

Stewart Baker, antigo conselheiro geral da NSA, explicou que: “Os metadados dizem absolutamente tudo sobre a vida de alguém. Se tiver metadados suficientes, não necessita de conteúdo... É de certa forma embaraçoso o quão previsíveis somos enquanto seres humanos” (Donohue, 2016, p. 39).

O antigo diretor da CIA e da NSA exprimiu o impacto dos metadados de uma forma ainda mais expressiva: “Nós matamos pessoas com base em metadados” (Donohue, 2016, p. 40).

Os metadados são importantes porque proporcionam amplitude, profundidade e

consistência, possibilitando análises descritivas e preditivas mais precisas de quem somos, o que fizemos, e o que é provável que iremos fazer. Por exemplo, durante uma chamada ao serviço ao cliente de um cartão de crédito, o conteúdo pode indicar um problema com o ciclo de faturação; mas chamadas frequentes podem indicar dificuldades financeiras não resolvidas (Donohue, 2016, p. 40).

Durante a litigação sobre a constitucionalidade do programa da NSA, o professor Edward Felten, diretor do Centro para as Políticas de Tecnologia da Informação na Universidade de Princeton, detalhou a natureza reveladora dos metadados. Numa declaração legal apresentada ao tribunal federal para o Distrito Sul de Nova Iorque, Felten escreveu: “Apesar dos metadados poderem, numa primeira impressão, parecer ser pouco mais que ‘informação relativa aos números marcados’, a análise de metadados telefónicos por vezes revelam informação que pode tradicionalmente só ser obtida ao examinar os conteúdos das comunicações. Isto é, os metadados são por vezes um indicador do conteúdo. No exemplo mais simples, certos números de telefone são utilizados para um único propósito, de tal forma que qualquer contacto revela informação básica e por vezes sobre o autor da chamada. Exemplos incluem linhas de apoio para vítimas de violência doméstica e violação, incluindo uma linha específica para vítimas de violação nas forças armadas. De forma semelhante, várias linhas existem para pessoas que estão a pensar em suicidar-se, incluindo serviços específicos para socorristas, veteranos e adolescentes gays e lésbicos. Existem também linhas para pessoas que sofrem de várias formas de dependências, como álcool, drogas e jogos de azar” (Ferguson, 2017, p. 112).

Felten descreveu ainda como chamadas para certos números podem revelar doações à de caridade e políticas, ligações a organizações ativistas, emprego e amizades. Um conjunto de chamadas pode, por vezes, revelar detalhes íntimos e embaraçosos. Felten exemplificou esta situação com o seguinte exemplo hipotético: “Uma jovem liga para o seu ginecologista; imediatamente depois liga para a sua mãe; depois para um homem com o qual, durante os últimos meses, falou repetidamente depois das 23h; seguida de uma chamada para um centro de planeamento familiar que também pratica abortos” (Ferguson, 2017, p. 112).

Um estudo da Universidade de Stanford confirmou o poder invasivo dos metadados telefónicos. Ao analisar os padrões das chamadas, os investigadores conseguiram obter conhecimento revelador sobre as vidas das pessoas. Por exemplo, ao analisar o padrão e a duração das chamadas, os investigadores conseguiram determinar quem se encontrava numa relação romântica. Os metadados revelaram também informação pessoal sensível. Os investigadores referem no estudo que conseguiram diagnosticar doenças, condições médicas e um interesse em armas de fogo apenas com base nos números para os quais as pessoas ligaram. Os investigadores conseguiram até suspeitar que crimes específicos irão ocorrer. Por exemplo, um participante no estudo fez chamadas para uma loja de hidroponia, para uma *head shop*, para um serralheiro e para uma loja de ferragens em menos de três semanas, o que levou à inferência de que o participante poderá ter interesse em produzir marijuana (Ferguson, 2017, pp. 112-113).

Enquanto grandes quantidades de conteúdo podem ser difíceis de analisar, os metadados fornecem informações de uma forma resumida. Para além das suas vantagens em termos de análise, os metadados apresentam vantagens em termos de precisão. Isto porque, o conteúdo pode ser enganador, na medida em que os indivíduos podem mentir ou falar em código, mas os metadados não são controlados por quem os gera. Podemos tentar esconder os metadados telefónicos ao alterar o nosso padrão de chamadas, mas a informação continua a ser registada pelo nosso fornecedor de telecomunicações. Ao contrário do conteúdo, os metadados não podem ser encriptados, pelo que, mesmo que um utilizador quisesse proteger os seus metadados contra análise externa, não o iria conseguir fazer. Quanto aos metadados de internet, estes podem ser alterados através da utilização de serviços de *proxy*, que permitem que os utilizadores se liguem à internet, sem deixar vestígios da sua identidade (Donohue, 2016, p. 41). No entanto, até os programas de anonimização mais sofisticados, como o Tor, podem ser contornados, como se pôde observar na secção III do presente artigo, onde foi abordado o programa *EgotisticalGiraffe*.

6. Conteúdo

Como se viu na secção III, a NSA possui vários programas que envolvem a recolha de conteúdos de comunicações, como o *Prism* e os programas de recolha *upstream*.

A NSA é uma agência de *intelligence* estrangeira e, enquanto tal, está geralmente proibida de utilizar os seus vastos poderes de vigilância para vigiar intencionalmente americanos. A FISA é uma exceção a esta regra geral, pois autoriza a vigilância de americanos mediante a demonstração fatual de cumplicidade com um país estrangeiro (Granick, 2017, p. 106).

A *FISA Amendments Act* (FAA) de 2008 maioritariamente enfraqueceu as proteções para as comunicações de cidadãos internacionais, apesar de as ter melhorado em alguns aspetos. A Secção 702 desta legislação abordava a recolha de coleções eletrónicas, nas quais não se sabia que o alvo das comunicações era um cidadão americano e se acreditava que este estava localizado fora dos Estados Unidos. Esta secção foi adicionada devido à natureza das comunicações por email (Donohue, 2016, p. 33).

O Congresso tinha isentado as comunicações por fio de estrangeiros para estrangeiros da FISA em 1978. Na altura, esta exclusão fazia sentido, uma vez que a transmissão de uma chamada entre um cidadão britânico em Londres e um cidadão francês em Paris em momento algum atravessava as fronteiras americanas, pelo que seria impraticável e moroso que a comunidade de *intelligence* tivesse que obter a aprovação de um tribunal por cada interceção entre cidadãos estrangeiros localizados no estrangeiro. No entanto, na era do email, as comunicações que no passado estavam isentas da FISA, começaram a enquadrar-se nesta lei, o que desencadeava o processo de aprovação do Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC). Por exemplo, fornecedores de serviços de internet americanos, por vezes, armazenavam emails de estrangeiros para estrangeiros em servidores nos Estados Unidos. Se o supramencionado cidadão britânico acesse ao seu email a partir de Londres (através de um servidor dentro dos Estados Unidos), enquadrava-se na FISA,

apesar do email ao qual ele estava a aceder ter sido enviado por um cidadão francês em Paris. Ao utilizar um fornecedor de serviço de internet americano, um não-cidadão poderia assim obter a proteção proporcionada pela FISA, mesmo que não tivesse quaisquer outras ligações aos Estados Unidos, e que de outra forma seria abrangido pela menos rigorosa Ordem Executiva 12333. Para além disso, existia dificuldade em determinar onde o utilizador estava localizado, se nos Estados Unidos ou no estrangeiro, uma informação que era fundamental para determinar se a comunidade de *intelligence* tinha primeiramente que obter a aprovação do FISC. A FAA, para lidar com este problema, permitiu que o Procurador-Geral e o Diretor de *Intelligence* Nacional autorizassem conjuntamente o *targeting* de não-cidadãos que se acreditasse estarem localizados fora dos Estados Unidos. No entanto, era ilegal que a NSA fizesse *targeting* inverso, isto é, que tivesse como alvo alguém fora dos Estados Unidos com o objetivo de obter as comunicações de alguém dentro do país. Era também proibido que a NSA obtivesse comunicações totalmente nacionais. A Secção 702 só pode ser utilizada pela NSA quando se acredita que o alvo se encontra fora dos Estados Unidos (Donohue, 2016, pp. 34-35). As autoridades de *intelligence* não necessitam de obter um mandado quando o alvo é um não-cidadão dos Estados Unidos fora do país (Granick, 2017, p. 106).

Após a passagem da FAA, membros do Congresso, académicos e jornalistas apresentaram várias críticas à Secção 702, uma vez que esta, potencialmente, poderia permitir ao governo a condução de vigilância programática: obter e analisar quantidades massivas de dados de forma contínua, e não como parte de uma investigação específica. Isto acontece devido à natureza dos fluxos de informação internacional, que pode tornar impossível descobrir se um indivíduo está localizado no estrangeiro ou dentro dos Estados Unidos (Donohue, 2016, pp. 36-37).

O problema é que, devido ao modo como a internet funciona, esta situação é bidirecional: não só comunicações totalmente estrangeiras atravessam as fronteiras dos Estados Unidos, como também comunicações totalmente nacionais passam por todo o mundo (Donohue, 2016, p. 56).

Desta forma, as assunções geográficas que historicamente reforçaram a privacidade dos cidadãos deixaram de se aplicar. Mesmo com a utilização de um filtro para tentar eliminar comunicações que aparentem ser nacionais, a NSA pode de qualquer forma monitorizar comunicações dentro dos Estados Unidos, por estas terem passado por servidores estrangeiros (Donohue, 2016, pp. 56-57).

Apesar dos argumentos a favor deste tipo de programas poderem realmente estar relacionados com a recolha de *intelligence* estrangeira, estes levantam questões preocupantes sobre até que ponto os dados podem ser recolhidos e utilizados para outros propósitos (Donohue, 2016, p. 57).

Não-cidadãos dos Estados Unidos que não tenham uma ligação substancial aos ao país não são protegidos pela Quarta Emenda (Donohue, 2016, p. 58). Como tal, em termos constitucionais, o verdadeiro problema surge quando, ao ter como alvos indivíduos no estrangeiro, quantidades significativas de informações de cidadãos americanos são monitorizadas e recolhidas. Em junho de 2014, no seu primeiro relatório sobre a Secção

702, o Diretor de *Intelligence* Nacional revelou que apenas uma ordem tinha sido emitida sob estas autoridades, sendo que esta incluía 89.138 alvos. No entanto, a recolha de dados não se limitou às comunicações enviadas ou recebidas pelos próprios alvos. Como não existiam requisitos legais específicos, a NSA interpretou a FAA de 2008 de uma forma que lhe permitia obter informação sobre os alvos. A NSA monitoriza assim o tráfego, procurando referências aos alvos, ou aos seletores associados a esses alvos, como, por exemplo, números de telefone e endereços de email. O alvo nem sequer necessita de estar a participar numa comunicação para que essa comunicação seja recolhida (Donohue, 2016, p. 59). Isto significa que várias pessoas, nenhuma das quais é o alvo, podem, no entanto, ser monitorizadas devido ao assunto da sua comunicação. A pesquisa sobre os alvos é perturbadora pois envolve a monitorização das comunicações de não-alvos (Granick, 2017, p. 121).

Se um americano falar com, ou sobre, um alvo de vigilância, será vigiado. A comunidade de *intelligence* intitula este tipo de recolha de “recolha acidental”. Este termo faz pensar que se verificam apenas alguns “acidentes” quando é feito este tipo de recolha. O termo “acidental” faz pensar em “involuntário” e “insignificante”. Granick chega mesmo a afirmar que a recolha acidental é o principal objetivo da Secção 702: esta lei foi passada para permitir que a NSA recolhesse comunicações entre americanos e estrangeiros. Recolher comunicações de americanos é uma consequência natural e desejável de ter como alvo as comunicações internacionais de estrangeiros. Para além disso, existem mais do que apenas alguns “acidentes”. A recolha acidental pode ultrapassar a recolha sobre o alvo. De facto, uma análise feita pelo *Washington Post* a dados que a NSA recolheu no âmbito do programa PRISM, fornecidos por Snowden, concluiu que apenas 1 em cada 10 pessoas na amostra analisada era alvo de vigilância. Todos os outros foram “acidentais” (Granick, 2017, p. 36). Se a análise do jornal está correta para toda a base de dados da Secção 702, dado que existiram 90.000 alvos em 2014, nesse ano 810.000 não-alvos foram espiados “acidentalmente” (Granick, 2017, p. 122).

A interpretação do governo da linguagem legal deve-se ao modo como a FISA funcionava tradicionalmente (Donohue, 2016, p. 59). No passado, a FISA requeria que o governo estabelecesse uma causa provável de que o indivíduo a ser colocado sob vigilância iria utilizar uma linha ou cabo telefónico específico (Donohue, 2016, pp. 59-60). As conversações que eram interceptadas eram enviadas ou recebidas pelo alvo. Mas, atualmente, a NSA verifica todo o tráfego que passa através de um ou mais pontos de recolha, procurando por comunicações que mencionam o alvo ou um seletor associado ao mesmo (como o seu endereço de email). Desta forma, a NSA também monitoriza e obtém o conteúdo das comunicações. O volume recolhido através de uma ampla pesquisa do tráfego de internet é substancial. Por exemplo, até 2011, a NSA recolhia cerca de 26.5 milhões de transações da internet por ano como parte do seu programa de recolha *upstream* (Donohue, 2016, p. 60).

Uma parte das comunicações que são monitorizadas são entre indivíduos localizados dentro dos Estados Unidos. A recolha de comunicações nacionais também ocorre através da interceção do que a NSA intitula de transações multicomunicação (TMC), que são

um conjunto de diferentes comunicações. A título de exemplo, quando um utilizador acede ao seu email e o servidor faz o download das novas mensagens, várias mensagens podem ser descarregadas ao mesmo tempo. Basta uma mensagem ser abrangida pela vigilância da NSA para que todas as outras comunicações que fazem parte da TMC sejam recolhidas. Desta forma, se um dos emails mencionar um alvo ou um seletor associado com um alvo, a NSA obtém todos os emails. Isto significa que milhares de comunicações, que não têm o alvo como remente nem como destinatário, estão a ser recolhidas. E, muitas destas comunicações podem ser totalmente nacionais. Nas palavras do Gabinete do Diretor de *Intelligence* Nacional, se a NSA “tem como alvo uma pessoa estrangeira, e essa pessoa estrangeira está em contacto com uma pessoa dos EUA, nós podemos ficar com uma visão dessa pessoa dos EUA” (Higgins, 2013). Assim, a NSA recolhe mensagens puramente nacionais, assim como mensagens que nada têm a ver com estrangeiros ou *intelligence* estrangeira. Supostamente, ambas as categorias deveriam estar fora dos limites, mas a NSA recolhe-as de qualquer forma, no âmbito da recolha *upstream* (Granick, 2017, p. 125).

A FISA proíbe a monitorização da atividade de cidadãos americanos no estrangeiro ao obrigar que as atividades autorizadas no âmbito da Secção 702 “não visem intencionalmente uma pessoa dos EUA que se acredite razoavelmente estar localizada fora dos Estados Unidos”. James Clapper, diretor de *Intelligence* Nacional, afirmou que a Secção 702 não pode ser utilizada para “visar intencionalmente qualquer cidadão dos EUA, qualquer outra pessoa dos EUA, ou qualquer pessoa localizada dentro dos Estados Unidos”. No entanto, estas afirmações aparentam ser mais absolutas do que deveriam ser. Isto porque, quando as pessoas navegam no ciberespaço, não necessitam de mostrar o seu passaporte. Quando a NSA está a vigiar alguém no estrangeiro, está longe de ser evidente a nacionalidade do alvo (Etzioni, 2015, p. 143). A forma como os analistas de *intelligence* decidem se alguém é ou não estrangeiro é incerta. O jornal Washington Post relatou que o *Prism* foi desenhado para produzir apenas 51% de confiança no fato do alvo ser estrangeiro (Granick, 2017, p. 123). Isto deixa muita margem para erro (49%), mesmo que seja feita uma avaliação de probabilidade objetiva, o que é de duvidar (Cohen, 2014, p. 20). Esta afirmação foi contestada pela NSA, que afirmou que a decisão de classificar o alvo como estrangeiro depende da “totalidade das circunstâncias”. Se o analista tem qualquer informação que indica que o alvo é americano, isso tem que ser resolvido antes de proceder com a vigilância. Mas os documentos revelados por Snowden sugerem que, na prática, a forma como o alvo é classificado pela NSA não é relevante. Documentos da NSA, que mostram como um analista ganha aprovação para colocar um alvo sob vigilância, mostram um menu com razões pré-aprovadas para acreditar que alguém não é americano. Basta selecionar apenas uma destas razões para que a vigilância seja aprovada pelo sistema da Secção 702. Alguns dos fatores de que podem ser utilizados para classificar um alvo como estrangeiro também se podem verificar em americanos. Por exemplo, se um americano contactar alvos no estrangeiro, agentes da NSA podem assumir que essa pessoa é estrangeira a não ser que tenham informação que prove o contrário. Outro fator para determinar se um alvo é estrangeiro é o fato de um email do alvo ser escrito numa

linguagem estrangeira. Noutros casos, analistas assumiram que todos os amigos de um estrangeiro no chat também eram estrangeiros (Granick, 2017, p. 124).

Efetivamente, a Secção 702 permite a vigilância de americanos sem mandado. A verdadeira função da Secção 702, que é permitir vigiar americanos, é escondida sob a retórica de vigiar estrangeiros fora dos Estados Unidos. Apesar disso, americanos que não são terroristas são vigiados de acordo com a Secção 702 pois falam com alvos estrangeiros, falam com estrangeiros sobre alvos estrangeiros, porque são confundidos com estrangeiros e porque as suas comunicações são recolhidas acidentalmente pela NSA (Granick, 2017, p. 116). O alvo são os estrangeiros os americanos acabam por ser vigiados no processo (Granick, 2017, p. 214).

O Papel do Congresso

A FAA de 2008 requer que a administração mantenha os comités de *intelligence*, o Comité Judiciário do Senado e o Comité da Câmara dos Representantes informados sobre como as autoridades da Secção 702 foram utilizadas, incluindo de que forma foram interpretadas legalmente. A comunidade de *intelligence* assim o fez, tendo disponibilizado um relatório que detalhava o programa PRISM e a recolha *upstream* ao Congresso mais de um ano antes das revelações de Snowden. No entanto, muitos legisladores votaram a favor da renovação do programa sem sequer lerem o documento: a liderança do Congresso impediu ativamente 93 membros juniores, que não tinham estado presentes durante a promulgação da FAA de 2008, de lerem os relatórios sobre recolha programática (Donohue, 2016, p. 66).

Isto aconteceu porque os oficiais eleitos para o Congresso têm pouca capacidade ou incentivo para manter a vigilância sob controlo. Nas mentes de muitos membros do Congresso, está presente o medo de que um voto venha a colocar em risco as suas carreiras. O que aconteceria se um membro do Congresso votasse contra a vigilância, e um problema de segurança nacional cataclísmico ocorresse a seguir? Por estas razões, a capacidade do Congresso para enfrentar a vigilância é limitada, sendo que os oficiais eleitos têm pouca capacidade ou incentivo para contrariarem a narrativa do terror. Conforme Michael Glennon, cientista político, exemplificou: “Apesar de o público não se preocupar ou nem sequer saber sobre as muitas políticas de Bush que Obama continuou, o público poderia e iria provavelmente saber tudo sobre qualquer mudança de política – e quem votou a favor ou contra esta – no caso de o Congresso falhar na proteção da nação. Nenhum membro deseja confrontar o argumento ‘e se’: o argumento de que um ataque devastador não teria ocorrido se uma National Security Letter tivesse sido enviada, se os privilégios secretos do estado tivessem sido invocados, se o prisioneiro não tivesse sido libertado” (Granick, 2017, p. 246 e 247).

6.1. O Papel do Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC)

O FISC não responsabilizou o executivo, confiando na NSA para se fiscalizar a si própria. Quando a NSA não o fazia, o FISC dava-lhe uma repreensão, mas deixava-a continuar a recolha (Donohue, 2016, p. 68). Por exemplo, apesar da lei proibir a NSA de

recolher comunicações totalmente nacionais intencionalmente, mesmo depois da NSA revelar ao FISC que tinha de forma intencional recolhido centenas de milhares de comunicações totalmente nacionais, permitiu a continuação da recolha (Donohue, 2016, pp. 68-69).

Em 2011, o FISC ficou apreensivo com as revelações do governo, principalmente porque era a terceira vez em menos de 3 anos em que a NSA revelava uma “deturpação significativa” do “alcance de um programa de recolha importante” (Donohue, 2016, p. 69). “As submissões do governo tornam claro que não só a NSA tem adquirido transações de internet desde antes da aprovação do Tribunal da primeira certificação da Secção 702 em 2008, mas também que a NSA pretende continuar a recolha de transações de internet”: ou seja, a NSA estava a recolher transações de internet sem aprovação judicial, totalmente fora da FAA, e pretendia continuar esta recolha. O FISC afirmou que era crime participar em vigilância eletrónica não autorizada. Como as transações multicomunicação continham comunicações que não era suposto a NSA recolher, a agência participou em atividades ilegais. O tribunal reconheceu a ilegalidade, no entanto, nada foi feito e o FISC permitiu que a recolha continuasse. O que tornou esta decisão mais surpreendente é que a lei proíbe explicitamente a recolha intencional de comunicações nacionais. A NSA tinha reconhecido que tinha recolhido dezenas de milhares de comunicações nacionais, mas o tribunal deliberou que os procedimentos eram compatíveis com a lei. O raciocínio por trás desta deliberação baseou-se na tecnologia (Donohue, 2016, p. 70). Como o equipamento de recolha da NSA não tinha capacidade para distinguir entre comunicações nacionais e internacionais, a NSA não poderia tecnicamente saber, na altura da recolha, qual era a localização das pessoas que estavam a comunicar. Por isso, o tribunal concluiu que os “procedimentos de *targeting* estavam ‘claramente desenhados’ para prevenir a aquisição intencional de qualquer comunicação sobre a qual se sabe na altura da aquisição que o remetente e todos os destinatários estão localizados nos Estados Unidos”. No entanto, estas decisões encorajam uma forma de cegueira intencional, uma vez que está nos interesses da NSA não desenvolver as tecnologias necessárias para minimizar a recolha. Ao não o fazer, os agentes têm acesso a mais informações (Donohue, 2016, p. 71).

Cohen (2014, pp. 38-39) afirma que o argumento do FISC de que a tecnologia era inerentemente incapaz de não capturar tantas comunicações não autorizadas é um *non-sequitur*. Como a tecnologia atual não tem a capacidade para filtrar comunicações totalmente nacionais, daí não se segue que os procedimentos de *targeting* da NSA estão “razoavelmente desenhados” para prevenir a aquisição intencional de tais comunicações. Não se segue esta conclusão porque o governo escolheu intencionalmente não construir as salvaguardas necessárias nas tecnologias existentes. O FISC parece assumir que fez um trabalho razoável ao desenhar os procedimentos de *targeting* dado que a tecnologia atual é inerentemente incapaz de evitar tais recolhas não autorizadas. Sendo assim, o FISC permitiu que a tecnologia conduzisse a determinação legal, ao invés do inverso. Ao invés de se questionar sobre a existência de uma solução tecnológica, aceitou simplesmente a declaração de que não existia forma possível de minimizar as recolhas não autorizadas.

Porém, provavelmente as falhas na abordagem das questões de privacidade não se devem à incapacidade de desenvolver a tecnologia para proteger mais eficazmente a privacidade dos cidadãos americanos, pois seria possível desenhar um filtro que funcionaria “razoavelmente” bem para filtrar automaticamente comunicações totalmente nacionais. Cohen propõe o seguinte sistema: no caso de mensagens telefônicas, o indicativo do país (1 para os Estados Unidos) poderia ser utilizado para identificar mensagens enviadas de e para pessoas nos Estados Unidos. No caso de comunicações por internet (emails, chats, etc.), o endereço de IP da pessoa poderia ser utilizado para identificar a localização da pessoa dentro dos Estados Unidos. Quando os campos “de” e “para” fossem identificados como dentro dos Estados Unidos, o filtro apagaria a comunicação.

O FISC é o principal supervisor judicial da vigilância moderna. Na FISA de 1978, o Congresso criou o FISC e delegou-lhe o poder de aprovar secretamente alvos de *intelligence* estrangeira para vigilância. Mas, como se viu, os juízes do FISC estão a interpretar a lei e a Quarta Emenda, fazendo a lei. Um tribunal secreto não deveria ter poder para fazer isto. O FISC deveria voltar ao seu papel de mecanismo para aproveitar rápida e confidencialmente propostas de *targeting*. O papel de avaliar se as práticas de vigilâncias são legais deveria pertencer ao sistema judiciário público, e não ao FISC (Granick, 2017, pp. 297-298).

6.2. Convergência entre a Segurança Nacional e a Lei Criminal

Quando o Congresso promulgou a FAA de 2008, receava que o poder executivo utilizasse estas autoridades para fazer *targeting* inverso, isto é, que tivesse como alvos indivíduos estrangeiros, com o verdadeiro objetivo de recolher informações sobre indivíduos localizados nos Estados Unidos. Apesar dos receios dos legisladores, em Outubro de 2011, a NSA instituiu (e o FISC aprovou) uma mudança de regras que tornava possível pesquisar o conteúdo das comunicações obtidas através do programa PRISM e da recolha *upstream* utilizando informações privadas dos cidadãos. A comunidade de *intelligence* pode agora pesquisar os dados utilizando informações sobre cidadãos, desde que seja razoavelmente provável que essas pesquisas irão resultar em informações de *intelligence* estrangeira. Esta mudança de regras é um bom exemplo de como os programas de recolha de *intelligence* constantemente se expandem (Donohue, 2016, p. 72).

O tribunal não viu nenhum problema nesta mudança, na medida em que, como a recolha inicial de informações se focava em não-cidadãos localizados fora do país, seria menos provável, cumulativamente, que resultasse na “aquisição de informação não-pública sobre pessoas dos Estados Unidos que não deram o seu consentimento” (Donohue, 2016, p. 73).

Para Donohue, a supramencionada afirmação não faz sentido pois, se a Secção 702 serve para intercetar comunicações entre os Estados Unidos e o estrangeiro, é altamente provável que pelo menos um dos participantes na comunicação seja um cidadão. Para além disso, o conteúdo das comunicações dificilmente é público. Para a afirmação do tribunal corresponder a verdade, o cidadão que está num dos lados da comunicação por telefone ou internet, teria que consentir totalmente a vigilância. Esta afirmação pressupõe que todos os cidadãos dos Estados Unidos, ao comunicarem internacionalmente, con-

sentem que o governo monitorize as suas comunicações. Isto é um pressuposto extraordinário, principalmente porque os indivíduos não têm nenhum controlo sobre se as suas comunicações passam ou não pelo estrangeiro (Donohue, 2016, p. 73).

Em termos de lei criminal, surgem ainda consequências mais sérias. O FBI pode pesquisar informações da Secção 702 no decorrer de investigações criminais que nada têm a ver com segurança nacional, não contabilizando sequer o número de pesquisas que realiza (Donohue, 2016, pp. 73-74). Esta prática realça a convergência entre a segurança nacional e a lei criminal: informação obtida para propósitos de *intelligence* estrangeira pode agora ser utilizada pelas autoridades policiais – sem que o governo tenha que estabelecer uma causa provável de que um indivíduo cometeu, ou vai cometer, um crime, e sem mostrar a um magistrado externo provas de atividade criminal fornecidas, sob juramento, pelo acusador (Donohue, 2016, p. 74).

7. Recolha Massiva de Dados e a Constituição

Uma possível resposta à crítica de que a recolha massiva de dados viola a Constituição é que o tipo de informação que é recolhido não é protegido pela Quarta Emenda. Esta abordagem está relacionada com um conjunto de casos que é referido como a “doutrina *third-party*”, cuja ideia central, articulada pelo Supremo Tribunal nos anos 1970, é que informação entregue a terceiros, como os metadados telefónicos guardados pela Verizon, não é privada. Os consumidores, ao efetuarem uma chamada, dão voluntariamente informação à empresa de telecomunicações, como, por exemplo, a quem estão a telefonar e durante quanto tempo falam. Estas informações são necessárias para que a empresa consiga fornecer os seus serviços (Donohue, 2016, p. 117). Quando uma pessoa divulga voluntariamente informação a um terceiro, perde a proteção da Quarta Emenda relativamente à informação revelada (Etzioni, 2015, p. 131). Considera-se que os consumidores não têm nenhuma “expetativa de privacidade legítima de informação” que entregam voluntariamente a terceiros. Para o envio e recebimento de emails e informação de protocolo de endereçamento de internet, também não existe nenhuma expectativa de privacidade razoável. Esta é a posição do governo, e foi aceite pelo FISC (Donohue, 2016, p. 121).

O problema é que os casos em que a doutrina *third-party* se baseia têm quase quatro décadas. Estes casos não refletem como o mundo funciona atualmente nem os interesses de privacidade da vida digital (Donohue, 2016, p. 118).

Etzioni (2015, p. 132) defende que se deveria deixar a doutrina *third-party* pois, na era digital, uma grande parte das nossas vidas digitais são vividas num ciber mundo de computação na nuvem operado por terceiros como a Google e o Facebook. Como tal, uma grande quantidade de informação que no passado residia na esfera privada, encontra-se agora na posse de terceiros. Ao aceitar a doutrina *third-party* como justificação para a vigilância pelo governo, resta muito pouco do que é considerado informação privada razoavelmente protegida de buscas.

A juíza Sotomayor colocou em causa toda a base da doutrina *third-party*. Devido ao nível de intrusão representado pela tecnologia moderna, a juíza afirmou que “pode ser

necessário reconsiderar a premissa de que um indivíduo não tem uma expectativa de privacidade razoável de informação divulgada voluntariamente a terceiros”. Para a juíza, a doutrina *third-party* é “inadequada para a era digital, na qual as pessoas revelam uma grande quantidade de informação sobre elas próprias no decurso da realização de tarefas mundanas”. “As pessoas revelam os números de telefone para os quais ligam ou enviam mensagens às operadoras; os URLs que visitam e os endereços de email com os quais correspondem aos seus fornecedores de serviço de internet; e os livros, produtos alimentares e medicamentos que compram às lojas online”, pelo que a juíza não assume que “toda a informação voluntariamente divulgada a algum membro do público com um propósito limitado fica, apenas por essa razão, sem direito a proteção pela Quarta Emenda” (Donohue, 2016, p. 127).

Os proponentes da recolha massiva de metadados defendem que para encontrar ameaças, as agências de *intelligence* têm que obter, e depois analisar todos os dados disponíveis. A analogia é que o governo deve primeiro construir um palheiro, para conseguir encontrar a agulha. Isto porque, alguma informação só pode ser percebida num contexto mais amplo. Por exemplo, pode não se saber quem é membro de uma célula terrorista ou quem está a tentar obter armas de destruição maciça, mas depois de construir um gráfico de redes sociais, podem-se identificar *clusters* e ligações que permitem perceber melhor estas redes. Para além disso, qualquer pessoa pode representar uma ameaça, mesmo que esteja apenas tangencialmente relacionada a uma rede. Como tal, todos os dados têm que ser recolhidos.

De acordo com o supramencionado argumento, utilizar a tecnologia para construir o palheiro não é uma busca dentro do significado da Quarta Emenda. Isto só ocorre quando uma pessoa começa a procurar na palha para encontrar a agulha. Por outras palavras, mesmo que se trate de uma busca no momento da recolha, garantir que uma causa provável acompanha a subsequente pesquisa dos dados torna razoável a recolha inicial. No entanto, como estes argumentos dependem de uma distinção entre recolha de informação e acesso a dados, assim como de uma relação entre os dois, não resistem a escrutínio (Donohue, 2016, p. 130). Isto porque, a recolha de informação é uma busca. É o acesso à informação que viola a esfera privada: por exemplo, se o governo colocasse uma câmara no quarto de um indivíduo a filmar tudo o que lá acontecesse, mas promettesse não olhar a não ser que tivesse uma boa razão para o fazer, não deixaria de ser uma invasão da privacidade do indivíduo. A violação é determinada a partir do ponto de vista do indivíduo sujeito à vigilância, e não da perspectiva da entidade que está a fazer a gravação. É no momento que a informação é obtida que a busca ocorre (Donohue, 2016, p. 131).

Granick afirma que, para um leigo, inicialmente pode ser difícil de perceber totalmente o impacto de aplicar a Quarta Emenda à recolha de dados. Se a lei requer um mandado, isso não significa apenas que existem obstáculos que o governo tem que ultrapassar para recolher os dados. A exigência de um mandado significa que um juiz analisou o acesso por parte do governo, de forma que tenha que haver uma boa razão para o mesmo: as buscas não podem ser arbitrárias. Isto também significa que a busca tem que ser direcionada, pois o mandado tem que descrever especificamente o que vai ser procu-

rado. Como tal, a exigência de um mandado não representa apenas uma limitação à ação arbitrária pelas autoridades, mas também deveria limitar a vigilância massiva. Mas a Quarta Emenda não desempenhou este papel na lei de *intelligence* estrangeira. Como os não-cidadãos fora dos Estados Unidos não têm os direitos conferidos pela Quarta Emenda, a vigilância massiva ocorre no estrangeiro. Mesmo dentro dos Estados Unidos, o governo defende que, desde que o alvo seja um estrangeiro sem os direitos conferidos pela Quarta Emenda, a vigilância é constitucional, mesmo quando o alvo está a falar com um americano. Este é o fundamento do argumento do governo de que a recolha sob a Secção 702 é constitucional. Mesmo que a recolha tenha efeitos colaterais como a recolha de comunicações totalmente nacionais, para o governo isso não torna a recolha ilegal (2017, p. 221).

7.1. Eficácia da Recolha Massiva de Dados

Em Junho de 2013, num testemunho perante o House Intelligence Committee, o General Keith Alexander, na altura diretor da NSA, afirmou que os programas de vigilância da agência ajudaram a prevenir mais de 50 potenciais ataques terroristas desde o 11 de Setembro (Savage, 2013). No entanto, o *think tank* New America Foundation analisou os 225 casos de terrorismo nos Estados Unidos desde o 11 de Setembro, e concluiu que os supramencionados programas “não tiveram um impacto discernível na prevenção de atos de terrorismo”. Os investigadores descobriram que os programas forneceram apenas provas para iniciar um caso, que envolveu Basaaly Moalin, um taxista de San Diego, que foi condenado por enviar dinheiro para uma organização terrorista na Somália (Nakashima, 2014).

O National Research Council of the Academies of Science publicou em 2008 os resultados de um estudo de dois anos, que concluiu que: as “técnicas modernas de recolha e análise” tiveram um “sucesso notável na resolução de problemas relacionados com informação no setor comercial... Mas tais altamente automatizadas ferramentas e técnicas não podem facilmente ser aplicadas ao muito mais difícil problema de detetar e prevenir um ataque terrorista, e ter sucesso a fazê-lo pode não ser de todo possível” (Donohue, 2016, pp. 43-44).

O Privacy and Civil Liberties Oversight Board, a quem foi dado um vasto acesso ao programa de metadados telefónico da NSA, concluiu que este “não demonstrou ser útil para identificar terroristas desconhecidos ou planos de ataques terroristas”. O programa serviu sim para corroborar informação que já tinha sido obtida por outros meios, o que, face aos potenciais perigos de permitir ao governo recolher essa informação, levou a comissão a recomendar que o programa fosse descontinuado (Donohue, 2016, p. 44).

Académicos que trabalham em análise de redes sociais de organizações terroristas explicam que a razão pela qual os programas de recolha de metadados por vezes não funcionam em contraterrorismo tem a ver com o facto de o governo utilizar o método bola de neve para analisar os dados. Este método – que consiste em identificar um número de telefone e ver quais são os números associados e, a partir daí, ver qual é o próximo conjunto de números associados – é altamente tendencioso a favor de indiví-

duos altamente conectados. No entanto, as organizações terroristas, por vezes, operam em células. Não são os indivíduos mais conectados que têm maior probabilidade de se envolver em atividades violentas, mas sim os indivíduos na periferia (Donohue, 2016, p. 44).

Outro problema que existe com a abordagem dos metadados é que não são apenas os terroristas que comunicam. O quotidiano de todas as pessoas nos Estados Unidos depende das redes de comunicações (Donohue, 2016, p. 44). Um dos grandes problemas desta culpa por associação é que até mesmo os terroristas ligam para as mesmas empresas que cidadãos que não são terroristas ligam. Por exemplo, tal como os outros cidadãos, os terroristas também encomendam pizzas. Portanto, se um suspeito ligar para uma pizzaria para encomendar o jantar, várias pessoas que não são suspeitas de terrorismo vão ficar sob vigilância (Granick, 2017, p. 102). Como tal, quase todos os americanos acabam por ter as suas vidas privadas recolhidas pelos programas de vigilância. Como se viu na secção III, a NSA recolhe dados sobre o seu alvo, os contactos do alvo, os contactos dos contactos do alvo e os contactos dos contactos dos contactos do alvo. O número de pessoas vigiadas cresce exponencialmente (Granick, 2017, p. 15). Para demonstrar que o número de pessoas vigiadas cresce rapidamente com apenas três graus de separação, ir-se-á apresentar o exemplo de um utilizador típico do Facebook, que tem 190 amigos. Se este utilizador for suspeito, com os amigos dos amigos, a rede cresce para 31.046 pessoas e, com os amigos dos amigos dos amigos, para 5.072.916 pessoas. Mesmo que o utilizador só tenha 1 amigo, com os amigos dos amigos, a rede cresce para 163 e, com os amigos dos amigos dos amigos, para 26.634 pessoas (The Guardian, 2013).

E, ao contrário das organizações terroristas, que têm redes de comunicação dispersas, as redes sociais dos cidadãos podem ser mais densas, o que se irá traduzir em maiores e mais íntimas informações sobre cidadãos que não são terroristas (Donohue, 2016, p. 44).

Os algoritmos utilizados para identificar terroristas geralmente procuram comportamento anómalo, o que significa que qualquer pessoa que é não-conformista pode tornar-se suspeita de terrorismo. Para além disso, a utilização de casos anómalos, sem padrões de comportamento que caracterizam unicamente terroristas, está repleta de probabilidade de erro. Portanto, qualquer terrorista poderia contornar tal algoritmo ao simular padrões “típicos” americanos de utilização de internet, chamadas telefónicas, visitas ao médico, compras, viagens e leituras. Esta é, de facto, a ideia central das “células adormecidas”: aparentar ser o mais “normal” possível. “Tratar o comportamento anómalo como suspeito pode parecer científico, no entanto, sem padrões para procurar, o desenho de um algoritmo baseado em anomalias não é mais provável de encontrar terroristas do que tocar num caleidoscópio é provável de desenhar uma imagem da Mona Lisa” (Cohen, 2010, p. 26).

Provavelmente, por razões matemáticas, o *big data* nunca será útil para identificar terroristas desconhecidos, independentemente do quanto a computação evoluir. E, mesmo que a tecnologia evolua, a matemática não muda. Para identificar um padrão, é necessário haver semelhanças, e o terrorismo é raro e diferenciado. O atentado de

Oklahoma City não foi como o atentado de 1993 ao World Trade Center, que por sua vez foi diferente do atentado de 11 de Setembro, que não teve nada a ver com o atentado à Maratona de Boston de 2013: não se pode olhar para o passado para identificar coisas comuns para procurar (Granick, 2017, pp. 90-91).

Floyd Rudmin, professor de Psicologia social e comunitária na Universidade de Tromsø, utilizou o Teorema de Bayes para explicar que qualquer ferramenta de *data mining* para identificar terrorismo irá falhar. Se a probabilidade de alguém ser identificado pelo sistema é 0, essas pessoas não são terroristas e a NSA está a desperdiçar recursos e a prejudicar as vidas de cidadãos que não são terroristas. Se a probabilidade é 1, as pessoas são terroristas. Se a probabilidade é 50-50, isso é o equivalente a adivinhar se alguém é terrorista ao lançar uma moeda ao ar. Em qualquer teste, irão existir falsos-positivos. A gravidade deste problema depende do quão comum o fenômeno que se está a testar é na população em geral. Quanto mais frequente for o fenômeno, mais útil será o teste. Mas se o fenômeno for raro, os falsos-positivos serão um grande problema. Isto significa que o teste irá inevitavelmente produzir muitos resultados errados, mesmo que o teste em si seja muito preciso. Na prática, isto significa que, como o terrorismo é relativamente raro nos Estados Unidos, mesmo um sistema irrealisticamente preciso irá gerar milhões de falsos alarmes por cada conspiração terrorista que identificar. Keith Devlin, matemático na Universidade de Stanford, que recebeu financiamento do Departamento da Defesa para explorar como extrair informação acionável de grandes quantidades de dados, afirmou que um teste para identificar terroristas é um objetivo impossível. “Com base em tudo o que aprendi naqueles cinco anos, a vigilância generalizada é altamente improvável para prevenir um ataque terrorista e representa uma má utilização perigosa de recursos que, se usados de outras formas, poderiam possivelmente prevenir ataques (como o atentado à Maratona de Boston de 2013)”, afirmou Devlin (Granick, 2017, pp. 95-97).

Independentemente de pensarem ou não que não têm “nada a esconder”, todos os americanos deviam preocupar-se com a possibilidade de falsos-positivos, pois já existiram casos de indivíduos que não eram suspeitos de nenhum crime que foram detidos e torturados durante a administração Bush; o que ocorreu sob a vigilância do programa de vigilância eletrônica de Bush. Foi o caso do engenheiro de telecomunicações Maher Arar, residente em Otava, que ao voltar de férias na Tunísia, foi detido por oficiais americanos no Aeroporto Internacional John F. Kennedy em Nova Iorque. Posteriormente, Arar foi levado para a Síria, onde foi torturado. Os Estados Unidos suspeitaram falsamente que Arar estava associado com a Al-Qaeda. Isto aconteceu porque a Real Polícia Montada do Canadá estava a investigar Abdullah Almalki por ligações à Al-Qaeda, investigação essa que foi alargada para incluir Arar, um conhecido de Almalki. De alguma forma, os Estados Unidos, que provavelmente eram cúmplices na investigação, obtiveram um contrato de renda de 1997, que Almalki tinha assinado enquanto testemunha para Arar. Porém, Arar tinha pedido ao irmão de Almalki, Nazih, para testemunhar o arrendamento, mas como Nazih não conseguiu ir, enviou Almalki. E foi o que bastou para os Estados Unidos justificarem a detenção e a tortura de Arar. A tecnologia de descoberta de ligações tem um excepcional poder para encontrar ligações circunstanciais semelhantes à que foi

utilizada contra Arar. De facto, devido à grande quantidade de dados que tal tecnologia pode analisar, é inevitável que irá encontrar ligações circunstanciais que irão dar origem a falsos-positivos. Isto significa que alguém pode ser culpado de não mais do que estar no sítio errado à hora errada, ou ter perdido o seu telemóvel, ou ter enviado um email utilizando uma má escolha de palavras, ou acedido a um site “subversivo”, ou mesmo de ter o mesmo nome que um suspeito terrorista (Cohen, 2010, pp. 25-26).

8. Considerações Finais

De acordo com a maior parte dos académicos e profissionais de *intelligence*, uma característica definidora desta disciplina é o elemento do secretismo. O ênfase no secretismo e, conseqüentemente, a falta de transparência cria desafios significativos numa perspectiva de governança democrática. A natureza opaca da *intelligence* contrasta flagrantemente com os valores democráticos básicos, como a abertura e a participação, o poder, o Estado de Direito, a privacidade e a confiança mútua. Para além disso, frequentemente o trabalho dos serviços de *intelligence* entra em choque com o direito dos indivíduos, por exemplo, no que diz respeito aos direitos de privacidade relativamente à vigilância de comunicações. As sociedades democráticas liberais baseiam-se no princípio do Estado de Direito e da proteção dos direitos humanos, características com as quais a *intelligence* interfere diariamente (Hillebrand, 2014, p. 306).

O trabalho dos serviços de *intelligence* é percecionado como sendo útil e necessário para proteger a segurança nacional. O facto de, atualmente, a *intelligence* desempenhar um papel crucial em muitas áreas da política nacional e internacional também significa que o seu impacto é vasto no que diz respeito às interações sociais quotidianas dentro de sociedade democráticas. No entanto, os serviços de *intelligence* e o seu trabalho representam um dilema nas sociedades democráticas baseadas nas liberdades, nas quais intrusões nos direitos individuais são legitimadas apenas sob certas circunstâncias justificáveis. Apesar destas sociedades estarem fortemente empenhadas nas limitações legais e morais da ação do Estado, os esforços de *intelligence* colidem frequentemente com tais valores. O trabalho dos serviços de *intelligence* requer uma tomada de decisões constante e difícil no que diz respeito às suas limitações legais e morais. Para equilibrar as exigências democráticas do público e a eficácia das atividades do setor de *intelligence*, foram constituídas instituições e mecanismos de fiscalização para escrutinar e verificar os serviços de *intelligence* e o seu trabalho. O termo “fiscalização” distingue-se do controlo administrativo e interno dentro das agências de *intelligence*, referindo-se a ‘um processo de fiscalização dos serviços que não está interessado com a gestão quotidiana, mas sim em garantir que as políticas gerais do serviço são consistentes com o seu mandato legal’, o que inclui, em especial, a investigação da conduta, da eficácia e da eficiência adequadas (Hillebrand, 2014, pp. 306-307).

No entanto, as revelações de Snowden evidenciaram que estes mecanismos de fiscalização não são ideais (Walsh, 2017, p. 185).

Hoje em dia, as tecnologias por trás dos programas de recolha massiva de dados invadem a privacidade dos cidadãos de uma forma sem precedentes. Veja-se, por exem-

plo, o caso hipotético do John: o John tem um telemóvel da Verizon, e envia uma mensagem para um amigo que a NSA acredita estar localizado fora dos Estados Unidos e que está sob vigilância devido ao fato de fazer parte de uma cadeia de contactos. O contacto do John está a dois graus de separação de um suspeito terrorista, e o John está a três graus de separação do mesmo. Apenas estas circunstâncias fazem com que o John fique sob a mira da NSA. A recolha de dados começa: o programa *Co-Traveler* monitoriza a localização do telemóvel do John durante todo o dia, e o *Prism* recolhe os emails enviados e recebidos através do Gmail e as fotografias publicadas no Facebook. Como, durante anos, a Verizon forneceu os registos telefónicos do John à NSA, a agência pode aceder aos dados devido à mensagem que acabou de enviar. Depois de se aperceber da extensão dos dados sobre o John recolhidos ao longo do tempo, um analista da NSA utiliza o programa *XKeyscore* para pesquisar nos dados recolhidos retroativamente e ver todas as pesquisas feitas por ela no Google nos últimos cinco anos. Pesquisas inocentes sobre a TSA, laboratórios de metanfetaminas e técnicas de respiração, que tinham sido feitas para satisfazer a curiosidade, passam a parecer incriminatórias. E, as tentativas anteriores do John para utilizar o browser Tor e encriptar os seus dados tornaram-se inúteis devido ao programa *EgotisticalGiraffe* e outros esforços da NSA para enfraquecer os programas de encriptação (Mills, 2015, p. 221). Desta forma, milhares de cidadãos americanos que não são terroristas acabam por ser “apanhados na rede” de vigilância da NSA.

Nos anos 1970, os três poderes do governo renegociaram os limites da recolha de *intelligence* estrangeira para garantir que o governo poderia obter informação sobre ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos. A FISA deveria ser o único meio através do qual vigilância eletrónica poderia ser conduzida nacionalmente, no entanto, com os ataques de 11 de Setembro, o enquadramento alterou-se subitamente. Fora do acordo a que chegaram os três poderes, o poder executivo renegociou os limites e reinterpretou a linguagem legal para dar a si próprio uma maior margem de manobra. O problema é que o sistema ficou drasticamente desequilibrado, uma vez que restrições foram revertidas, o tipo e a quantidade de informação disponível aumentou, as fronteiras geográficas já não proporcionam o mesmo nível de proteção e os limites institucionais já não se aplicam. Com a divisão entre lei criminal e segurança nacional a atenuar-se, os direitos dos cidadãos foram afetados. Mas a recolha de *intelligence* estrangeira tem que continuar, uma vez que a segurança nacional depende dela. No entanto, os modelos tradicionais para a recolha de *intelligence* com base na geografia (quer o dispositivo ou alvo esteja localizado nos Estados Unidos ou no estrangeiro), ou se a informação é guardada por um terceiro, passam ao lado do que se está realmente a tentar proteger. Para resolver este problema, o que os Estados Unidos necessitam é de uma supervisão mais robusta, de uma distinção entre lei criminal e segurança nacional mais forte, e de um reenquadramento ponderado da doutrina da Quarta Emenda (Donohue, 2016, p. 158).

Relativamente à supervisão, os procedimentos de supervisão interna que existem atualmente não podem impedir oficiais do poder executivo de violarem a lei quando lhes é ordenado por alguém no nível mais alto da hierarquia. Quando o Presidente Bush orde-

nou a implementação do programa *Stellar Wind*, a ordem foi cumprida (Granick, 2017, p. 295). Uma vez que a supervisão interna é feita dentro do poder executivo pelas pessoas que reportam aos dirigentes que ordenam e conduzem as atividades de vigilância que era suposto supervisionarem, esta encontra-se inerentemente comprometida (Granick, 2017, p. 245). Apenas uma supervisão externa robusta irá garantir que os presidentes irão ser legalmente responsabilizados perante o Congresso, os tribunais e o povo. A supervisão externa contribui para assegurar que as leis que o Congresso passa não são mal interpretadas; responsabiliza o presidente pelas suas decisões; e permite que o governo tenha em conta interesses contrários como a privacidade e os direitos humanos quando toma decisões de vigilância (Granick, 2017, pp. 295-296).

Referências

- Cohen, E., 2014. *Technology of Oppression: Preserving Freedom and Dignity in an Age of Mass, Warrantless Surveillance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Donohue, L., 2008. *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*. New York: Cambridge University Press.
- Donohue, L., 2016. *The Future of Foreign Intelligence: Privacy and Surveillance in a Digital Age*. New York: Oxford University Press.
- Etzioni, A., 2015. *Privacy in a Cyber Age: Policy and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ferguson, A., 2017. *The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement*. New York: New York University Press.
- Garrido, M., 2015. Contesting a Biopolitics of Information and Communications: The Importance of Truth and Surveillance after Snowden. *Surveillance & Society*, 13(2), pp. 153-167.
- Goldfarb, R. (ed.), 2015. *After Snowden: Privacy, Secrecy, and Security in the Information Age*. New York: St. Martin's Press.
- Granick, J., 2017. *American Spies: Modern Surveillance, Why You Should Care and, What to Do about It*. New York: Cambridge University Press.
- Higgins, P., 2013. *Intelligence Agency Attorney on How "Multi-Communication Transactions" Allowed for Domestic Surveillance*. Electronic Frontier Foundation. Disponível em <https://www.eff.org/deeplinks/2013/08/intelligence-agency-attorney-explains-how-multi-communication-transactions-allowed> [Acedido em 29 de Abril de 2017].
- Hillebrand, C., 2014. "Intelligence oversight and accountability". In: R. Dover, M. Goodman, e C. Hillebrand (eds.), *Routledge Companion to Intelligence Studies*. London & New York: Routledge; pp. 305-312.
- Lyon, D., 2015. The Snowden Stakes: Challenges for Understanding Surveillance Today. *Surveillance & Society*, 13(2), pp. 139-152.
- Mills, J., 2015. "The Future of Privacy in the Surveillance Age". In: R. Goldfarb (ed.), *After Snowden: Privacy, Secrecy, and Security in the Information Age*. New York: St. Martin's Press; pp. 191-251.
- Monahan, T., 2015. "Surveillance and terrorism". In: K. Ball, K. Haggerty e D. Lyon, (eds), *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. London & New York: Routledge; pp. 285-291.

- Nakashima, E., 2014. NSA phone record collection does little to prevent terrorist attacks, group says. *The Washington Post*. Disponível em https://www.washingtonpost.com/world/national-security/nsa-phone-record-collection-does-little-to-prevent-terrorist-attacks-group-says/2014/01/12/8aa860aa-77dd-11e3-8963-b4b654bcc9b2_story.html [Acedido em 24 de Abril de 2017].
- Savage, C., 2013. N.S.A. Chief Says Surveillance Has Stopped Dozens of Plots. *The New York Times*. Disponível em <http://www.nytimes.com/2013/06/19/us/politics/nsa-chief-says-surveillance-has-stopped-dozens-of-plots.html> [Acedido em 23 de Abril de 2017].
- The Guardian, 2013. Three degrees of separation: breaking down the NSA's 'hops' surveillance method. *The Guardian*. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/interactive/2013/oct/28/nsa-files-decoded-hops> [Acedido em 16 de Abril de 2017].
- Walsh, P., 2017. "Securing State Secrets". In: R. Dover, H. Dylan, H. e M. Goodman (eds), *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence*. London: Palgrave Macmillan; pp. 177-193.

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE	
2018	29 Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28 Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27 Economia da Defesa Nacional
	26 Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25 II Seminário IDN Jovem
	24 Geopolitics of Energy and Energy Security
	23 I Seminário IDN Jovem
2016	22 Entering the First World War
	21 Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
2015	20 América do Sul: uma Visão Geopolítica
	19 A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18 Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17 As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16 O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15 A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14 Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13 Memória do IDN
2013	12 Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11 Gender Violence in Armed Conflicts
	10 As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
2012	9 Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
	8 Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
2011	7 Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
	6 A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5 O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4 Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3 As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades

2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
2008	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

II SEMINÁRIO IDN JOVEM

Depois do sucesso das duas edições do Seminário “IDN Jovem” (novembro de 2016 e abril de 2017), o Instituto da Defesa Nacional, mais uma vez numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu na Universidade da Beira Interior na Covilhã, entre 5 e 6 de abril de 2018, o terceiro “Seminário IDN Jovem”. Neste evento científico, foram apresentados trabalhos de investigação de estudantes, desenvolvidos mediante o sistema de *Call for Papers*, subordinados aos seguintes grupos temáticos: ameaças transnacionais, política externa, segurança energética e economia, migrações e Direitos Humanos, informações e segurança no ciberespaço.

