DEBATER
A EUROPA

28

jan-dez 2024

ESTUDOS INTERNACIONAIS NUM MUNDO EM MUDANÇA

UMA HOMENAGEM A ÁLVARO VASCONCELOS

DIRETORA

Isabel Maria Freitas Valente | isabel.valente@uc.pt
Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra – CEIS20

SUBDIRETORES

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

João Luís Fernandes | jfernandes@fl.uc.pt
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

SECRETÁRIA

Ana Maria Ribeiro | ana.ribeiro@epa.edu.pt
Centro de Informação Europe Direct Aveiro

CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Moreira | adriano.moreira@acad-ciencias.pt
Academia das Ciências †

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexis Vahlas | vahlas@unistra.fr
Sciences Po de Strasbourg

António Costa Pinto | acpinto@ics.ul.pt
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Ariane Landuyt | ariane.landuyt@gmail.com
Università Degli Studi di Siena

Carlos Eduardo Pacheco do Amaral | carlos.ep.amaral@uac.pt
Universidade dos Açores

Catarina Frade | cfrade@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Danielle Perrot | danielle.perrot@martinique.univ-ag.fr
Université des Antilles

Fernanda Rollo | fernandarollo@netcabo.pt
IHC e FCSH da Universidade Nova de Lisboa

François Taulelle | francois.taulelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Georges Contogeorgis | gdc14247@gmail.com
Panteion University, Athens

Guilliana Laschi | giuliana.laschi@unibo.it
Università di Bologna

Hélène Pongérard-Payet | helene.pongerard@orange.fr
Université de La Réunion

Ioan Horga | ihorga@uoradea.ro
Universitatea din Oradea

Isabel Maria Freitas Valente | isabel.valente@uc.pt
Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra – CEIS20

Leandro Reinaldo Cunha | leandroreinaldodacunha@gmail.com
Universidade Federal da Bahia

João Rui Pita | jrpita@ci.uc.pt
Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra – CEIS20 – UC

Jorge de Almeida Castro | jac@aeva.eu
AEVA, Universidade Lusíada

Luís Lobo-Fernandes | luislobo@eeg.uminho.pt
Universidade do Minho

Manuel Lopes Porto | mporto@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Gemma Rubi-Casals | mariagemma.rubi@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Matthieu Trouvé | matthieutrouve@hotmail.com
Science Po Bordeaux

Maurice Vaisse | mvaisse@club-internet.fr
Univeristé Science Po, Paris

Paul Alliès | paul.allies@univ-montp1.fr
Université Montpellier 1

Raphaela Averkorn | averkorn@geschichte.uni-siegen.de
Fakultät I/Historisches Seminar, Universität Siegen

Raquel Freire | rfreire@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Stefan Bielinski | stebiel@hotmail.com
Uniwersytetu Pedagogiczny, Krakowie

Thibault Courcelle | thibault.courcelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Yuriy Pochta | yuriy_us@hotmail.com
Universidade Russa da Amizade dos Povos

CONSELHO COORDENADOR

Dulce Lopes | dulcel@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Rooney Pinto | rooneypinto@gmail.com
CEIS20 da Universidade de Coimbra

Sara Margarida Moreno Pires | sarapires@ua.pt
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

DEBATER
A EUROPA

28

jan-dez 2024

ESTUDOS INTERNACIONAIS NUM MUNDO EM MUDANÇA.
UMA HOMENAGEM A ÁLVARO VASCONCELOS

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: http://livrariadaimprensa.uc.pt

INFOGRAFIA

Imprensa da Universidade de Coimbra

ISSN Digital

1647-6336

DOI

https://doi.org/10.14195/1647-6336_28

HTTPS://IMPACTUM-JOURNALS.UC.PT/DEBATEREUROPA

OUTUBRO, 2024

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – CEIS20

ASSOCIAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA REGIÃO DE AVEIRO – AEVA

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva
responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Sumário

Editorial
Editorial 7
Isabel Maria Freitas Valente

Nota de abertura
Um olhar interventivo sobre os dilemas do presente
Opening note
An interventionist look at the dilemmas of the present 15
Rui Bebiano

Parte I – Europa, Portugal e o Mundo: instituições e pessoas

A promessa europeia: o que é e porque precisamos dela
The European promise: what it is and why we need it 25
Rui Tavares

A defesa ambiental na União Europeia: confluência de políticas
Environmental defense in the European Union: a confluence of policies 31
Manuel Porto e M. Matilde Lavouras

A Europa e o projeto realista: Clima Património Comum para restaurar
o sistema climático
Europe and the realistic project: Common Heritage Climate as a way
to restore the climate system 53
Paulo Magalhães

A farmácia e o medicamento de uso humano em Portugal nos últimos 40 anos:
influências da adesão à União Europeia
Pharmacy and medicine for human use in Portugal over the last 40 years:
influence of accession to the European Union 81
João Rui Pita

Migrações internacionais e tendências da sua regulação
International migration and trends in its regulation 99
Andreia Sofia Pinto Oliveira

Gestão da imigração e políticas de integração cívica: uma análise prospetiva
à intenção de estabelecer uma viragem cívica em Portugal
Immigration management and civic integration policies: a prospective analysis
of the intention to establish a civic turn in Portugal 113
Ana Rodrigues

Falando de Migrações: Benefícios e Desafios
Discussing Migration: Benefits and Challenges 127
Ana Cordeiro de Azevedo

Pessoas Transgênero em um Mundo em Mudanças:
Visões Sobre a Identidade de Gênero na Península Ibérica
Transgender People in a Changing World:
Views on Gender Identity in the Iberian Peninsula 147
Leandro Reinaldo da Cunha

Parte II – Utopias e distopias do nosso tempo

Intelectuais e Esfera Pública no Brasil:
Ideias e prática política de Joaquim Nabuco
Intellectuals and the public sphere in Brazil:
Ideas and political practice of Joaquim Nabuco 163
Maria Emilia Prado

Regime autoritário em Portugal: suas narrativas e a memória dos operários em perspectiva
Authoritarian regime in Portugal: its narratives and workers' memories in perspective 175
Eliane Cristina da Silva Nascimento e Isabel Maria Freitas Valente

Israel, a Fortaleza Sitiada
Israel, the Besieged Fortress 191
José Carlos San-Bento

Pensar a Palestina após Gaza
Reflecting on Palestine after Gaza 207
Arlene Clemesha

Parte III – O intelectual, o homem e o amigo

Entre a Doutrina e a (Não)Doutrina: Notas Inspiradas por um Ícone
Between Doctrine and (Non)Doctrine: Notes Inspired by an Icon 223
Marcelo Furlin

Um Intelectual Público em São Paulo
A Public Intellectual in São Paulo 233
Pedro Dallari

Uma Ponte para os Continentes: Álvaro Vasconcelos, registros de seu encontro com o Nordeste do Brasil
A Bridge Between Continents: Álvaro Vasconcelos, a record of his encounter with the Northeast of Brazil 241
Manoel Severino Moraes de Almeida

Álvaro Vasconcelos: Amizade Antiga
Álvaro Vasconcelos: An Old Friendship 247
Guilherme d'Oliveira Martins

De Antigua ao presente
From Antigua to present day 251
Renato Janine Ribeiro

Nota de encerramento
A UE e as outras Europas
Closing note
The EU and Other Europes 257
Teresa de Sousa

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _1

Editorial

Gracias a la vida que me ha dado tanto
Me dio dos luceros que cuando los abro
Perfecto distingo lo negro del blanco
Y en el alto cielo su fondo estrellado
Y en las multitudes el hombre que yo amo

Mercedes Sosa

Este número especial da Revista *Debater a Europa* é dedicado à temática dos estudos internacionais num mundo em mudança e constitui uma homenagem a Álvaro Vasconcelos pelo seu octogésimo aniversário. Homem interventivo, de causas, de pensamento profundo, de conceito rigoroso, da palavra burilada, da liberdade e da Utopia da Paz! Homem que, não por dever de ofício, mas por vocação e militância cívica e comprometida, conserva um olhar muito aberto, crítico e empenhado sobre a contemporaneidade e sobre os seus atuais desafios.

Eis em palavras necessariamente breves, o intelectual, Álvaro Vasconcelos. Nascido no Porto a 4 de abril de 1944, a sua infância foi passada entre o Douro e a cidade da Beira, Moçambique, onde completou a escola primária e o liceu. Mais tarde, frequentou a Universidade de Witwatersrand, na África do Sul. Entre 1967 e 1974, viveu exilado em Bruxelas e Paris, onde fundou o jornal *O Salto.* Regressou a Portugal depois do 25 de Abril, onde participou no processo de transição democrática. Em 1980, foi cofundador do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa – IEEI, tendo sido seu diretor até 2007.

Registe-se que o IEEI, durante 33 anos (1980-2013), promoveu a investigação e o debate sobre a política internacional e de defesa em Portugal. O IEEI contou com contributos de grande qualidade científica e política dos melhores especialistas (nacionais e estrangeiros) no âmbito do pensamento geoestratégico e geopolítico, correspondendo a um período muito rico – desde os passos decisivos da afirmação da União Europeia ao desenvolvimento do Forum Euro-Latino-Americano, passando pelos candentes problemas do final da Guerra Fria, da ligação com o Mercosul e da cooperação internacional, em especial do Mediterrâneo.

Álvaro Vasconcelos promove no IEEI, de forma muito empenhada, vários debates sobre política internacional e de segurança dessa época. Muitos desses debates mantêm

toda a sua atualidade. Desde logo o debate sobre a Europa aberta, capaz de democratizar a sua governação, de valorizar a sua diversidade e de se dotar de uma política externa e de segurança compatível com a defesa dos direitos humanos e do Estado de direito; também o do novo multilateralismo, capaz de tirar partido da crescente multipolarização do mundo, e do regionalismo; no debate sobre a hospitalidade, na recusa das teorias dos choques das civilizações, na crítica da islamofobia e das consequências trágicas da guerra, na luta de George W. Bush contra o terror, na contestação à Guerra do Iraque e ao envolvimento de Portugal em tal aventura.

Na verdade, podemos afirmar que os alicerces da atividade intelectual e política do IEEI foram escorados no pensamento e na ação do nosso homenageado, ou seja, na defesa de um pensamento humanista em política internacional e doméstica, de defesa dos direitos humanos, do Estado de direito, e antinacionalista, ancorado numa análise crítica do antiespanholismo, do antieuropeísmo, do anti e do pró-americanismo primário e de uma visão da lusofonia nostálgica do império.

Entre 2007 e 2012, desempenhou, em Paris, as funções de diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia – EUISS, onde ajudou a promover uma cultura de segurança na Europa através de um debate estratégico.

Foi investigador convidado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (2014-2015) e é titular da Cátedra José Bonifácio até outubro de 2024. Álvaro Vasconcelos esteve, assim e de novo, comprometido com um contributo formativo de âmbito não apenas local e regional, nacional, mas europeu e mundial.

É o fundador do Fórum Demos, um *think tank* que nasce da consciência que a democracia corre sérios riscos e que é necessário defendê-la.

Integra, desde 2015, o Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra como investigador associado no grupo de investigação "Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização".

É autor de numerosos artigos na imprensa portuguesa e internacional e autor e coautor de diversos livros e relatórios, particularmente em temas de política externa.

De entre a sua vastíssima obra destaque-se, a título de exemplo: *La Vague Démocratique Arabe: L'Europe et la question islamiste*, L'Harmattan, 2014; *25 de Abril no Futuro da Democracia*, Estratégias Criativas, 2019; *Utopias Europeias: o Poder da Imaginação e os Imperativos do Futuro* (Coord.), Fundação Serralves, 2021; *De Trump a Putin: a Guerra Contra a Democracia*, Edições Afrontamento, 2022; *Memórias em Tempo de Amnésia – Uma Campa em África* (volume I), Edições Afrontamento, 2022; *Memórias em Tempo de Amnésia – Exílio sem Saudade* (volume II), Edições Afrontamento, 2023.

Álvaro Vasconcelos é cavaleiro da Ordem da Legião de Honra (França) e Comendador da Ordem do Rio Branco (Brasil).

Entendemos que esta singela homenagem a Álvaro Vasconcelos não deveria cingir-se a um mero enaltecimento do intelectual, mas antes pretendemos que a mesma

assumisse a forma de um número temático da Revista *Debater a Europa*, da qual Álvaro Vasconcelos é assíduo colaborador. O número que ora damos a público inclui reflexões que incidem sobre temas marcantes do seu pensamento e da sua personalidade, correspondendo a algumas das principais missões da própria Universidade, a saber: a produção de conhecimento, a análise crítica, a transmissão e difusão de cultura e ciência.

Na sua organização, o presente número encontra-se dividido em três partes, completadas com uma nota de abertura onde Rui Bebiano dialoga com a obra e pensamento de Álvaro Vasconcelos e uma nota de conclusão pela pena de Teresa de Sousa que homenageia a faceta de cidadão e de compromisso cívico de Álvaro Vasconcelos.

As três partes são precedidas por pequenos poemas de poetas e escritores da preferência do nosso homenageado e pelos quais sabemos que nutre particular apreço.

Na primeira parte procede-se a uma análise sobre a Europa, Portugal e o Mundo: instituições e pessoas, com textos de Rui Tavares, Manuel Porto, Matilde Lavouras, Paulo Magalhães, João Rui Pita, Sofia Oliveira, Ana Rodrigues, Ana Azevedo e Leandro Cunha.

Já na segunda parte, com artigos de Maria Emília Prado, Eliane Cristina da Silva Nascimento, Isabel Maria Freitas Valente, José Carlos San-Bento e Arlene Clemesha reflete-se sobre algumas das Utopias e distopias do nosso tempo.

A terceira e última parte é inteiramente dedicada ao intelectual, o cidadão e o amigo que é Álvaro Vasconcelos, com observações de Marcelo Furlin, Pedro Dallari, Manoel Severino Moraes de Almeida, Guilherme d'Oliveira Martins e Renato Janine Ribeiro.

* * *

Uma última nota. Foram duas as razões que me levaram a homenagear Álvaro Vasconcelos e a escolher estas temáticas: a primeira de caráter mais pessoal. Conheço o Álvaro há quase trinta anos e tenho o enorme privilégio de o ter como amigo e modelo de intervenção cívica que me estimula constantemente a refletir sobre os imensos desafios da contemporaneidade. Estas temáticas, porque são símbolo da liberdade, do inconformismo e da resistência ao poder despótico, da defesa e promoção dos Direitos Humanos, do Estado de direito, são gratas ao homenageado. A segunda, porque o tema nos pareceu suficientemente aglutinador de áreas de investigação diversificadas, abrindo assim as portas a todos aqueles que, não pertencendo à área dos Estudos Europeus, manifestavam o desejo de se juntarem a esta homenagem. Mais, os contributos relevantíssimos que o presente número da Revista *Debater a Europa* e a forma clara e objetiva com que os autores nos brindam abrirá, estou certa, a possibilidade de o leitor fazer as suas próprias anotações e reflexões.

Coimbra, junho de 2024
Isabel Maria Freitas Valente

Editorial

Gracias a la vida que me ha dado tanto
Me dio dos luceros que cuando los abro
Perfecto distingo lo negro del blanco
Y en el alto cielo su fondo estrellado
Y en las multitudes el hombre que yo amo

Mercedes Sosa

This special issue of *Debater a Europa* is dedicated to the theme of international studies in a changing world and is a tribute to Álvaro Vasconcelos on his 80th birthday. Man of intervention, of causes, of deep thought, of rigorous concept, of refined words, of freedom and of the Utopia of Peace! A man who, not by duty of office, but by vocation and committed civic activism, maintains a very open, critical and committed outlook on contemporary times and its current challenges.

Here, in brief words, is the intellectual, Álvaro Vasconcelos.

Born in Porto on April 4, 1944, his childhood was spent between the Douro region and the city of Beira, in Mozambique, where he completed primary school and high school. He later attended the University of the Witwatersrand, in South Africa. Between 1967 and 1974, Álvaro Vasconcelos lived in exile in Brussels and Paris, where he founded the newspaper *O Salto*. He returned to Portugal after the Carnation Revolution of April 25, where he participated in the democratic transition process. In 1980, he co-founded the Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI in Lisbon and was its director until 2007.

It should be noted that the IEEI, for 33 years (from 1980 to 2013), promoted research and debate on international and defense policy in Portugal. The IEEI featured contributions of great scientific and political quality from the best experts (national and foreign) within the scope of geostrategic and geopolitical thought, encompassing a very rich period – from the decisive steps in the affirmation of the European Union to the development of the Forum Euro-Latino-Americano, along with the burning problems of the end of the Cold War, the EU-Mercosur relationship, and international cooperation, especially in the Mediterranean.

Álvaro Vasconcelos promoted at IEEI, in a very active way, several debates on international and security policy of that time. Many of these debates remain current. Firstly, the debate on an open Europe, capable of democratizing its governance, valuing its diversity and providing itself with a foreign and security policy compatible with the defense of human rights and the rule of law; also, the debate on the new multilateralism, capable of taking advantage of the growing multipolarization of the world, and regionalism in the global order; or on hospitality, on the rejection of theories of the clash of civilizations, on the criticism of Islamophobia and the tragic

consequences of George W. Bush's war on terror, on opposition to the Iraq War and Portugal's involvement in such an enterprise.

In fact, we can affirm that the foundations of the IEEI's intellectual and political activity were built on the beliefs and action of our honoree, that is, on the defense of humanist thought in international and domestic policy, the defense of human rights, the rule of law, and anti-nationalism, anchored in a critical analysis of anti--Spanish sentiment, anti-Europeanism, anti- and pro-Americanism, and of a vision of Lusophony rooted in imperial nostalgia.

Between 2007 and 2012, he served in Paris as Director of the European Union Institute for Security Studies – EUISS, where he helped promote a security culture in Europe through strategic debate.

He was a guest researcher at the Institute of International Relations at the University of São Paulo (2014-2015) and currently holds the José Bonifácio Chair until October 2024. Álvaro Vasconcelos has thus committed himself, time and again, to a formative contribution that is not only local, regional, national, but also European and global.

He is the founder of Forum Demos, a think tank that was born out of the awareness that democracy is at serious risk and that it must be defended.

Since 2015, he has been a member of the Center for Interdisciplinary Studies at the University of Coimbra as an associate researcher in the research group "Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização".

He is the author of numerous articles in the Portuguese and international press and author and co-author of several books and reports, particularly on foreign policy topics. Among his vast work, the following stand out, for example: *La Vague Démocratique Arabe: L'Europe et la question islamiste*, L'Harmattan, 2014; *25 de Abril no Futuro da Democracia*, Estratégias Criativas, 2019; *Utopias Europeias: o Poder da Imaginação e os Imperativos do Futuro* (coord.), Fundação Serralves, 2021; *De Trump a Putin: a Guerra Contra a Democracia*, Edições Afrontamento, 2022; *Memórias em Tempo de Amnésia – Uma campa em África* (volume I), Edições Afrontamento, 2022; *Memórias em Tempo de Amnésia – Exílio sem Saudade* (volume II), Edições Afrontamento, 2023.

Álvaro Vasconcelos is a Knight of the Order of the Legion of Honor (France) and Commander of the Order of Rio Branco (Brazil).

We understand that this simple tribute to Álvaro Vasconcelos should not be limited to a mere praise of the intellectual, but rather we intend for it to take the form of a thematic issue of *Debater a Europa*, of which Álvaro Vasconcelos is a frequent contributor. The issue we now publish includes reflections that focus on important themes of his thought and personality, in line with some of the main missions of the University itself, namely: production of knowledge, critical analysis, and transmission and dissemination of culture and science.

In its structure, this issue is divided into three parts, complete with an opening note where Rui Bebiano dialogues with the work and views of Álvaro Vasconcelos and a concluding note by Teresa de Sousa that pays homage to his civic commitment.

The three parts are preceded by short poems by poets and writers for whom we know our honoree has a particular appreciation.

The first part provides an analysis of Europe, Portugal and the World: institutions and people, with texts by Rui Tavares, Manuel Porto, Matilde Lavouras, Paulo Magalhães, João Rui Pita, Sofia Oliveira, Ana Rodrigues, Ana Azevedo and Leandro Cunha.

In the second part, articles by Maria Emília Prado, Eliane Cristina da Silva Nascimento, Isabel Maria Freitas Valente, José Carlos San-Bento and Arlene Clemesha reflect on some of the Utopias and dystopias of our time.

The third and final part is entirely dedicated to the intellectual, citizen and friend that is Álvaro Vasconcelos, with observations by Marcelo Furlin, Pedro Dallari, Manoel Severino Moraes de Almeida, Guilherme d'Oliveira Martins and Renato Janine Ribeiro.

* * *

On a last note, there were two reasons that led me to pay homage to Álvaro Vasconcelos and choose these themes: the first of a more personal nature. I have known Álvaro for almost 30 years and I have the enormous privilege of having him as a friend and a model of civic intervention who constantly encourages me to reflect on the immense challenges of contemporary times. These themes, as symbols of freedom, non-conformity and resistance to despotic power, defense and promotion of Human Rights and rule of law, are grateful to the honoree. The second reason was because they seemed to us to sufficiently bring together diverse areas of research, thus opening the doors to all those who, not belonging to the area of European Studies, expressed the desire to join this tribute. Furthermore, the extremely relevant contributions made in this issue of *Debater a Europa* and the clear, objective approach with which the authors welcome us will, I am sure, give the reader ample possibilities to make their own notes and reflections.

Coimbra, June 2024
Isabel Maria Freitas Valente

Nota de Abertura

Nous sommes la jeunesse ardente
Qui vient escalader le ciel.
Dans un cortège fraternel
Unissons nos mains frémissantes,
Sachons protéger notre pain.
Nous bâtirons un lendemain qui chante

Paul Vaillant-Couturier

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _2

Um olhar interventivo sobre os dilemas do presente

An interventionist look at the dilemmas of the present

Rui Bebiano
Universidade de Coimbra
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1449-2216

1.

Em 2022, estava a começar o período pós-pandemia, Álvaro Vasconcelos publicou *De Trump a Putin. A Guerra Contra a Democracia*[1]. Consiste numa compilação de textos escritos entre 2016 e aquela data, onde o autor reuniu perto de oitenta artigos de opinião e análise sobre temas de política internacional que cruzam o nosso tempo e mobilizam neste momento as nossas maiores preocupações. O conjunto organiza-se em redor de um tema central, logo de início identificado, que é a vida concreta da democracia liberal – conceito associado pelo autor aos regimes onde os direitos humanos, as liberdades e o sistema representativo são geralmente respeitados – e os perigos que esta hoje atravessa, cercada de ameaças, desafios e medos que não podem ser ignorados ou menosprezados, sob o risco de soçobrar e ser substituída por regimes autoritários e iníquos.

Abordam-se ao longo do volume assuntos tão díspares como os caminhos e os dilemas da atual Europa enquanto unidade política e cultural, a ameaça norte-americana sobre todo o mundo protagonizada por Donald Trump, as consequências negativas do Brexit, as contradições da situação política francesa, a forte polarização da sociedade brasileira, a instabilidade no Mediterrâneo, o contínuo estado de calamidade que paira sobre a Palestina, a dramática evolução dos regimes autoritários da Síria e da Turquia, a rápida expansão da China e os perigosos caminhos do populismo e do

[1] Este artigo é uma versão, ligeiramente revista e ampliada, da intervenção que pude fazer, a convite do autor, quando do lançamento da obra em Coimbra.

nacionalismo. Este último é, em particular, relacionado com a terrível situação de guerra vivida atualmente na Ucrânia, envolvendo a agressiva Rússia de Putin e também, por inevitável extensão, a Europa e o mundo.

2.

A exposição de uma diversidade temática tão grande poderá suscitar a errada ideia de se tratar de um conjunto de abordagens das quais poderia resultar uma perceção excessivamente caleidoscópica e algo superficial do mundo contemporâneo. De modo algum é isto que acontece neste livro, pois ao longo das mais de três centenas de páginas é possível apreender um conjunto de ideias fundamentais sobre política internacional do nosso tempo e sobre a história global recente que são apresentadas de um modo muitíssimo claro e consistente, oferecendo um sentido objetivo e plenamente racional do todo o universo observado. Embora outras estejam presentes, sublinham-se aqui as seis mais salientes e claramente expressas.

Em primeiro lugar, a de que a possível mortalidade das democracias é uma constatação do tempo que estamos a viver. Mostra-se ao longo da obra a forma como, ao contrário do que de uma forma exageradamente otimista se chegou a crer no chamado "Ocidente", entre o final da Segunda Guerra Mundial e os anos de instabilidade e desilusão que se seguiram à Queda do Muro de Berlim, passando pelos venturosos "longos anos 60", a bem conhecida ideia de que a democracia representativa é "a pior forma de governo, à exceção de todos os outros já experimentados ao longo da história"[2], como lhe chamou Churchill na Câmara dos Comuns em novembro de 1947, não tem sido suficiente para assegurar a sua vitalidade ou garantir a sua sobrevivência. Hoje, como Álvaro Vasconcelos insiste em observar, defronta inimigos que a questionam a partir de diversos quadrantes, com a particularidade de estes o fazerem desde o seu próprio interior, servindo-se até de leis e de instrumentos que muitos democratas, por ingenuidade, desleixo ou complacência, lhes têm oferecido de mão-beijada.

Como segunda ideia, a perceção de que a hipervalorização do conceito de Nação tem voltado a constituir um grande perigo para as democracias. Revisita-se neste livro o risco do retorno do nacionalismo, essa construção romântica que determinou a história mundial no século XIX e municiou a estrutura identitária de muitos Estados, e que no século XX foi, como lembra o autor, "a ideologia que desencadeou as duas maiores catástrofes da história da humanidade"[3]. Recordam-se também, com insistência,

[2] CHURCHILL, Winston – *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*. London: PublicAffairs, 2008, p. 574. A frase tem por vezes sido considerada apócrifa, mas é verdadeira.

[3] VASCONCELOS, Álvaro – *De Trump a Putin. A Guerra contra a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento, 2022, p. 18.

os grandes problemas que lhe estão associados no que à defesa da liberdade e dos direitos fundamentais diz respeito. Os nacionalismos estão, de facto, de regresso, após um tempo no qual se acreditou que "uma visão étnica, racial, da política tinha desparecido com a derrota do fascismo e do nazismo e com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos"[4]. Na verdade, vivemos agora uma época em que o reforço das identidades e da exclusão do outro, apoiado na hiperbolização do conceito de Nação, volta a determinar antagonismos e guerras de enorme ferocidade, capazes de impor uma destruição sem precedentes.

Em terceiro lugar, a constatação de que os populismos representam hoje um problema cada vez maior e mais presente. É, de facto, recorrentemente referido ao longo do livro, como não poderia deixar de acontecer, uma forte preocupação com a reemergência e o crescimento dessa prática política endeusadora de um vago conceito de "povo", com o seu estreito vínculo aos autoritarismos. Abordando-se ainda a forma como, no mundo atual, os instrumentos de comunicação, em particular no domínio das redes sociais, incorporando as suas mensagens – marcadas pela acentuação das desigualdades e da desumanidade, e mascaradas por um pendor identitário reforçado pelos que se arrogam interpretar os anseios desse "povo" – representam um vírus num processo de contágio e de rápida disseminação. O surgimento dos fenómenos coletivos que conduziram ao poder Donald Trump, Jair Bolsonaro ou Matteo Salvini, como exemplos por diversas vezes referidos, são aqui utilizados para se lhes definirem modos de compreensão e se lhes sugerirem antídotos.

A quarta ideia refere-se ao facto de a Europa política ser agora um lugar instável, pautado pelo desinteresse da maioria das pessoas comuns por aquilo que a todas diz respeito. A dada altura, Álvaro Vasconcelos escreve que "no âmago da crise europeia atual está um crescente desamor dos cidadãos, não pela ideia de uma Europa unida, mas pelas suas instituições"[5]. Considera que associadas a esta situação de desapego pela Europa como entidade política coesa se encontram quatro crises concomitantes: a da desigualdade, a da representação, a identitária e a da intermediação, resultando do seu conjunto dois fatores muito preocupantes e que estão interligados. O primeiro corresponde à perigosa tendência para as instituições pensarem que é possível avançar sem os cidadãos, tomando decisões sem os ouvir e menos ainda sem os mobilizar; o segundo, como lado contrário da mesma moeda, traduz-se no desinteresse do homem e da mulher comuns pelas instituições europeias, pelos seus dirigentes e em particular pelos partidos tradicionais. Abrindo, deste modo, o caminho ao autoritarismo e às forças da demagogia, que a extrema-direita populista procura capitalizar.

[4] *Ibidem*, p. 18.

[5] *Ibidem*, p. 38.

A quinta ideia adiantada considera agora um luta de campos entre as democracias liberais e os nacionalismos identitários. Um dos aspetos notáveis nas reflexões propostas neste livro prende-se com a emergência de um conflito global – como uma "Segunda Guerra Fria", expressão da qual o autor não se serve – entre dois grandes blocos que estão a constituir-se, desenhando um novo mapa político do mundo. De um lado, aquele que reúne os Estados de "democracia liberal"; do outro, o bloco que congrega os regimes pautados pelo autoritarismo, pela aversão à democracia e por um nacionalismo tóxico. Todavia, esta separação não pode fazer esquecer, um aspeto também sempre muito presente ao longo do volume, como no interior das "democracias liberais" o perigo do "nacionalismo identitário" procura impor-se, emergindo como "quinta coluna" instalada no seu âmago e pronta a destruí-las. O que tem acontecido em Estados como a Hungria, a Polónia, a Itália, a França ou o Brasil, agora também em Espanha ou Portugal, serve de claro sinal para a gravidade da ameaça e para a imperativa necessidade de as forças democráticas lhe fazerem frente.

A sexta e última das ideias propostas por Álvaro Vasconcelos aqui destacadas é a de que estamos a viver um aceso combate entre a "humanidade comum" e a desumanidade. O autor parte de uma constatação: a luta pela democracia e por sociedades mais justas é também uma luta de princípios projetada contra as propostas e as práticas da história como uma experiência de crueldade. Sigamos as palavras de que se serve para inventariar as conquistas das democracias liberais, que "foram consolidando um enorme património no domínio de valores com o objetivos de colocar o homem no centro: o da liberdade herdeira dos sonhos utópicos do iluminismo, o da justiça social dos socialistas do século XIX, o da igualdade de todos os seres humanos na sua enorme diversidade de culturas e crenças; o da recusa de todas as formas de racismo do pós-II Guerra Mundial, o da utopia da igualdade de género nascida da desconstrução da sociedade patriarcal na grande revolução cultural dos anos 60"[6].

Logo de seguida, refere ainda a ideia de "humanidade comum", emergente nos anos 90 ao mesmo tempo que, em sentido oposto, se assistia a um regresso dos crimes contra a humanidade, como aconteceu na Bósnia e no Ruanda, e ocorre agora em Gaza ou na Ucrânia. Para Álvaro Vasconcelos, aquele princípio positivo "foi-se impondo nas democracias liberais através da recusa da indiferença pelo sofrimento do outro, da obrigação de solidariedade e da rejeição de todas as formas de discriminação e racismo"[7] que passaram a mobilizar boa parte da cidadania. Todavia, acompanha-o o fenómeno inverso de rejeição "que não vem só da extrema-direita" e "foi-se banalizando para outros setores da sociedade, incluindo para setores das grandes famílias democráticas de esquerda e de direita, nomeadamente nas políticas anti-imigrantes

[6] *Ibidem*, p. 33.

[7] *Ibidem*, p. 33.

e islamofóbicas"[8]. A situação que se vive com a divisão de águas, há algum tempo marcada pela guerra civil na Síria e neste momento determinada pela invasão russa da Ucrânia, parece ser mais um passo neste processo de rejeição dessa "humanidade comum". Contra este distanciamento da essência do humano, o autor deixa veemente sinais de alerta, referindo a necessidade de no campo da política internacional se enfrentarem os que o defendem, não contemporizando com os seus objetivos.

3.

Ao mesmo tempo, três importantes temas, não sendo levantados de uma forma explícita nas páginas deste *A Guerra contra a Democracia*, encontram-se omnipresentes na obra, em boa medida por motivarem as escolhas políticas enunciadas e os processos de reflexão que são levados a cabo pelo autor.

Em primeiro lugar, torna-se evidente que a obra integra uma dimensão de interpretação do mundo e das suas contradições que é em boa parte uma herança, naquilo que esta contém de mais positivo, da chamada "geração de 68", aquela que viveu o Maio francês e a Primavera de Praga. Este vínculo é estabelecido pela relação, aqui bem notada, com um compromisso de resistência a todas as formas de "pensamento único", e também com a capacidade de transformação do mundo e da história resultante de uma ação coletiva emancipada da qualquer ganga ideológica. Esta escolha não remete para um anacrónico "revivalismo teórico", mas para a uma escolha combativa consciente, de grande utilidade nesta fase da nossa vida coletiva. Aliás, no segundo volume da sua também notável autobiografia *Memórias em Tempo de Amnésia*, escritas pouco tempo após a conclusão do livro aqui comentado, Álvaro Vasconcelos reivindica expressamente essa herança, afirmando-a como instrumento libertador contra o que chama de "conformismo proibicionista"[9].

Em segundo lugar, parece-me claro que uma proposta de abordagem, comum à voz na primeira pessoa expressa nestes textos de Álvaro Vasconcelos, se liga também à experiência do seu papel como intelectual público. Falamos dessa figura, hoje desconsiderada por alguns setores e em boa parte ignorada pelos partidos políticos e pelos média controlados pelos grupos económicos, que é a do intérprete da realidade capaz de juntar a procura do conhecimento do mundo e a capacidade de nele intervir de um forma ao mesmo tempo crítica e motivadora de respostas coletivas. Conservando sempre este intérprete, em tudo aquilo que escreve para os outros – como sublinhou Tony Judt no seu luminoso livro sobre a relação entre vida, pensamento e ação em

[8] *Ibidem*, p. 34.

[9] VASCONCELOS, Álvaro – *Memórias em Tempo de Amnésia. Vol. II: Exílio sem Saudade*. Porto: Edições Afrontamento, 2024, p. 60.

Léon Blum, Raymond Aron e Albert Camus[10] – uma aguda noção do "peso da responsabilidade" pessoal perante o presente e também diante do fluir da história.

Por último, em terceiro lugar, é impossível deixar de referir um fator que sobressai também na leitura atenta destes textos: a perceção de que os conceitos de esquerda e de direita estão praticamente ausentes do discurso analítico do autor. Todavia, e apesar de não ser esta a sua escolha, de modo algum poderá encarar-se a opção como uma imperfeição. Na realidade, essa quase-ausência implica uma forma legítima, e que poderá também revelar-se muito útil, de abordar as contradições do mundo atual, onde esse conflito entre famílias políticas opostas, separadas desde a Assembleia Nacional Constituinte saída da Revolução Francesa, não se tendo evaporado, não é hoje, para a larga maioria dos cidadãos, o mais importante, o mais urgente e aquele que mais abertamente exprime as principais escolhas políticas, muitas vezes originadas em causas híbridas e complexas.

4.

Algumas palavras finais sobre o autor, procurando destacar quatro qualidades que este livro bem documenta. A primeira é uma grande sabedoria sobre o mundo em que vivemos e a sua história, sem a qual seria impossível pensar de uma forma tão sustentada, razoável e sugestiva. A segunda é a coragem, sempre necessária, como um dia preveniu Camus, quando se tomam nos próprios ombros as grandes dores do mundo. A terceira, é a sua voz de homem livre, no sentido de exprimir um pensamento próprio e que, sendo dialogante, jamais persegue modelos dos quais possa tornar-se refém, como tantas vezes acontece com outros intérpretes. Por fim, a quarta qualidade é o seu idealismo, designado pela jornalista Teresa de Sousa, no prefácio que escreveu para esta antologia, não como expressão de uma inútil metafísica, mas como "marca indelével" sem a qual "é difícil encarar o futuro".

Em 2018, num estudo sobre as relações atuais entre a Rússia, a Europa e os Estados Unidos da América, *O Caminho para o Fim da Liberdade*[11], o historiador norte-americano Timothy Snyder deixou no título o que aparenta ser um sinal de pessimismo. Porém, paradoxalmente, aquilo que Snyder faz ao longo de toda a obra, não é a antevisão do grande desastre global, mas antes, face à possibilidade de este ocorrer, um apelo à necessidade de pensar e de agir, coletivamente e com urgência, de uma forma preventiva. Como o faz neste livro, com uma veemência ajustada e

[10] JUDT, Tony – *O Peso da Responsabilidade. Blum, Camus, Aron e o Século XX francês*. Lisboa: Edições 70, 2018.

[11] SNYDER, Timothy – *O Caminho para o Fim da Liberdade. Rússia – Europa – América*. Lisboa: Edições 70, 2019. O título original, que aqui importa lembrar, é *The Road to Unfreedom*.

uma perspetiva otimista, Álvaro Vasconcelos. No final do derradeiro texto, escrito sobre a Europa democrática como nova e necessária utopia, e também como um imperativo da paz, refere-a "não no sentido da quimera irrealista ou da perversão totalitária da sociedade perfeita, mas sim no sentido original de Thomas More". Isto é, como "um grande projeto humanista capaz de superar os grandes males da Europa"[12]. Segundo Álvaro Vasconcelos, apenas este nos salvará.

Bibliografia

CHURCHILL, Winston – *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*. London: PublicAffairs, 2008.

JUDT, Tony – *O Peso da Responsabilidade. Blum, Camus, Aron e o Século XX francês*. Lisboa: Edições 70, 2018.

SNYDER, Timothy – *O Caminho para o Fim da Liberdade. Rússia – Europa – América*. Lisboa: Edições 70, 2019.

VASCONCELOS, Álvaro – *De Trump a Putin. A Guerra contra a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento, 2022.

VASCONCELOS, Álvaro – *Memórias em Tempo de Amnésia. Vol. II: Exílio sem Saudade*. Porto: Edições Afrontamento, 2024.

[12] VASCONCELOS, Álvaro – *De Trump a Putin…*, *Op. Cit.*, p. 303.

– Parte I –
Europa, Portugal e o Mundo: instituições e pessoas

O universal é o local sem paredes.
É o autêntico que pode ser visto
de todos os lados, e em todos
os lados está certo, como a verdade.

Miguel Torga

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _3

A promessa europeia: o que é e porque precisamos dela

The European promise: what it is and why we need it

Rui Tavares
Deputado da Assembleia da República Portuguesa
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8744-6878

Resumo

Resumo: A proposta de uma "Promessa Europeia" visa revitalizar a narrativa da União Europeia, incorporando prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia. Essa promessa, embora implícita, poderia empoderar os cidadãos e orientar as instituições da UE. Ao articular claramente essa ideia, a Europa poderia enfrentar desafios como desemprego juvenil, pobreza infantil e corrupção, promovendo uma cidadania partilhada. A Promessa Europeia serviria como um compromisso moral com os cidadãos, destacando a importância de não abandonar ninguém ao autoritarismo e à opressão, e reforçando a necessidade de um projeto de integração que respeite valores e direitos fundamentais

Palavras-chave: europa; promessa europeia; valores e direitos fundamentais.

Abstract

The "European Promise" proposal seeks to renew the European Union's narrative by emphasizing shared prosperity, fundamental rights, and democracy. This implicit promise could both empower citizens and steer EU institutions. By clearly defining this concept, Europe could address critical issues like youth unemployment, child poverty, and corruption, while fostering a sense of shared citizenship. The European Promise would stand as a moral commitment to its citizens, highlighting the importance of resisting authoritarianism and oppression, and reinforcing the need for an integration project that upholds fundamental values and rights.

Keywords: europe; european promise; fundamental values and rights.

O ponto de partida mais comum para as histórias que se contam sobre o projeto europeu é o pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Schuman e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. De facto, uma das principais justifica-

ções que é habitual dar-se para a continuidade deste projeto – agora União Europeia – é a de que é preciso evitar os horrores das guerras intereuropeias. Se perguntarmos a algum observador medianamente informado, em qualquer parte do mundo, por que razão se construiu «a Europa», a resposta é que foi preciso reconstruí-la depois de ter sido destruída pela guerra. O projeto europeu é comummente apresentado pelos europeus, e por quase toda a gente em todo o mundo interessada no assunto, como sendo um resultado da guerra, e da Segunda Guerra Mundial em particular[1].

No entanto, vale a pena notar que o próprio Schuman colocou a questão no sentido inverso. «L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre». No seu entender, não é a Europa que nasce da guerra, mas a guerra que nasce da não-Europa do passado. Deste modo, a justificação do projeto europeu remonta ao período entre guerras, ao colapso da democracia liberal e à ascensão do autoritarismo nas décadas de 1920 e 1930, e mesmo antes disso, à estagnação da Europa anterior à Primeira Guerra Mundial. Nesta perspetiva, as guerras foram o resultado do colapso da promessa europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia (ou democracia e soberania popular) sobre a base do Estado de direito.

As narrativas partilhadas, os mitos de origem, a memória coletiva são importantes porque aquilo que consideramos ser a génese dos nossos projetos – seja qual for o nome que lhe dermos – encerra a justificação e a legitimação daquilo por que lutamos e alcançamos, ou não alcançamos, em comum. Por vezes, estas géneses aparecem sucintamente no preâmbulo das constituições; por vezes, fornecem um contexto para a interpretação destas últimas; por vezes, vêm em socorro quando é necessário preencher vazios nas leis fundamentais.

Esta apresentação explorará a forma como uma abordagem às narrativas genéticas do projeto europeu que vá mais fundo no passado e mais perto da leitura dos documentos fundadores da UE pode fornecer bases mais fortes para a luta atual contra a ameaça que regimes iliberais como os da Hungria (e, até recentemente, da Polónia) representam para a credibilidade e mesmo para a sobrevivência da UE e da sua promessa.

A promessa europeia

Poder-se-ia dizer que antes do contrato social havia uma promessa comunitária. E que a atualidade do contrato dependerá do tipo de promessa feita. No caso europeu, há uma diferença subtil, mas crucial, entre as justificações possíveis para a génese da promessa europeia, e que têm consequências reais para o tipo de União que se terá

[1] Este texto, até agora inédito, foi a base de uma conferência dada na Universidade de Alberta, em Edmonton, no Canadá, em outubro de 2016; mas retomando ideias de debates e conferências instigados por Álvaro Vasconcelos nesse ano, na cidade do Porto. Julguei que era o contributo indicado para uma publicação a ele dedicada.

em troca. Na sua forma mais simples, tudo o que o projeto necessitaria da narrativa "a guerra gera a Europa" seria um projeto de paz e cooperação entre Estados. Se, por outro lado, a nossa narrativa for a mais rica (mas reconhecidamente mais recôndita) "foi a não-Europa que gerou as guerras", seria necessário ir além de um projeto de paz e cooperação entre Estados como condição necessária, mas não suficiente, para o cumprimento da promessa europeia, e entrar com força num projeto de cidadania partilhada entre todos os europeus, justapondo, mas não substituindo, o seu estatuto de cidadania nacional. A razão para isto é que não é apenas necessário ter a paz como antídoto para a guerra, mas a cidadania como antídoto para as condições prévias que tornaram possível a(s) guerra(s) ou, melhor ainda, como vacina contra guerras futuras.

Nesta perspetiva, as guerras foram o resultado do colapso da promessa europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia (ou democracia e soberania popular) sobre a base do Estado de direito. A eclosão da Primeira Guerra Mundial, cujo centenário agora comemoramos, pode ser vista através da lente do imperialismo, do militarismo, da angústia dinástica e das ambições de expansão territorial, ou através do prisma do colapso da promessa europeia – miséria generalizada e desigualdades gigantescas, falta de exercício dos direitos fundamentais, desrespeito pela autonomia e pela democracia constitucional, etc.

Desde então, e até agora, a Promessa Europeia tem sido, na melhor das hipóteses, uma noção implícita e intermitente. Implícita, porque, ao contrário do seu primo transatlântico, o Sonho Americano, nunca foi claramente afirmada pelos políticos e pelas instituições, nem adotada pelo discurso público e pela cultura popular em geral. Em resultado, os cidadãos europeus têm sido comparativamente desempoderados, porque não podem invocar a Promessa Europeia para que os seus direitos e aspirações estejam na linha da frente da ação política na União Europeia. E porque é que digo que a Promessa Europeia tem sido intermitente? Porque, de facto, houve períodos em que essa promessa foi feita de uma forma mais ou menos concreta: após a Queda do Muro de Berlim, por exemplo, ou durante os períodos de adesão de novos Estados-Membros. Nessas ocasiões, os cidadãos da Europa de Leste ou dos países em vias de adesão foram levados a acreditar que a integração europeia se resumia aos três elementos principais da prosperidade partilhada, dos direitos fundamentais e de ser uma democracia "normal" (ou seja, Estado de direito, governo próprio, separação de poderes, etc.). Para além disso, poder-se-ia sonhar mais: tornar-se uma "economia do conhecimento" altamente desenvolvida, por exemplo, tal como proposto pela Estratégia de Lisboa. Mas a promessa europeia de prosperidade partilhada, de direitos fundamentais e de valores democráticos é o limiar mínimo a partir do qual o projeto de integração pode prosperar.

Na minha opinião, há uma grande vantagem em agrupar os Valores da União que encontramos nos Tratados – e na Carta dos Direitos Fundamentais – numa única

Promessa Europeia, para efeitos de discurso público e político. Essa é, antes de mais, a vantagem da concisão. A maioria das pessoas teria dificuldade em enumerar toda a gama de valores da União (art. 2.º do Tratado da União Europeia), os objetivos (art. 3.º do Tratado da União Europeia) e os direitos da Carta. No entanto, a referência a uma Promessa Europeia, devida a todos os cidadãos europeus, é uma forma simples de recuperar o significado destes valores, objetivos e direitos.

Uma segunda vantagem é que o simples facto de se distinguir no discurso que existe, de facto, uma Promessa Europeia permite aos cidadãos invocá-la politicamente e dá-lhes influência sobre as instituições. Sempre que uma violação de direitos ou destes princípios fundamentais ocorre, as pessoas já perguntam "Onde está a Europa?", sugerindo que existe uma Europa que é muito mais do que um conceito geográfico. Se fosse comum perguntar "porque é que a Promessa Europeia não está a ser cumprida" neste ou naquele caso, então essa Europa que é mais do que geografia apareceria finalmente – e explicitamente – envolta na linguagem de um compromisso moral com pessoas reais, em vez de ser apenas um conjunto de conceitos jurídicos mais abstratos e por vezes técnicos.

Em terceiro lugar, e mais importante, a declaração explícita de uma Promessa Europeia sucinta daria um objetivo e uma direção à missão das instituições da UE e à dinâmica da integração europeia. Em vez de ter, por exemplo, o Estado de direito e a luta contra a corrupção como um subproduto das instituições que criam um projeto europeu, isto colocaria as instituições ao serviço dos valores, estabelecendo-as como um meio de concretização da Promessa Europeia para todos os europeus e o cumprimento de uma missão positiva da UE no mundo. As instituições da UE e o seu funcionamento, as diretivas e os regulamentos, os acórdãos e os relatórios passariam finalmente a ser algo mais do que o mero processualismo que agora predomina em Bruxelas, Estrasburgo, Luxemburgo e Frankfurt, ou a simples negociação e a regra interessada que emerge das discussões entre as capitais dos Estados-Membros.

Muitos poderão objetar que não se pode "inventar" uma Promessa Europeia e que tal noção nunca funcionaria tão "naturalmente" como a sua contraparte do Sonho Americano. Bem, pode ser uma surpresa, mas raramente estes bocados de discurso político e de tradição surgem naturalmente. O Sonho Americano foi inventado em 1931 por um historiador popular chamado James Truslow Adams, precisamente como forma de devolver às pessoas uma narrativa comum que lhes permitisse alavancar as suas reivindicações perante o governo e a sociedade norte-americana. As pessoas começaram a usar o conceito principalmente na América do pós-guerra e, uma vez que se espalhou na cultura popular, ele tornou-se politicamente potente. Estou a propor exatamente o mesmo para a Promessa Europeia. Não sei se se deve dizer que foi "inventada" ou "descoberta", uma vez que tem as suas raízes na história e o seu colapso deu origem a muitas tragédias europeias. Não sei se se lhe pode chamar "natural" ou

conceito "artificial" (existem de facto conceitos "naturais"). Tudo o que sei é que poderia funcionar para muitos fins práticos: combater o desemprego juvenil, erradicar a pobreza infantil, suprimir a corrupção sistémica, prevenir as alterações climáticas, etc. Ou, o que é mais importante, apenas cumprir os três elementos da Promessa Europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e uma realização profunda do ideal democrático.

Uma Carta Democrática para proteger a integridade das eleições na UE

Há quinze anos, a Hungria aderiu à União Europeia juntamente com nove outros países, principalmente da Europa Central e Oriental – no caso da Hungria, após um referendo em que a adesão à UE obteve mais de quatro quintos dos votos. As comemorações desse momento histórico correm agora o risco de serem eclipsadas pela memória muito mais recente das últimas eleições húngaras, que viram a coligação governamental do primeiro-ministro Viktor Orbán, FIDESZ-KDNP, regressar ao poder para ocupar novamente mais de dois terços dos lugares no Parlamento (embora com base em menos de metade das preferências do eleitorado húngaro).

No entanto, a minha própria memória continua a regressar a um ponto no tempo entre estes dois acontecimentos – e que, penso eu, fornece um importante elo perdido entre ambos. Na manhã de 24 de setembro de 2012, uma segunda-feira, juntamente com os meus colegas do Parlamento Europeu (do qual era então relator para as questões do Estado de direito na Hungria), entrei no edifício da Assembleia Nacional Húngara para uma série de reuniões com os grupos parlamentares nacionais. Com as recentes alterações à lei da comunicação social e à composição do poder judicial que tinham sido introduzidas desde o regresso de Orbán ao poder, em 2010, e uma nova Constituição redigida exclusivamente pelos seus deputados do FIDESZ, pensámos que tínhamos muito material importante para abordar durante as conversações com os nossos colegas húngaros. Para nossa surpresa, havia uma nova questão em cima da mesa. No fim de semana, foi anunciada uma nova lei eleitoral que seria introduzida através de um processo acelerado de votação. A lei foi aprovada nessa mesma semana e seguramente aprovada pela maioria segura de dois terços do FIDESZ. Todos os partidos da oposição eram da opinião de que esta nova lei iria efetuar uma gestão dos votos de forma a produzir maiorias recorrentes de dois terços para o FIDESZ, mesmo com apenas cerca de 40% dos votos. Não estavam errados. Como as recentes eleições provaram mais uma vez, o sistema eleitoral húngaro produz sistematicamente os resultados mais distorcidos da União Europeia.

Quando regressámos a Bruxelas, aprovámos um relatório parlamentar que alertava as outras instituições da UE "para o facto de a tendência sistémica e geral de modificar repetidamente o quadro constitucional e legal em prazos muito curtos" na Hungria,

"e o conteúdo dessas modificações", serem incompatíveis com os valores da União Europeia. Alertámos também para o facto de que "esta tendência resultará num risco claro de uma grave violação" dos valores fundamentais da UE. Infelizmente, as outras instituições da UE foram, na sua maioria, inativas ou ineficazes na resposta. A Comissão Europeia produziu um "Mecanismo para o Estado de Direito" que, desde então, só tem sido utilizado no caso da Polónia e não no da Hungria. O Conselho Europeu, onde estão representados os governos nacionais, nunca tomou uma posição oficial relativamente a esta questão.

A minha principal preocupação, entretanto, é que nem mesmo o aumento da ação e da eficácia poderá ser suficiente agora. O tempo passou e a natureza da ameaça para a qual os deputados da oposição húngara nos alertaram naquela manhã de setembro de 2012 materializou-se agora em algo que vai ao cerne daquilo que é suposto as democracias da UE serem: eleições justas. Basta ler o início do relatório da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa sobre as eleições húngaras de 2014 para ver que estas não são palavras que se devam usar sobre as democracias da UE: "As eleições parlamentares de 8 de abril foram caraterizadas por uma sobreposição generalizada entre os recursos do Estado e do partido no poder, minando a capacidade dos candidatos de competirem numa base de igualdade". E esta é apenas a primeira frase. O resto do relatório do observador eleitoral, habitualmente circunspeto, descreve muitos outros desafios e vícios que tornaram as eleições na Hungria talvez ainda livres, mas certamente não justas: "retórica intimidatória e xenófoba, parcialidade dos meios de comunicação social e financiamento opaco das campanhas", "os direitos e liberdades fundamentais foram respeitados em geral, mas exercidos num clima adverso", "a sobreposição omnipresente entre a informação governamental e as campanhas da coligação governamental, bem como outros abusos dos recursos administrativos, esbateram a fronteira entre o Estado e os partidos" são apenas algumas das expressões utilizadas.

Não é necessário aprofundar, por agora, as muitas outras suspeitas de fraude e abuso que estão a ser levantadas contra essa votação húngara (e todas as subsequentes, porque a situação não mudou entretanto) para se ter a certeza de uma coisa: que a UE está singularmente impreparada para a perspetiva de uma eleição fraudulenta num Estado-Membro (se é que ainda não ocorreu). E, no entanto, as consequências de eleições injustas ou fraudulentas num Estado-Membro são nefastas para a UE no seu conjunto. As eleições nacionais, ou as eleições organizadas a nível nacional, são o meio de selecionar, direta ou indiretamente, os representantes de todas as instituições que produzem a legislação da UE ou que definem as estratégias e a agenda da União, e mesmo a sua política externa: o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu. Além disso, muitas das políticas da UE dependem da unanimidade entre os governos dos Estados-Membros. Já é suficientemente problemático quando as

ações relativas a uma potência estrangeira hostil ou as políticas relativas à fraude e evasão fiscais são bloqueadas por um governo de um Estado-Membro recalcitrante. Mas, até agora, podia-se pelo menos supor que esse governo representava as opiniões do eleitorado do respetivo Estado-Membro. E se, no futuro, a UE for bloqueada por um governo que se mantém no poder através de uma eleição roubada? E será que alguém pode ter a certeza de que – com o retrocesso democrático em certos Estados-Membros e a ingerência russa nas eleições – ainda estamos longe dessa perspetiva?

Só há uma maneira de evitar que isso aconteça: aprovar e promulgar legislação relativa à qualidade e integridade dos atos eleitorais em toda a UE. Precisamos de uma Carta Democrática da União Europeia que, sem infringir as prerrogativas constitucionais dos Estados-Membros no que se refere à conceção dos seus próprios sistemas eleitorais, transponha para o direito material as obrigações e recomendações internacionais a que os Estados-Membros da UE já se comprometeram no que se refere ao acesso equitativo aos meios de comunicação social, a regras de financiamento transparentes, ao acesso não discriminatório aos direitos de voto dos cidadãos e a outras questões semelhantes. Esta legislação poderia também incluir disposições sobre os partidos políticos pan-europeus, dando aos membros dos seus partidos a possibilidade de contestar, em conselhos jurisdicionais internos mas independentes, a filiação em partidos nacionais que violem as cartas de princípios ou os códigos de conduta dos seus partidos pan-europeus.

Uma Carta Democrática da União Europeia poderia também dar força às recomendações dos relatórios de apuramento dos factos elaborados por missões de observadores eleitorais acreditados, obrigando a UE a tomar medidas automáticas de supervisão das eleições nos Estados-Membros que se tenha verificado terem realizado eleições não livres ou injustas no passado recente. As normas internacionais em matéria de eleições têm uma longa tradição e são atualmente muito respeitadas, resistentes e precisas. Nenhum governo de um Estado-Membro que não tenha nada a esconder poderia opor-se à inserção destes requisitos no acervo da UE, com o papel concomitante que o Tribunal de Justiça Europeu deve desempenhar quando forem identificadas e comprovadas infrações.

Na realidade, isso não seria diferente do que a União Europeia já faz em todos os seus outros domínios de ação, desde a proteção dos consumidores às normas ambientais ou ao direito da concorrência: confiança mútua, mas com mecanismos de verificação e sanções. A União Europeia colocar-se-á em grande risco se não garantir, pelo menos, o mesmo nível de proteção à integridade das suas próprias eleições.

"Haza csak ott van, hol jog is van"

A meu ver, não há explicação mais clara nem mais sucinta do que aquela que podemos encontrar nos versos do poema "A nép", de Sándor Petőfi, que utilizámos como epígrafe do Relatório sobre os Direitos Fundamentais na Hungria, e que diz o seguinte:

> "Haza csak ott van, hol jog is van".

O que significa: não pode haver pátria onde não há direitos. Num primeiro nível, Petőfi está a defender, como sabemos, a autodeterminação nacional, dizendo que uma pátria é um lugar onde temos direitos. Mas porque a palavra húngara *Haza* tem tanto a ver com a pátria como com uma casa, há um segundo sentido que pode ser retirado das palavras de Petőfi, combinando o melhor do que um sentido de comunidade a nível nacional, transnacional e cosmopolita pode trazer: que quando estamos a defender direitos, estamos também a construir uma casa comum. Quando defendemos o Estado de direito constitucional num país, estamos a construir uma casa para uma democracia saudável a nível nacional. Quando consagramos nos Tratados da UE uma Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, estamos a esforçar-nos por garantir a sobrevivência da democracia na nossa casa comum europeia. E quando lutamos pela universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos em todas as partes do mundo, não estamos apenas a defender os nossos próprios direitos na nossa parte do mundo, mas também – e mais crucialmente – a construir uma casa comum para a humanidade. E, tal como o verso de Petőfi sugere, estes direitos não entram em conflito – antes se complementam e reforçam mutuamente.

Se alinharmos a defesa dos direitos feita por Petőfi – um século antes da Declaração Universal dos Direitos do Homem – com o que aprendemos com o passado dos traídos, se tivermos esperanças como as da Hungria de 1956, e as tentativas passadas de integração europeia que se desmoronaram devido à falta de seriedade e credibilidade com que não conseguiram defender os valores e direitos declarados, compreenderemos o que está no cerne da Promessa Europeia: o compromisso de nunca mais abandonarmos os nossos concidadãos, agora na UE, ao autoritarismo e à opressão. Perguntaram-me muitas vezes por que razão um português se envolveria com os direitos fundamentais dos húngaros, e eu respondi que, se a ocasião surgisse, esperaria que um húngaro lutasse igualmente pelos direitos dos portugueses. Porque os nossos dois países já foram abandonados às suas respetivas ditaduras – da esquerda ou da direita –, penso que todos podemos compreender que a UE não pode simplesmente ser negligente na defesa dos valores da Promessa Europeia. Não o fazer é a única coisa que significaria efetivamente o fim da Europa.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _4

A defesa ambiental na União Europeia: confluência de políticas[1]

Environmental defense in the European Union: a confluence of policies

Manuel Porto
Universidade de Coimbra
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7860-923

M. Matilde Lavouras
Universidade de Coimbra
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6447-5214

Resumo

A experiência tem demonstrado que a problemática ambiental, sendo uma problemática sem fronteiras, exige um envolvimento mundial e em todos os espaços geográficos. Neste quadro global, a União Europeia, assumindo as suas responsabilidades neste âmbito geográfico, tem vindo a adotar, pelo menos desde o Ato Único Europeu e, sobretudo, a partir do Tratado de Maastricht, medidas enquadradas na proteção ambiental, em concretização do princípio da prevenção e do princípio da precaução. Tendo estes princípios implicações em todos os níveis, não é de estranhar que encontremos reflexo destas medidas em várias políticas, como são os casos, considerados neste artigo, da política tributária e de políticas estruturais como a política regional, promovendo um mais equilibrado ordenamento do território, e a política de transportes.

Palavras-chave: ambiente; princípio da prevenção; princípio da precaução; extrafiscalidade; política de transportes; política regional.

Abstract

Experience has shown that the environmental problem is a problem without borders and, as such, requires worldwide involvement in all geographical spaces. In this global context, the European Union, assuming its responsibilities in this geographical scope, has been adopting measures within the framework of environmental protection, in accor-

[1] É com muito gosto que nos associamos a esta homenagem a Álvaro Vasconcelos, figura marcante no quadro académico português.

dance with the principle of prevention and the precautionary principle, since at least the Single European Act and, above all, the Maastricht Treaty. These principles have implications at all levels, so it is not surprising that we find these measures reflected in various policies, such as the cases discussed in this article of tax policy and structural policies like regional policy, which promotes more balanced spatial planning, and transport policy.

Keywords: environment; prevention principle; precautionary principle; extrafiscal taxation; transport policy; regional policy.

1. Introdução

A temática ambiental tem vindo, compreensivelmente, a suscitar uma crescente preocupação, levando à procura de soluções adequadas às questões e aos complexos problemas que se levantam. Não obstante haver consciência da sua importância desde há várias décadas, só em tempos mais recentes mereceu uma grande atenção por parte dos Estados e das organizações, designadamente no quadro da União Europeia. Todavia, as medidas a tomar não podem limitar-se a este quadro geográfico, ou a qualquer outra área do mundo, não havendo fronteiras geográficas para os impactos ambientais negativos[2].

Sendo um problema à escala mundial, é bem claro que as respostas a dar têm de ter em conta, em grande medida, espaços mais localizados, os âmbitos geográficos nacionais e locais, com uma atenção muito grande a dar em diferentes níveis de intervenção. Porém, neste artigo estamos mais concentrados em vias seguidas na União Europeia.

O aumento crescente da relevância deste tema na Europa em geral e no espaço da União Europeia em especial fica bastante claro a partir da análise dos textos dos Tratados. É de recordar que a temática do ambiente não foi referida no Tratado de Roma, em 1957, tendo sido considerada no Ato Único Europeu, em 1986, com o Tratado de Maastricht a acrescentar, em 1992, um "novo" princípio a ter em conta.

O Ato Único estabeleceu como objetivos da intervenção no domínio do ambiente a preservação, proteção e melhoria da sua qualidade, o contributo para a proteção da saúde das pessoas e a garantia de uma utilização prudente e racional dos recursos naturais. Foi também estabelecido que a atuação deve ter como referentes três

[2] Nas palavras de Moussis, tendo em conta o caso europeu, "in the mosaic of States called Europe the common market in terms of pollution was established before the common market in goods. Polluted air and water moved freely across borders well before the idea emerged to open them to foreign goods. Each European State was thus immediately concerned by what was happening in its neighbouring countries with regard to the environment" (Moussis, 2015, pp. 434-435). Como realçam Matilde Lavouras e Teresa Almeida (2009), estamos perante um bem público global, caracterização esta que tem impacto ao nível das opções relativas à sua produção ou, se preferirmos, à sua proteção e à escolha dos mecanismos de financiamento das intervenções.

princípios: o princípio da prevenção, o princípio da correção na fonte e o princípio do poluidor-pagador.

Têm-se assim em conta os aforismos populares de que "mais vale prevenir do que remediar" e de que deve "cortar-se o mal pela raiz": evitando-se as circunstâncias que levariam aos danos, *v.g.* cortando-se a fonte onde eram originados os prejuízos ambientais; e leva-nos no mesmo sentido o princípio do poluidor-pagador, não se tomando uma determinada conduta poluidora porque se sabe que, tomando-a, se é obrigado a ressarcir o lesado ou os lesados. Fica clara a ideia de que estamos perante um bem – em sentido económico – cuja produção decorre, em larga medida, de um processo de proteção e não tanto de produção ativa. O que não significa que a atuação deva ser apenas no sentido de conservar o que já existe.

Trata-se de lógica reforçada com o acrescento, pelo Tratado de Maastricht, do princípio da precaução. Curiosamente, nas línguas que conhecemos, nas palavras correspondentes, não há uma diferença marcante, ou mesmo diferença, entre *prevenir* e *precaver*: em qualquer dos casos está em causa impedir que se verifique o evento que estará na base de uma consequência indesejável. Sendo assim, o acrescento do princípio da precaução terá tido o intuito de se ir mais a montante, à origem das circunstâncias que podem dar lugar a que haja uma situação causadora de um dano ambiental[3]. Mais do que prevenir danos, o que importa é limitar, controlar ou mesmo eliminar as situações das quais podem, potencialmente, decorrer efeitos danosos em termos ambientais.

E, como sublinhamos adiante, é importante que com a aplicação destes princípios não esteja em causa apenas o impedimento de iniciativas concretas como, por exemplo, investimentos industriais lesivos do ambiente; importa também que, designadamente, os referidos princípios da precaução e da prevenção sejam tidos em conta no momento do desenho das várias políticas e medidas, evitando que sejam seguidas políticas erradas, sobretudo em áreas que mantêm com o ambiente uma relação muito próxima, como sejam as áreas do ordenamento do território e dos transportes, mas também a política agrícola comum. Se nestas áreas a proximidade parece evidente, convém notar que noutras, ou em todas as outras, podem existir pontos fortes de contacto com questões ambientais.

No plano mundial, depois de outros passos e na sequência de o ano de 1970 ter sido declarado pela ONU como o Ano de Proteção da Natureza, tivemos outras iniciativas, sendo de referir, pela sua relevância, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano em 1972 (habitualmente designada por Conferência de Estocolmo), a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento,

[3] Cfr. Freestone (1992, p. 24) e, entre nós, Aragão (1997, pp. 1103-1106), Seia (2022, pp. 67-118) e Magalhães (2023, pp. 72-75).

conhecida como Conferência do Rio, Cimeira da Terra ou Rio-92, a Cimeira de Paris em 2015 e, muito recentemente, em 2023, a COP-28.

Na Europa, no seio da (então) Comunidade Económica Europeia, é também marcante o ano de 1972, com a Cimeira que teve lugar em Paris no mês de outubro, seguindose em novembro de 1973 a adoção do "Primeiro Programa de Ação em Matéria de Ambiente" para o período de 1973 a 1977, programa este a que se seguiriam Programas de Ação em períodos seguintes.

2. Passos a dar em vários níveis

Apesar de esta ser uma problemática com efeitos mundiais, tal como tem vindo a ser bem sublinhado, as medidas a tomar têm de ser todavia, na generalidade dos casos, da responsabilidade de entidades muito mais próximas, com uma responsabilização geral, quer dos cidadãos quer das empresas.

No plano individual são de realçar, para além das condutas do dia a dia, a adoção de comportamentos voltados para a eficiência energética e para a adoção de práticas de consumo mais eficientes em termos ambientais, sempre numa lógica de análise de longo prazo e de custos ambientais de ciclo de vida. E, em procedimentos a seguir, poderá referir-se em particular o que pode ser feito na construção e na adaptação das habitações: como uma maior proteção térmica, evitando-se assim custos evitáveis com o aquecimento no inverno e com o arrefecimento no verão. Há, por esta via, um ganho para o ambiente e também para os cidadãos, reduzindo-se significativamente os gastos com energia.

No plano empresarial, merece realce a adoção de processos produtivos que apresentem menores consumos de energia, com vantagens para o ambiente e para os custos das empresas, ou com o incentivo à produção e consumo de energia produzida localmente e proveniente de fontes de energia renováveis[4].

Embora as intervenções que referimos a título exemplificativo sejam diretamente voltadas para a proteção ambiental e, por isso, permitam prevenir danos ambientais, convém ter presente que os princípios da precaução e da prevenção plasmados nos tratados devem ser entendidos como sendo o sustentáculo de políticas gerais.

Ainda que a proteção do ambiente possa aparecer como uma finalidade acessória e, precisamente por isso, possa parecer secundária, a verdade é que estes princípios podem servir de incentivo e orientação à adoção de medidas similares por outros

[4] Estas considerações são muito relevantes dado o aumento do consumo energético nos processos produtivos provocado pela mecanização e digitalização dos mesmos. Um dos exemplos de mitigação dos custos decorre das designadas comunidades de energia e da criação de mecanismos de mercado, nomeadamente de mecanismos financeiros como sejam os PPA – *Power Purchase Agreements*, que permitem reduzir os custos com a energia, podendo ser também utilizados para a promoção do consumo de energia verde.

países. Essa ideia de transversalidade dos princípios da prevenção e da precaução, claramente referida na última parte do n.º 2 do artigo 130.º-R do Tratado de Maastricht, fica bastante visível no contexto atual com a adoção de medidas tendentes a assegurar uma transição ecológica (e digital) justa.

Desde então até à atualidade, não deixaríamos de encontrar no espaço da União Europeia a adoção de medidas destinadas a superar os desafios ambientais, sendo de realçar, num passado mais recente, o Pacto Ecológico Europeu e, em concretização deste, intervenções destinadas a garantir uma transição ecológica justa e um desenvolvimento sustentável.

Neste artigo analisaremos contributos que podem ser dados pela política tributária e por políticas estruturais para o cumprimento dos objetivos traçados.

2.1. As vias tributárias de intervenção

A necessidade de assegurar o cumprimento de metas ambientais num futuro próximo, diríamos quase que num amanhã que dista de hoje menos de vinte e quatro horas, levou a que a União Europeia considerasse a introdução de medidas muito diversificadas em várias áreas com questões ambientais. De entre estas são de enfatizar as medidas tributárias, nomeadamente, os (novos) recursos próprios da União Europeia já adotados ou em fase de discussão, concretizando, pela via da extrafiscalidade, os objetivos traçados no Pacto Ecológico Europeu essenciais para o cumprimento do *Objetivo 55*[5]. Como teremos oportunidade de referir, pelo menos uma dessas medidas apresenta ainda o potencial de irradiação de efeitos de internalização de externalidades negativas numa base geográfica alargada.

É de esperar que a capacidade destas medidas para modelar os comportamentos ambientais dos residentes na União Europeia possa ter efeitos que ultrapassam as fronteiras geográficas do conjunto dos Estados-Membros. A par da criação da contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas[6], assistimos à discussão em torno da introdução de dois novos instrumentos baseados em mecanismos regulatórios de mercado cuja função principal é a de incentivar a eliminação de práticas danosas do ambiente e a adoção de práticas ambientalmente mais adequadas[7].

[5] O *Objetivo 55* é a meta estabelecida pela União Europeia para a redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa em relação ao ano de 1990 e a neutralidade climática até 2050. Esse valor foi inicialmente fixado em 55%. O conjunto de medidas legislativas adotadas para que o mesmo possa ser atingido é genericamente designado por *Pacote Objetivo 55*.

[6] Note-se que a necessidade de alteração das fontes de financiamento teve como justificação principal a necessidade de financiar as despesas com as medidas a implementar ao abrigo do *NextGenerationEU*.

[7] O atual quadro dos recursos próprios da União Europeia, vertido na Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro, teve como base a proposta da Comissão Europeia (2018) e à qual se seguiria uma proposta de alteração em dezembro de 2021. Nesse documento, também ele

Podemos discutir se estamos, também nesses casos, perante instrumentos tributários, mas, ainda que seja de concluir que tal não sucede, a verdade é que os seus efeitos são em tudo similares aos daqueles tributos cuja finalidade principal é, precisamente, a da extrafiscalidade ambiental.

a) A contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas

A contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas é uma receita singular, sendo esta peculiaridade evidenciada por diversos aspetos que se estendem desde a definição do sujeito passivo, à base de incidência e à coleta. Estamos perante um pagamento a efetuar pelos Estados-Membros em cada período financeiro, cujo valor é calculado através da multiplicação de um valor fixo – 0,80 € – pelo número de quilogramas de embalagens de plástico não recicladas em cada período financeiro[8]. Consequentemente, espera-se que os países que tenham uma menor capacidade para aumentar a taxa de reciclagem das embalagens de plástico, ou mantendo idêntica taxa de reciclagem, consigam diminuir o volume de embalagens de plástico que em cada ano entram em circulação.

Embora seja questionável a fórmula de cálculo dos valores a suportar por cada EstadoMembro – não tanto por razões de igualdade, mas antes de equidade[9] – a introdução de ajustamentos desses valores com base no princípio da proporcionalidade permite que seja restabelecido o equilíbrio desejável entre os princípios em confronto[10].

A finalidade principal deste encargo[11] é a de servir de incentivo à adoção de medidas que limitem a circulação das embalagens de plástico e, quando tal não seja viável,

apresentado pela Comissão Europeia (2021), eram indicadas três novas fontes de receita, tendo duas delas notas de extrafiscalidade ambiental. Seguirse-ia a apresentação de uma nova proposta em junho de 2023 (Comissão Europeia, 2023), tendo em vista densificar alguns dos pontos já mencionados na proposta anterior. A este nível é de notar, ainda, a criação do Fundo Social em matéria de Clima criado pelo Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023.

[8] Para estes efeitos são consideradas embalagens de plástico aquelas que como tal sejam definidas no artigo 3.º, do ponto 5 do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006. A concretização das noções de resíduos de embalagens e reciclagem é feita por referência, respetivamente, ao artigo 3.º, pontos 2 e 2-C, da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, devendo ainda ser tomada em consideração a Decisão 2005/270/CE da Comissão, de 22 de março de 2005.

[9] É de reforçar quanto a este ponto que, nos impostos de cariz extrafiscal, a coleta é determinada com base no princípio do benefício que reveste, aqui, a formulação de princípio do poluidor-pagador. Cfr. Ribeiro (1996), Aragão (1997), Soares (2001), Nabais (2005, 2019).

[10] A União Europeia criou uma medida tendente a mitigar este efeito. Trata-se de uma dedução temporária do valor a pagar pelos Estados-Membros cujo RNB *per capita*, apurado por referência ao ano de 2017, tenha sido inferior à média da União Europeia desse mesmo ano, valor esse que corresponde ao resultado da multiplicação de 3,8 kg pela população de 2017.

[11] Espera-se que esta receita, dada a similitude que apresenta com os designados impostos suicidas, tenha uma capacidade de arrecadação de receita decrescente, não porque haja uma fuga ao seu pagamento,

o incremento da taxa de reciclagem, surgindo como efeito acessório, temporário e residual a arrecadação de receitas. A modelação da atuação dos Estados-Membros enquanto entes capazes de adotar políticas adequadas, suficientes e eficazes para garantir o cumprimento sustentado e sustentável dos objetivos traçados pela União constitui o objetivo principal.

Os efeitos desta medida são já notórios: alguns países introduziram normas muito restritivas de utilização deste tipo de embalagens ou de pagamentos de taras incentivando a entrega das mesmas para reciclagem; outros optaram por complementar as medidas de incentivo à utilização de embalagens reutilizáveis[12] com a criação de uma contribuição sobre as embalagens de plástico ou alumínio de utilização única em refeições prontas[13].

A par desta contribuição encontram-se em fase de discussão outros recursos com notas acentuadas de extrafiscalidade ambiental e que se apresentam, por isso mesmo, como potencialmente capazes de contribuir para a transição ecológica[14]. Estamos a referir-nos, concretamente, ao recurso sobre o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia (*EU Emissions Trading System* – ETS) e ao recurso baseado no mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM) e que analisaremos em seguida.

b) A contribuição baseada no sistema do comércio de licenças de emissão da União Europeia

Dando cumprimento ao modelo escolhido para limitar as emissões de gases com efeito de estufa – *cap-and-trade model* – a União Europeia criou limites máximos de emissões impostos às entidades que operam em determinados setores de atividade. Complementarmente, criou um sistema de leilões das referidas licenças (o designado Comércio Europeu de Licenças de Emissão – CELE)[15]. Este mecanismo permitirá que o valor de licenças a atribuir gratuitamente vá diminuindo, obrigando a uma

mas antes porque seja possível atingir níveis cada vez mais elevados de redução da utilização de embalagens de plástico e o aumento das taxas de reciclagem das mesmas.

[12] Cfr. Decreto-Lei n.º 78/2021, de 24 de setembro.

[13] Cfr. art.º 320.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; Portaria n.º 331-E/2021, de 31 de dezembro, alterada pela Portaria n.º 312-C/2022, de 30 de dezembro, e pela Portaria n.º 270/2023, de 29 de agosto.

[14] Até junho de 2024 devem ser feitas outras propostas como a do Imposto sobre Transações Financeiras (ITF), uma contribuição sobre o lucro das empresas ou um novo imposto sobre a matéria tributável comum das empresas.

[15] Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, já alterada diversas vezes, tendo a última alteração ocorrido por intermédio do Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024.

diminuição dos valores de gases com efeito de estufa e, deste modo, contribuir para que seja atingido um nível adequado de reduções de emissões[16].

Paralelamente, regulamentou os designados mercados voluntários de carbono que, divergindo em muitos pontos do CELE, têm com este algumas semelhanças. Do que se trata aqui é da possibilidade de serem comercializados créditos de emissão de gases com efeito de estufa. Estes não correspondem aos excedentes das CELE não consumidos nem substituem a existência das licenças CELE. Dizem antes respeito aos valores de gases com efeito de estufa que tenham sido capturados através da criação de projetos especialmente desenhados para esse efeito e que sejam suscetíveis de gerar créditos de carbono[17].

Estes mercados voluntários têm como objetivo principal a internalização de externalidades ambientais negativas, promovendo a criação de projetos de captura de CO_2 e outros gases com efeito de estufa e a valorização económica dos investimentos nesta área.

A medida que serve de base ao cálculo desta contribuição deve ser enquadrada na política regulatória do mercado de emissões e tem, a par dos efeitos arrecadatórios já referidos, fortes efeitos pedagógicos. A necessidade de obtenção de uma licença de emissão tendo em vista a possibilidade de ultrapassar determinados limites torna mais evidente a importância de alteração do comportamento, nem que seja por razões puramente económicas. A obtenção das referidas licenças – de forma gratuita[18] ou adquiridas em leilão – constitui um forte incentivo para as empresas (e desta vez não é um incentivo fiscal) à redução das emissões para obter um proveito económico. Permite ainda às entidades menos eficientes em termos de emissões ou que, por um período transitório, não conseguem cumprir as metas estabelecidas, que mantenham ou aumentem as mesmas sem que com isso façam perigar o objetivo global de limitar o volume máximo das emissões de CO_2 e de outros gases com efeitos de estufa a um determinado valor. Ainda que o valor a pagar pelo crédito de carbono e o custo social do benefício recebido possam ser equivalentes ou muito próximos, a mercantilização dos créditos de carbono pode afastar do mercado as entidades menos eficientes em termos de emissões de gases com efeito de estufa.

Voltando a nossa atenção para a medida em análise e que tem, a par da escassa finalidade arrecadatória, uma marcada finalidade extrafiscal ou conformadora de comportamentos, verificamos que a ligação (ainda mais estreita, diríamos que umbilical)

[16] De acordo com as novas regras, até 2030 deve ser atingido um nível de redução de emissões na ordem dos 62% (em comparação com os dados de 2005).

[17] Para uma brevíssima história do sistema do comércio de licenças de emissão da União Europeia, veja-se Verbruggen (2021, pp. 1-16, em especial ponto 1.2.).

[18] A atribuição gratuita destas licenças tem em vista incentivar a redução das emissões e constitui uma espécie de métrica para o que são considerados níveis aceitáveis de emissão por parte daquela entidade. Esta medida tem tido especial sucesso na área da produção de energia.

a um ato translativo de licenças de emissão tem, ao menos potencialmente, a capacidade de contribuir para a redução das emissões e para que sejam alcançados resultados mais sustentados. Ao mesmo tempo, pode contribuir para que as economias que se encontram numa fase de desenvolvimento menos avançada possam realizar uma transição ecológica mais suave[19]. As especificidades desta contribuição têm levado a que a sua discussão e aprovação sejam sucessivamente adiadas. O debate em torno das alterações a introduzir no sistema de comércio de licenças de emissão e o aumento do valor das licenças é, também, um fator a considerar neste desafio, sendo de esperar que estejam reunidas as condições para que possa ser aprovada e entrar em vigor em 2027 ou 2028[20].

Ao calcular o valor desta contribuição tendo por referência um índice objetivo e independente da riqueza nacional corre-se o risco de criar uma contribuição regressiva[21], fazendo perigar a equidade dentro do espaço da União Europeia. Embora este desequilíbrio possa existir, convém ter presente que, em questões de extrafiscalidade, são preponderantes os princípios do poluidor-pagador, o princípio da precaução e o princípio da prevenção, que concretizam, *in casu*, o princípio do benefício.

c) A contribuição baseada no mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço

Uma outra fonte de receita com notas ambientais muito visíveis é o designado mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (CABM). Do que se trata, verdadeiramente, é de uma medida de equalização de custos totais, incluindo os custos ambientais, destinada a garantir igualdade no tratamento entre produtos produzidos internamente – leia-se, dentro do espaço da União Europeia – e produtos importados.

O ajustamento carbónico fronteiriço corresponde a uma compensação dos excessos de emissões de gases com efeito de estufa imputáveis aos bens ou serviços a importar, pagamento esse que é feito através da entrega do volume de licenças de emissões correspondentes. Ficam isentos de compensação aqueles valores que tenham já sido

[19] Alguns desses países necessitarão, muito provavelmente, de implementar medidas de convergência diferenciada e muito beneficiariam de um esforço de solidariedade inter-regional à escala global.

[20] A ideia deste novo CELE – designado CELE 2 – integrado no *Objetivo 55* assenta numa perspetiva diversa e mais próxima das taxas carbónicas ao estabelecer como tributários os sujeitos passivos obrigados à recolha e entrega das prestações tributárias decorrentes do pagamento dos impostos sobre os combustíveis nos cofres dos Estados. Essas entidades ficarão obrigadas a ter licenças suficientes para as quantidades de combustíveis que libertam para o consumo.

[21] Se estabelecermos um paralelismo com a capacidade contributiva das pessoas jurídicas e das pessoas físicas, sobretudo no que aos tributos que têm em consideração o rendimento enquanto determinante dessa mesma capacidade contributiva, diríamos que, neste caso, também os recursos financeiros da União Europeia que são ambientalmente responsáveis têm um forte efeito regressivo. Estas falhas ao nível da equidade podem ser minoradas através da implementação de outras medidas, nomeadamente através da mobilização das verbas do Fundo de Modernização.

compensados nos termos do CELE ou por outro mecanismo de fixação de preços do carbono diretamente ligado ao CELE. A receita da União é calculada, precisamente, a partir do acréscimo de valor a suportar pelo importador e que corresponde ao custo das emissões adicionais não internalizadas.

Esta medida tem algumas – bastantes – semelhanças com o Clube do Clima sugerido por William Nordhaus[22]. Também aqui haverá um conjunto de países que cumprem determinados objetivos relacionados com emissões de gases com efeitos de estufa, impondo aos operadores económicos o cumprimento das metas estabelecidas ou a entrega de licenças de emissões para compensar esse excedente de emissões.

Esta espécie de imposto alfandegário que, a sê-lo, será sempre atípico, não deve ser considerado discriminatório, mas antes uma medida tendente a garantir a equalização dos preços dos bens produzidos internamente com os preços dos bens importados, através da internalização das externalidades ambientais.

A equalização dos preços imposta aqui por via tributária tem como objetivo o incentivo, de forma muito intensa senão mesmo forçada, de introdução de modelos de produção mais eficientes em termos de emissões. As entidades que pretendem exportar os seus produtos para o espaço da União Europeia ficam obrigadas a cumprir os requisitos relativos a emissões de gases com efeitos de estufa que se aplicam às empresas que laboram no espaço da União Europeia ou, não o fazendo, compensar esse excesso. Esta compensação poderá ser determinada (exigida) logo pelo país no qual se encontra a fonte poluidora[23] ou, caso tal não suceda, será exigida à entrada do produto no espaço da União. Mais uma vez temos aqui um tributo que tem como função principal incluir nos custos dos bens e serviços os valores das externalidades ambientais negativas e positivas (Nordhaus, 2017; Böhringer *et al.*, 2022).

2.2. O contributo de políticas estruturais

A par dos contributos dados pela via tributária, a preservação do ambiente depende em grande medida de outras vias de intervenção, com grande relevo para as intervenções levadas a cabo na concretização da política regional e da política de transportes.

a) A política regional, levando a um melhor ordenamento do território

A política regional, ao ser delineada por forma a evitar congestionamentos e localizações indevidas dos aglomerados industriais e urbanos e ao promover um mais completo e melhor aproveitamento dos recursos naturais e humanos dos países,

[22] Nordhaus (2015).

[23] Essa compensação tem sempre de ser feita tendo por referência um mecanismo semelhante ao existente na União Europeia.

contribui simultaneamente para a preservação e a melhoria do ambiente e para a promoção do crescimento económico.

Esta política, apesar de não estar expressamente individualizada no Tratado de Roma, podia ser encontrada em referências esparsas como a menção, feita a propósito da política de transportes, no n.º 2 do artigo 80.º (artigo 96.º do TFUE), sobre a possibilidade de serem tomados em conta os problemas de determinadas regiões na variação dos preços a praticar e em outras condições de oferta. O mesmo sucedia ao nível da política de concorrência, com o artigo 92.º (agora artigo 107.º do TFUE) que, apesar de proibir no n.º 1 a atribuição de ajudas públicas admite, nos n.os 2 e 3, que as mesmas possam ser concedidas em alguns casos, designadamente quando se trate de apoios a regiões nas circunstâncias aí indicadas.

Convém ter presente que estas referências dizem respeito a uma realidade que se verificava nos anos 50, altura da elaboração do Tratado, quando a CEE era composta por seis países com níveis económicos elevados e territorialmente bastante equilibrados, apenas sendo exceção, em alguma medida, a Itália, com o sul (o Mezzogiorno) claramente menos desenvolvido do que o norte do país.

A situação referida mudou bastante com a entrada de países com economias menos ricas e com maiores desequilíbrios internos. A tomada de consciência dessas diferenciações foi tornada possível em especial com o desenvolvimento de estudos estatísticos que permitiram o conhecimento adequado e fundamentado dos desequilíbrios que se verificavam, levando ao reconhecimento de que devem ser adotadas políticas tendentes a procurar evitá-los ou pelo menos a atenuá-los.

A justificação para essa atuação radica em razões de ordem social e política, ou até mesmo ética, não sendo aceitável que num mesmo espaço económico as pessoas das regiões mais desfavorecidas vivam em condições muito abaixo das condições de outros cidadãos. Tendo um tratamento desproporcionalmente diverso por razões estritamente territoriais, torna-se premente a adoção de medidas que permitam contrariar essas situações. O relevo novo e crescente dado à problemática do desenvolvimento regional, no plano académico, da ciência económica, e no plano da intervenção política, resulta do reconhecimento dos custos e ineficiências das grandes concentrações e das possibilidades proporcionadas num quadro de equilíbrio territorial, dando melhores condições para o sucesso de iniciativas empresariais em grande parte dos territórios.

A evolução verificada foi muito acentuada e marcante. A política regional mereceria consagração expressa no Ato Único Europeu, numa secção a ela dedicada, dando visibilidade a várias entidades que já antes disso haviam sido criadas: a Direção-Geral com responsabilidades neste domínio (a DG 16, designada agora como DG REGIO), criada em 1969, e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (o FEDER), criado em 1975. E não se ficou por estes passos institucionais, com a afirmação de bons propósitos, mas eventualmente poucas verbas, sendo de sublinhar que a política

de coesão tem agora um lugar cimeiro na repartição dos recursos orçamentais da União Europeia[24].

Embora seja evidente que não pode deixar de haver as grandes metrópoles já existentes, com as suas virtualidades, é imperioso reduzir os custos ambientais aí verificados, com particular relevo para os que decorrem da necessidade de deslocação das pessoas e do transporte de mercadorias, bem como, com grande relevo, promover centros de média e mesmo pequena dimensão.

É aliás curioso recordar que, em tempos idos, a União Europeia (então CEE) não deu a atenção devida à problemática da eficiência (em sentido lato) dos transportes urbanos. Mas, com o decorrer dos tempos, foi-se tendo consciência da dimensão desses problemas e das suas implicações, designadamente do impacto ambiental que um planeamento e utilização adequados podem ter.

O reconhecimento (tardio) da importância da política regional seria evidenciada num documento elaborado pelo Parlamento Europeu em 2014[25] que retrata, de forma bastante elucidativa, a mudança de perspetiva. Nesse mesmo documento, é sublinhado que "irrespective of limited direct competences in that field, the EU has nonetheless placed urban mobility at the top of the EU agenda for many years and developed a policy response to urban mobility issues that is manifold, as it is delivered by several EU policies and instruments", tendo acrescentando a referência a algumas vias de intervenção.

Ainda que o reconhecimento da importância da mobilidade urbana e dos transportes urbanos possa ter sido tardio encontramos algumas ações que importa realçar, como sejam a publicação em 2007 do Livro Verde *Por uma Nova Cultura de Mobilidade Urbana*[26] e em 2009 de um *Plano de Ação para a Mobilidade Urbana*[27]. Similar sensibilidade para estas questões é demonstrada pelas Nações Unidas, uns anos mais tarde, no relatório *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility – Global Report on Human Settlement*[28] dado a conhecer em 2013.

Os dados apresentados em 2009 pela Comissão Europeia eram e são impressionantes: o congestionamento dos transportes nas zonas urbanas e circundantes tinha um custo de 100 mil milhões de euros por ano, ou seja, de cerca de 1% do PIB da União, estimando-se que chegue atualmente a 270 mil milhões de euros por ano, aproximadamente 1,86% do PIB da União[29]. Deve, pois, fazer-se tudo o que for possível para

[24] Cfr. Porto (2023a) e Porto (2023b, p. 530 e ss.).

[25] Parlamento Europeu (2014).

[26] Comissão Europeia (2007).

[27] Comissão Europeia (2009).

[28] Nações Unidas (2013).

[29] De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Europeia, disponíveis em: https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisationtransport-external-costs_pt, consultados pela última vez em 30 de maio de 2024.

reduzir esses custos, com grande relevo para a melhoria da mobilidade urbana[30] e, como destaca o Tribunal de Contas Europeu, o empenho dos Estados-Membros é "indispensável" para que os objetivos sejam atingidos[31].

As potencialidades oferecidas pelos grandes centros urbanos e, em especial, a qualidade de vida dos seus habitantes não ficam em causa, bem pelo contrário. Os ganhos com a implementação de restrições à concentração populacional são notórios e permitem, ainda, promover o nascimento ou o crescimento de outros centros urbanos, com iguais ou até mesmo melhores condições para as populações, *v.g.* eliminando perdas de tempo e custos nas deslocações e com menos danos ambientais. Para esta mudança contribui, e muito, a inovação tecnológica atingida no último século, mas que se tornou mais visível nas últimas décadas, permitindo o acesso em tempo real e em condições muito similares às que se conseguem presencialmente.

Dando concretização ao propósito, muito desejável, de aliviar as grandes metrópoles importa adotar medidas que permitam promover um melhor equilíbrio territorial. Nesse contexto ideal, os meios urbanos de média e mesmo pequena dimensão terão um enorme relevo, permitindo um maior equilíbrio e, deste modo, o aumento da possibilidade de haver iniciativas empresariais em todo o território, com casos de muito sucesso em meios urbanos de menor dimensão, até mesmo para os que se encontram localizados em espaços mais rurais ou afastados das grandes metrópoles.

A Europa constitui aliás um excelente exemplo a este propósito, com os países de longe com maiores superavits nas balanças dos pagamentos correntes – a Alemanha, os Países Baixos e a Suíça – a não terem nenhuma "megalópolis". Se tomarmos em consideração a dimensão populacional das cidades destes países verificamos que só Berlim tem uma população superior à das áreas metropolitanas de Lisboa ou do Porto, mas, ainda assim, não pode ser considerada o centro económico da Alemanha, não estando lá nenhuma das 20 maiores empresas do país[32]. Um outro exemplo paradigmático pode ser encontrado nos Países Baixos e na Suíça, em que as maiores cidades têm cerca de um quinto da população da área metropolitana de Lisboa e de um quarto da área metropolitana do Porto.

[30] E no plano académico foram sendo naturalmente de grande relevo os contributos proporcionados, chamando a atenção para os custos de bem-estar, económicos e ambientais da circulação nos grandes centros e apontando vias a seguir; podendo apontar-se ao longo dos anos, por exemplo: Schöller-Schwedes e Rammler (2008), Christophe (2009), Banos e Thévenin (2010), Gomes e Malaguerra (2012), Longhurst e Brebbia (2012), Orfeuil (2012) e Low (2012). Cfr. Porto (2015) e Oliveira (2015), considerando também outros problemas das "cidades em crise".

[31] Cfr. Tribunal de Contas Europeu (2020).

[32] Bem como boa parte das instituições nacionais de maior relevo, como são os casos, a título de exemplo, do Tribunal Constitucional, localizado em Karlsruhe, ou do Banco Central alemão, localizado em Frankfurt (onde está também o Banco Central Europeu…).

As potencialidades proporcionadas por regiões até agora menos favorecidas, fora e mesmo afastadas de grandes centros, foram sublinhadas num estudo da Comissão Europeia (2024)[33]. Esta análise permitiu afastar o entendimento generalizado de que este tipo de regiões não tem capacidade para potenciar o desenvolvimento económico e humano. É aqui bem sublinhado que "regions once considered underdeveloped have the potential to become economic leaders", ilustrando-se esta informação com dados que permitem concluir que "78% of EU GDP originates outside large core cities", valor este que se aproxima do verificado no conjunto dos países da OCDE, onde "73% of economic growth during most of this century has been produced outside the largest agglomerations".

Entre nós podemos encontrar exemplos claros de situações similares. Basta que pensemos na localização das empresas de setores em que somos grandes exportadores, como o das bicicletas, o dos componentes de automóveis ou o do calçado, que se situam fora dos grandes centros urbanos e, em alguma medida, no interior.

Para além dos benefícios acabados de referir em termos de competitividade das economias e de qualidade de vida dos cidadãos, importa tomar em consideração os impactos em termos ambientais.

As medidas adotadas na concretização da política regional podem contribuir, de forma decisiva e simultânea, para a preservação e a melhoria do ambiente, uma vez que permitem evitar congestionamentos e localizações evitáveis promovem um melhor aproveitamento dos recursos dos países, com especial relevo para o elemento humano. E essa exigência decorre do n.º 3 do artigo 191.º do TFUE, que impõe à União a obrigação de "na elaboração da sua política no domínio do ambiente" tomar em consideração "o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões".

A importância de um melhor ordenamento do território para que se consigam melhores condições ambientais levou naturalmente o legislador constituinte português a estabelecer no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa que "para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: (…) ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem".

[33] Trata-se de estudo encomendado pela Comissária da Coesão, Elisa Ferreira, referindo no prefácio que "the European Union faces significant challenges, including the climate crisis, the digital revolution, global competition, and demographic change", com o estudo a dar especial atenção à problemática da coesão e da competitividade.

b) A política de transportes

Temos aqui uma política que constou já do Tratado de Roma, considerando os "transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável", mas estando referida a possibilidade de iniciativas legislativas para os transportes marítimos e aéreos (artigo 84.º).

Nos primeiros tempos não houve, todavia, grandes avanços, o que levou à consequência singular de o Conselho ter sido por isso condenado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, na sequência de uma ação posta pelo Parlamento Europeu[34].

Passos significativos foram dados uns anos depois, designadamente com medidas que foram tomadas na liberalização dos transportes, promovendo uma desejável e bem-sucedida concorrência, traduzida em significativas reduções de preços (assim aconteceu em grande medida no transporte aéreo) e na harmonização de normas, evitando-se desigualdades inaceitáveis e prejudiciais entre os países[35].

Já aqui houve passos com preocupações ambientais. Mas os passos de maior relevo teriam de estar na aposta em modos de transporte com menores gastos energéticos, e de preferência com o uso de energias renováveis; há que ter bem presente que os transportes são responsáveis por mais de 30% das emissões de dióxido de carbono e por percentagens ainda maiores de outras fontes de poluição, com especial relevo para os transportes rodoviários, com 75% do total.

Com esta preocupação tivemos, em 2011, um marco significativo com o *Roteiro do Espaço* Único Europeu dos Transportes[36]. Aqui se estabeleceu, no n.º 17, que "o objetivo central da política de transportes consiste em promover um sistema de transportes que sustente o progresso económico, reforce a competitividade e proporcione serviços de mobilidade de alta qualidade na Europa". Mas, embora havendo naturalmente custos a suportar, designadamente custos energéticos e ambientais, tem grande relevo que se tenha acrescentado no n.º 18, de um modo bem claro, que "restringir a mobilidade não é solução".

Tem-se, pois, bem presente que a restrição da mobilidade comprometeria a competitividade da economia e a qualidade de vida dos cidadãos[37]. Deve atuar-se antes pela

[34] Sobre este caso, pode ver-se Moussis (2015, p. 580).

[35] Cfr. Porto (2017, pp. 272-85).

[36] Comissão Europeia (2011a).

[37] Vale a pena recordar as palavras expressivas escritas pelo então Comissário responsável pelo setor e Vice-Presidente da Comissão, Siim Kallas (Comissão Europeia, 2011b): "L´idée, largement répandue, que la lutte contre le changement climatique impose de réduire les déplacements est tout simplement fausse. L´Europe a absolument besoin de systèmes de transport compétitifs pour pouvoir affronter la concurrence au niveau mondial, soutenir sa croissance économique, créer des emplois et assurer la qualité de vie au quotidien de sa population. Freiner la mobilité n´est pas une option, pas plus que le *statu quo*. Nous pouvons réduire la dépendance de notre système de transport à l´égard du pétrole sans sacrifier son efficacité ni compromettre la mobilité. Tout le monde y gagnera".

positiva, pela implantação e pela utilização de modos de transporte menos poluentes e mesmo mais rápidos, como é o caso dos comboios de grande velocidade, bem mais atrativos, designadamente por permitirem tempos globais de deslocação mais curtos do que com os automóveis e mesmo com os aviões, neste caso na cobertura de distâncias até algumas centenas de quilómetros.

Não sendo solução restringir a mobilidade, a solução está, pois, em ir à raiz dos problemas, melhorando-se as condições de atuação (*v.g.* com infraestruturas melhores e aperfeiçoamentos nas caraterísticas dos veículos) e avançando-se resolutamente para um uso muito maior de transportes mais favoráveis e para uma melhor articulação entre os vários modos de transporte.

Os dados estatísticos são muito claros, mostrando impressionantes diferenças nas implicações ambientais dos vários modos de transporte: com a emissão de CO_2 por passageiro transportado a ser de 2,2 gramas tratando-se de um comboio rápido (um TGV), de 30 gramas tratando-se de um autocarro, de 125 gramas tratando-se de um veículo ligeiro e de 153 gramas tratando-se de um avião (ou seja, a poluição por pessoa é mais de 60 vezes superior)[38].

Para além do transporte marítimo, não congestionador, contudo poluente e não chegando naturalmente a todos os locais, temos um poluente transporte aéreo, todavia não substituível nos trajetos de longa distância, e os transportes terrestres (limitando-se, naturalmente, a áreas muito menores os transportes fluviais e lacustres).

No caso da Europa tem havido um progresso sensível na linha muito desejável de promover comboios de alta velocidade, com posições mesmo liderantes a nível mundial. É por isso especialmente de lamentar que Portugal seja ainda uma exceção, entre países de grande e média dimensão deste espaço do mundo, não tendo ainda um comboio rápido[39].

[38] É curioso constatar que, de um modo geral (sendo exceção o transporte aéreo), é com os modos de transporte mais poluentes que se verificam mais danos mortais. Em cálculos feitos há uns anos, o Parlamento Europeu (2014) constatou que na UE-27, entre 2008 e 2012, o número de mortos por milhar de milhões de passageiros-quilómetro foi de 0,06 no transporte aéreo, de 0,13 no transporte ferroviário, de 0,20 no transporte rodoviário em autocarro e de 3,14 no transporte rodoviário em automóveis (subindo para 48,9 com o transporte rodoviário em veículos de duas rodas). Nos transportes urbanos, há a referir que, em muitos casos, as vítimas (*v.g.* de atropelamento) são outras pessoas, não pessoas ocupantes dos veículos.

[39] Estão, todavia, abertos os caminhos a seguir, com a adjudicação neste ano de dois troços (entre o Porto e Oiã e entre Oiã e Soure) da ligação de Lisboa ao Porto, com uma também muito desejável continuação para a Galiza. Importa, além disso, estabelecer ligações em comboios de grande velocidade ao centro de Espanha, designadamente a Madrid. Trata-se de ligações que serão concretizadas mais a sul, com uma passagem por Elvas, e mais a norte, servindo as regiões Centro e Norte do nosso país, com a projetada ligação de Aveiro a Salamanca. Haverá uma mudança radical em relação à situação atual, com as horas despendidas e mesmo mudanças de comboio para se chegar de Lisboa ou do Porto à capital de Espanha, cidade que, em linha reta, está a uma distância de cinco centenas de quilómetros das duas maiores cidades portuguesas.

Trata-se de situação especialmente lamentável por ter sido abandonado um projeto de há três décadas, o projeto do "T deitado", entroncando na linha Lisboa-Porto uma linha de ligação a Madrid. Haveria assim uma grande racionalização nas infraestruturas a construir, com o troço Lisboa-Entroncamento ou Lisboa-

Mas Portugal constitui uma exceção por não ter nenhum aeroporto atravessado no seu interior por uma linha de caminho de ferro servindo o país. É o que acontece em boa parte dos demais países, por exemplo saindo-se do avião no aeroporto Charles de Gaulle ou de Frankfurt e descendo-se uma escada rolante que nos leva a uma linha férrea com comboios que em duas horas nos transportam a cidades a três ou quatro centenas de quilómetros de distância. Os três aeroportos portugueses com voos internacionais – Lisboa, Porto e Faro – acabam, neste sentido, por ser aeroportos locais ou regionais, com os transportes sobre *rail* que os servem a ser apenas transportes urbanos.

Não se satisfazem assim de uma forma desejável os cidadãos de outras áreas geográficas, o máximo de utentes, mesmo de locais mais afastados, e contribui-se indesejavelmente para o congestionamento e a poluição nas áreas metropolitanas.

3. Conclusões

A experiência conhecida é bem clara mostrando que a problemática ambiental, sendo uma problemática sem fronteiras, exige um envolvimento mundial e em todos os espaços geográficos.

Assim, é reconhecido no seio da União Europeia, assumindo as suas responsabilidades neste âmbito geográfico, um espaço de grande significado. Compreende-se, pois, que a política de ambiente, não tendo sido considerada em 1957, no Tratado de Roma, tenha sido considerada no Ato Único Europeu, em 1986, com o acrescento do princípio da precaução em 1992, com o Tratado de Maastricht.

Tanto este princípio como os princípios que vinham de trás (caso do princípio da prevenção) têm implicações em todos os níveis, em todos os tipos de circunstâncias, naturalmente mesmo nas decisões concretas a tomar. Mas, numa perspetiva mais abrangente, devem determinar no seu conjunto outras políticas a seguir, como são os casos, considerados neste artigo, da política tributária e de políticas estruturais como a política regional, promovendo um mais equilibrado ordenamento do território, e a política de transportes.

-Pombal a ser comum à ligação Lisboa-Madrid e com o troço Porto-Entroncamento ou Porto-Pombal a ser comum à ligação PortoMadrid. Com especial significado, seria servida assim uma população de cerca de sete milhões de habitantes, entre os distritos de Braga e Setúbal, sendo muito menor a população, servindo-se basicamente uma das duas áreas metropolitanas do país. Está, pois, em causa a possibilidade de ser maior a frequência dos serviços, com melhor apoio às pessoas e à atividade económica, bem como a sua rentabilidade. Era uma solução articulada com o serviço ao "novo" aeroporto, então previsto para a Ota, servido no seu interior por um trajeto de menor distância do comboio de grande velocidade (TGV) entre Lisboa e Porto, não tendo de se ter duas travessias do rio Tejo (Porto, 2002).

Referências Bibliográficas

ARAGÃO, Alexandra – O princípio do poluidor pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente. In SILVEIRA, Alessandra *et al.* (coord.) – *Direito da União Europeia. Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra: Almedina, 1997, pp. 1087-1123.

BANOS, Arnaud; THÉVENIN, Thomas (dir.) – *Mobilités urbaines et risques de transports: approches géographiques*. Paris: Lavoisier, 2010.

BÖHRINGER, Christoph *et al.* – Potential impacts and challenges of border carbon adjustments. *Nature Climate Change*, vol. 12 (2022), pp. 22-29.

CHRISTOPHE, Jean-Claude – *La Mobilité Durable les aides aux transports urbains*. Bresson: Territorial Éditions, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA – *Livro Verde: Por uma nova cultura de mobilidade urbana*, COM(2007) 551 final, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA – *Plano de Ação para a Mobilidade Urbana. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, COM(2009) 490 final, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA – *Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, COM(2011) 144 final, 2011a.

COMISSÃO EUROPEIA – *«Transport 2050»: la Commission présente un plan ambitieux pour accroître la mobilité et réduire les émissions*, IP/11/372, 2011b.

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2018) 325 final, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, COM(2019) 640 final, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2021) 570 final, 2021.

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta alterada de Decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2023) 331 final, 2023.

COMISSÃO EUROPEIA – *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.

FREESTONE, David – The 1992 Maastricht Treaty: Implications for European Environmental Law. *European Energy and Environmental Law Review*, 1:1 (1992), pp. 23-26.

GOMES, Lídia; MALAGUERRA, Manuel – Cidades que se movem: pulsares, mobilidades e transportes. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 15:30 (2012), pp. 27-40.

LAVOURAS, Maria Matilde; ALMEIDA, Teresa – Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento. *Boletim de Ciências Económicas*, LII (2009), pp. 143-187.

LONGHURST, James; BREBBIA, Carlos (eds.) – *Urban Transport XVIII: Urban transport and the environment in the 21st century*. Southampton: WIT Press, 2012.

LOW, Nicholas (ed.) – *Transforming Urban Transport: The ethics, politics and practices of sustainable mobility.* Abingdon: Routledge, 2012.

MAGALHÃES, António Malheiro de – Avaliação do impacto ambiental – notas soltas. In OLIVEIRA, Fernanda Paula *et al.* (org.) – *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*. Volume II. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 69-80.

MOUSSIS, Nicholas – *Access to the European Union. Law, Economics, Policies*. 21.ª ed. Cambridge: Intersentia, 2015.

NABAIS, José Casalta – Direito Fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*. Volume I. Coimbra: Almedina, 2005, pp. 325-356.

NABAIS, José Casalta – *Direito Fiscal*. 11.ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.

NAÇÕES UNIDAS – *Planning and Design for sustainable urban mobility: global report on human settlements 2013*. [S.l.]: UN-Habitat, 2013. Disponível em: https://unhabitat.org/planning-and-design--for-sustainable-urban-mobility-global-report-on-human-settlements-2013

NORDHAUS, William – Climate Clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105:4 (2015), pp. 1339-1370.

NORDHAUS, William – Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114:7 (2017), pp. 1518-1523.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – Cidades em crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal. In OLIVEIRA, Celso Maran de (org.) – *Novos Direitos. Cidades em Crise*. Santa Paula: Rima Editora, 2015, pp. 21-37.

ORFEUIL, Jean-Pierre – *Mobilités Urbaines: l´âge des possibles. Rouler plus, polluer moins et dépenser moins*. Paris: Scrineo, 2012.

PARLAMENTO EUROPEU – *Urban Mobility: Shifting towards sustainable transport systems*, 2014. [Consultado em 31 maio 2024]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/538224/EPRS_IDA(2014)538224_REV1_EN.pdf

PORTO, Manuel – *A racionalização das infraestruturas de transportes: o TGV, a OTA e as auto--estradas.* Coimbra: Audimprensa, 2002.

PORTO, Manuel – A Mobilidade Urbana: uma preocupação crescente da União Europeia. In OLIVEIRA, Celso Maran de (org.) – *Novos Direitos. Cidades em crise*. Santa Paula: Rima Editora, 2015, pp. 1-19.

PORTO, Manuel – *Teoria da Integração e Políticas da União Europeia*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2017.

PORTO, Manuel – A problemática espacial face às respostas a dar aos desafios do futuro. In OLIVEIRA, Fernanda Paula *et al.* (org.) – *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*. Volume II. Coimbra: Almedina, 2023a, pp. 839-858.

PORTO, Manuel – *Economia. Um texto introdutório*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2023b.

RIBEIRO, José Joaquim – *Lições de Finanças Públicas*. 5.ª ed. refundida e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

SCHÖLLER-SCHWEDES, Oliver; RAMMLER, Stephan – *Mobile Cities. Dynamiken weltweiter Stadt- und Verkehrsentwicklung*. Münster: LIT Verlag, 2008.

SEIA, Cristina Aragão – *A responsabilidade ambiental na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2022.

SOARES, Cláudia Dias – O imposto ecológico: Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. *Stvdia Ivridica, 58.* Coimbra: FDUC, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – *Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais – Relatório Especial*, 2020. [Consultado em 31 maio 2024]. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_PT.pdf

VERBRUGGEN, Aviel – *Pricing Carbon Emissions: economic reality and utopia.* Abingdon: Routledge, 2021.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _5

A Europa e o projeto realista: Clima Património Comum para restaurar o sistema climático

Europe and the realistic project: Common Heritage Climate as a way to restore the climate system

Paulo Magalhães
Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça
da Faculdade de Direito da Universidade do Porto
Casa Comum da Humanidade
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2602-0419

Resumo

As alterações climáticas são essencialmente um problema de excesso de GEE na atmosfera. Na análise das responsabilidades por emissões históricas, existe uma teoria baseada nos danos causados, de difícil apuramento e aplicação. Se somarmos todos os custos e benefícios da não ação climática, está a chegar-se a um ponto em que os custos superam os benefícios. Neste cenário, a teoria de responsabilidade pela utilização excessiva, que pressupõe reconhecer o clima como Património Comum, abre a possibilidade do restauro do sistema climático e limpeza da atmosfera. Um projeto que por razões históricas de interesse egoístico e global, deveria ser coordenado e incentivado pela Europa.

Palavras-chave: Clima Património; emissões históricas; teoria das responsabilidades; restauro do sistema climático.

Abstract

Climate change is mainly a problem of excess GHGs in the atmosphere. In analyzing responsibility for historical emissions, there is a theory based on the damage caused, which is difficult to ascertain and apply. If you add up all the costs and benefits of climate non-action, you reach a point where the costs outweigh the benefits. In this scenario, the theory of responsibility for overuse, which presupposes recognizing the climate as a Common Heritage, opens up the possibility of restoring the climate system and cleaning up the atmosphere. A project that, for historical reasons of selfish and global interest, should be coordinated and encouraged by Europe.

Keywords: Common Heritage Climate; historical emissions; Theory of Responsibility; restoration of the climate system.

É com enorme sentido de realização, que dedico o meu primeiro artigo sobre o tema incontornável da responsabilidade por emissões históricas, ao meu grande Amigo Álvaro Vasconcelos. Um Homem que ultrapassou as leis dos ciclos biológicos, e inventou uma

juventude fora da jurisdição das leis da física. Ele ensinou-me o valor das convicções balançadas pela paixão de ver todos os ângulos de todas as histórias.

1. Introdução

Uma nova racionalidade na análise da responsabilidade das emissões atuais e históricas

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC), mesmo que as emissões de gases com efeito de estufa resultantes das atividades antrópicas cessassem completamente de um dia para outro, devido ao elevado tempo de permanência destes gases na atmosfera, o sistema climático seguiria o seu processo de aquecimento até atingir um novo equilíbrio[1]. Desta forma, o aquecimento do planeta deve manter-se ativo durante muitas décadas, ou mesmo séculos, mesmo após a interrupção total das emissões. Portanto, numa perspetiva da escala de tempo humana, o processo de aquecimento global que vivenciamos é irreversível. "Uma reversão deste processo somente seria possível se, de forma consistente e durante um período de tempo constante, fosse possível realizar emissões líquidas negativas, ou seja, se de alguma forma pudéssemos capturar e armazenar de forma segura os gases com efeito de estufa (GEE), ou ainda, eliminá-los definitivamente"[2].

Neste contexto, é importante ter em mente que em 1992, no ano da celebração da Convenção-Quadro da ONU, que esteve na origem do próprio IPCC, já se atingiam os 360ppm de concentração de CO_2 na atmosfera, acima do limite de segurança dos 350ppm. Em 2015, ano do Acordo de Paris, esta concentração estava já nos 400ppm. Em abril de 2024, encontra-se nos 426,57ppm, com um aumento de temperatura média de 1,2°C, o que significa que também o limite de 1,5°C será atingido em 2035[3] e não em 2050, conforme estava previsto no Acordo de Paris, se cumprido pelos signatários. Segundo estudos ainda mais recentes, 1,5°C poderá ser já atingido dentro de 4 anos[4], isto é, ainda nesta década.

Este cenário torna claro que, realisticamente, a única possibilidade de nos aproximarmos das metas do Acordo de Paris no que se refere ao limite que o mesmo estabelece para o aumento da temperatura média, é complementar a descarbonização

[1] IPCC – *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023, p. 128.

[2] IPCC – *Climate Change 2023…*, *Op. Cit.*, p. 103.

[3] *Ibidem*.

[4] KEATEN, Jamey – After 12 'shocking' months of broken heat records, scientists say Earth is 4 years away from crossing 1.5 degrees of heating. *Fortune*, 5 de junho de 2024. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://fortune.com/2024/06/05/climate-change-heat-records-windfall-taxes-paris-accords/

em curso (que tenta reduzir as emissões de CO_2) com uma remoção ativa de CO_2 da atmosfera. Ou seja, os dados indicam que "para além da dramática descarbonização para atingir o objetivo climático de 1,5°C, seja necessário um volume significativo de remoções de dióxido de carbono (CDR)"[5]. Atualmente, os ecossistemas remanescentes removem cerca de 2Gt de CO_2 por ano e as atividades humanas emitem cerca de 37Gt[6]. Segundo os cenários da Energy Transitions Commission[7], para compensar o impacto do incumprimento das reduções de CO_2 previstas em vários cenários, será necessária uma remoção em massa de GEE, isto é, passar das atuais 2Gt de remoções anuais de CO_2 para 70 a 225Gt (ou emissões negativas) entre hoje e 2050. Para além de 2050, já num cenário de manutenção constante dos níveis de CO_2 na atmosfera, serão necessárias "emissões negativas contínuas de ~3-5Gt de CO_2 por ano para neutralizar pequenas emissões residuais dos setores de mais difícil redução e efeitos mitigadores de outros GEE, como o N_2O"[8]. Ou seja, mesmo num cenário de sucesso na descarbonização até 2050, só para a posterior manutenção do objetivo da neutralidade carbónica é necessário mais do dobro da atual capacidade de remoção, isto é, será absolutamente necessário restaurar ecossistemas e, desta forma, contribuir para reconstruir o ciclo natural do carbono.

A realização de emissões negativas implica ter em conta os GEE já acumulados em excesso no sistema climático: "Um ponto central que paira sobre as discussões que envolvem o aquecimento global é se nações e empresas devem assumir responsabilidade, além das emissões atuais, sobre suas emissões passadas"[9]/[10], tendo como base de argumentação que um gás causador do efeito de estufa se mantém ativo agindo na retenção de calor por várias décadas ou mesmo séculos[11].

Este facto é da maior relevância na análise do atual enquadramento jurídico das alterações climáticas: enquanto o objetivo da Convenção-Quadro do Rio de 1992, no artigo 2.º, centra o seu eixo de ação na totalidade das concentrações de GEE da atmosfera, isto é, no total acumulado no ***stock*** do Sistema Climático, no Acordo de Paris o objetivo é atingir "o limite máximo mundial ***de emissões de GEE***", isto é,

[5] ENERGY TRANSITIONS COMMISSION – *Mind the Gap: How Carbon Dioxide Removals Must Complement Deep Decarbonisation to Keep 1.5°C Alive*, 2022, p. 8.

[6] SMITH, Stephen *et al.* – *The State of Carbon Dioxide Removal Report 2023*. The State of Carbon Dioxide Removal, 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://policycommons.net/artifacts/3444788/untitled/4244826/.

[7] *Ibidem*.

[8] ENERGY TRANSITIONS COMMISSION – *Mind the Gap…*, *Op. Cit.*, p. 8.

[9] Na proposta de Hayner e Weisbach (2016), o ponto fulcral da relação entre emissões históricas e atribuição de responsabilização pelos danos causados ao ambiente está centrado em questões de natureza ética.

[10] HAYNER, Michelle; WEISBACH, David – *Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 582 (2016), p. 1.

[11] IPCC – *Climate Change 2022…, Op. Cit.*, p. 714.

uma estratégia centrada nos ***fluxos***. Embora esta diferença possa parecer irrelevante, ela é absolutamente estrutural na estratégia de combate às alterações climáticas, sobretudo no que diz respeito às responsabilidades históricas. Para todos os efeitos, a atual opção centrou a sua estratégia num sistema voluntário de controlo de emissões – *fluxos* – num bem que já está perto da exaustão no *stock.* Na prática, a mitigação de emissões não permite recuperar um bem cujo *stock* acumulado já está em excesso.

Na realidade, qualquer estratégia que pretenda ser efetiva e relevante tem de ter em conta a relação entre *Stock* e *Fluxos*, como nos explica Elinor Ostrom:

> "Os problemas de apropriação estão centrados com a alocação do fluxo, os problemas de abastecimento dizem respeito ao stock (…) Ambos os problemas estão sempre presentes na gestão de um bem comum, em maior ou menor grau, e portanto, as soluções para um problema devem ser congruentes com as soluções para o outro"[12].

A questão que se coloca é que estabelecer o objetivo de uma economia *Net-Zero* em termos de emissões nos inícios da década de 1980, num cenário em que a concentração de CO_2 na atmosfera ainda estava dentro dos limites de variabilidade natural do período do Holoceno (280/350ppm), é muito diferente de estabelecer esse mesmo objetivo *Net-Zero* quando já estamos completamente fora dessa margem de segurança de concentração de CO_2 na atmosfera, com os sistemas naturais que asseguravam o regular funcionamento do ciclo global do carbono, em grande medida, destruídos, e com uma capacidade de remoção de carbono apenas de cerca de 2Gt por ano quando as emissões rodam os 40Gt. O objetivo *Net-Zero* no presente pretende estabilizar o CO_2 na atmosfera, só que já acima da margem da segurança. Isso tem consequências indesejáveis não só para aqueles que não possuem responsabilidade pelo excesso de CO_2 na atmosfera, como também para aqueles que fizeram essas emissões durante cerca de 200 anos, mesmo sem terem conhecimento pleno das consequências das suas ações.

Tendo em conta que o Acordo de Paris tem como objetivo "alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogénicas por fontes e as remoções por sumidouros de GEE na segunda metade deste século", que os mercados de CO_2 trabalham com *fluxos* de emissões e remoções correntes, e que a Convenção-Quadro de 1992 define "Reservatório" como "um componente, ou componentes, do sistema climático em que um gás com efeito de estufa, ou um seu percursor, é armazenado"[13], é necessário contextualizar a possibilidade de realizar estas remoções no *stock* – isto é, emissões

[12] OSTROM, Elinor – *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 47.

[13] *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas* (UNFCCC), Rio de Janeiro, 13 de junho de 1992.

negativas, não apenas uma tentativa de controlar os *fluxos*, o que serve para evitar que a situação se deteriore ainda mais.

São vários os estudos que demonstram que a maior e desigual emissão de carbono para a atmosfera espelha as

> "desigualdades da sociedade em termos socioeconómicos globais, pois o processo de acúmulo e concentração de riqueza nos países do centro está diretamente relacionado com sua participação histórica nas emissões de gases estufa. Não por coincidência, os países com maiores restrições para atingir o desenvolvimento e que têm os maiores índices de pobreza possuem níveis de emissão acumulada ao longo da história inferiores a 1%. O processo de acúmulo e concentração de riqueza e desenvolvimento socioeconômico nos países do centro deu-se pela maior e desigual emissão de carbono para atmosfera, o que se reflete na desigual utilização do orçamento global de carbono, motivo pelo qual as alterações climáticas são hoje um bom espelho para retratar os desequilíbrios e desigualdades históricas em percentagem a nível mundial. (…) há uma dívida climática ("climate debt") dos países ricos hegemônicos para com os países da periferia e, em especial, dos Países Anexo I[14] com os países menos desenvolvidos, PMD."[15]

Uma vez que o stock acumulado de CO_2 está relacionado com o tempo e que "os países que historicamente mais poluíram são, por conseguinte, os que mais contribuíram e continuam a contribuir para o aquecimento global"[16], a possibilidade de realizar remoções sem que estas sirvam para neutralizar emissões correntes ou para gerar direitos para novas emissões, terá mais hipóteses de sucesso se a realização dessas remoções for encarada como uma oportunidade para restabelecer a justiça e a igualdade, tanto no interesse dos maiores emissores como no interesse daqueles que apenas contribuíram com uma parte ínfima ou negligenciável das emissões. A questão é *"se os indivíduos ou as nações que emitiram gases com efeito de estufa no passado devem ser responsabilizados pela sua poluição (...) e se devem ser obrigados a reparar os danos causados pela sua* poluição"[17]. O argumento a favor da responsabilização das nações pelas emissões passadas tem merecido grande atenção na literatura, como primeiro princípio da justiça climática: "Quando, no passado, uma parte tirou uma vantagem injusta de outras, impondo-lhes custos sem o seu consentimento, aqueles que foram unilateralmente prejudicados têm o direito de exigir que, no futuro, a parte infratora assuma encargos que são desiguais, pelo menos na medida da vantagem injusta anterior-

[14] Países menos desenvolvidos (PMD), de acordo com dadosmundiais.com. [Consultado em 13 jun.2024]. Disponível em: www.dadosmundiais.com/paises-menos-desenvolvidos.php#google_vignette.

[15] FURINI, Gustavo – Least Developed Countries (LDC): por um orçamento global de carbono justo entre nações. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 10:1 (2019), pp. 87-101.

[16] HAYNER, Michelle; WEISBACH, David – *Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*. In Midwest Studies in Philosophy, XL, (2016). pp. 96-113.

[17] Idem.

mente tirada, a fim de restabelecer a igualdade[18]." A doutrina apresentou duas teorias de responsabilidade por emissões passadas com base em dois pressupostos distintos:[19]

(i) As emissões efetuadas no passado por indivíduos de uma nação prejudicaram injustamente, ou prejudicarão injustamente, indivíduos de outras nações;

(ii) Os indivíduos ou nações que emitiram no passado utilizaram mais do que a sua quota-parte da capacidade limitada da atmosfera para absorver dióxido de carbono.

Resumidamente, enquanto a primeira se baseia numa teoria convencional de justiça corretiva, que visa essencialmente reparar os danos causados, a segunda baseia-se numa teoria de responsabilidade pela utilização excessiva, ou seja, que implica uma propriedade igual de todos os recursos limitados[20], a justiça distributiva na perspetiva da partilha do recurso. No complexo cenário das alterações climáticas, com emissões difusas e danos à escala global, em que os efeitos são o resultado de um processo cumulativo de emissões ao longo de séculos, em que é impossível estabelecer um nexo de causalidade entre uma determinada emissão histórica ou atual e um determinado dano, e em que quem gera o dano é também, em parte o destinatário do dano, existem inúmeros problemas no apuramento de responsabilidades, entre os quais a doutrina tem destacado[21]:

(1) A forma como as gerações atuais podem ou não ser responsáveis pelos danos infligidos pelas gerações anteriores;

(2) Se os indivíduos/nações podem ser responsabilizados por emissões antes de poderem razoavelmente saber que as emissões eram prejudiciais;

(3) O problema da não identidade entre o recetor e o emissor;

(4) Pode a responsabilidade ser imposta coletivamente?

> "Estas duas teorias têm bases filosóficas distintas. A teoria da responsabilidade pelos danos causados a outros baseia-se em teorias convencionais de justiça corretiva ou de eficiência, como a do poluidor-pagador. Há poucas estimativas dos danos causados pela mudança de temperatura de 1ºC registada até agora devido a emissões passadas, porque é difícil distinguir os danos resultantes das variações normais do clima. A segunda teoria, uma teoria de responsabilidade pela utilização excessiva, exigiria um nível de compensação várias ordens de grandeza superior ao de uma teoria baseada nos danos. A responsabilidade pelo uso excessivo, no entanto, é mais difícil de fundamentar em teorias de justiça amplamente aceites."[22]

[18] SHUE, Henry – *Global Environment and International Inequality*, International Affairs 75, 531--545, 1999, p. 534.

[19] Idem 16.

[20] HAYNER. M.,WEISBACH, D.A. – «*Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*». University of Chicago Public Law & Legal Theory Paper Series, N. 582, 2016.

[21] Idem.

[22] Idem.

As alterações climáticas são um problema de ação coletiva de difícil resolução, precisamente porque assentam numa profunda desigualdade de contribuições para o problema. Tendo em conta este enquadramento de desigualdade entre Norte Global e Sul Global, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e diferentes responsabilidades históricas e atuais, o problema ambiental global é transformado "*numa discussão sobre desigualdades que devem ser levadas em conta para articulação de uma resposta efetiva"*[23], mas que, paradoxalmente, tendo em conta a total e inevitável partilha dos danos e prejuízos, pode conduzir-nos a uma nova racionalidade na análise deste problema. O grande desafio que esta interdependência compulsória coloca à humanidade, é que a inviabilidade do processo de apuramento de *responsabilidade pelos danos causados a outros,* torna inevitável que a única possibilidade de tornar possível uma ação coletiva se possa basear numa *responsabilidade pelo uso excessivo*.

Esta responsabilidade pressupõe a existência de uma propriedade igual de um recurso limitado[24], em que o "dano" se traduz na violação de um direito anterior a uma parte igual de um recurso limitado[25].

Estamos, portanto, perante uma abordagem que tem em conta a apropriação feita ao longo do tempo, que resulta numa utilização excessiva que ultrapassa uma divisão equitativa. Por outras palavras, esta responsabilidade pressupõe que todos teriam uma quota equitativa de uso relativamente a um bem que deveria pertencer a todos (património comum / *res communis)* em parcelas *per capita* (teoria da igualdade) e a responsabilidade decorreria do uso em excesso dessa quota equitativa. Este será então a sustentação de uma teoria de um Património Comum relativamente ao recurso limitado do Clima Estável, "embora poucas teorias clássicas de justiça apoiariam"[26], uma vez em que a teoria clássica aborda todos os recursos limitados do planeta, de forma igual, independentemente do caracter do bem em causa – se tangível, territorial, divisível e estático, ou se, intangível, funcional, indivisível e global.

> "Se o dano considerado, é o dano físico causado pelas alterações climáticas, precisamos de saber não só quem poluiu no passado, mas também quem foi prejudicado por essas emissões passadas, e em que quantidade. Não basta que os tratados sobre o clima atribuam responsabilidades aos emissores do passado, sem quantificar a quantidade de danos físicos causados. Se o dano considerado for a utilização excessiva de um recurso limitado, a compensação devida pode ser potencialmente imensa, mas o argumento da justiça

[23] OLIVEIRA, André Soares. – «A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global». Seqüência (Florianópolis), N. 81, Abr. 2019, pp. 155-180. Consultado em 13/06/2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2019v40n81p155.

[24] HAYNER, Michelle; WEISBACH, David. – «*Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*». University of Chicago Public Law & Legal Theory Paper Series, N. 582, 2016.

[25] Idem.

[26] Idem.

corretiva colapsa numa reivindicação de igualdade e está, portanto, sujeito às mesmas críticas feitas às teorias da justiça distributiva orientadas para o futuro. Se as nações devem ser responsabilizadas pelas anteriores utilizações desiguais da atmosfera, mas não pelas anteriores utilizações desiguais de qualquer outro recurso limitado, tem de ser apresentada uma teoria da igualdade que justifique por que razão a atmosfera é, simplesmente, especial."[27]

Neste caso específico, erro que apontamos à teoria clássica de justiça, é que a atmosfera (isto é, os dois grandes sistemas de circulação do planeta, atmosfera e oceanos) não são estáticos, e uma vez que são dinâmicos e circulam por todo o planeta, são factualmente "especiais". Isto é, a teoria clássica considera factos de diferente caracter de forma igual, nomeadamente ao considerar recursos de caracter estático (por exemplo, terrenos agrícolas férteis, recursos minerais...) que estão localizados dentro dos territórios soberanos dos Estados, de forma igual a um recurso que circula por todos os Estados, que é materialmente e abstratamente indivisível, de que todos dependem, que todos o podem afetar de forma positiva ou negativa, e que ainda possui um estatuto jurídico indefinido, e sobre o qual nenhuma poder soberano pode na verdade ser exercido.

Como veremos, esta distinção entre o aspeto funcional do planeta e o carater estático da soberania sobre um determinado território, é já reconhecida como necessidade crítica pela própria Comissão de Direito Internacional, no seu último relatório:

"A atmosfera e o Espaço Aéreo são dois conceitos diferentes, que devem ser distinguidos. (…) A atmosfera, como um "envelope de gases" que rodeia a Terra, é dinâmica e flutuante, com gases que se movem constantemente sem ter em conta as fronteiras territoriais dos Estados. A atmosfera é invisível, intangível e indivisível". O espaço aéreo refere-se a "uma instituição estática e espacial sobre a qual o Estado, dentro do seu território, tem uma soberania completa e exclusiva". Mas como "o movimento atmosférico tem características dinâmicas e flutuantes", deve ser distinguido como o "aspeto funcional"[28].

Foi precisamente devido à atual incapacidade do Direito Internacional explicar e retratar a existência de um bem que existe dentro e fora de todos os espaços soberanos, sob o qual não é possível exercer qualquer forma de apropriação ou divisão, que levaram os Países Baixos no processo de consulta aos Estados deste relatório, a fazer a seguinte observação relativamente a esta afirmação da Comissão: "Esse pode

[27] HAYNER, Michelle; WEISBACH, David. – «*Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*». University of Chicago Public Law & Legal Theory Paper Series, N. 582, 2016.

[28] Comissão de Direito Internacional (CDI). 2021. Relatório A/76/10 – Report of the International Law Commission. Nações Unidas, 72º Sessão (26 Abril-4 Junho and 5 Julho-6 Agosto 2021). Suplemento Nº 10.29. https://legal.un.org/CDI/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf. Acesso 14 Março de 2024.

ser o caso, mas qual é o estatuto jurídico da atmosfera? Ele é diferente daquele do alto mar ou dos cursos de água internacionais?"[29]

O reconhecimento da necessidade de realizar esta distinção e a consequente consideração do aspeto funcional do Planeta, de forma autónoma relativamente ao caracter estático da soberania territorial, permite-nos autonomizar este aspeto funcional e reconhecer este carácter "especial" também de um ponto de vista jurídico.

Dada a sua indivisibilidade material, e a necessidade da sua transmissão às gerações futuras, este aspeto funcional deve ser considerado como um património comum partilhado *de forma equitativa,* o que consequentemente resulta numa *responsabilidade pelo uso excessivo.*

O principal argumento que sustenta o *projeto realista*, é que os argumentos a favor da responsabilidade *pelo uso excessivo,* resultam do facto de os danos físicos, económicos e patrimoniais, resultantes da destruição do sistema de suporte da vida serão sempre partilhados por todos, independentemente da capacidade de adaptação de cada país. Neste sentido o projeto realista baseado numa *responsabilidade pelo uso excessivo,* aponta não para um objetivo de compensação/reparação de danos, mas antes para a construção de um projeto de restauro do sistema de suporte da vida, no interesse vital de todos, de forma equitativa tendo em conta os diferentes níveis de excesso de uso.

A proximidade do colapso coloca-nos a ponto de aplicação da doutrina MAD – *Mutual Assured Destruction* (Destruição Mútua Assegurada) –, usada na guerra nuclear, em que "se uma guerra fosse capaz de trazer destruição absoluta a todas as nações beligerantes envolvidas, a rocha sólida sobre a qual a racionalidade da guerra está fundamentada – a possibilidade de obter uma vitória através da "decisão das armas" – seria dramaticamente abolida. Tornou-se mesmo uma contradição de termos"[30] que leva a uma anulação das forças em confronto, tal como aconteceu durante o período da Guerra Fria. A possibilidade de aplicar a doutrina MAD à crise ambiental foi avançada por Soromenho-Marques[31], fazendo um paralelo entre a decadência da análise estratégica racional numa situação MAD e a crise ambiental, onde a racionalidade económica se torna uma contradição em si própria, e em que a solução é uma cooperação compulsória para sobrevivência.

Neste cenário de conhecimento sobre as circunstâncias sob as quais o sistema climático está prestes a atingir o colapso, existe a possibilidade de diversos posiciona-

[29] Idem.

[30] SOROMENHO-MARQUES, Viriato – From Mutual Assured Destruction to Compulsory Cooperation. In MAGALHÃES, Paulo *et al.* (Eds.) – *The Safe Operating Space Treaty: A New Approach to Managing Our Use of the Earth System*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2016. Cap. 13, p. 281.

[31] *Ibidem.*

mentos se poderem reconfigurar, criando as condições necessárias para que seja possível materializar os interesses simultaneamente individuais e coletivos que vão emergir de uma situação limite. A Europa, pelo seu papel não só em termos de emissões históricas, mas também pelo papel na construção do chamado "mundo ocidental" e da sociedade industrializada, poderá ser o local onde a atual "racionalidade da tragédia" pode ser ultrapassada, dando lugar a uma liderança da racionalidade realista de restauro do sistema climático global.

2. Ultrapassar a "Racionalidade" da Tragédia

As alterações climáticas são frequentemente descritas como uma "tragédia dos bens comuns à escala global"[32], em que o bem comum que entra em degradação – o Clima Estável –, de um ponto de vista jurídico, nem sequer é reconhecido como um bem comum, isto é, como domínio que deveria pertencer a todos, *res communis.* Ora, o direito internacional trata os domínios que não pertencem a ninguém como *res nullius*: "O 'estado de natureza' para os bens comuns globais é *res nullius*"[33]. Desta forma, os dois elementos que são simultaneamente dois reservatórios essenciais do sistema climático, os

> "oceanos e a atmosfera tornaram-se lixeiras da era industrial e o fenómeno do aquecimento global, apenas recentemente validado pelos regimes científicos, ainda não encontrou um instrumento jurídico eficaz para reconhecer a seriedade da sua ameaça. Legalmente descritos como espaço não estatal, fora da soberania territorial, os bens comuns globais não são protegidos como domínios que pertencem a todos, res communis"[34].

O facto de não se reconhecer o aspeto funcional do planeta, de forma distinta do território, torna os atuais estatutos jurídicos dos territórios irrelevantes relativamente aos espaços por onde os grandes sistemas circulam (atmosfera e oceanos). Isto é, para a dimensão/qualitativa dos oceanos e da atmosfera, é indiferente se os territórios por onde circulam estão sobre um regime de soberania estadual, ou sobre um regime de "*res communis*". O resultado é que, na realidade, são tratados como "*res nullius*" – como coisa de ninguém, dada a atual incapacidade jurídica de adequadamente retratar os factos da realidade dinâmica do planeta. Para todos os efeitos, o aspeto funcional é "externo" aos sistemas jurídicos e económicos internacionais, criando-se

[32] ANSARI, Shahzad; WIJEN, Frank; GRAY, Barbara – Constructing a Climate Change Logic: An Institution Perspective on the "Tragedy of the Commons". *Organization Science*, 24:4 (2013), pp. 965-1290.

[33] VOGLER, John – *The Global Commons: A Regime Analysis*. 2.a ed. Chichester: Wiley, 1995.

[34] MILUN, Kathryn – *The political uncommons: The cross-cultural logic of the Global Commons*. Abingdon: Routledge, 2018, pp. 5-6.

desta forma um vazio jurídico para onde a economia envia "externalidades negativas", como a poluição, e os ecossistemas enviam "externalidades positivas".

A aplicação da teoria de responsabilidade pela utilização excessiva implica que o recurso limitado que é o Clima Estável – o sistema terrestre num bom estado de funcionamento – deveria ser um domínio pertencente a todos; portanto, os indivíduos ou nações que emitiram no passado e utilizaram mais do que a sua quota-parte deveriam entrar agora num acordo global para restaurar o sistema climático, no seu próprio interesse egoístico e no interesse de todos.

Mas de um ponto de vista jurídico, o clima continua a ser *res nullius*: na aceção económica, ele não deixa de ser um bem comum, uma vez é um bem material e juridicamente indivisível, estando por isso sujeito à lógica da Tragédia dos Bens Comuns. De um ponto de vista económico, o Clima Estável não só é um bem comum no uso ou apropriação, que é rival, mas também um bem público puro no consumo, um bem cujo consumo é não rival, isto é, um consumo conjunto e em que não é desejável nem possível excluir quem não paga. Acresce que a provisão do referido bem público tem a particularidade de também ser conjunta. Podemos mesmo dizer que, neste cenário, temos uma dupla tragédia, quer do lado do uso ou apropriação do "bem comum", quer do lado da provisão do "bem público".

Nem do lado da redução de emissões, nem do lado da remoção de CO_2, se vislumbram resultados que possam sequer aproximar-se da escala do que seria necessário.

Há uma doutrina que define esta situação como o "*Dilema da ação coletiva*". Segundo Olson[35], "a ação coletiva é um problema porque os custos das contribuições são concentrados enquanto os benefícios são difusos. O problema fundamental é igual em ambas as situações: as ações tomadas em benefício individual resultam em resultados socialmente subótimos. As pessoas que perseguem o interesse próprio individual são "*Free Riders*", na medida em que desfrutam do benefício da restrição de outros na utilização de recursos partilhados ou da contribuição de outros para a ação coletiva". Este quadro leva Elinor Ostrom a afirmar que Olson explicou não um dilema, mas "***uma teoria da inação coletiva***"[36].

Esta investigadora, Nobel da Economia pelo seu trabalho nos "Commons", demonstrou que o resultado socialmente ótimo pode ser alcançado e a tragédia pode ser evitada se a maioria das pessoas envolvidas estiver disposta a "cooperar", mas ninguém é motivado a mudar a sua escolha de forma independente das escolhas que previu que os outros vão fazer. "O fator crucial será uma combinação de condições

[35] OSTROM, Elinor – *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5095, 2009, p. 8. Cf. OLSON, Mancur – *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

[36] OSTROM, Elinor – *A Polycentric Approach…*, p. 8.

estruturais que levem muitos dos envolvidos a confiarem uns nos outros e a estarem dispostos a fazer uma ação conjunta que agregue valor aos seus próprios custos de curto prazo, porque todos vêm um benefício a longo prazo para si próprios e para os outros"[37]. As condições estruturais indicadas por Ostrom são:

a) Identificação do bem comum com limites/fronteiras bem definidas
b) Equivalência/congruência entre as regras de provisão e apropriação
c) Arranjos governativos resultantes da escolha coletiva
d) Monitorização permanente
d) Sanções graduadas
e) Resolução rápida e justa de conflitos
f) Autonomia local
g) Governança Policêntrica

Questões semelhantes colocam-se aos bens públicos. Por exemplo, o problema dos *Free Riders* coloca-se na provisão destes bens. Uma vez mais, a solução passa por ação coletiva.

Decifrar e perceber os mecanismos que condicionam e determinam a ação ou a inação dos indivíduos, grupos, povos e Estados é fundamental para ser possível construir uma "engenharia social" que seja capaz de ultrapassar a fatalidade associada à "Tragédia dos Comuns" e à "Provisão dos Bens Públicos". Para um cabal entendimento do mecanismo destas condições, há que perceber o seu caráter sequencial e cumulativo. Cada condição é pré-condição da seguinte, e é necessário preencher todas as condições para que ação coletiva possa emergir. No entanto, mesmo estas condições são construídas num pressuposto pré-definido: a de que a titularidade do bem está definida e é comum – *res communis*. Para Hardin, esta tragédia "é o resultado de um bem comum mal gerido, ou de situações em que existem incertezas em torno da sua titularidade (…) a insuficiente delimitação dos direitos de propriedade (quem tem direito a quê) que se traduz na sobre-exploração dos recursos naturais"[38]. Quer isto dizer que, no caso do Clima Estável, nem esta pré-condição está preenchida, o que inevitavelmente esvazia de sentido o eventual preenchimento das restantes condições.

2.1. A Lógica da Tragédia de não pertencer a ninguém ou do livre acesso

A Tragédia das alterações climáticas resulta da degradação de um determinado modo de funcionamento de um bem não territorial (ou cujo o território é o planeta)

[37] OSTROM, Elinor *et al.* – Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284:5412 (1999), pp. 278-282.

[38] HARDIN, Garrett – The Tragedy of the Commons. *Science*, 162:3859 (1968), pp. 1243-1248.

com caráter intangível, indivisível e não apropriável (por cada um dos Estados), embora depreciável. Quando se colocou a possibilidade de os impactos das atividades humanas poderem gerar alterações no clima, era ainda impossível definir, quantificar e delimitar o que seria esse "bem Clima", assim como a sua estabilidade ou instabilidade.

Apesar destas dificuldades, a relevância vital que este bem possui para a humanidade levou à proposta de Malta de 12 de setembro de 1988, que sugeria o reconhecimento do Clima como "Património Comum da Humanidade"[39].

Estas dificuldades, e o facto de o clima "não se restringir aos bens comuns globais, mas também abranger áreas sujeitas a jurisdições nacionais"[40], foram determinantes para a atual opção de reconhecer as "alterações climáticas como Preocupação Comum da Humanidade"[41] em preferência ao "Clima como bem comum".

Ao reconhecerem-se as "alterações como uma preocupação", o "bem Clima" ficou numa situação jurídica indefinida.

Não só não se reconheceu a existência do "aspeto funcional" do planeta (que, quando opera com um determinado padrão, resulta num clima estável), como a atribuição da sua titularidade a toda a humanidade foi recusada. O "bem Clima" passou a ser de ninguém. Ao não pertencer a ninguém, está criada uma pré-condição estrutural para que a Tragédia dos Comuns aconteça. E esta é uma questão jurídica fundamental, como salienta Alexander Kiss: "***Como pode um bem que não pertence a ninguém estar sujeito a um regime jurídico?***"[42].

As consequências desta questão fundamental foram identificadas logo em 1991 por um dos principais mentores do conceito de "Preocupação Comum da Humanidade", Mostafa Tolba:

> "É muito importante que o conceito de preocupação comum da humanidade seja mais elaborado para tornar o seu conteúdo e alcance compreensíveis e claros; também é

[39] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) – "Request for the inclusion of an additional item in the agenda of the 43rd session. Declaration proclaiming climate as part of the common heritage of mankind. Letter dated 9 September 1988 from the Permanent Representative of Malta to the United Nations addressed to the Secretary-General", UN Doc. A/43/241, 12 September 1988. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/46039.

[40] BORG, Simone – *Climate Change as a Common Concern of Humankind. Twenty Years Later… From UNGA to UNSC*. IUCN Academy of Environmental Law Seminar "Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union", University of Malta, 4 May 2007. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.iucnael.org/en/documents/198-malta-2007-dr-simone-borg/file

[41] UNGA – "Conservation of climate as part of the common heritage of mankind: report of the 2nd Committee", 43rd session (1988-1989), UN Doc. A/43/905, 30 November 1988. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/52649?ln=en&v=pdf.

[42] KISS, Alexander – La notion de patrimoine commun de l'humanité. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tomo 175 (1982), pp. 103-256.

importante verificar como este conceito pode ser interpretado em termos de direitos e obrigações dos Estados no processo da sua implementação"[43].

O problema é que o único objeto a partir do qual estes direitos e deveres poderiam emergir – o Clima Estável – não pertence a ninguém e não existe de um ponto de vista jurídico. Neste sentido, nem os direitos que deviam resultar dos benefícios globais da provisão do bem Clima Estável (evapotranspiração, emissões negativas de CO_2 e outros), nem os deveres que deveriam resultar do uso/depreciação do bem comum Clima, são reconhecidos.

Para todos os efeitos, a atual opção centrou a sua estratégia num sistema voluntário de controlo de emissões – *fluxos* – num bem que já está perto da exaustão no *stock*. Na prática, a mitigação de emissões alcançável não permite recuperar um bem cuja titularidade continua indefinida.

2.2. A Lógica da Tragédia na *apropriação* e uso rival do bem comum

De acordo com Hardin[44] e Demsetz[45] na lógica da Tragédia dos Comuns, cada indivíduo, movido pelos seus próprios interesses, usa o bem comum, mas negligencia as consequências para os outros do referido uso. Com o aumento da exploração/sobre-exploração do bem/recurso, a diferença entre o benefício privado de cada um e o custo público partilhado por todos os ***usuários*** desse mesmo bem tende a diminuir. No entanto, como o benefício privado continua a ser maior do que a parte do custo comum que incumbe a cada um, isto é, como o custo comum é diluído por todos, o aumento do uso do bem continua. Neste cenário, todos os indivíduos continuam a ter incentivos para aumentar o uso do bem comum, pois os benefícios privados são maiores do que a parcela dos custos públicos que lhe pode caber ("custos privados"), mesmo que os resultados ("custos públicos") sejam desastrosos para a comunidade como um todo.

Um fenómeno semelhante acontece à escala global entre Estados relativamente ao "*Buffet de Recursos Naturais*"[46] global.

[43] TOLBA, Mostafa – The Implications of the "Common Concern of Mankind" Concept in Global Environmental Issues. *Revista IIDH*, vol. 13 (1991), p. 238.

[44] HARDIN, Garrett – *The Tragedy of the Commons…*, *Op. Cit.*

[45] DEMSETZ, Harold – Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57:2 (1967), pp. 347-359.

[46] AGUILA, Yann; BELLIS, Marie-Cécile de – A Martian at the United Nations or Naïve Thoughts on Global Environmental Governance. *Revue Européenne du Droit*, n.º 2 (2021). [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://geopolitique.eu/en/articles/a-martian-at-the-united-nations-or-naive-thoughts- on-global-environmental-governance/.

"As mudanças climáticas afetam um bem público comum, e todos os países vão sofrer as consequências das mudanças climáticas – alguns mais, outros menos – porém a ação de um único país contribui muito pouco para diminuir seu próprio sofrimento. Desse modo, grandes são os incentivos para ignorar as consequências climáticas de suas próprias decisões. Com isso, a opção de não cooperar torna-se mais atrativa"[47].

Por antecipar que outros indivíduos irão maximizar o seu consumo de recursos naturais comuns disponíveis gratuitamente, cada individuo irá tentar explorar o bem o mais rápido possível, antes que o resto do grupo o explore em demasia. Se somarmos todos os custos e benefícios, a diferença começa a diminuir e chega-se a um ponto em que os custos superam os benefícios. Relativamente ao Clima, é neste ponto que os Estados começaram a declarar as emergências e catástrofes climáticas. O bem comum Clima Estável, não é capaz de suportar um uso tão elevado, o que leva à sua exaustão e aos pontos de não retorno. Este é o ponto onde toda a análise de custo/benefício se torna desprovida de sentido. A situação clássica de "sobrepastoreio" de Hardin.

2.3. A Lógica da Tragédia na *provisão* do bem público

Se a lógica da Tragédia dos Comuns se aplica à *apropriação de bens comuns* quando encaramos o Clima Estável como um recurso, a lógica de Bem Público também se aplica ao *fornecimento de bens comuns* quando encaramos o Clima Estável como bem de consumo. O facto de o "aspeto funcional" do Sistema Terrestre não pertencer a ninguém leva a que, não só os danos, mas também os benefícios realizados nesse bem "externo" ao sistema jurídico e, portanto, "externalidades positivas" económicas, sejam invisíveis na cadeia de produção de valor. O problema é que os efeitos das decisões individuais de realização de benefícios no Clima (por exemplo, remoção de CO_2 da atmosfera) não beneficiam apenas os próprios Estados ou indivíduos que tomaram a decisão de o fazer, mas são dispersos por todo o Sistema Terrestre e toda a humanidade ou sociedade global, tendo, no entanto, gerado custos privados ou que incorrem apenas em quem fez a provisão desses benefícios globais.

O Acordo de Paris, ao centrar a sua estratégia de ação no ***controlo de emissões***, omite a segunda condição estrutural necessária para que seja possível evitar a Tragédia dos Bens Comuns[48] – a de criar uma congruência entre as normas de provisão e as

[47] KEOHANE, Robert; OPPENHEIMER, Michael – Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review? *Politics and Governance*, 4:3 (2016), pp. 143.

[48] Cf. MAGALHÃES, Paulo – O Clima estável como Património Comum da Humanidade. *RED – Revista Eletrónica de Direito*, 29:3 (2022), p. 121: "*A enumeração das regras de Ostrom para uma gestão bem-sucedida de bens comuns, usualmente é a seguinte: Limites do bem comum claramente definidos; Equivalência proporcional entre benefícios e custos; Arranjos governativos resultantes da escolha coletiva; Monitorização permanente; Sanções graduadas; Resolução rápida e justa de conflitos; Autonomia local; Governança Policêntrica*".

de apropriação do bem comum. Ao "promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de GEE"[49], deu origem à criação de uma nova atividade que é reconhecida como criadora de valor na economia, isto é, a redução/mitigação/neutralização das emissões.

Ao reconhecer-se valor na redução das emissões, implicitamente manteve-se o eixo da criação de riqueza nessas emissões, em que a sua redução passa igualmente a ser criadora de valor, mas em que não existe criação de riqueza/valor na remoção de CO_2 da atmosfera *per se*, ou seja, na geração de emissões negativas de CO_2. Atribui-se valor à redução de emissões positivas de CO_2, mas não se atribui diretamente valor à existência e/ou aumento de emissões negativas de CO_2. Desta forma, não é possível existir a equivalência proporcional entre benefícios e custos, isto é, entre aqueles que fazem a provisão do bem Clima Estável, e aqueles que se apropriam do mesmo. Se juntarmos este fator ao não reconhecimento da existência do *stock* de bem comum Clima Estável, prejudicado pelo CO_2 que se acumula na atmosfera, conclui-se que nenhuma das duas condições iniciais que possibilitam uma ação coletiva está presente no Acordo de Paris.

Na atual abordagem, os créditos de CO_2 que são reconhecidos no mercado resultam apenas das mitigações destas emissões, e não de uma redução da totalidade da concentração de GEE no *stock* do bem comum Clima Estável. Isto quer também dizer que sem emissões não existe reconhecimento de valor dos serviços de ecossistemas que fazem a provisão e regulação do Clima Estável, e que é muito mais do que controlar o ciclo de carbono. Esta é a razão por que não existe um sistema de compensação direta de emissões negativas[50], e o Acordo de Paris não inclui um plano global para limpar o CO_2 anteriormente acumulado na atmosfera (até ao ponto de ter um nível de CO_2 na atmosfera na margem de segurança), nem para recuperar os ecossistemas que produzem uma riqueza vital para as sociedades humanas.

Para reconhecer este valor vital, é necessário que o eixo da criação de riqueza se desloque dos fluxos de emissões para o *stock* do bem em que as consequências dessas emissões e remoções se tornam visíveis, indo ao encontro do objetivo inicial da Convenção-Quadro do Rio de 1992, isto é, a composição química da atmosfera com a totalidade das concentrações de GEE.

No cenário atual, ninguém cuida ou restaura o *stock* do bem comum (enquanto recurso) e público (enquanto bem de consumo final) global que é o Clima Estável. Os Estados e os indivíduos movidos por um interesse próprio, desprovido do princípio

[49] UNFCCC – *Acordo de Paris*, COP21, 12 de dezembro de 2015, art. 2.1(c).

[50] ENERGY & CLIMATE INTELLIGENCE UNIT – *Negative Emissions: Why, What, How?*, 2018. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://eciu.net/analysis/briefings/net-zero/negative-emissions-why-what-how.

moral da simpatia de Adam Smith, não têm interesse nem incentivos para manter e recuperar ecossistemas, uma vez que os benefícios resultantes do seu esforço se espalham pelo bem comum global, onde ninguém pode ser excluído do acesso a esses benefícios quando o mesmo é consumido (nem é desejável que o seja, pois isso seria reduzir benefícios para os mesmos custos).

Acresce que, como o bem não é de ninguém, não existe uma organização apta a compensar os benefícios que os produtores do mesmo geram para os utilizadores e consumidores (toda a humanidade). Neste cenário, o criador de benefícios apenas poderá receber uma ínfima parte (ou nenhuma) do esforço que realizou. No entanto, já existe hoje um consenso crescente de que "reduzir as nossas emissões de carbono, por si só, não reverterá os crescentes impactos das mudanças climáticas; também precisamos remover o CO_2 que já colocamos na atmosfera"[51].

Estamos perante um problema não só de internalização de externalidades negativas ou custos, mas também de internalização de externalidades positivas ou benefícios. Isto é, trata-se de fazer repercutir integral ou parcialmente as consequências das ações, negativas ou positivas, sobre quem tomou a decisão de as fazer. Ou, de outro modo, de estabelecer um valor para essas ações.

Para que seja possível transformar uma economia predadora de recursos naturais numa sociedade produtora desses recursos, é necessário compatibilizar os circuitos económicos com os processos biogeofísicos que suportam a vida – serviços de ecossistemas – e criar regras congruentes entre a sua produção, apropriação e provisão, fazendo-as corresponder a direitos e deveres.

3. Uma nova racionalidade realista – restaurar como única forma de continuar a produzir riqueza

O objetivo da Convenção-Quadro de 1992 é controlar a concentração total de CO_2 acumulado na atmosfera, o que é claramente um objetivo mais amplo do que o objetivo do Acordo de Paris de controlar as emissões globais. Com uma variação de CO_2 que deverá oscilar entre 280/350ppm para efeitos da sua estabilidade, o Clima Estável partilha caraterísticas de bem público, como bem final de consumo, e de bem privado, como recurso comum. Tal como os bens públicos, o consumo do bem não é rival, isto é, não é possível excluir ninguém do acesso ao bem Clima Estável,

[51] GRANHOLM, Jennifer – Biden-Harris Administration Announces Up To $1.2 Billion For Nation's First Direct Air Capture Demonstrations in Texas and Louisiana. *Energy.Gov*, 11 de agosto de 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-announces-12-billion-nations-first-direct-air-capture. *"President Biden's Investing in America Agenda Will Fund Projects to Kickstart Critical New Industry, Remove Historic Climate-Harming Carbon Emissions Out of the Air, and Create 4,800 Good-Paying Jobs".*

nem desejável fazê-lo (por razões de eficiência económica). No entanto, como recurso comum, ao contrário dos bens públicos, o Clima Estável tem caraterísticas de bem privado, em que o uso é rival. Ou seja, quando alguém utiliza uma unidade do bem, essa unidade não está mais disponível para a utilização de todos os outros.

A utilização de cada indivíduo e/ou Estado é subtraída do *stock* total do bem comum disponível. De notar ainda que, para que um recurso comum seja economicamente relevante, segundo a teoria económica neoclássica dominante, também deve ser escasso. Segundo a referida teoria, os preços dos bens refletem a respetiva escassez. A escassez resulta da produção dos mesmos ser limitada, pelo facto dos recursos mobilizados para a mesma serem limitados, e do desejo de os consumir ser ilimitado. Ao preço valor de troca acresce ainda o *valor de uso,* absolutamente vital do bem Clima Estável, pois a manutenção do seu funcionamento adequado representa o próprio suporte da vida e da civilização humana – os *life-sustaining cycles*[52].

Quer isto dizer que, para além do bem Clima Estável preencher todos os requisitos necessários para os conceitos de valor da teoria económica, acresce ainda ***o valor vital essencial*** – "a base da nossa civilização é um Clima Estável e uma biodiversidade rica. Tudo, mas realmente tudo, é baseado nisso"[53].

Segundo um estudo do Swiss Re Institute[54], em todos os cenários, e em todos os 48 países estudados, existem as perdas de riqueza contínuas, mesmo que se cumpra o Acordo de Paris; e nos cenários de não cumprimento, a situação é exponencialmente mais grave.

> "Quando somamos os crescentes défices anuais do PIB até meados do século de todos os 48 países da amostra na nossa análise, os 10% das nações mais afetadas terão perdido cinco anos da produção económica atual com um aumento de 2,6°C nas temperaturas. Entre esses, os países vulneráveis da ASEAN seriam os mais atingidos, com uma média de produção 29% mais baixa em meados do século. Isto implica que estes países percam produção totalizando mais de sete vezes o seu PIB de 2019 até 2050 (…) e que, com um aquecimento acima da média de 3,2°C, as perdas poderão ascender a 18% até meados do século."

[52] LENTON, Tim – *Earth System Science: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 18.

[53] ROCKSTRÖM, Johan – *10 years to transform the future of humanity – or destabilize the planet* [Vídeo]. TED Talk, 15 de outubro de 2020. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ted.com/talks/johan_rockstrom_10_years_to_transform_the_future_of_humanity_or_destabilize_the_planet.

[54] SWISS RE INSTITUTE – *The economics of climate change: no action not an option*, abril 2021, p. 10. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.swissre.com/institute/research/topics-and-risk-dialogues/climate-and-natural-catastrophe-risk/expertise-publication-economics-of-climate-change.html

Tendo em conta que já não existe nenhum caminho credível para os 1,5°C[55], que o cenário corrente é o mais realista, e que o cenário de não mitigação se reflete nas NDCs atuais e no aumento contínuo das emissões – tudo isto num cenário em que os *climate-system feedback loops* geram uma cadeia de mudanças que se autorreforçam e podem conduzir eventualmente a um grande aquecimento climático[56] –esta situação sem precedentes obriga-nos a analisar tudo a partir de uma nova perspetiva: "***A nossa economia depende da natureza. Assim, destruir a natureza significa destruir a economia***"[57]. Esta afirmação de Frank Elderson, membro da Comissão Executiva do BCE e Vice-Presidente do Conselho de Supervisão do BCE, toca no ponto-chave de um possível ponto de inflexão – *tipping point* – nos processos de exploração de um recurso partilhado.

Os bancos centrais e os supervisores precisam, portanto, de compreender quão vulneráveis são a economia e o sistema financeiro a esta degradação, e aos riscos de financiamento associados. "É por esta razão que o BCE começou a analisar a dependência da natureza de mais de 4,2 milhões de empresas individuais, responsáveis por mais de 4,2 biliões de euros em empréstimos empresariais. (…) O BCE também está atualmente a estudar até que ponto a economia e o setor financeiro da área do euro estão expostos a riscos relacionados com os serviços de ecossistemas.

Para avaliar o risco físico, avaliámos até que ponto as empresas financiadas pelos bancos da área do euro dependem dos serviços de ecossistemas". Em abril de 2023, uma análise da PwC[58] mundial mostrou que 55% do PIB global – 58 biliões de dólares – está altamente ou moderadamente dependente da natureza, e mais de metade do valor de mercado de capitais das 19 maiores bolsas de valores a nível global das empresas cotadas está sujeito a riscos relacionados com a natureza estimados em quase 45 biliões de dólares. "A humanidade precisa da natureza para sobreviver, nomeadamente a economia e os bancos que a financiam. Quanto mais espécies são extintas, menos diversificados são os ecossistemas dos quais dependemos. Isto representa um risco financeiro crescente que não pode ser ignorado"[59].

[55] UNEP – *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window*, 2022. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022.

[56] STEFFEN, Will *et al.* – Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *PNAS*, 115:33 (2018), pp. 8252-8259.

[57] ELDERSON, Frank – The economy and banks need nature to survive. *The European Central Bank Blog*, 8 de junho de 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog230608~5cffb7c349.en.html

[58] EVISON, Will; LOW, Lit Ping; O'BRIEN, Daniel – *Managing nature risks: From understanding to action*. PwC, 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/strategy-and-business/content/sbpwc-2023-04-19-Managing-nature-risks-v2.pdf.

[59] ELDERSON, Frank – The economy…, *Op. Cit.*

Estes estudos, que se alargaram à banca, seguros e consultoras, estão a revelar uma nova fase e uma nova racionalidade. Perante estes factos e números, começa-se a perceber que as parcelas dos custos futuros que vão caber a cada um pelo não cumprimento do Acordo de Paris serão muito maiores do que os benefícios de curto prazo. Que é melhor cumprir o referido acordo. Mais do que isso, o que a magnitude destes números indica é que a única maneira de continuar a produzir riqueza é iniciar um processo de remoção massiva de CO_2 da atmosfera e restaurar o bem comum. Isto é, o cumprimento do Acordo de Paris implica intervir também no *stock* acumulado de CO_2 na atmosfera, e não apenas nos fluxos e assegurar a provisão do bem público.

4. O papel da Europa na única racionalidade realista

O Clima Estável não só é um bem escasso, mas também um bem vital, cujo colapso corresponde a enormes perdas humanas (e de todos os seres vivos) e financeiras que são uma certeza que já começa a ter expressão na economia. O que continua em aberto é apenas a forma e a intensidade das consequências das alterações climáticas. Embora o ponto de não retorno não tenha uma localização temporal ou quantitativa definida, todos os estudos indicam que poderá estar próximo (mas ainda não ultrapassado). Perante um cenário de disrupção e de perdas totais, uma tomada de decisão racional com base numa avaliação cuidadosa e lógica dos custos, benefícios e riscos associados aos cenários climáticos, parece que o único cenário viável implica elevadas remoções de CO_2 (para além da redução de emissões). O momento para elaboração de um Plano de Restauro de Ecossistemas em Larga Escala e de Redução do *Stock* de CO_2 acumulado será o passo seguinte.

O conhecimento sobre as circunstâncias sob as quais o sistema climático está prestes a atingir o colapso pode gerar uma reconfiguração de posicionamentos e a criação das condições necessárias para ser possível materializar os interesses simultaneamente individuais e coletivos que poderão emergir de uma situação limite, a que chamaríamos de *momento cosmopolita*. Um processo que começou na Rio-92, em que se definiu o Sistema Climático, e que agora, para ser possível limpá-lo e recuperá-lo, é necessário que o sistema seja reconhecido como um património de todos, para que sobre ele se organize uma nova ordem mundial.

Este processo implica necessariamente um difícil ponto de equilíbrio entre Norte Global/Sul Global, entre Países desenvolvidos/Países em desenvolvimento, entre soluções tecnológicas/restauro de Serviços de Ecossistemas, entre responsabilidade histórica e equidade/justiça climática. A abordagem simultânea de fluxos (equidade atual) e *stock* (equidade histórica), conjugada com a possibilidade já próxima de esgotamento do bem comum de que todos dependem, e sobre a qual toda a economia está montada, pode criar o momento em que, na linguagem económica atual, estaremos a introduzir

melhorias de Pareto: em que a melhor afetação de recursos, com vantagens quer ao nível dos danos evitados, quer ao nível da manutenção dos suportes de criação de riqueza, pode trazer ganhos simultaneamente coletivos e individuais e onde mais ação coletiva pode emergir.

A adoção do Pacto Ecológico Europeu, da Lei Europeia do Clima e das subsequentes propostas de aumento dos objetivos energéticos e climáticos para 2030 tornaram as tecnologias de remoção e gestão do carbono uma parte importante do esforço de descarbonização da UE. A fim de alcançar o objetivo de neutralidade climática definido no artigo 2.º, n.º 1, a meta climática vinculativa da União para 2030 deve consistir numa redução interna das emissões líquidas de GEE (emissões após dedução das remoções) de, pelo menos 55%, em relação aos níveis de 1990, até 2030.

O cumprimento desta meta implica que os Estados e Instituições da UE deverão dar prioridade a reduções rápidas e previsíveis das emissões e, ao mesmo tempo, aumentar as remoções por sumidouros naturais. É aqui que, mais uma vez, a UE inicia um processo inovador, tendo aprovado em abril de 2024 um acordo político provisório sobre um novo quadro de certificação voluntária para as remoções de carbono, que visa impulsionar a sua implantação e melhorar a capacidade da UE para quantificar, monitorizar e verificar essas atividades.

Todo este trabalho inovador de criação das condições técnicas, de contabilidade e monitorização da atividade de remoção são peças fundamentais para a possibilidade de construção de um projeto de reversão do processo de aquecimento em curso, isto é, a possibilidade de se iniciar um projeto global de realizar emissões líquidas negativas, "ou seja, se de alguma forma pudéssemos capturar e armazenar de forma segura os gases estufa, ou ainda, eliminá-los definitivamente"[60].

A razão pela qual não existem atualmente mecanismos económicos destinados a pagar as emissões negativas decorre do facto de a remoção de CO_2 do s*tock* acumulado na atmosfera corresponder a uma remoção realizada numa realidade desprovida de valor jurídico e económico e, portanto, não se geram direitos para quem faz a remoção num bem que não é de ninguém.

O reconhecimento do Clima como Património Comum funcionaria como uma plataforma geradora de direitos e deveres, resultantes dos impactos positivos e negativos que todos produzem no sistema terrestre. Isso iria permitir-nos:

1) Abordar simultaneamente os *Fluxos* e o *Stock,* criando contabilidades separadas;
2) Internalizar as "externalidades negativas";

[60] IPCC – *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2013, p. 103.

3) Internalizar as "externalidades positivas" dos ecossistemas e, desta forma, promover o seu restauro;
4) Tornar estes benefícios juridicamente visíveis e economicamente contabilizáveis;
5) Impulsionar uma economia capaz de restaurar o sistema climático;
6) Construir justiça entre povos e um futuro para as novas gerações.

Por sua vez, a criação de contabilidades separadas implica analisar separadamente:

• **Remoções relativas à neutralização de fluxos de emissões correntes**

Fluxos: Manutenção das NDCs e mecanismos de mercado existentes no Acordo de Paris. Os incrementos exponenciais necessários ao nível da redução/mitigação das emissões correntes poderão potencialmente decorrer da transição gradual do conceito de valor que necessariamente ocorrerá com o plano de redução de *stock* – concentração de CO_2.

• **Remoções de CO_2 acumulado em excesso na atmosfera/oceanos**

Stock: Com base no reconhecimento jurídico do Clima Estável como Património Comum da Humanidade e num sistema de contabilidade relativo às diferentes contribuições históricas e atuais entre danos e benefícios realizados neste património – por parte de Estados e grandes empresas que operam no mercado global e controlam cadeias de valor e outros agentes económicos –, é possível atingir um ponto em que a cooperação e ação coletiva podem emergir como resultado de uma tentativa de evitar as consequências desastrosas do colapso, que justificam uma nova racionalidade económica e uma ética de justiça ambiental. De referir que, num projeto de restauro do *stock*, o que está em causa é mesmo isso, o **restauro de um património comum**, que pertence a todos, e não uma indemnização histórica que um Estado A deve ao Estado B por emissões que foram feitas em períodos em que não existia conhecimento sobre a acumulação de gases na atmosfera, o efeito de estufa ou sobre o espaço operacional seguro da humanidade. Abordar o *stock* acumulado em excesso na atmosfera na ótica de um Património Comum da Humanidade permite-nos simultaneamente responder aos interesses de todos em restaurar o Clima Estável, ao mesmo tempo que o restauro de ecossistemas e a realização de pagamentos de serviços de ecossistemas podem permitir harmonizar as imensas desigualdades que resultam das diferentes apropriações atuais e históricas do bem comum, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, entre grupos de rendimento e entre empresas, e tornar a ação coletiva viável.

• **Preservação do CO_2 armazenado de forma segura nos ecossistemas**

Para construir uma economia capaz de valorizar e proteger os ecossistemas atuais e, de forma ativa, restaurar os ecossistemas degradados, é necessário em primeiro

lugar reconhecer o valor das florestas ainda existentes: uma grande parte pode já ser definida hoje através da valorização anual da quantidade de CO_2 armazenado, contribuindo assim para assegurar a sua durabilidade e manutenção, bem como a provisão de outros serviços de ecossistemas para além da remoção de CO_2.

5. Conclusão

Reconhecer juridicamente o Clima Estável como Património Comum da Humanidade: recuperar esse património (*stock*), harmonizar desigualdades e tornar possível uma ação coletiva urgente

A teoria convencional de ação coletiva definiu um conjunto de condições estruturais para que a ação coletiva possa emergir. Como nenhum plano ou solução técnica pode ser efetivo se existirem obstáculos que impeçam a ação coletiva de trabalhar na construção destas condições, numa escala global, essa deveria ser a principal prioridade da ação ambiental/climática. A doutrina tem-se debatido sobre a viabilidade de aplicar a teoria da ação coletiva às Alterações Climáticas, mas sempre se debateu com um problema estrutural de definir e delimitar o bem comum. Com base na definição do Espaço de Operação Segura da Humanidade, que não é apenas CO_2, mas inclui os 9 *Core drivers* do Sistema Terrestre, propomos o reconhecimento do Padrão de funcionamento do Sistema Terrestre que resulta num Clima Estável – o *software* do Sistema Terrestre – como Património Comum da Humanidade.

Ficaria assim definido um **novo bem jurídico de direito internacional**, cuja pertença comum seria alargada a toda a Humanidade e a todas as gerações, afastando-se a atual indefinição de titularidade, com a consequente ausência da definição de direitos e deveres. No atual quadro legal do Acordo de Paris/Preocupação Comum da Humanidade, o eixo de ação está centrado apenas na mitigação de fluxos de CO_2, o que limita a ação climática a um jogo de neutralização de fluxos de emissões negativas, cujo resultado para o *stock* pode ser negativo ou, no melhor dos cenários, neutro, sendo que não garante a estabilização dos níveis de CO_2 na atmosfera na margem de segurança (280/350ppm).

Ao reconhecer-se de um ponto de vista jurídico o "depósito" onde as emissões de CO_2 se acumulam (com efeitos cascata em todo o sistema terrestre) e definindo a sua titularidade comum, não só o eixo de ação passa a ser o *stock* (a concentração de CO_2 na atmosfera, tal como preconizado na Convenção-Quadro de 1992), como todos os *inputs* – negativos ou positivos – que todos realizam nesse bem comum passam a ser visíveis e contabilizáveis no total dessas concentrações, correspondendo a ganhos ou perdas no total do património comum. Daqui podem emergir direitos resultantes de benefícios realizados no bem comum, bem como deveres resultantes

da apropriação e uso do bem comum: **condição essencial para ser possível uma ação coletiva**.

Desde a conceptualização das Alterações Climáticas como Preocupação Comum da Humanidade, os fundadores deste conceito nunca o conseguiram tornar operacional, pela impossibilidade de este conceito jurídico originar direitos e deveres, uma vez que, a acontecer, estes poderiam apenas versar sobre os fluxos, mas nunca sobre o *stock*. Tendo em conta que as alterações climáticas são um problema de excesso de GEE na atmosfera, isto é, são um problema de *stock*, uma abordagem de fluxos nunca estará apta a resolver esta questão.

Esta contabilidade entre provisão e apropriação ou uso do bem Clima Estável, que foi definido previamente como comum, é fundamental para preencher a segunda condição estrutural, mas não é suficiente. A origem do problema das alterações climáticas é realmente um problema de acumulação em excesso de CO_2 (se o CO_2 estivesse abaixo de 280ppm, teríamos um outro problema…), o que quer dizer que esta acumulação tem, inevitavelmente, responsáveis históricos que deram origem a essas emissões, da mesma forma que existem outros países que, possuindo os ecossistemas-chave, historicamente contribuíram e continuam a contribuir para a manutenção do Clima Estável. E neste último caso, nem sequer os fluxos positivos em si são valorizados.

Conforme afirmado anteriormente, as alterações climáticas são um problema de ação coletiva de difícil resolução, porque assentam numa profunda desigualdade de contribuições para o problema. Preencher a segunda condição implica não só criar congruência entre os atuais fluxos, mas também criar um acordo quanto ao *stock* e às responsabilidades históricas, um acordo que possa permitir não só restaurar o bem no interesse de todos, como criar um sentimento de justiça climática entre os diversos utilizadores do bem comum Clima Estável que permita ultrapassar o dilema da ação coletiva.

A Tragédia dos Comuns aplica-se ao bem Clima Estável, enquanto recurso de livre acesso e cujo uso é rival, e o resultado é a sobre-exploração do mesmo. Existe um ponto em que, se somarmos todos os custos e benefícios, a diferença começa a diminuir e chega-se a um ponto em que os custos superam os benefícios. Os relatórios de seguradoras, consultoras e bancos centrais começam a evidenciar que, sem a natureza, não existe economia. Evidências empíricas demonstram que, quando os utilizadores de um recurso enfrentam limites de exaustão e a possibilidade de um ponto de não retorno, o conhecimento sobre as circunstâncias sob as quais um ecossistema pode atingir o colapso pode, desde logo, desencadear mudanças comportamentais para manter os recursos naturais numa configuração que proporcione serviços de ecossistemas cruciais para os meios de subsistência, mantendo, em média, comportamen-

tos cooperativos no sentido de assegurar a manutenção, ou maximizar os seus ganhos individuais, garantindo ao mesmo tempo futuras oportunidades de grupo.

Estamos num momento em que a única forma de defender os interesses nacionais de soberania dos Estados, segurança e prosperidade para todos é através da prossecução do restauro e futura manutenção permanente de um Património Comum da Humanidade – o Clima Estável –, de forma a assegurar Segurança Climática e o bom estado de funcionamento do Sistema Terrestre. A Europa, por razões históricas, culturais e civilizacionais, e numa perspetiva de um interesse simultaneamente egoístico e coletivo, está numa posição única para avançar com um projeto de realizar emissões negativas fora do seu espaço geográfico e iniciar um projeto global de restaurar o sistema climático.

Em 2021, a Lei do Clima portuguesa (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro) consagrou o objetivo de reconhecer o **Clima Estável** como **Património Comum da Humanidade** junto das Nações Unidas, na alínea f) do artigo 15. Este objetivo inovador fez de Portugal o primeiro país do mundo a reconhecer legalmente o aspeto funcional do planeta de forma autónoma do território, e que é absolutamente necessário distinguir soberania territorial, do sistema terrestre materialmente e juridicamente indivisível, abrindo as portas a uma solução jurídica para restaurar o sistema climático, ao mesmo tempo que se corrigem as enormes desigualdades históricas associadas ao problema – um interesse comum.

Bibliografia

AGIUS, Emmanuel; BUSUTTIL, Salvino (Eds.) – The common heritage of mankind and future generations. In *What future for future generations?* A Programme of UNESCO and the International Environment Institute. Valletta: Foundation for International Studies of the University of Malta, 1994, p. 198.

AGUILA, Yann; BELLIS, Marie-Cécile de – A Martian at the United Nations or Naïve Thoughts on Global Environmental Governance. *Revue Européenne du Droit*, n.º 2 (2021). [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://geopolitique.eu/en/articles/a-martian-at-the-united-nations-or-naive-thoughts-on-global-environmental-governance/

ANSARI, Shahzad; WIJEN, Frank; GRAY, Barbara – Constructing a Climate Change Logic: An Institutional Perspective on the "Tragedy of the Commons". *Organization Science*, 24:4 (2013), pp. 965-1290.

BORG, Simone – *Climate Change as a Common Concern of Humankind. Twenty Years Later… From UNGA to UNSC*. IUCN Academy of Environmental Law Seminar "Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union", University of Malta, 4 May 2007. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.iucnael.org/en/documents/198-malta-2007-dr-simone-borg/file

CAMILLERI, Joseph; FALK, Jim – *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1992.

CLIMATE GOVERNANCE COMMISSION – *Governing Our Planetary Emergency: 2023 Report of the Climate Governance Commission*, novembro 2023. Disponível em: https://ggin.stimson.org/ lib/report/2023-report-of-the-climate-governance-commission-governing-our-planetary-emergency/

DEMSETZ, Harold – Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57:2 (1967), pp. 347-359.

ELDERSON, Frank – The economy and banks need nature to survive. *The European Central Bank Blog*, 8 de junho de 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog230608~5cffb7c349.en.html

ENERGY & CLIMATE INTELLIGENCE UNIT – *Negative Emissions: Why, What, How?*, 2018. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://eciu.net/analysis/briefings/net-zero/negative-emissions-why-what-how.

ENERGY TRANSITIONS COMMISSION – *Mind the Gap: How Carbon Dioxide Removals Must Complement Deep Decarbonisation to Keep 1.5°C Alive*, 2022. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.energy-transitions.org/wp-content/uploads/2022/04/Mind-the-Gap-How-Carbon-Dioxide-Removals-Must-Complement -Deep-Decarbon isation-to-Keep-1.5C-Alive-1.pdf

EVISON, Will; LOW, Lit Ping; O'BRIEN, Daniel – *Managing nature risks: From understanding to action*. PwC, 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/strategy-and-business/content/sbpwc-2023-04-19-Managing-nature-risks-v2.pdf.

FALK, Richard – *The Status of Law in International Society*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

FRAKES, Jennifer – The Common Heritage of Mankind Principle and the Deep Seabed, Outer Space, and Antarctica: Will Developed and Developing Nations Reach a Compromise? *Wisconsin International Law Journal*, 21:2 (2003), pp. 409-434.

FURINI, Gustavo – Least Developed Countries (LDC): por um orçamento global de carbono justo entre nações. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 10:1 (2019), pp. 87-101.

GRANHOLM, Jennifer – Biden-Harris Administration Announces Up To $1.2 Billion For Nation's First Direct Air Capture Demonstrations in Texas and Louisiana. *Energy.Gov*, 11 de agosto de 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-announces-12-billion-nations-first-direct-air-capture.

HARDIN, Garrett – The Tragedy of the Commons. *Science*, 162:3859 (1968), pp. 1243-1248.

HARTZOG, Paul B. – *Global Commons: Is a definition possible?* Department of Political Science, University of Utah, 2003. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.academia.edu/2757037/Global_Commons_Is_Definition_Possible

HAYNER, Michelle; WEISBACH, David – *Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide.* University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 582 (2016), pp. 1-26. INTERNATIONAL LAW COMMISSION – *Report of the International Law Commission (A/76/10)*, 72nd Session (26 April–4 June and 5 July–6 August 2021). New York: United Nations, 2021. [Consultado em 14 mar. 2024]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf

IPCC – *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2013. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/

IPCC – *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/

KEATEN, Jamey – After 12 'shocking' months of broken heat records, scientists say Earth is 4 years away from crossing 1.5 degrees of heating. *Fortune*, 5 junho de 2024. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://fortune.com/2024/06/05/climate-change-heat-records- windfall-taxes-paris-accords/

KEOHANE, Robert; OPPENHEIMER, Michael – Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review? *Politics and Governance*, 4:3 (2016), pp. 142-151.

KISS, Alexander – La notion de patrimoine commun de l'humanité. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tomo 175 (1982), pp. 103-256.

KOTZÉ, Louis J.; KIM, Rakhyun E. – Earth system law: The juridical dimensions of earth system governance. *Earth System Governance*, vol. 1 (2019), 100003.

LENTON, Tim – *Earth System Science: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MAGALHÃES, Paulo – *Earth Condominium: From the Climate Change to a New Juridic Conception of the Planet*. Coimbra: Almedina, 2007.

MAGALHÃES, Paulo – O Clima Estável como Património Comum da Humanidade. *RED – Revista Eletrónica de Direito*, 29:3 (2022), pp. 105-130.

MAGALHÃES, Paulo; ARAGÃO, Alexandra; STEFFEN, Will – *From the cultural immaterial towards the natural intangible*. Discussion Paper. International Conference "Educating for the common heritage: from the intangible cultural towards the intangible natural". Porto: Fundação Serralves, 2013.

MAGALHÃES, Paulo; STEFFEN, Will – Why we need a critical legal innovation to save our climate. *Common Home of Humanity*, 2021. Disponível em: https://www.commonhomeofhumanity.org/climate.

MILUN, Kathryn – *The political uncommons: The cross-cultural logic of the Global Commons*. Abingdon: Routledge, 2018.

OLIVEIRA, André Soares – A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global. *Seqüência*, 40:81 (abr. 2019), pp. 155-180.

OLSON, Mancur – *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, Elinor – *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor – *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5095, 2009. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1494833.

OSTROM, Elinor *et al.* – Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284:5412 (1999), pp. 278-282.

PARDO, Arvid – Address by Arvid Pardo to the 22nd Session of the General Assembly of the United Nations, First Committee, 1515th Meeting, 1 November 1967, Official Records of the General Assembly, UN Doc. A/C.1/PV.1515, Agenda Item 92. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/800578?ln=en

PARDO, Arvid – *The Common Heritage of Mankind: Selected Papers on Oceans and World Order 1967–1974*. Valletta: Malta University Press, 1975, pp. x-xi.

POPE FRANCIS – *Laudato Si': On Care for Our Common Home*. Vatican City: Vatican Press, 2015, §164.

PUREZA, José Manuel; LOPES, Paula Duarte – A água, entre a soberania e o interesse comum. *Revista Nação e Defesa*, n.º 86 (1998), pp. 85-99.

RICHARDSON, Katherine *et al.* – Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9:37 (2023).

ROCKSTRÖM, Johan – *10 years to transform the future of humanity – or destabilize the planet* [Vídeo]. TED Talk, 15 out. 2020. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.ted.com/ talks/johan_rockstrom_10_years_to_transform_the_future_of_humanity_or_destabilize_the_planet. ROCKSTRÖM, Johan *et al.* – A safe operating space for humanity. *Nature*, vol. 461 (2009), pp. 472-475.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* – The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121:5 (2024), e2301531121.

SMITH, Stephen *et al.* – *The State of Carbon Dioxide Removal Report 2023*. The State of Carbon Dioxide Removal, 2023. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://policycommons.net/artifacts/3444788/untitled/4244826/

SOBRINO, José Manuel – Património é Uma Ideia. (…) Património que é Algo que é Necessário Conservar. Conservar no Interesse de Todos. *Jornal Quercus*, n.º 50 (jan.-fev. 2012), pp. 4-5. Disponível em: http://www.quercus.pt/images/PDF/QA/QA50.pdf

SOROMENHO-MARQUES, Viriato – From Mutual Assured Destruction to Compulsory Cooperation. In MAGALHÃES, Paulo *et al.* (Eds.) – *The Safe Operating Space Treaty: A New Approach to Managing our Use of the Earth System*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2016. Cap. 13, pp. 274-288.

STEFFEN, Will *et al.* – Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347:6223 (2015), 1259855.

STEFFEN, Will *et al.* – Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115:33 (2018), pp. 8252-8259.

STEFFEN, Will *et al.* – The emergence and evolution of Earth System Science. *Nature Reviews Earth & Environment*, 1 (2020), pp. 54-63.

SWISS RE INSTITUTE – *The economics of climate change: no action not an option*, abril 2021. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.swissre.com/institute/research/topics-and-risk-dialogues/climate-and-natural-catastrophe-risk/expertise-publication-economics-of-climate-change.html

TOLBA, Mostafa – The Implications of the "Common Concern of Mankind" Concept in Global Environmental Issues. *Revista IIDH*, vol. 13 (1991), pp. 237-246.

UNITED NATIONS – *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) – *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window*, 2022. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCC) – *Paris Agreement*, COP21, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ parisagreement_publication.pdf

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) – "Request for the inclusion of an additional item in the agenda of the 43rd session. Declaration proclaiming climate as part of the common heritage of mankind. Letter dated 9 September 1988 from the Permanent Representative of Malta to the United Nations addressed to the Secretary-General", UN Doc. A/43/241, 12 September 1988. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/46039

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA) – "Conservation of climate as part of the common heritage of mankind: report of the 2nd Committee", 43rd session (1988-1989), UN Doc. A/43/905, 30 November 1988. [Consultado em 13 jun. 2024]. Disponível em: https:// digitallibrary.un.org/record/52649?ln=en&v=pdf

VOGLER, John – The Global Commons: A Regime Analysis. 2.a ed. Chichester: Wiley, 1995.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _6

A farmácia e o medicamento de uso humano em Portugal nos últimos 40 anos: influências da adesão à União Europeia

Pharmacy and medicine for human use in Portugal over the last 40 years: influence of accession to the European Union

João Rui Pita
Professor da Faculdade de Farmácia
Investigador do CEIS20 – Universidade de Coimbra
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2851-337X

Resumo

Neste artigo o autor dá a conhecer algumas das principais modificações estruturais que se verificaram em Portugal na farmácia e no medicamento após a integração na União Europeia, em 1986. Em 2024 passam, *grosso modo*, quase quatro décadas sobre a integração de Portugal na Europa da farmácia e do medicamento. O autor refere e analisa criticamente algumas das principais modificações registadas nos últimos 40 anos e a influência que a adesão de Portugal à União Europeia teve na farmácia e no medicamento em Portugal.

Palavras-chave: farmácia; medicamentos; legislação; Portugal; União Europeia.

Abstract

In this paper, the author presents some of the main structural changes that took place in Portugal in pharmacy and medicines after joining the European Union in 1986. In 2024, it will be almost four decades since Portugal's integration into the European pharmacy and medicine sector. The author critically analyzes some of the main changes that have occurred over the last 40 years and the influence that Portugal's accession to the European Union has had on pharmacy and medicines in Portugal.

Keywords: pharmacy; medicines; law; Portugal; European Union.

1. Introdução

A entrada de Portugal na União Europeia[61], trouxe modificações profundas no plano da farmácia e do medicamento. As modificações que se operaram refletem não somente as alterações no plano sociopolítico, mas também nos planos científico e tecnológico. No dizer de José Luís Valverde, os objetivos da Europa comunitária eram "proporcionar à Europa uma estrutura económica e política em consonância com as suas responsabilidades, recursos e civilização", acrescentando depois que era fundamental "estabelecer instituições que constituam a base da unidade europeia"[62]. A criação de estruturas no âmbito farmacêutico concretizou-se, a título de exemplo, com a Agência Europeia de Medicamentos – EMA (em língua inglesa, European Medicines Agency), anteriormente designada por EMEA, uma agência reguladora relativa aos medicamentos criada em 1995. A EMA tem representantes de cada um dos países europeus, fazendo-se Portugal representar através do INFARMED – Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento, I.P., criado em 1993 (Decreto-Lei n.º 10/93, de 15 de janeiro e Decreto-Lei n.º 353/93, de 7 de outubro). Com alguns ajustamentos organizacionais entre 1993 e 2007, esta instituição sofreu, através do Decreto-Lei n.º 269/2007, de 26 de julho, uma reorganização em 2007, tendo em consideração três tópicos fundamentais que serviram de fundo a esta nova estruturação, de acordo com o preâmbulo da legislação: "ambiente nacional e comunitário, necessidade de dotar este instituto com uma orgânica e com instrumentos que lhe permitam regular e supervisionar os sectores dos medicamentos e dos produtos de saúde de acordo com os mais elevados padrões de garantia da saúde pública e, não menos importante, propiciar uma gestão ainda mais eficiente do funcionamento do instituto". Em 2007, passou a designar-se por INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.

Já em artigo oportuno, em 2010, intitulado "A farmácia e o medicamento em Portugal nos últimos 25 anos"[63] demos a conhecer em traços muito gerais algumas das principais alterações que nos últimos anos se haviam operado na problemática da farmácia e do medicamento, *grosso modo*, nos primeiros 25 anos de adesão de Portugal à União Europeia. A nossa investigação sobre a história recente da farmácia

[61] Embora a entrada em vigor do Tratado de Adesão à Comunidade Económica Europeia-CEE tenha sido em 1 de janeiro de 1986 e a transformação da CEE em União Europeia se tenha verificado com a entrada em vigor do denominado Tratado de Maastricht em 1 de novembro de 1993, designamos genericamente a instituição europeia como União Europeia.

[62] VALVERDE, José Luís – *Europa: una idea en marcha*. Granada: Ediciones del Parlamento Europeo, 1994, pp. 109-110.

[63] Referimo-nos ao artigo seguinte: PITA, João Rui – A farmácia e o medicamento em Portugal nos últimos 25 anos. *Debater a Europa*, n.º 2-3 (2010), pp. 38-55. Este estudo serviu, parcialmente, de base ao presente artigo que acrescentámos com novos dados sobretudo correspondentes aos últimos 15 anos.

e do medicamento em Portugal continua a ser um denominador comum da nossa pesquisa, com cruzamentos com as problemáticas ética, deontológica e outras como, por exemplo, a questão da educação para a saúde, que hoje constitui um tema relevante na nossa sociedade e facilmente relacionável com os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tal como há cerca de 15 anos lembrámos, a atividade farmacêutica congrega diversas áreas de atuação profissional entretanto alargadas pela Ordem dos Farmacêuticos. A cada um dos setores das áreas farmacêuticas correspondem áreas de exercício profissional com as suas especificidades científicas, técnicas e tecnológicas, económicas, sociais, entre outras. Além destas áreas mais internas da atividade farmacêutica, áreas em que o farmacêutico trabalha como especialista do medicamento e agente de saúde pública, existem outras áreas de exercício para as quais o farmacêutico tem formação para o seu desempenho e que, nos últimos anos, se mostram áreas de interesse capital no exercício da profissão, no valor social da profissão e como contributo importante para a sociedade.

Noutros setores relacionados fora da farmácia e do medicamento existem, também, farmacêuticos que desenvolvem a sua atividade profissional, não como farmacêuticos, mas como profissionais de outros setores. A gestão de empresas é um exemplo desta realidade.

Neste artigo o autor dá a conhecer algumas das principais modificações estruturais que se verificaram em Portugal na farmácia e no medicamento após a integração na União Europeia, em 1986, do ponto de vista legislativo e regulamentar. Algumas resultam da adoção para o direito português de diretivas comunitárias. Outras têm que ver sobretudo com as alterações contextuais que se foram verificando, tanto no plano político, como económico e social.

Em 2024 passam quase quatro décadas sobre a integração de Portugal na Europa da farmácia e do medicamento. O autor refere algumas das principais modificações registadas no campo da farmácia e do medicamento, em geral, e a influência que a adesão de Portugal à União Europeia teve na farmácia e no medicamento em Portugal. Outras áreas como os medicamentos de uso veterinário e produtos de saúde, a saber, dispositivos médicos e cosméticos, áreas onde são por demais evidentes as influências europeias, não são contemplados neste artigo, sendo cada um deles matéria relevante para artigo futuro.

2. Alterações no plano institucional

2.1. As farmácias de oficina ou comunitárias

Até à entrada de Portugal na União Europeia em 1986, o regime jurídico de propriedade de farmácia e a regulamentação do exercício da atividade farmacêutica

estavam estabelecidos por dois diplomas fundamentais: a Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965 e pelo Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de agosto de 1968. Ambos os diplomas são provenientes das medidas normalizadoras da farmácia portuguesa dos anos 60, isto é, de medidas normalizadoras decorrentes das preocupações sociais e assistenciais do Estado Novo e têm que ser analisados sob este contexto. São dois documentos que do ponto de vista jurídico se encontram muito bem construídos e que do ponto de vista farmacêutico e sanitário estão muito bem estruturados e muito completos. Ambos abordam com pormenor o exercício da profissão farmacêutica e a farmácia, isto é, a farmácia de oficina enquanto instituição.

A Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, é vulgarmente designada por lei da propriedade da farmácia. Este diploma reforçou o que estava disposto desde os anos 30 da reserva de propriedade de farmácia para farmacêutico ou sociedade de farmacêuticos (enquanto o fossem), estabeleceu as condições de transmissão e funcionamento das farmácias e sobressai em todo o diploma a condição de interesse público da farmácia e da profissão farmacêutica, conforme se refere desde logo na Base I, parágrafo 1: "É considerada de interesse público, como atividade sanitária, a função de preparar, conservar e distribuir medicamentos ao público". A Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965 é, como referimos, vulgarmente apelidada de lei da propriedade da farmácia, mas oficialmente esta lei é a que "promulga as bases para o exercício da actividade farmacêutica". Porém, reporta-se quase exclusivamente à farmácia, farmácia de oficina enquanto instituição. Contudo, devem acrescentar-se alguns pontos, a nosso ver, relevantes, que se inscrevem logo na Base I e que se podem assumir como pano de fundo de todo o diploma: desde logo, como referimos, o considerar-se de interesse público como atividade sanitária "a função de preparar, conservar e distribuir medicamentos ao público"; depois a reserva para os farmacêuticos destas funções; de seguida, assume-se a profissão farmacêutica como profissão liberal no que respeitasse à "preparação de produtos manipulados e à verificação da qualidade e dose tóxica dos produtos fornecidos, manipulados ou não". Ao farmacêutico, proprietário ou sócio de sociedade de farmacêuticos, competia assumir a direção técnica da farmácia, em exclusividade.

O Decreto-Lei de 1968 é um diploma de enorme complexidade, mas simultaneamente muito claro e objetivo no que respeita ao exercício da atividade farmacêutica no seu geral e da farmácia de oficina em particular. Eram objetivos deste diploma regular o exercício da atividade farmacêutica em Portugal e com ele foram revogados os Decretos n.º 9431, de 16 de fevereiro de 1924, n.º 13470, de 12 de abril de 1927, e n.º 17636, de 19 de novembro de 1929, e os Decretos-Leis n.º 23422, de 29 de dezembro de 1933, e n.º 43 724, de 7 de junho de 1961. No diploma de 1968, com o intuito regulamentar, refere-se que "compete aos farmacêuticos a função de preparar, conservar e distribuir medicamentos ao público, de acordo com o regime

próprio das farmácias, dos laboratórios de produtos farmacêuticos, dos armazéns destinados aos mesmos produtos, dos serviços especializados do Estado e dos serviços farmacêuticos hospitalares" (Art.º 1, § 1). Ou seja, este diploma regulamentava o exercício da profissão farmacêutica nas diversas instituições farmacêuticas, salvaguardando-se a farmácia hospitalar, que em 1962 havia tido o regime jurídico específico. Na legislação de 1968, regulamenta-se o exercício profissional farmacêutico em farmácia, aludindo-se também aos armazéns de comércio grossista e às indústrias farmacêuticas. A designação vulgar oficial das farmácias é, justamente, farmácia, não havendo qualquer outro vocábulo junto como oficina ou comunitária, e as indústrias farmacêuticas são designadas por laboratórios de produtos farmacêuticos e os armazéns grossistas de medicamentos por estabelecimentos destinados ao comércio por grosso de medicamentos e de substâncias medicamentosas. As farmácias, seu funcionamento e regulamentação do exercício farmacêutico eram as áreas que consumiam mais texto no diploma, sendo abordados aspetos como abertura, transmissão, direção técnica e funcionamento. Também se deve sublinhar que o Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de agosto de 1968, inseriu no seu articulado o primeiro código deontológico dos farmacêuticos portugueses, vincando-se a condição do farmacêutico enquanto profissional liberal. Este diploma, enquanto esteve em vigor, foi sujeito a várias alterações em vários dos seus artigos. As alterações que se sucederam tiveram que ver, essencialmente, com as modificações de cariz técnico e científico que se vinham operando no setor da farmácia e do medicamento e não tanto com a doutrina em si encerrada.

Após 1985, isto é, após a adesão de Portugal à União Europeia, este Decreto-Lei de 1968 foi sujeito a algumas modificações e a farmácia de oficina ficava sujeita a eventuais novos desafios provenientes ou em consequência da adesão à União Europeia. Não queremos dizer que as alterações tinham que ver com a transposição para o direito português de diretivas comunitárias. O que queremos dizer é que, no caso da farmácia de oficina, as mudanças operadas tiveram que ver com a modernização do setor farmacêutico em Portugal, com as alterações políticas e sociais que entretanto se operavam na Europa do Sul. A não modernização do setor farmacêutico, dizia-se no preâmbulo, iria aumentar as diferenças que separavam a Europa do Sul da Europa do Norte. Nos anos 80 dá-se a alteração do processo de abertura de novas farmácias de oficina. Não estava em causa o regime de propriedade, que continuava a reserva de propriedade para farmacêutico, mas foi alterado o regime de abertura e instalação. O tradicional regime de vontade e iniciativa próprias para a abertura de uma nova farmácia deu lugar à abertura por concurso, sendo estabelecidos critérios para as classificações dos candidatos concorrentes. Ainda em 1999, assinalam-se algumas outras modificações relevantes na abertura e instalação de novas farmácias (sobre estas matérias podem ser analisadas, por exemplo, as Portarias n.º 806/87, de 22 de setembro; n.º 513/92, de 22 de junho; n.º 325/97, de 13 de maio; n.º 936-A/99, de 22 de outubro).

Foram várias as alterações operadas no exercício profissional farmacêutico que levaram à revogação do diploma de 1968. Não foram meras alterações do diploma. Os seus reflexos na prática profissional fizeram-se sentir. Entre elas, refiram-se, por exemplo, a questão da direção técnica das farmácias, que foi fortalecida com o surgimento da figura do farmacêutico-adjunto, entretanto desaparecida em 2007 (Decreto-Lei n.º 214/90, de 28 de junho), embora a regulamentação do número de farmacêuticos-adjuntos por farmácia nunca tenha vindo a ser promulgada. O Decreto--Lei n.º 10/88, de 15 de janeiro, alterou vários dos tópicos relacionados com a direção técnica e responsabilidade das empresas produtoras, grossistas, importadoras e exportadoras de especialidades farmacêuticas para uso humano e também para uso veterinário e de outros produtos farmacêuticos, reforçando-se que todas elas têm que exercer a sua atividade com um diretor-técnico que, de uma "forma efetiva e permanente", assuma a direção técnica da instituição. No caso de se tratar de uma empresa produtora, o diretor-técnico seria obrigatoriamente um farmacêutico com o título de especialista em indústria farmacêutica passado pela Ordem dos Farmacêuticos. Em 1968 não ficava tão claro que o farmacêutico diretor-técnico destas instituições fosse farmacêutico, embora se fizesse paralelismo entre a direção técnica de farmácias de oficina e a direção técnica dessas instituições.

As exigências em diversos diplomas oficiais relacionadas com a questão da segurança, da qualidade e da eficácia das instituições e dos medicamentos são um pano de fundo de toda a adaptação para Portugal de diretivas comunitárias. No plano da prática profissional, deve sublinhar-se a existência das Boas Práticas de Farmácia em diversas instituições farmacêuticas e também a adoção de um conjunto de procedimentos relacionados com o trabalho a desenvolver dentro das instituições, sejam farmácias, farmácias hospitalares, indústrias farmacêuticas ou armazéns grossistas, para além de outras instituições onde o farmacêutico pode desempenhar as suas atividades no âmbito da saúde pública.

Em 2007, foram revogados a Lei n.º 2125, atrás referida, e o também mencionado Decreto-Lei n.º 48547. Isto é, os diplomas referentes à propriedade da farmácia e ao exercício profissional farmacêutico. Tratou-se de uma alteração que, ao contrário do que vinha sucedendo, por exemplo no que respeita ao medicamento, desde a adesão de Portugal à União Europeia, não transpôs para o Direito português diretivas comunitárias. O regime de propriedade e direção técnica de farmácia reservado a farmacêuticos foi alterado passando, através do Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto, e legislação conexa, a ser permitido a não farmacêuticos acederem à propriedade da farmácia. Trata-se, a nosso ver, de uma legislação muito discutível, da qual já por diversas vezes discordámos, entre outras razões por, em nosso entender, nada beneficiar o serviço público à população. A legislação conexa ao diploma atrás referido de 2007 tem constituído matéria para estudo e análise muito interessantes. Desde logo,

os designados "serviços farmacêuticos", que constituíram um forte desafio às farmácias e aos farmacêuticos. Mas, também, os discutíveis diplomas da venda de medicamentos à distância, bem como a transferência de farmácias. A venda de medicamentos à distância não foi sujeita a discussão oportuna. A seu tempo referimos que se trata de um diploma deficientemente estruturado, muito vago nos detalhes que eram exigíveis, que fez transparecer, no mínimo, um desconhecimento da realidade farmacêutica por parte do legislador e, na sua globalidade, pode fazer perigar a saúde pública. De resto, a venda de medicamentos à distância constitui hoje, a nível global, um grave problema de saúde privada e pública que merece a atenção das autoridades de saúde internacionais e que se relaciona com muitas questões como, por exemplo, a da contrafação de medicamentos. Voltando ao diploma de 2007, o texto oficial que disciplina a transferência de farmácias proporcionou a deslocação das farmácias de oficina dentro do mesmo concelho sem outro tipo de balizas efetivas. Isso facilitou a mudança de local de farmácia, ficando as localidades mais pequenas esvaziadas de assistência farmacêutica. Tratou-se, a nosso ver, de um grave retrocesso no serviço público à população e da assistência farmacêutica e que beneficiou os utentes dos meios de maior dimensão, desprezando a população de regiões mais interiores. A verificação desta situação levou, posteriormente, a algumas alterações na regulação das transferências de farmácias, como através da Lei n.º 26/2011, de 16 de junho, da Portaria n.º 352/2012, de 30 de outubro, e mais recentemente através do Decreto-Lei n.º 128/2023, de 26 de dezembro, que objetivam assegurar a manutenção de uma rede nacional de farmácias através do envolvimento das Câmaras Municipais no eventual processo de transferência de farmácias dado o seu conhecimento no terreno sobre estas instituições.

Em Portugal, o número de farmácias aumentou dos anos 80 do século XX até hoje. Em 1976, eram 1989; segundo o INFARMED, em 2022, chegavam a 2803.

2.2. A dispensa de medicamentos fora das farmácias

A alteração que se operou na venda de medicamentos ao público foi a possibilidade de medicamentos não sujeitos a receita médica serem comercializados fora das farmácias. O Decreto-Lei n.º 134/2005, de 16 de agosto, e diplomas conexos (Portaria n.º 827/2005, de 14 de setembro; Decreto-Lei n.º 238/2007, de 19 de junho; Deliberação n.º 1706/2005, de 7 de dezembro) tratam desta matéria. Os estabelecimentos, autorizados pelo INFARMED, podem ser propriedade de pessoas singulares ou sociedades comerciais e a responsabilidade destes estabelecimentos é de um farmacêutico ou de um técnico de farmácia, não sendo necessária qualquer habilitação ou formação para os outros trabalhadores. O responsável técnico pode ter à sua guarda cinco estabelecimentos, desde que a distância entre os mais afastados não seja

superior a cinquenta quilómetros. Os medicamentos não sujeitos a receita médica comparticipados podem, igualmente, ser vendidos nestes estabelecimentos, perdendo neste caso a comparticipação. A nosso ver, também muito há a explorar do ponto de vista da análise dos textos oficiais e do seu impacto na realidade farmacêutica. Tal como está concebida a lei, trata-se, para nós, de outro retrocesso no sistema farmacêutico existente e que pouco ou nada beneficia a saúde privada e pública. Embora a legislação relativa a estes estabelecimentos não resulte de uma transposição para o direito português de diretivas comunitárias, o certo é que no texto introdutório se refere que a venda de medicamentos não sujeitos a receita médica fora das farmácias acompanhava uma "tendência internacional de alargar os pontos de venda deste tipo de medicamentos, tendo já sido adotada" dizia-se no mesmo diploma, "em 11 países europeus". Em nosso entender estava em causa a segurança da utilização do medicamento. Em legislação posterior, a nosso ver, a verificação de que há perigosidade na venda de medicamentos fora das farmácias está patente numa correção que foi realizada, ao determinar-se que há medicamentos não sujeitos a receita médica de dispensa exclusiva em farmácias, tendo sido determinados os procedimentos para a alteração ou para a atribuição da classificação quanto à sua dispensa conforme os medicamentos não sujeitos no n.º 3 do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, republicado pelo Decreto-Lei n.º 128/2013.

2.3. A farmácia hospitalar

O regime jurídico da farmácia hospitalar em moldes contemporâneos foi instituído pelo Decreto n.º 44204, de 2 de fevereiro de 1962, que ainda não foi revogado. Trata-se de um diploma cuja filosofia se articula com os diplomas que regulavam e definiam as balizas jurídicas da farmácia de oficina. Hoje é um diploma bem marcado pelo tempo. Um diploma com mais de meio século de existência num setor que tem passado por mudanças profundas. Este diploma, a nosso ver, aspira a ser revogado. Nesse texto define-se farmácia hospitalar sendo "o conjunto de actividades farmacêuticas exercidas em organismos hospitalares ou serviços a eles ligados para colaborar nas funções de assistência que pertencem a esses organismos e serviços e promover a acção de investigação científica e de ensino que lhes couber" (Artigo 1.º). Nesse mesmo Decreto de 1962, foi estabelecida a autonomia técnica dos serviços farmacêuticos, tendo sido criada a carreira farmacêutica hospitalar, entretanto desaparecida, bem como o internato farmacêutico, de acordo com o mesmo diploma destinado "ao aperfeiçoamento pós-universitário dos licenciados em farmácia e início da sua carreira hospitalar". Deve referir-se que, num passado recente, os Decretos-Leis n.º 108/2017, de 30 de agosto, e n.º 109/2017, com a mesma data, estabeleceram o regime de carreira farmacêutica e da carreira especial farmacêutica e o Decreto-Lei n.º 6/2020, de 24 de

fevereiro, definiu o regime jurídico para a atribuição do título de especialista na carreira farmacêutica e na carreira especial farmacêutica. O processo para a obtenção do grau de especialista é designado por residência farmacêutica.

Os avanços operados no setor farmacêutico levaram a que em 1999 (Decreto-Lei n.º 501/99, de 19 de novembro) a área de atividade do farmacêutico hospitalar fosse alargada para o domínio da radiofarmácia. Atualmente as principais funções do farmacêutico hospitalar em Portugal são: a organização e gestão; distribuição e informação; farmacotecnia; controlo de qualidade; farmacovigilância; ensaios clínicos em meio hospitalar; farmacocinética; radiofarmácia; acompanhamento farmacêutico. Deve sublinhar-se que estas funções não se encontravam todas indicadas no Decreto de 1962, tendo sido alargada a sua atividade em função das novas realidades sociais, económicas, técnicas e científicas atualmente existentes. A dimensão dos serviços farmacêuticos está de acordo com a dimensão dos hospitais onde se encontram instalados e de acordo com a natureza dos hospitais, que podem ser do Estado ou de instituições privadas.

2.4. Farmácias de dispensa de medicamentos ao público nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde

Não devem ser confundidos os serviços farmacêuticos dos hospitais e as farmácias de oficina com as designadas farmácias de dispensa de medicamentos ao público nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde. O regime de instalação destas farmácias surgiu em 2006, através do Decreto-Lei n.º 235/2006, de 6 de dezembro, que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 241/2009, de 16 de setembro. De acordo com o preâmbulo deste diploma, era justificável a existência daquele tipo de farmácias devido ao "interesse manifestado por diversos hospitais com serviços de urgência na abertura deste serviço público concessionado" e que tinha por objetivo, de acordo com o diploma de 2009, "a necessidade de assegurar a continuidade no fornecimento ininterrupto de medicamentos, bem como o estabelecimento de regras mais eficazes na defesa do interesse público".

Sem querermos pormenorizar este ponto, deve dizer-se, de modo muito sumário, que a atribuição destas farmácias era feita por concurso público de acordo com um preceituado inscrito na lei. Em devido tempo, em artigo referido publicado em 2010 nesta mesma revista, tivemos oportunidade de inscrever que muito haveria a analisar sobre aquele normativo legal. Referimos inclusive que estava ainda por avaliar o impacto efetivo daqueles estabelecimentos na melhoria da saúde pública e do bem-estar da população. As condições de funcionamento desses estabelecimentos, como havíamos previsto, não representaram uma mais-valia para a população nem para o setor farmacêutico. Os estudos que realizámos em história da farmácia mostraram

que a exploração de farmácias particulares em hospitais públicos, embora com outros contextos, não foi viável e as condições em que estes hospitais iriam funcionar tornavam o processo ainda mais inviável. Tratou-se de um fim por nós anunciado.

Conforme seria de esperar, o mesmo diploma, o Decreto-Lei n.º 241/2009, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 75/2016, de 8 de novembro. Com este diploma, concluía-se aquilo que por nós era previsível desde a entrada em funcionamento do regime referido. De acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2016, no seu preâmbulo, "uma vez que fruto da experiência relativa à instalação e funcionamento de farmácias de dispensa de medicamentos ao público nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde se constata que os princípios do interesse público e da acessibilidade que presidiram à implementação deste regime não se demonstraram", adiantando-se ainda mais que "uma vez que se encontra devidamente assegurada a acessibilidade dos utentes aos medicamentos através da rede de farmácias comunitárias existentes com a adequada cobertura de serviços de turnos existente (…) justifica-se proceder à revogação do Decreto-Lei n.º 241/2009, de 16 de setembro".

2.5. Armazéns de medicamentos: a distribuição por grosso de medicamentos

Atualmente existem em Portugal diversos armazéns grossistas de medicamentos, com diferentes regimes de propriedade. Regime de cooperativas, propriedade de empresas multinacionais, alguns são empresas nacionais. Em 1998, existiam em Portugal 310 armazéns de medicamentos, independentemente da sua dimensão; em 2022, existiam 385 estabelecimentos deste tipo. Trata-se de um setor que passou por uma modernização profunda nos últimos anos. Atualmente é preferida a designação de distribuição farmacêutica ao regime de distribuição a partir dos armazéns grossistas de medicamentos. Este é um setor relevante no circuito do medicamento que garante o acesso aos medicamentos e produtos de saúde às farmácias e outras unidades de saúde em tempo adequado, em benefício do utente. As modificações que se operaram foram não só no plano institucional como nos planos técnico e científico. Os critérios de funcionamento de instalações apropriadas e de direção técnica de farmacêutico, bem como as exigências impostas pelas Boas Práticas de distribuição grossista, atualizaram e modernizaram um setor que se encontra em expansão, o que se deve em parte à receção de multinacionais de distribuição grossista e às repercussões operadas no regime jurídico dos medicamentos que resultam da adaptação para Portugal de diretivas comunitárias. O regime jurídico de abertura e de funcionamento dos armazéns grossistas encontra-se inscrito no Estatuto do Medicamento, o Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, que revogou o regime jurídico dos armazéns grossistas de medicamentos através do Decreto-Lei n.º 135/95, de 9 de junho, este também resultado de uma transposição para o direito português de diretiva comunitária e que revogou o que

nesta matéria constava no Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de agosto de 1968. O Decreto-Lei n.º 176/2006 designava a Secção IV por "Distribuição por grosso", passando na sua versão atual a designar-se por "Distribuição por grosso e intermediação de medicamentos". O Decreto-Lei n.º 112/2019, de 16 de agosto, alterou alguns dos artigos respeitantes à distribuição grossista de medicamentos e aditou alguns artigos onde sobressai o distribuidor no mercado nacional, o operador logístico, o registo de distribuição por grosso por titulares de autorização de introdução no mercado e a designada distribuição paralela. As Boas Práticas de distribuição grossista de medicamentos de uso humano e medicamentos veterinários ficaram reguladas pela Portaria n.º 348/98, de 15 de junho, que transpôs diretiva comunitária e que foi revogada pela Portaria n.º 181/2015, de 5 de junho.

3. O medicamento de uso humano produzido industrialmente

No que respeita especificamente ao medicamento, a entrada de Portugal na União Europeia foi decisiva para as alterações que se verificaram nesta problemática. O primeiro diploma oficial depois de 1986 que estruturou e regulou de um modo global o medicamento, tendo por base as orientações europeias, foi o Decreto-Lei n.º 72/91, de 8 de fevereiro. Foi vulgarmente designado por "Estatuto do Medicamento". Este diploma veio revogar legislação dispersa que ainda vigorava, entre os quais, entre os mais antigos, o histórico Decreto n.º 19331, de 10 de fevereiro de 1931, o famoso Decreto n.º 41448, de 18 de dezembro de 1957, e vários artigos do Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de agosto de 1968. Dizia respeito, unicamente, aos medicamentos produzidos industrialmente. Com a sua publicação, em 1991, iniciou-se "uma nova era no setor farmacêutico, designadamente no domínio da introdução no mercado, controlo de qualidade e fabrico de medicamentos de uso humano", conforme se pode ler no preâmbulo do referido diploma. O Decreto-Lei n.º 72/91 veio revogar a legislação existente, alguma dela proveniente dos anos 30 e que se mostrava inadequada aos progressos sociais, económicos, técnicos e científicos. Este diploma veio transpor para o direito nacional diversas diretivas comunitárias. De acordo com o legislador, estava em causa reunir num único diploma os diversos textos oficiais que se encontravam dispersos e modernizar a problemática do medicamento. Era imperativo modernizar o sistema do medicamento, desde a introdução no mercado até à comercialização, tendo como pano de fundo questões como a qualidade, a eficácia e a segurança dos medicamentos, três tópicos que se tornaram recorrentes na legislação e regulamentação farmacêutica após a entrada de Portugal na União Europeia. No Decreto-Lei n.º 72/91, houve inovações em diversas áreas do medicamento. Desde logo, nos processos nacionais de autorização de introdução no mercado – AIM, que passaram a ser sujeitos a regras de muito maior rigor científico. Também os processos multiestados de

autorização de introdução no mercado de novos medicamentos vieram tornar possível requerer em simultâneo essa introdução em diversos Estados da União Europeia. O mesmo diploma aborda igualmente as regras a observar no que diz respeito a medicamentos derivados de sangue e do plasma humano, bem como medicamentos imunológicos e radiofármacos. Também merece ser destacada a alteração que foi feita em termos de rotulagem e ao folheto informativo. Os folhetos informativos surgem-nos muito mais pormenorizados e mais voltados para o aconselhamento ao utente, em certas circunstâncias como se fosse um processo de consentimento informado. Basta comparar, por exemplo, folhetos antes e depois da introdução do diploma de 1991 para nos apercebermos das alterações feitas a este nível. A publicidade foi outro dos tópicos profundamente alterados pelo Decreto-Lei de 1991. As inovações a nível da legislação da publicidade a medicamentos foram profundas, remetendo-se para o obsoleto o que se inscrevia em 1968. A consistência, pormenor e alcance da legislação da publicidade a medicamentos foi, pela primeira vez, conseguida com este diploma de 1991. Se compararmos o regime de publicidade ao medicamento com o que se encontrava em vigor até à data, verificamos que as alterações são profundas e marcam uma nova etapa na publicidade aos medicamentos a nível legislativo. O que está em causa é a regulação da publicidade e o modo como é feita, tanto para medicamentos sujeitos a receita médica obrigatória como para medicamentos não sujeitos a receita médica. Com o diploma de 1991 estava em causa, também, a defesa da saúde, a sua proteção e a satisfação das necessidades da população e a racionalização do consumo dos medicamentos.

O Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, revogou o Decreto-Lei n.º 72/91, de 8 de fevereiro. Este novo Estatuto do Medicamento tentou introduzir alterações significativas no setor do medicamento transpondo para o direito português novas diretivas comunitárias, designadamente no fabrico, controlo da qualidade, segurança e eficácia, introdução no mercado e comercialização dos medicamentos para uso humano. Não estava em causa a coerência do diploma de 1991. O que estava em causa para o legislador era que se tornava urgente revisitar o diploma de 1991 e as alterações que tinham sido instituídas. Na verdade, o progresso das ciências e das técnicas, bem como os avanços operados no setor da regulação do mercado do medicamento, das políticas de saúde e do medicamento, etc., necessitavam de leis e regulamentos atuais. Era necessário adaptar a legislação nacional às normas orientadoras da União Europeia. Desse modo, o diploma de 2006, ao transpor para o direito português diretivas comunitárias, uniformizou também um conjunto de legislação dispersa que gradualmente havia revogado o diploma de 1991. Por outro lado, foram incluídas referências no Estatuto do Medicamento a áreas relacionadas com o medicamento e sobre as quais já havia legislação, como era o caso da Lei dos Ensaios Clínicos (veja-se, por exemplo, a Lei n.º 46/2004, de 19 de agosto, que procedeu à revisão

da legislação nacional aplicável aos ensaios clínicos de medicamentos de uso humano e de medicamentos experimentais, transpondo para o direito nacional a Diretiva n.º 2001/20/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril, relativa à aplicação das boas práticas clínicas dos ensaios clínicos de medicamentos de uso humano) e os diplomas sobre os preços e comparticipações dos medicamentos. Ainda sobre a investigação clínica deve mencionar-se que a Lei referida n.º 46/2004 foi revogada pela Lei n.º 21/2014, de 16 de abril, que aprovou a lei da investigação clínica, resultante também esta lei da transposição de diretivas comunitárias, e que tem como objeto, como se inscreve no artigo 1.º, regular "a investigação clínica, considerada como todo o estudo sistemático destinado a descobrir ou a verificar a distribuição ou o efeito de fatores de saúde, de estados ou resultados em saúde, de processos de saúde ou de doença, do desempenho e, ou, segurança de intervenções ou da prestação de cuidados de saúde".

O Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, introduziu alterações no que respeita à autorização de introdução de medicamentos no mercado. Assim, o diploma de 2006, aos procedimentos nacional, de reconhecimento mútuo e centralizado, já incluídos na legislação, adicionou o procedimento descentralizado; com este procedimento, uma instituição pode realizar em vários Estados-Membros, simultaneamente, um pedido de autorização de introdução no mercado. O diploma de 2006 também alterou de forma profunda a renovação das autorizações de introdução no mercado. A renovação obrigatória por quinquénio deu lugar ao "princípio da renovação única e por período ilimitado" conforme se inscreve no diploma, exceto se por razões de segurança, de farmacovigilância, for imposta uma situação diferente. O Decreto-Lei de 2006 inscreve ainda algumas novidades na vertente da importação e exportação de medicamentos, como foi o caso das importações paralelas de medicamentos, dos regimes de exceção, estando facilitado o processo de utilização especial de medicamentos e de aquisição direta. Entre outras renovações estabelecidas pelo diploma de 2006 sublinhem-se, ainda, a maior consistência dada à rotulagem e ao folheto informativo, na tentativa de ir mais diretamente ao encontro do interesse dos consumidores. Também no caso da publicidade foram melhorados alguns aspetos específicos, bem como noutros tópicos como a prescrição de medicamentos por via eletrónica. É importante sublinhar-se, ainda, o valor dado aos medicamentos homeopáticos e aos medicamentos tradicionais à base de plantas. Relativamente aos medicamentos homeopáticos é importante salientar que, tratando-se de uma terapêutica não convencional, está incluída na legislação considerada Estatuto do Medicamento. Merece ainda referência a questão dos medicamentos genéricos cuja entrada no mercado foi gradual. Recorde-se que os medicamentos genéricos foram, do ponto de vista jurídico, introduzidos em Portugal através do Decreto-Lei n.º 81/90, de 12 de março, que regulou a produção, autorização de introdução no mercado e

distribuição de medicamentos genéricos, embora a comercialização destes medicamentos se tenha iniciado somente em 1992, mais concretamente a 8 de julho desse ano.

Do ponto de vista institucional, o diploma de 2006 procurou dotar o INFARMED de ferramentas mais capazes para ter uma ação mais ativa no plano da fiscalização relativamente ao cumprimento da legislação em vigor e no vetor do aconselhamento científico da indústria farmacêutica em Portugal, tendo em conta o contexto europeu. Atualmente, as indústrias farmacêuticas estabelecidas em Portugal são na sua esmagadora maioria de capital estrangeiro, sendo muito reduzido o capital nacional envolvido. Muito haveria a dizer sobre esta condição das indústrias farmacêuticas em Portugal. Este assunto está declaradamente relacionado com o historial do condicionamento industrial em Portugal e sobre a capacidade de inovação das indústrias farmacêuticas portuguesas. Todo este trabalho de inovação relaciona-se facilmente e igualmente com a questão das patentes e as alterações operadas a este nível com a entrada em vigor, em 1996, do Registo de Patentes de Produto em substituição do Registo de Patentes de Processo, que terá declinado vertiginosamente a já pequena quota de mercado de capital nacional existente na indústria farmacêutica no nosso país. De um modo geral, as indústrias farmacêuticas estabelecidas em Portugal dedicam-se à produção e entrada de medicamentos no mercado e são em reduzido número as que investem na investigação ou em atividades de I&D, que são decisivas na conquista de novos mercados e na expansão do produto e das instituições. Deve assinalar-se, contudo, em Portugal, o esforço e o trabalho crescente realizado por diversas indústrias farmacêuticas portuguesas, num passado não muito longínquo, na realização de trabalho de investigação inovador, algumas delas em parceria com instituições universitárias para realizar e desenvolver projetos inovadores. Depois da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, depois União Europeia, questões relacionadas com as boas práticas de fabrico, com a qualidade, segurança e eficácia do medicamento, a informação e publicidade do medicamento, e a sua autorização e introdução no mercado passaram a ser questões de primeira importância, com legislação e regulamentação apropriadas de acordo com os modelos europeus.

Até hoje as alterações ao diploma de 2006 têm sido várias, tal como têm sido diversas as transposições para o direito português de diretivas comunitárias sobre ou relacionadas com o medicamento, sendo já muitas as alterações ao Decreto-Lei n.º 176/2006. Lembramos a Declaração de Retificação n.º 73/2006; o Decreto-Lei n.º 182/2009, de 7 de agosto; o Decreto-Lei n.º 64/2010, de 9 de junho; o Decreto-Lei n.º 106-A/2010, de 1 de outubro; a Lei n.º 25/2011, de 16 de junho; a Lei n.º 62/2011, de 12 de dezembro; a Lei n.º 11/2012, de 8 de março; o Decreto-Lei n.º 20/2013, de 14 de fevereiro; o Decreto-Lei n.º 128/2013, de 5 de setembro; a Declaração de Retificação n.º 47/2013; a Lei n.º 51/2014, de 25 de agosto; o Decreto-Lei n.º 5/2017, de 6 de janeiro; o Decreto-Lei n.º 26/2018, de 24 de

abril; o Decreto-Lei n.º 112/2019, de 16 de agosto; o Decreto-Lei n.º 36/2021, de 19 de maio; Decreto-Lei n.º 128/2023, de 26 de dezembro.

O Decreto-Lei n.º 182/2009 visava simplificar, conforme se inscreve no preâmbulo do decreto "o procedimento de importação paralela de medicamentos em tudo quanto pode ser simplificável, sem que se reduzam os critérios de qualidade, eficácia e segurança que, independentemente do tipo de autorização concedida, sempre estão presentes quando estamos perante medicamentos introduzidos no mercado nacional". O Decreto-Lei n.º 64/2010 transpôs diretiva comunitária e visava matérias relativas a normas e protocolos analíticos, farmacotoxicológicos e clínicos em matéria de ensaios de medicamentos. O Decreto-Lei n.º 106-A pretendeu adotar medidas acrescidas no acesso aos medicamentos, combater a fraude e o abuso na comparticipação de medicamentos e, ainda, medidas de racionalização na política do medicamento no âmbito do Serviço Nacional de Saúde. A Lei n.º 25/2011 veio estabelecer a obrigatoriedade da existência do preço de venda ao público na rotulagem dos medicamentos. A Lei n.º 62/2011 criou, de acordo com o mesmo diploma, "um regime de composição dos litígios emergentes de direitos de propriedade industrial quando estejam em causa medicamentos de referência e medicamentos genéricos". A Lei n.º 11/2012, "estabeleceu novas regras de prescrição e dispensa de medicamentos". O Decreto-Lei n.º 20/2013 transpôs para o ordenamento jurídico nacional diretiva que alterou matérias relativas à farmacovigilância. O Decreto-Lei n.º 128/2013 procedeu a nova alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2006 e ao Decreto-Lei n.º 307/2007 que estabeleceu o regime jurídico das farmácias de oficina, transpondo diretivas comunitárias; sobressai deste diploma de 2013 a problemática da criação de uma subcategoria de medicamentos não sujeitos a receita médica mas de dispensa obrigatória em farmácia atendendo às condições de segurança necessárias e às suas indicações terapêuticas, sendo necessária a intervenção do farmacêutico na sua cedência. O Decreto-Lei n.º 5/2017 aprovou princípios gerais da publicidade a medicamentos e dispositivos médicos. O Decreto-Lei n.º 26/2018, ao transpor diretiva comunitária, reporta-se aos princípios e diretrizes das boas práticas de fabrico de medicamentos para uso humano. No Decreto-Lei n.º 112/2019 registamos as alterações realizadas ao nível da distribuição grossista de medicamentos, bem como os aditamentos feitos nesta matéria pelo referido diploma. O Decreto-Lei n.º 36/2021, conforme resumo do mesmo diploma, "proíbe a publicidade aos descontos no preço dos medicamentos cuja publicidade se encontra proibida". O Decreto-Lei n.º 128/2023, além de alterar sobretudo alguns artigos concernentes ao regime jurídico da transferência de farmácias, aditou um artigo ao Decreto-Lei n.º 176/2006, referente à disponibilização pública de informação sobre o preço dos medicamentos.

4. Os medicamentos manipulados de uso humano

Em 2004, assinale-se a promulgação de um conjunto variado de diplomas concernentes à preparação de medicamentos manipulados que vieram aumentar o sentimento de segurança, eficácia e qualidade do medicamento manipulado, revalorizando-o e tentando dar-lhe o papel relevante que tem dentro da terapêutica medicamentosa. Foi o caso do Decreto-Lei n.º 95/2004, de 22 de abril, que aprovou o regime jurídico a que devem obedecer a preparação e a dispensa de medicamentos manipulados, e a Portaria n.º 594/2004, de 2 de junho, que aprovou as boas práticas a observar na preparação de medicamentos manipulados em farmácia de oficina e hospitalar; além destes diplomas poderíamos citar, também, alguma outra legislação conexa. Estes diplomas vieram interferir, igualmente, com a condição institucional dos estabelecimentos produtores de manipulados, as farmácias de oficina e os serviços farmacêuticos hospitalares, pois vieram exigir melhores condições dos laboratórios e equipamentos mais atualizados, adequados à produção daquele tipo de medicamentos e um conjunto de procedimentos que visavam aumentar a qualidade, eficácia e segurança dos medicamentos manipulados. A responsabilização de farmacêuticos e de médicos no que concerne à qualidade, eficácia e segurança constituiu, a nosso ver, um dos pontos mais relevantes da nova legislação, tal como toda a modernização da problemática dos medicamentos manipulados carente, há muitos anos, dessa mesma modernização. Em relação aos dois diplomas referidos foram publicados muitos outros despachos e deliberações sobre assuntos mais específicos relacionados com os medicamentos manipulados tendentes a melhorar a condição do medicamento manipulado a bem da saúde dos utentes. Entre vários, citem-se: o Despacho n.º 4572/2005, de 14 de fevereiro, e o Despacho n.º 18694/2010, de 18 de novembro, sobre a comparticipação dos medicamentos manipulados; a Deliberação n.º 1497/2004, de 7 de dezembro, que define as condições que são exigidas aos fornecedores de matérias-primas para a prescrição e a preparação de medicamentos manipulados; a Deliberação n.º 1500/ /2004, de 7 de dezembro, que estabelece a lista de equipamento mínimo que obrigatoriamente tem que existir numa farmácia para as operações farmacêuticas de preparação, acondicionamento e controlo de medicamentos manipulados; a Deliberação n.º 1504/2004, de 7 de dezembro, que define os formulários e farmacopeias reconhecidas pelo INFARMED; a Deliberação n.º 1985/2015, de 17 de setembro, relativa a substâncias cuja utilização não é permitida nos medicamentos manipulados.

5. Conclusões

É possível falar-se de um antes e depois da adesão de Portugal à União Europeia em matérias de farmácia e do medicamento. No respeitante ao medicamento, as altera-

ções operadas e que analisámos de modo muito sumário permitem-nos verificar que se acentuou o caráter multinacional do medicamento e das instituições de produção no que respeita à qualidade, eficácia e segurança do medicamento. Foram profundas as modificações operadas ao falarmos da autorização de introdução no mercado de novos medicamentos – AIM, nos medicamentos genéricos, nos preços dos medicamentos, a nível da publicidade, rotulagem e folheto informativo, etc., bem como na vigilância do medicamento, e na própria comercialização e circuito do medicamento. No domínio dos medicamentos manipulados, as alterações foram muito significativas, aumentando-se o rigor da sua preparação, beneficiando-se a sua qualidade e segurança. No plano das instituições de cedência do medicamento, embora as modificações operadas no regime de propriedade de farmácias, bem como de transferências, tenham sido profundas, elas não foram feitas transpondo para o ordenamento jurídico nacional diretivas comunitárias. A alteração do regime jurídico de propriedade de farmácia e o regime de abertura e instalação, tal como foi concebido em 2007, em pouco beneficiou a saúde pública, nem, internamente, a organização farmacêutica. Outras alterações relacionadas com exigências técnicas, tecnológicas e científicas provenientes das inovações externas, as alterações verificadas no setor logístico de distribuição, o aumento da complexidade da informatização do circuito do medicamento, os serviços farmacêuticos, e outros vieram beneficiar o desempenho das farmácias de oficina ou comunitárias, a bem da saúde e bem-estar dos utentes, em benefício da saúde privada e pública.

Bibliografia

AGUIAR, António Hipólito de (Coord.) – *Farmacêuticos 2020. Os desafios da próxima década*. Lisboa: Hollyfar – Marcas e Comunicação, Lda., 2012.

CAVACO, António C. C. – *A construção da Europa do medicamento: um desafio do mercado único*. Lisboa: Ordem dos Farmacêuticos, 1992.

DUARTE, António Groen – A Comissão Técnica dos Novos Medicamentos e o seu papel pioneiro no processo de autorização de medicamentos em Portugal. In DUARTE, António Groen (Coord.) – *INFARMED 15 anos: olhar o passado, projectar o futuro*. Lisboa: INFARMED, 2008, pp. 55-64.

ESTEVA DE SAGRERA, Juan – *Historia de la Farmacia: los medicamentos, la riqueza y el bienestar*. Barcelona: Masson, 2005.

IVO, Rui Santos – A evolução da regulação do medicamento: das primeiras normas do século XX ao actual Estatuto do Medicamento. In DUARTE, António Groen (Coord.) – *INFARMED 15 anos: olhar o passado, projectar o futuro*. Lisboa: INFARMED, 2008, pp. 65-70.

IVO, Rui Santos – O INFARMED no contexto europeu e internacional. In DUARTE, António Groen (Coord.) – *INFARMED 15 anos: olhar o passado, projectar o futuro*. Lisboa: INFARMED, 2008, pp. 119-124.

MARIA, Vasco A. J. – O medicamento genérico: história de um percurso bem sucedido. In DUARTE, António Groen (Coord.) – *INFARMED 15 anos: olhar o passado, projectar o futuro*. Lisboa: INFARMED, 2008, pp. 89-94.

PITA, João Rui – Mutualismo farmacêutico no início do Século XX. Teses apresentadas ao I Congresso Nacional de Farmácia: a defesa da dignidade do farmacêutico e dos valores da profissão. In *Farmacêuticos. O exercício da solidariedade. 20 anos do MONAF – Montepio Nacional da Farmácia*. Lisboa: MONAF, 2005, pp. 34-39.

PITA, João Rui – Evolução ou regressão? As alterações no sector farmacêutico. *Inovação BES*, suplemento do *Diário Económico*, n.º 4258 (9 nov. 2007), 3.

PITA, João Rui – *História da Farmácia*. 3.ª ed. Coimbra: Minerva Coimbra, 2007.

PITA, João Rui – Propriedade de farmácia de oficina em Portugal. A propósito de mitos, erros e preconceitos. *Farmácia Portuguesa*, n.º 30/173 (2008), pp. 32-35.

PITA, João Rui – A propósito da propriedade de Farmácia. Nos 75 anos do Decreto n.º 23.422, de 1933. *Plural Informação*, n.º 1 (2009), pp. 14-19.

PITA, João Rui – Breve história da propriedade de Farmácia de Oficina em Portugal. *Plural Informação*, n.º 2 (2009), pp. 14-21.

PITA, João Rui – A farmácia e o medicamento em Portugal nos últimos 25 anos. *Debater a Europa*, n.º 2-3 (2010), pp. 38-55.

PITA, João Rui; PEREIRA, Ana Leonor – A Europa científica e a farmácia portuguesa na época contemporânea. *Estudos do Século XX*, n.º 2 (2002), pp. 231-265.

SILVA, José Aranda da – Da Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos ao INFARMED. In DUARTE, António Groen (Coord.) – *INFARMED 15 anos: olhar o passado, projectar o futuro*. Lisboa: INFARMED, 2008, pp. 17-22.

SOUSA, Micaela Figueira de; PITA, João Rui; PEREIRA, Ana Leonor – Ciência, técnica e indústria farmacêutica em Portugal: primórdios da regulação dos medicamentos, anos 40-50. In FIOLHAIS, Carlos; SIMÕES, Carlota; MARTINS, Décio (Coords.) – *Congresso Luso-Brasileiro de História das Ciências. Universidade de Coimbra, 26 a 29 de Outubro de 2011. Livro de Actas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, pp. 929-942.

SOUSA, Micaela Figueira de; PITA, João Rui; PEREIRA, Ana Leonor – Farmácia e medicamentos em Portugal em meados do século XX. O papel da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos (1940). *CEM. Cultura, Espaço & Memória*, n.º 5 (2014), pp. 11-26.

SOUSA, Micaela Figueira de; PITA, João Rui; PEREIRA, Ana Leonor – O poder institucional e a regulação do medicamento em Portugal. Da DGAF ao INFARMED (1986-1993). In MALAQUIAS, Isabel *et al.* (Coords.) – *Perspetivas sobre Construir Ciência – Construir o Mundo*. Aveiro: UA Editora, 2015, pp. 149-156.

SOUSA, Micaela Figueira de; PITA, João Rui; PEREIRA, Ana Leonor – 50 anos de legislação farmacêutica na Europa (1965-2015). O caso específico de AIM. *Debater a Europa*, n.º 14 (2016), pp. 73-105.

VALENTE, Isabel Maria Freitas – Portugal e a Europa: aspectos históricos da integração (1948--1986). *Debater a Europa*, n.º 2-3 (2010), pp. 56-63.

VALVERDE, José Luís – *Europa: una idea en marcha*. Granada: Ediciones del Parlamento Europeo, 1994.

NOTA

A legislação referida relativa ao medicamento pode ser consultada em:

www.infarmed.pt/web/infarmed/legislacao/legislacao-farmaceutica-compilada/titulo-iii--medicamentos

A legislação referida relativa ao enquadramento geral da atividade farmacêutica pode ser consultada em:

www.infarmed.pt/web/infarmed/legislacao/legislacao-farmaceutica-compilada/titulo-ii--enquadramento-geral-da-actividade-farmaceutica

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _7

Migrações internacionais e tendências da sua regulação

International migration and trends in its regulation

Andreia Sofia Pinto Oliveira
Escola de Direito da Universidade do Minho
ORCID: Inserir: https://orcid.org/ 0000-0001-9633-1856

Resumo

Neste artigo, procuramos discernir quais são as tendências globais das políticas e dos regimes jurídicos aplicáveis às migrações internacionais. Nele identificamos quatro tendências fundamentais: a dualidade de regimes, que insistem numa distinção cortante entre refugiados e outros migrantes; a fragmentação dos regimes aplicáveis aos estrangeiros numa multiplicidade de estatutos cuja articulação é difícil; a externalização dos controlos migratórios; e o combate a alguns (muito expressivos, em termos numéricos) movimentos migratórios, usando, para o efeito, muitas vezes, a via criminal.

Palavras-chave: imigração; migrações; asilo; refugiados.

Abstract

In this article, we seek to discern the global trends in policies and legal regimes applicable to international migration. We identify four fundamental trends: the duality of regimes, which insist on a sharp distinction between refugees and other migrants; the fragmentation of regimes applicable to foreigners under a multiplicity of statutes that are difficult to navigate; the externalization of migration controls; and the fight against some (very numerically significant) migratory movements, often resorting to criminalization for this purpose.

Keywords: immigration; migrations; asylum; refugees.

Nota prévia

Com o Álvaro Vasconcelos tive o gosto de acompanhar, nos anos de 2015 e 2016, um conjunto de nove conferências na Fundação de Serralves, organizadas com um

objetivo comum: identificar as grandes tendências mundiais e antever o impacto que estas terão no futuro (ou nos futuros, como dizíamos então) de Portugal.

Aprendi, nessa altura, a importância de pensar as tendências. Perante situações complexas, de evolução imprevisível, importa ganhar distância, analisar bem os dados disponíveis e procurar dar-lhes alguma racionalidade, identificando linhas para as quais os dados convergem.

Quando, mais tarde, em 2018, tive de refletir sobre a evolução do Direito das Migrações, recuperei estas ideias[1]. As políticas migratórias são complexas, têm muitas variações, muitas *nuances*, estão em constante mutação, são desafiadas por alterações súbitas, como sucedeu recentemente, a nível mundial, com a pandemia ou, na Europa, com o conflito na Ucrânia. As fronteiras dos Estados sofrem pressões diferentes, em função da sua localização geográfica. Há países e regiões que, pelo seu desenvolvimento e pelo nível de bem-estar alcançado, são mais procuradas do que outras. Além disso, verifica-se, na maioria dos Estados, um movimento pendular de abertura e de fechamento consoante o ciclo político vivido.

Perante a complexidade desta situação, a identificação de grandes tendências pareceu-nos a única via possível para compreender o fenómeno. Identificamos quatro: a persistência da dualidade de regimes; a fragmentação dos estatutos dos migrantes; a externalização dos controlos de fronteiras; e o combate aos movimentos migratórios irregulares.

Todas estas tendências estão interligadas e convivem com contradições, descontinuidades e negações, que podem ser detetadas se mudarmos o ponto de vista ou se tivermos em conta uma realidade mais circunscrita no plano setorial, temporal ou espacial. Ainda assim, cremos que foi útil o exercício. Fica aqui o texto, como homenagem e testemunho de gratidão ao Álvaro, pela generosidade que sempre teve para comigo.

1. Primeira tendência: dualidade de regimes

A primeira tendência que podemos constatar consiste na persistência da dualidade de regimes aplicável aos migrantes.

Olhando as diversas fontes de Direito aplicáveis, verifica-se uma clara distinção entre o Direito dos Refugiados e o Direito aplicável a outros migrantes.

O Direito Internacional, de âmbito mais geral, distingue o quadro jurídico aplicável aos refugiados, que gira em torno da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto de Refugiado, que é, ainda hoje, um texto de referência fundamental,

[1] Fi-lo no âmbito da elaboração do Relatório para a unidade curricular Migrações e Direitos Humanos, elaborado para as provas de agregação, que defendi em 2020, e que, depois, publiquei em *Migrações e Direitos Humanos – Relatório sobre o Programa, o Conteúdo e o Método de Ensino*. Braga: AEDUM, 2021. Voltei ao tema nos *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor João Caupers*. Coimbra: Gestlegal, 2024.

contendo um conjunto de disposições muito importantes relativamente aos deveres dos Estados no que aos refugiados – e apenas a estes – se refere. Em primeiro lugar, a Convenção contém uma definição de refugiado, à volta da qual se criou hoje um largo consenso. No artigo 1A, o refugiado é definido como uma pessoa "que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude do dito receio, não queira pedir a protecção daquele país (…)"[2]. Outro aspeto importante consistiu na proibição do *refoulement* dos refugiados para o(s) país(es) onde alegam ser vítimas de perseguição (artigo 33.º, n.º 1), que lhes garante não poderem ser expulsos "para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas" (artigo 33.º, n.º 1, *in fine*). A Convenção de Genebra procede ao reconhecimento de um estatuto aos refugiados, que consta dos artigos 12.º a 29.º, e proíbe, no artigo 31.º, a perseguição criminal em relação a quem entre ou se encontre ilegalmente num Estado, vindo diretamente do território onde a sua vida ou a sua liberdade estavam ameaçadas.

No que aos outros migrantes diz respeito, a ONU tentou criar um instrumento internacional de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias, mas tal convenção – Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, de 1990 – não teve particular sucesso no processo de ratificação, tendo muitos Estados recusado a vinculação internacional a tal Convenção[3].

No quadro da União Europeia (UE), há também uma divisão clara entre as matérias dos controlos das fronteiras, do asilo e da imigração – como resulta do Capítulo II do Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. No Direito secundário, encontramos instrumentos que tratam da entrada em território da UE e dos controlos fronteiriços, bem como diretivas sobre aspetos particulares da situação

[2] O Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, adicional à Convenção de Genebra, veio eliminar da definição de âmbito subjetivo contida no artigo 1A a referência à restrição temporal acima referida (refugiados *em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951*). Assim, atualmente, cabem na definição de refugiado todos aqueles que receiem com razão ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou das suas opiniões políticas.

[3] Portugal não ratificou a Convenção. Nenhum Estado da União Europeia o fez. Sobre esta, veja-se o importante estudo de MATIAS, Gonçalo Saraiva; MARTINS, Patrícia Fragoso – *A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias: Perspetivas e Paradoxos Nacionais e Internacionais em Matéria de Imigração*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2007. Ver também: MESQUITA, Maria José Rangel – *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspetiva constitucional*. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 102 a 104.

dos imigrantes. À parte, foi criado, através de um conjunto de diretivas e regulamentos, o chamado Sistema Europeu Comum de Asilo.

No Direito nacional, também são dois quadros jurídicos distintos: a lei que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros (Lei 23/2007, de 4 de julho, alterada dez vezes) e a lei do asilo (Lei 27/2008, de 30 de junho, alterada duas vezes). A aplicação de uma e a aplicação da outra excluem-se mutuamente.

Há, pois, uma distinção entre o regime jurídico aplicável a refugiados e o regime aplicável a outros migrantes. Esta distinção é acentuada pela diferença de desenvolvimento, sobretudo ao nível do direito internacional, entre os dois regimes. Verifica-se, quanto aos refugiados, um desenvolvimento mais acentuado do estatuto, do quadro de direitos e deveres que lhes assistem. Não existe igual nível de especificação no que se refere, por exemplo, aos direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias. Existe um desenvolvimento assimétrico do direito internacional geral, que se projeta em regimes diferentes também no plano internacional regional e no plano estadual.

Muito embora nos últimos anos se tenda a acentuar a existência de múltiplas interconexões entre os dois domínios, reconhecendo-se a porosidade existente entre os dois regimes, a dualidade persiste. Na Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes, aprovada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de setembro de 2016 (e que deu origem aos dois Pactos Globais adotados em dezembro de 2018[4]), pode ler-se "os refugiados e os migrantes têm os mesmos direitos humanos universais e liberdades fundamentais. Enfrentam também muitos problemas comuns e têm vulnerabilidades semelhantes, mesmo no contexto de grandes movimentos"[5].

Do ponto de vista da ameaça aos direitos humanos, em princípio, os refugiados, por não disporem da proteção do Estado da sua nacionalidade, estão numa situação de maior carência de proteção internacional, mas há muitas situações de grave ameaça aos direitos humanos que não estão (ou podem não estar) cobertas pela definição contida na Convenção de Genebra de refugiado – situações de fuga a conflitos armados, crianças migrantes, migrantes com doença grave, vítimas de tráfico humano, entre outras.

A necessidade de uma dualidade de regimes não é, por isso, uma evidência, nem corresponde a quaisquer caraterísticas intrínsecas das pessoas. São classificações que

[4] Referimo-nos ao Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares e ao Pacto Global para os Refugiados.

[5] Num relatório de 2005, com o título *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action,* já se acentuavam estas interconexões, em particular no Título VI, intitulado "Creating Coherence: The Governance of International Migration". Relatório disponível em: *https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf* [Consultado em 31 jul. 2019).

se usam para diferenciar situações, atribuindo-lhes regimes jurídicos que são distintos, mas nem sempre essa distinção é justificada[6].

2. Segunda tendência: fragmentação de estatutos de migrantes

A segunda tendência relaciona-se com a fragmentação progressiva dos regimes jurídicos aplicáveis aos migrantes, que resulta na multiplicação de estatutos e de instrumentos – tipos de vistos, autorizações de residência e de permanência – e que transforma o Direito das Migrações num labirinto de vias, de procedimentos nem sempre claros e compreensíveis.

Para esta tendência contribuem quer o direito interno, quer o Direito da União Europeia.

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 15.º, distingue os estatutos de alguns estrangeiros em função da respetiva nacionalidade. Assim sucede, por exemplo, quando distingue nos n.os 3, 4, 5 e 6 os direitos dos cidadãos lusófonos, nacionais de Estados de língua portuguesa, e, dentre estes, admite também a possibilidade de distinções. O relevo que é dado ao princípio da reciprocidade abre caminho a mais diferenciações[7].

A vinculação a convenções internacionais de caráter bilateral, incentivando e favorecendo a imigração de determinadas origens nacionais, também cria desigualdades. No caso português, é especialmente relevante a adoção do Acordo de Cooperação Portugal/Brasil de 2001 e do Acordo Luso-Brasileiro de 2003.

Na lei ordinária, apesar do esforço de simplificação da lei de 2007, que pretendeu precisamente combater "a pulverização dos títulos de residência (…) e correspondente pluralidade de estatutos dos imigrantes"[8], continuamos a encontrar diferenciações e

[6] Ver GEDDES, Andrew – The governance of migration in Europe. In TRIANDAFYLLIDOU, Anna (ed.) – *Handbook of Migration and Globalisation.* Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 127.

[7] O princípio da reciprocidade tem, na Constituição Portuguesa, um relevo inquestionável. Não é assim em todos os Estados. Nos sistemas de matriz anglo-saxónica, este princípio não tem nenhuma relevância, nem nos países clássicos de imigração. É por influência francesa que alguns Estados, entre os quais, Portugal, baseiam o tratamento de estrangeiros neste princípio. Ver, sobre a matéria, WEIS, Paul (ed.) – *The Refugee Convention, 1951.* New York: Cambridge University Press, 1995, p. 57: "The relevance of reciprocity differs from country to country. In the Anglo-Saxon countries it plays no role regarding the treatment of aliens, nor in countries of immigration where immigrants have normally the same civil rights as nationals. In France and the countries whose law is based on the Code Napoleon, the treatment of aliens depends on diplomatic reciprocity; in certain continental European countries such as Austria and Germany, on *de facto* or legislative reciprocity".

[8] Refletindo criticamente sobre a "fragmentação do regime jurídico" aplicável em matéria de imigração, ver ALEXANDRINO, José Melo – A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros. In *O Discurso dos Direitos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 89-128. Aquando da alteração da lei da imigração, em 2007, um dos defeitos que era apontado à anterior lei era o da *pulverização* dos títulos de residência com a correspondente multiplicação de estatutos dos imigrantes. É o que consta da Exposição de Motivos da proposta de lei n.º 93/X.

continua a ser bem visível essa fragmentação do(s) regime(s) jurídico(s) que, como bem constata José de Melo Alexandrino, "assume dois rostos: um é o da *previsão de excepções*, utilizando a lei três fórmulas: a do 'excepcionalmente' (em 10 preceitos), a dos 'casos excepcionais' (em 7 preceitos) e a das 'circunstâncias excepcionais' (em 4 preceitos), num total de 21 hipóteses; o outro é o da *inflação de regimes especiais* (previstos em 9 preceitos)"[9].

Mesmo na legislação aplicável a refugiados, também existem, desde a lei de 2008, dois tipos de proteção internacional – o estatuto de refugiado e a proteção subsidiária, que não são equiparados – e a estas duas vias de proteção internacional acresce uma terceira, a proteção temporária, prevista na Lei 67/2003, de 23 de agosto, aplicada no ano de 2022 aos refugiados vindos da Ucrânia. Três vias, três estatutos diferentes aplicáveis a pessoas a que se reconhece a impossibilidade de retorno ao país de origem e a consequente carência de proteção internacional.

O Direito da União Europeia também tem contribuído significativamente para essa fragmentação. Primeiro, criou uma zona cinzenta entre o próprio conceito de nacional e de estrangeiro com o conceito de cidadão da União Europeia atribuído a todos os nacionais de Estados-Membros da União, tratando como "estrangeiros" apenas os cidadãos de Estados terceiros. Alargou essa zona cinzenta quando assimilou aos cidadãos europeus os nacionais de Estados terceiros que sejam familiares de um cidadão da União[10]. Alarga-a também quando atribui, por convenção internacional, direitos equivalentes aos cidadãos europeus a nacionais de alguns Estados, como a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega, a Suíça e, em versão bastante mais limitada, a Turquia. Na leitura de Ana Maria Guerra Martins, o estatuto de nacionais de Estados terceiros é "gradativo". Num primeiro grau, mais próximo dos cidadãos da União, estão os "nacionais de Estados terceiros que têm uma ligação familiar com nacionais de Estados-Membros, os quais se encontram protegidos pela Directiva 2004/38/CE"; num segundo grupo, estão os "estrangeiros que têm a nacionalidade de Estados terceiros que celebraram um acordo de associação, cooperação ou outro com a União"; num terceiro grupo, os residentes de longa duração, a que se aplica a Diretiva 2003/109/CE; num quarto grupo, outros nacionais de Estados terceiros que gozam de estatuto privilegiado, estudantes, investigadores e outros trabalhadores altamente qualificados, abrangidos pelas Diretivas várias referentes a cada um desses estatutos; finalmente, num quinto grupo, temos uma "categoria residual, constituída por todos os nacionais de Estados terceiros que não foram incluídos em nenhuma

[9] ALEXANDRINO, José Melo – A nova lei…, *Op. Cit.*, p. 117.

[10] Diretiva 2004/38/CE, artigos 2.º e 3.º. Veja-se, sobre esta, o estudo de SOUSA, Constança Urbano de – A Directiva n.º 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, e o direito dos cidadãos comunitários ao reagrupamento familiar. In *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*. Volume I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 629-654.

das categorias anteriores, mas que possuem um título de residência válido emitido por um Estado-Membro da União"[11].

A União Europeia vem reconhecendo a necessidade de combater a fragmentação[12].

Esta é problemática a vários níveis. O aspeto mais importante é a ausência de um corpo coerente de normas que garanta um adequado nível de proteção dos direitos dos migrantes e a dificuldade de realizar um correto escrutínio a todas as diferenciações de tratamento existentes entre as diversas categorias e os estatutos que as acompanham.

3. Terceira tendência: externalização

A terceira tendência que identificámos consiste na externalização dos controlos migratórios. A fronteira deixou de se projetar exclusivamente na sua dimensão geográfica, na linha divisória entre territórios sujeitos a soberanias diferenciadas, e tornou-se móvel, deslocando-se progressivamente em direção aos locais de partida dos migrantes (embora não exclusivamente). Esta externalização tem um sentido negativo, impeditivo, que se manifesta no controlo à distância dos movimentos migratórios irregulares. E tem também um sentido positivo, atrativo, que consiste na seleção à distância das pessoas que se deseja receber, atraindo trabalhadores (em especial, os altamente qualificados), exigindo, muitas vezes, que certos requisitos sejam cumpridos antes da chegada ao país de destino (como o conhecimento da língua deste)[13].

Traduz-se também, em matéria de refugiados, na preferência por políticas de reinstalação de refugiados em lugar de políticas de acolhimento aos requerentes de asilo que se apresentam no território pedindo proteção[14].

[11] MARTINS, Ana Maria Guerra – *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residentes na União Europeia. Da Origem na Integração Económica ao Fundamento na Dignidade do Ser Humano*. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 148-151.

[12] Na Diretiva 2016/801/UE, que trata, simultaneamente, da situação de estudantes e investigadores, revogando as duas Diretivas que até aí as tratavam separadamente (a Diretiva 2004/114/CE e a Diretiva 2005/71/CE), no considerando 2, pode ler-se: "A presente diretiva deverá responder à necessidade identificada nos relatórios de aplicação das Diretivas 2004/114/CE e 2005/71/CE para colmatar as insuficiências assinaladas, assegurar maior transparência e maior segurança jurídica e estabelecer um quadro jurídico coerente para as diferentes categorias de nacionais de países terceiros que entram na União. Por conseguinte, a presente diretiva deverá simplificar e racionalizar, através de um único instrumento jurídico, as atuais disposições aplicáveis a essas categorias de nacionais. Apesar das diferenças existentes entre as categorias abrangidas pela presente diretiva, essas pessoas partilham igualmente um conjunto de características semelhantes, que é possível regulamentar mediante um quadro jurídico comum a nível da União".

[13] PAPADEMETRIOU, Demetrios; O'NEIL, Kevin – Selecting Economic Migrants. In *Europe and its Immigrants in the 21st Century*. Washington/Lisboa: Migration Policy Institute/Luso-American Foundation, 2006, pp. 223-255.

[14] SAVINO, Mario – Refashioning resettlement: from Border Externalization to Legal Pathways for Asylum. In CARRERA, Sergio *et al.* (Eds.) – *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*. Leiden: Brill, 2018, pp. 81-104 e NAÏR, Sami – *Refugiados: Frente a la Catástrofe Humanitaria, una Solución Real*. Barcelona: Editorial Planeta, 2016.

Quer em sentido positivo, quer em sentido negativo, um dos instrumentos mais poderosos neste domínio é a política de vistos[15], que, geralmente, têm de ser obtidos no país de origem, como modo de controlar as entradas no território do país à distância[16]. Através destes mecanismos de externalização – *pushing the border back* –, conservam-se elevadas possibilidades de mobilidade de algumas pessoas, os nacionais de Estados que podem viajar apenas munidos de passaporte, sem visto, para a maioria dos Estados do mundo, enquanto a outras (a grande maioria da população mundial) restringem-se as possibilidades de deslocação internacional[17].

Estas vias de regular a mobilidade internacional das pessoas suscitam problemas de conformidade com os direitos humanos, tal como se encontram reconhecidos atualmente através de múltiplos documentos. Embora se reconheça aos Estados o direito de controlarem as suas fronteiras e regularem a entrada e permanência de não-nacionais, os direitos humanos são de todos e são, consequentemente, também direitos dos estrangeiros ou não-nacionais[18] – apenas com uma exceção persistente nos tratados de direitos humanos e nas Constituições (entre as quais, a portuguesa) referente ao gozo de direitos políticos.

Há dois princípios fundamentais que são, neste contexto, particularmente relevantes e que constituem o alicerce do Direito das Migrações: a liberdade de circulação das pessoas, na sua dimensão internacional, e o princípio do *non-refoulement*, que funda

[15] GUILD, Elspeth – The Border Abroad: Visas and Border Control. In GROENENDIJK, Kees *et al.* (eds.) – *In Search of Europe´s border*. The Hague: Kluwer, 2003, pp. 87-104 e MELONI, Annalisa – Legal and Political Significance of Passports and Visas. In *Visa Policy within the European Union Structure*. Berlim/Nova Iorque: Springer, 2006, pp. 24-41. Ver também AJA, Eliseo – *Inmigración y Democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 108-111.

[16] CRÉPEAU, François; ATAK, Idil – Les Politiques Migratoires au Canada et en Europe: des Convergences Manifestes à Terme. In CARLIER, Jean-Yves (Dir.) – *L'Étranger face au Droit. XX Journées d'Études Juridiques Jean Dabin*. Bruxelas: Bruylant, 2010, pp. 323 e 324.

[17] De acordo com um estudo de 2010, os irlandeses podiam deslocar-se para 95 Estados sem visto, os dinamarqueses e os suecos para 94, enquanto os iraquianos, os somalis e os afegãos podiam deslocar-se apenas para 2, os paquistaneses para 4 e os iranianos para 6. Estudo de Steffen Mau citado por LESSENICH, Stephan – *Neben uns die Sintflut*. Munique: Piper, 2018, p. 138.

[18] Usámos os termos estrangeiros e não-nacionais como equivalentes. Quando nos referimos a direitos dos estrangeiros, definimos "estrangeiro" não pela positiva, mas por exclusão: ou seja, são cidadãos, são nacionais todos aqueles que, como tal, sejam considerados pelas leis desse mesmo país, *a contrario*, quem não for considerado nacional português, nem pela lei, nem por acordo ou tratado internacional, é estrangeiro. No mesmo sentido apontam as considerações de TORRES, Mário – O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros. *Scientia Ivridica*, n.º 290 (maio-ago. 2001), p. 7, e RAMOS, Rui Moura – Estrangeiro. In *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Volume II. Lisboa: Verbo, 1984. Assim definido, o conceito de estrangeiro abrange aqueles que têm um vínculo de nacionalidade com outro Estado, aqueles que têm vários vínculos de nacionalidade (desde que nenhum deles seja com o Estado de acolhimento) e abrange ainda aqueles que não têm qualquer vínculo de nacionalidade, os apátridas. De acordo com o artigo 1 da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, aprovada em Nova Iorque, em 28 de setembro de 1954, é apátrida "toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional".

o direito à não expulsão, caso dela possa resultar uma grave violação dos direitos fundamentais da pessoa.

O direito de emigrar é um direito hoje consagrado e reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 13.º) e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 12.º)[19]. Existe hoje um largo consenso quanto ao entendimento de que o direito de emigrar é um atributo essencial da liberdade individual, do direito à autodeterminação pessoal, ao livre desenvolvimento da personalidade, o "direito a votar com os pés" (*right to vote with one´s feet*). Vattel, na sua obra de 1758, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle,* defendia o direito natural de todos os que fossem condenados a viver fora do seu país a procurarem um outro lugar para viver, mas reconhecia igualmente que este direito é um direito imperfeito, na medida em que não é oponível a nenhum reino em concreto, uma vez que todos possuem liberdade de decidir aceitar ou não quem se proponha entrar no seu território[20]. Hoje, do ponto de vista jurídico, a situação é, em traços gerais, exatamente essa: há um reconhecimento generalizado do direito a emigrar, não podendo haver impedimentos à saída do território, salvo em situações excecionais (risco de evasão ao cumprimento de obrigações perante o Estado de origem, como o serviço militar, impostos, dever de colaboração em processos judiciais ou em caso de aplicação de sanções criminais, por exemplo[21]), mas não existe um correspondente direito geral à admissão[22], à entrada num país de destino. A liberdade de emigrar é, por isso, um direito imperfeito[23]. Essa circunstância tem-se evidenciado nos últimos anos em que, nos países mais procurados pelos migrantes, se tem feito do combate à imigração um aspeto central do debate político[24]. E os meios preferidos para controlar o fenómeno tentam reter na fonte os migrantes, não os deixar aproximarem-se do território dos países de destino. Ao tornar-se progressivamente mais sofisticada a aplicação destes meios, o próprio direito à emigração começa a ficar ameaçado. Quando se conduzem, por exemplo, operações de *push-back* no mar, que sucessivamente levam as pessoas

[19] A emigração consiste no "abandono ou saída de um Estado com a finalidade de se instalar noutro". *Glossário* da OIM, p. 24.

[20] VATTEL, Emer de – *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*. Neuchatel: De l'Imprimerie de la Société Typographique, 1774.

[21] ALEINIKOFF, T. Alexander – International Legal Norms and Migration: A Report. In *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, p. 10.

[22] A admissão consiste na autorização de entrada de um estrangeiro em território de um outro país.

[23] Esta situação suscita reflexão sobre a justificação ética do poder concedido aos Estados de impedir a entrada de estrangeiros no seu território. Ver, sobre a matéria, a obra maior de CARENS, Joseph – *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Reflexões sobre esta posição e outras divergentes em VELASCO, Juan Carlos – As Migrações Internacionais. In ROSAS, João Cardoso (Ed.) – *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 208-209.

[24] Ver, nesse sentido, LEGOMSKY, Stephen H. – The removal of irregular migrants in Europe and America. In CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Eds.) – *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 148-150.

de volta ao porto de partida, tal atuação pode atentar diretamente contra o artigo 12.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. O segundo princípio essencial nesta matéria é o já referido princípio do *non-refoulement*, que significa que não pode haver expulsão (ou mesmo extradição) de uma pessoa para um país no qual esta corra risco sério de ser sujeita a uma particularmente grave e insuportável violação dos seus direitos humanos.

Estes dois princípios básicos e gerais – que alicerçam o Direito das Migrações – bastam para que se perceba como as medidas através das quais se pretende a regulação remota do fenómeno migratório – e que tendem para a externalização – estão atualmente em grande tensão com os direitos humanos.

4. Quarta tendência: combate às migrações irregulares

A quarta tendência – de combate a algumas formas de imigração – assume hoje uma intensidade nova. Progressivamente, vêm sendo postas em prática, em diversos Estados, políticas que dificultam a travessia de fronteiras e que estreitam a possibilidade de entrada legal no território de alguns Estados. Muito significativo é também o agravamento do quadro sancionatório associado à migração – que pode implicar sanções administrativas e até criminais. Há um neologismo que descreve bem esta tendência: a *crimigração*. Dificulta-se a imigração por vias legais, qualificam-se como ilegais ou irregulares muitos migrantes e sanciona-se, com dureza – muitas vezes, com medidas de detenção –, a tentativa de imigrar.

Hoje, há uma insistência no combate, na luta, na deteção e punição dos migrantes em situação irregular[25] – que são, na sua maioria, trabalhadores com poucas qualificações, que migram com vista à procura de emprego em boas (melhores) condições laborais.

Considera-se aceitável a detenção em massa de estrangeiros em situação irregular – mesmo requerentes de asilo[26].

[25] Segundo o *IOM World Migration Report 2010*, 10% a 15% dos fluxos migratórios são irregulares. Estudos mais recentes referem números ligeiramente superiores. Ver, sobre a matéria e sobre as dificuldades em contabilizar os migrantes irregulares, LYON, Beth – Detention of migrants: Harsher policies, increasing international law protection. In CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Eds.) – *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 173-174.

[26] Esta possibilidade está prevista na Diretiva 2013/33/UE, mas está subordinada ao cumprimento de um quadro estrito de condições. OLIVEIRA, A. Sofia Pinto; RUSSO, Anabela (coords.) – *Lei do Asilo. Anotada e Comentada*. Lisboa: Petrony, 2019, pp. 253-272; OLIVEIRA, A. Sofia Pinto – EU Detention of Asylum Seekers. *European Review of Public Law*, 29:1 (2017), pp. 289-294; COSTELLO, Cathryn – *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016; HARRIS, David *et al.* – *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention of Human Rights*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2014; FERNANDES, Plácido Conde – A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo: um Direito sem fronteiras no mapa do Humanismo europeu. *Revista do Ministério Público*, n.º 125 (jan./mar. 2011), pp. 89-123, e "A livre circulação de direitos humanos no espaço europeu de liberdade, segurança e justiça: detenção de estrangeiros e requerentes de asilo". In GONÇALVES, Nuno da Silva *et al.* – *Muros que nos Separam: Detenção de Requerentes de Asilo e Migrantes Irregulares*

Esta tendência traduz-se, por exemplo, nas políticas cujo acento tónico é colocado no combate ao tráfico de pessoas, na repressão do contrabando de migrantes (*smuggling*, o fenómeno dos "passadores"), na criminalização de condutas que facilitem o processo migratório[27] e na responsabilização das empresas transportadoras pela realização de trajetos internacionais por pessoas não munidas da documentação exigida[28].

No Direito da União Europeia, a Diretiva do Retorno[29], a Diretiva das Sanções às Transportadoras[30], a Diretiva sobre o Auxílio à Entrada, ao Trânsito e à Residência Irregulares[31] e a Diretiva das Sanções aos Empregadores[32] são exemplos desta abordagem repressiva.

Na legislação portuguesa, a tendência para reprimir revela-se na criminalização de cada vez mais condutas relacionadas com a imigração – vejam-se os artigos 183.º a 187.º da lei da imigração, que criminalizam o auxílio à imigração ilegal, a angariação de mão de obra ilegal, a utilização de atividade de estrangeiro em situação ilegal, o casamento ou união de conveniência e a violação de medida de interdição de entrada.

Por vezes, os Estados, confrontados com a presença de um grande número de estrangeiros em situação irregular a trabalhar no seu território, decidem abrir processos de regularização para migrantes integrados no mercado de trabalho. Em Portugal, houve vários processos de regularização extraordinária de imigrantes – em 1992, 1996, 2001 – em que a população estrangeira residente no país ganhou particular visibilidade e foram depois instituídos mecanismos de regularização permanente – a "conta-gotas". Diversos fatores como a permanência prolongada no território do país estrangeiro, que permitiu integração laboral, a criação de vínculos afetivos e familiares

na União Europeia. Lisboa/Prior Velho: JRS/Paulinas, 2010, pp. 113-144; DUARTE, Feliciano Barreiras – A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e imigrantes irregulares na Europa e em Portugal: eventuais alternativas à detenção. In GONÇALVES, Nuno da Silva *et al.* – *Muros que nos Separam: Detenção de Requerentes de Asilo e Migrantes Irregulares na União Europeia*. Lisboa/Prior Velho: JRS/Paulinas, 2010, pp. 181-204.

[27] Bem visíveis no Direito Europeu e Português e também, por exemplo, no Direito Americano. Leia-se o estudo de LEGOMSKY, Stephen H. – The removal of irregular migrants in Europa and America. In CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Eds.) – *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, p. 163: "One trend has been to criminalize more and more immigration-related misconduct. Congress has expanded the number of immigration-related crimes and increased the sentences for existing crimes; in addition, the number of actual federal criminal prosecutions of immigration violations has risen dramatically". Ver também, do mesmo autor, "The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms". *Washington and Lee Law Review*, 64:2 (2007), pp. 469-528.

[28] NICHOLSON, Frances – Implementation of the Immigration (Carriers' Liability) Act 1987: Privatising Immigration Functions at the Expense of International Obligations? *International and Comparative Law Quarterly*, 46:3 (1997), pp. 586-634. CRUZ, António – *Shifting Responsibility: Carriers' Liability in the Member States of the European Union and North America. Stoke-on-Trent: Trentham Books, 1995.*

[29] Diretiva 2008/115/CE.

[30] Diretiva 2001/51/CE.

[31] Diretiva 2002/90/CE.

[32] Diretiva 2009/52/CE.

no país de destino, a situação no país de origem – que impede a possibilidade de repatriamento – e a idade dos migrantes – num tempo em que abundam as migrações infantis – podem travar a aplicação de medidas punitivas e podem ser situações apenas resolúveis através da regularização da permanência das pessoas no território nacional. Para além destas vias de regularização, há normas e tendências jurisprudenciais de proteção de direitos de pessoas em situação especialmente vulnerável que, em alguns casos e mediante condições, apontam para a regularização da sua permanência em território nacional[33].

São vias que visam atenuar e suavizar opções políticas que são, nos seus traços fundamentais, repressivas da circulação internacional de pessoas, mas que são também contestadas por poderem criar o temido "efeito chamada", isto é, poderem funcionar como ímanes que atraem os migrantes para determinado país, criando uma situação que estes não conseguem controlar.

Esta opção por políticas repressivas dos movimentos migratórios faz-nos pensar que o dia em que se reconhecerá o direito humano à livre circulação internacional – restringido apenas quando exista um conflito real entre este valor e outros, como a necessidade de salvaguardar o sistema de saúde ou de segurança social de um Estado – não está próximo.

Bibliografia

AJA, Eliseo – *Inmigración y Democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

ALEINIKOFF, T. Alexander – International Legal Norms and Migration: A Report. In ALEINIKOFF, T. Alexander; CHETAIL, Vincent (Eds.) – *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, pp. 1-30.

ALEXANDRINO, José Melo – A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros. In *O Discurso dos Direitos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 89-128.

BADER, Veit – The Ethics of Immigration. *Constellations*, 12:3 (2005), pp. 331-361.

BENHABIB, Seyla – *The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARENS, Joseph – *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark – *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 5.ª ed. Nova Iorque: Palgrave-Macmillan, 2013.

COSTELLO, Cathryn – *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CRÉPEAU, François; ATAK, Idil – Les Politiques Migratoires au Canada et en Europe: des Convergences Manifestes à Terme. In CARLIER, Jean-Yves (Dir.) – *L'Étranger face au Droit. XX Journées d'Études Juridiques Jean Dabin*. Bruxelas: Bruylant, 2010, pp. 319-350.

[33] Sobre a necessidade destas, veja-se o texto de HENRIQUES, Miguel Gorjão – A Europa e o Estrangeiro: Talo(s) ou Cristo? In *A Inclusão do Outro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pp. 53-54: "Se as *portas* de imigração legal se estreitam, pior ficam aqueles que se atrevam a ultrapassar clandestinamente o *umbral*. (…) Saliente-se já aqui, no entanto, a necessidade de adoptar políticas específicas para grupos mais vulneráveis, como as crianças não acompanhadas e as vítimas de exploração sexual, permitindo, respectivamente, a permanência no território ou a perseguição dos exploradores".

CRUZ, António – *Shifting Responsibility: Carriers' Liability in the Member States of the European Union and North America*. Stoke-on-Trent: Trentham Books, 1995.

DUARTE, Feliciano Barreiras – A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e imigrantes irregulares na Europa e em Portugal: eventuais alternativas à detenção. In GONÇALVES, Nuno da Silva *et al.* – *Muros que nos Separam: Detenção de Requerentes de Asilo e Migrantes Irregulares na UE*. Lisboa/Prior Velho: JRS/Paulinas, 2010, pp. 181-204.

FERNANDES, Plácido Conde – A livre circulação de direitos humanos no espaço europeu de liberdade, segurança e justiça: detenção de estrangeiros e requerentes de asilo. In GONÇALVES, Nuno da Silva *et al.* – *Muros que nos Separam; Detenção de Requerentes de Asilo e Migrantes Irregulares na União Europeia*. Lisboa/Prior Velho: JRS/Paulinas, 2010, pp. 113-144.

FERNANDES, Plácido Conde – A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo: um Direito sem fronteiras no mapa do Humanismo europeu. *Revista do Ministério Público*, n.º 125 (jan./mar. 2011), pp. 89-123.

GEDDES, Andrew – *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2000.

GEDDES, Andrew – The governance of migration in Europe. In TRIANDAFYLLIDOU, Anna (ed.) – *Handbook of Migration and Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 125-139.

GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION – *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, outubro 2005. [Consultado em 31 jul. 2019]. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf.

GUILD, Elspeth – The Border Abroad: Visas and Border Control. In GROENENDIJK, Kees *et al.* (eds.) – *In Search of Europe´s Border*. The Hague: Kluwer, 2003, pp. 87-104.

HARRIS, David *et al.* – *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention of Human Rights*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HENRIQUES, Miguel Gorjão – A Europa e o Estrangeiro: Talo(s) ou Cristo? In *A Inclusão do Outro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pp. 31-56.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) – *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*, 2010. [Consultado em 31 jul. 2019]. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf

KING, Russell *et al.* – *The Atlas of Human Migration. Global Patterns of People on the Move*. Londres: Earthscan, 2010.

LEGOMSKY, Stephen H. – The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms. *Washington and Lee Law Review*, 64:2 (2007), pp. 469-528.

LEGOMSKY, Stephen H. – The removal of irregular migrants in Europe and America. In CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Eds.) – *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 148-170.

LESSENICH, Stephan – *Neben uns die Sintflut*. Munique: Piper, 2018.

LYON, Beth – Detention of migrants: Harsher policies, increasing international law protection. In CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (Eds.) – *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 173-193.

MARTINS, Ana Maria Guerra – *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residentes na União Europeia. Da Origem na Integração Económica ao Fundamento na Dignidade do Ser Humano*. Coimbra: Almedina, 2010.

MATIAS, Gonçalo Saraiva; MARTINS, Patrícia Fragoso – *A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias: Perspectivas e Paradoxos Nacionais e Internacionais em Matéria de Imigração*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2007.

MELONI, Annalisa – Legal and Political Significance of Passports and Visas. In *Visa Policy within the European Union Structure*. Berlim/Nova Iorque: Springer, 2006, pp. 24-41.

MESQUITA, Maria José Rangel – *Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspetiva constitucional*. Coimbra: Almedina, 2013.

NAÏR, Sami – *Refugiados: Frente a la Catástrofe Humanitaria, una Solución Real*. Barcelona: Editorial Planeta, 2016.

NICHOLSON, Frances – Implementation of the Immigration (Carriers' Liability) Act 1987: Privatising Immigration Functions at the Expense of International Obligations? *International and Comparative Law Quarterly*, 46:3 (1997), pp. 586-634.

OLIVEIRA, A. Sofia Pinto – EU Detention of Asylum Seekers. *European Review of Public Law*, 29:1 (2017), pp. 289-294.

OLIVEIRA, A. Sofia Pinto; RUSSO, Anabela (coords.) – *Lei do Asilo. Anotada e Comentada*. Lisboa: Petrony, 2019.

PAPADEMETRIOU, Demetrios; O'NEIL, Kevin – Selecting Economic Migrants. In PAPADEMETRIOU, Demetrios (ed.) – *Europe and its Immigrants in the 21st Century*. Washington/Lisboa: Migration Policy Institute/Luso-American Foundation, 2006, pp. 223-255.

PEIXOTO, João *et al.* – *Migrações e sustentabilidade demográfica: Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

PIRES, Rui Pena *et al.* – *Portugal. Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa: Tinta-da-china, 2010.

RAMOS, Rui Moura – Estrangeiro. In *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Volume II. Lisboa: Verbo, 1984.

SAVINO, Mario – Refashioning resettlement: from Border Externalization to Legal Pathways for Asylum. In CARRERA, Sergio *et al.* (Eds.) – *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*. Leiden: Brill, 2018, pp. 81-104.

SOUSA, Constança Urbano de – A Directiva n.º 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, e o direito dos cidadãos comunitários ao reagrupamento familiar. In *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*. Volume I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 629-654.

TORRES, Mário – O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros. *Scientia Ivridica*, n.º 290 (maio-ago. 2001), pp. 7-27.

VATTEL, Emer de – *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*. Neuchatel: De l'Imprimerie de la Société Typographique, 1774.

VELASCO, Juan Carlos – As Migrações Internacionais. In ROSAS, João Cardoso (Ed.) – *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 197-217.

WALZER, Michael – *As Esferas da Justiça. Em defesa do pluralismo e da igualdade*. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

WEIS, Paul (ed.) – *The Refugee Convention, 1951*. New York: Cambridge University Press, 1995.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _8

Gestão da imigração e políticas de integração cívica: uma análise prospetiva à intenção de estabelecer uma viragem cívica em Portugal

Immigration management and civic integration policies: a prospective analysis of the intention to establish a civic turn in Portugal

Ana Rodrigues
Escola de Direito da Universidade do Minho
ORCID: https://orcid.org/ 0000-0003-1018-2525

Resumo

Pretendemos neste artigo explorar uma aparente chegada a Portugal de uma dinâmica de prossecução de políticas de integração cívica enquanto forma de promoção da integração de nacionais de países terceiros. Para tanto, partiremos de uma revisitação do conceito de integração e procuraremos destacar os momentos mais relevantes da evolução da política correspondente levada a cabo pela União Europeia. Finalmente, discutiremos as possibilidades deixadas em aberto pelo novo Plano de Ação para as Migrações, recentemente apresentado pelo governo português.

Palavras-chave: imigração; integração; pós-multiculturalismo; políticas de integração cívica.

Abstract

This article intends to explore the apparent arrival in Portugal of a European dynamic of civic integration policies as a way to promote integration of third-country nationals. It will therefore be relevant to revisit the concept of integration, as well as the evolution of the corresponding European Union policy. The article ultimately discusses the possibilities unfolded by the new Action Plan on Migration recently presented by the Portuguese government.

Keywords: immigration; integration; post-multiculturalism; civic integration policies.

Nota prévia

Quando me foi proposto participar numa homenagem ao meu querido amigo e companheiro de jornadas Álvaro Vasconcelos, ainda antes de me informarem sobre o mote da homenagem, já a escolha do meu tema estava para mim clara – teria de ter a Europa como pano de fundo e teria de se focar numa das questões que a ambos nos une e convoca das mais diversas formas, que é a hospitalidade.

Homenagear a fonte de humanismo e contagiante otimismo que é o Álvaro Vasconcelos é um imenso privilégio que a Revista *Debater a Europa* me concede. Maior privilégio ainda é o de o ter como amigo, e o de essa condição se renovar a cada dia, num espírito de camaradagem e intervenção cívica que procuro sempre espelhar e reproduzir. Que este texto possa ser testemunho dessa amizade e da inspiração que daí advém.

1. Imigração, integração e os primeiros passos da sua europeização

O conceito de integração é um conceito determinante nos estudos sobre migrações. Mas é também um conceito problemático[1], ambíguo e controverso[2]. Como ponto de partida deste artigo tentamos, tanto quanto possível, não entrar a fundo nessa discussão. Para isso, partimos desde já de uma delimitação que, se não pretende ser neutral em relação a essa controvérsia – nem sequer assumir-se como puramente descritiva –, pretende pelo menos ser mais um pressuposto do que uma proposição. Torna-se, assim, essencial explicitá-la.

Queremos, com integração, significar um processo dinâmico e multidimensional de duas vias[3], através do qual se promove a participação, a interação, a compreensão recíproca dos diversos grupos e indivíduos que compõem uma dada sociedade,

[1] Veja-se, por exemplo, as acertadas objeções de SCHINKEL a propósito da apropriação do conceito de integração pelo discurso popular e pelo senso comum, que levam a que integração se tenha transformado num conceito não social e não relacional, que contrapõe a sociedade como objeto a indivíduos cuja existência significa um dado nível de integração, como uma sua caraterística própria e individual. SCHINKEL chama ainda a atenção para aquilo a que chama de dispensa de integração, que carateriza como uma forma positiva de descrever aqueles que não aparecem no radar da integração – os cidadãos brancos originários. Cf. SCHINKEL, Willem – Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6:31 (2018), p. 3 e ss.

[2] Sobre a controvérsia entre integração como associada a assimilação e discriminação, por confronto com as narrativas centradas no conceito holístico e de dupla via, ver MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 12:1 (2010), p. 25.

[3] As duas vias serão sempre desequilibradas ou assimétricas, como explica CARENS, pois o ajustamento pedido à minoria é sempre maior do que o que é pedido à maioria, em função do próprio princípio democrático. CARENS, Joseph H. – *The Ethics of Immigration*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013, p. 114.

partindo de um paradigma que é necessariamente pluralista e baseado em direitos[4]. Trata-se do processo pelo qual[5] se procura a igualdade de oportunidades numa sociedade não segmentada e na qual não há uma canalização para dentro ou para fora de determinado setor com base em critérios raciais ou étnicos, abrindo-se oportunidades de participação, se necessário através da lei ou de políticas públicas, mas convocando-se também uma dimensão simbólica que respeita ao modo como as comunidades minoritárias e maioritária se encaram e identificam reciprocamente e ao modo como a maioria aceita a legitimidade da pertença dos membros das minorias. A sua concretização implica inclusão socioeconómica e coesão política.

A integração assenta assim nas oportunidades de participação, que têm um contexto específico e que precisam de ser protegidas por leis e iniciativas políticas, mas tem também essa dimensão subjetiva e simbólica, que não é exclusivamente contextual e que implica um certo grau de identificação subjetiva com a sociedade como um todo e um sentido de pertença a essa sociedade, que se dá, idealmente, através de um processo de ajustamento mútuo entre os membros de grupos minoritários e a sociedade[6]. E é nesse contexto que se vem travando um debate vívido sobre as formas de construir um sentido de pertença e de comunidade a propósito das migrações. Nesse debate inclui-se a discussão, que podemos situar ao longo da segunda metade do século XX, de modelos ou paradigmas de acomodação da diversidade, que, no essencial, se reconduzem a dois figurinos opostos – o multiculturalismo e o assimilacionismo[7]. Foram esses figurinos que moldaram os sistemas que em cada país se foram instituindo e desenvolvendo com vista à integração.

[4] BOTTERO apresenta esta ideia de integração pluralista e baseada em direitos, ao mesmo tempo que chama a atenção para o vácuo jurídico que resulta do facto de a literatura relacionada com a integração de nacionais de estados terceiros ser muito raramente alvo de incursão pelo Direito, bem como o facto de o quadro jurídico da União não oferecer uma definição de integração adequada e inequívoca. BOTTERO, Matteo – Integration (of Immigrants) in the European Courts' Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm? *Journal of International Migration and Integration*, vol. 24 (2023), pp. 1719-1750.

[5] Tomamos aqui de empréstimo a conceção de MODOOD, Tariq – *The strange non-death of multiculturalism*. EUI Max Weber Lecture no. 2013/03, 2013, p. 1 e ss.

[6] Ver JERÓNIMO, Patrícia – Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais. *Interacções*, n.º 36 (2015), pp. 11 e 14.

[7] O multiculturalismo, no essencial, apela ao reconhecimento e acomodação das minorias, esperando do Estado que crie normas e políticas que permitam aos grupos minoritários ancorar a sua participação na sociedade através da pertença às suas próprias comunidades, numa tentativa de resolver as desigualdades resultantes de um entendimento mais formal da igualdade, de tradição liberal. O multiculturalismo entende que não é necessário negar, esconder ou mitigar a identidade cultural, étnica e nacional para que se consiga um acesso equilibrado de todos os indivíduos às instituições do Estado e à participação democrática. As teorias assimilacionistas, por seu lado, implicam que as minorias devam dispor-se a abrir mão da sua identidade cultural, em favor de uma unicidade normativa e valorativa que é definida pelos parâmetros do grupo maioritário. Esta eliminação das diferenças culturais, religiosas ou linguísticas seria uma fórmula privilegiada para promover a coesão e a paz social. Ver, sobre os dois modelos, o nosso RODRIGUES, Ana – "Integração", *in Dicionário Global*, Projeto Dignipédia Global, 2024. [Consultado em 7 jul. 2024]. Disponível em: https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/integracao.

A diversidade cultural, para além de uma realidade de facto, é "um bem a preservar e um princípio normativo estruturante da construção europeia"[8] e dos países que a fizeram. Na Declaração de Laeken, de 2001[9], sobre o futuro da União Europeia (UE), dizia-se ser a União "o continente da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, o que implica o respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros", pelo que "a única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos". Mas também ao nível europeu cedo se começaram a discutir as questões relativas à gestão da diversidade cultural daqueles que provinham de países terceiros.

A ambição inicial em matéria de integração de nacionais de países terceiros, que era ambiciosa e generosa[10], ficara plasmada no Conselho Europeu de Tampere, em 1999. O Programa de Tampere, resultante da Cimeira com o mesmo nome, tinha em vista a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e propunha pela primeira vez uma política comum em matéria de imigração e asilo. Aí se estabelecia a necessidade de a UE "garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros", devendo uma "política de integração mais determinada (...) ter como objectivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE", bem como "promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia"[11].

No entanto, se falarmos em integração de nacionais de estados terceiros, ao contrário do que acontece quanto a diversos pontos conexos em matéria de imigração e asilo, como por exemplo o acolhimento de requerentes de proteção internacional ou alguns regimes de migração laboral, a competência da União é limitada. Nas diversas matérias em que intervém, a UE dispõe de competências que lhe são exclusivas e de competências que são partilhadas com os Estados-Membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade, o qual implica que, no que toca às competências não exclusivas, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os seus Estados-Membros nos seus respetivos níveis nacional ou local[12]. Se a área das migrações tem sido um dos mais dinâmicos domínios de políticas da União, uma das

[8] JERÓNIMO, Patrícia, "O princípio da diversidade e o Direito da União: breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano IX, 2012, p. 248.

[9] Conselho Europeu de Laeken, Conclusões da Presidência, 14 e 15 de dezembro de 2001.

[10] Parte dessa generosidade inicial poderá talvez explicar-se com o facto de Tampere ter ocorrido antes do 11 de Setembro de 2001, que constituiu um marco em matéria de imigração no mundo ocidental.

[11] Conselho Europeu de Tampere, Conclusões da Presidência, 15 e 16 de outubro de 1999.

[12] Este princípio tem consagração formal nos números 1 e 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Este último dispõe que, "[e]m virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação

suas facetas mais desafiantes é o facto de se tratar de um domínio particularmente sensível ao sentido e exercício de soberania por parte dos Estados-Membros. Especificamente em matéria de integração, desde sempre ficou claro um difícil equilíbrio interinstitucional tendente a reforçar a posição soberanista dos Estados--Membros. A UE incentiva e apoia as medidas adotadas pelos Estados-Membros no sentido de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais, mas não se prevê qualquer harmonização das legislações e regulamentações nacionais dos diversos Estados-Membros[13]. Isto não implica, no entanto, que não possam ser tomadas medidas de diferentes naturezas – vinculativas ou não[14] –, por recurso a distintas bases legais nos Tratados, com impactos no processo de integração, como acontece, por exemplo, em matéria de política social ou em matéria de direitos dos beneficiários de proteção internacional.

A este propósito, debate-se se o envolvimento da União e as suas opções em matéria de integração de imigrantes levou a avanços ou – ao contrário – a retrocessos na situação dos nacionais de estados terceiros aí residentes[15]. Retomaremos este ponto adiante.

2. Pós-multiculturalismo, integração cívica e mudança de paradigma

Não só resultou de uma construção feita por países em si mesmos muito diversos, mas também a interação de diferentes indivíduos de diferentes proveniências causou – com especial intensidade a partir dos anos 50, acompanhando o processo de globalização – um entrelaçar de culturas que fez dos países europeus sociedades cada vez mais multiculturais. No entanto, a noção da bondade da diversidade cultural e religiosa é ultrapassada e percebida muitas vezes como uma ameaça, "corroendo as

considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União", acrescentando ainda que "[o]s Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade".

[13] Como bem aponta BONJOUR, a integração de nacionais de estados terceiros está intimamente relacionada com outras áreas de políticas em que os Estados-Membros têm sido reticentes em abdicar da sua soberania, como acontece com a matéria de segurança social, mercado laboral, habitação ou educação. No Tratado de Lisboa (artigo 79.º, n.º 4) ficou explicitamente excluída qualquer harmonização em matéria de integração. BONJOUR, Saskia – Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU: Dynamics of Inclusion and Exclusion. In RIPOLL SERVENT, Ariadna; TRAUNER, Florian (Eds.) – *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Londres: Routledge, 2018, p. 215.

É um equilíbrio que se compreende à luz do argumento segundo o qual, se a curto prazo medidas específicas são aconselháveis e necessárias, no médio e longo prazo não é desejável nem sequer possível desentranhar o processo de integração de uma abordagem com base nas políticas públicas existentes nas diversas áreas. Ver ADAM, Ilke; THYM, Daniel – Integration. In BRUYCKER, Philippe de *et al.* (eds.) – *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*. Bruxelas: European Policy Centre, 2019, p. 78 e 79.

[14] Para uma visão panorâmica das medidas de *soft power* adotadas a nível europeu, ver BONJOUR, Saskia – Family Reunification…, *Op. cit.*, p. 218.

[15] BONJOUR, Saskia – Family Reunification…, *Op. cit.*, p. 219. A autora conclui salomonicamente que, entre avanços e recuos, o impacto terá sido mitigado, sem ser totalmente benéfico nem prejudicial.

identidades nacionais enquanto fatores de unificação política"[16], assistindo-se hoje, no contexto europeu, a um movimento contrário ao reconhecimento da diversidade na esfera pública, o qual é cada vez mais manifesto.

Se as críticas ao multiculturalismo são tão antigas como o próprio multiculturalismo[17], no século XXI parece haver uma certa consonância em relação ao facto de vivermos num momento de crise do modelo multiculturalista ou mesmo de pós-multiculturalismo[18]. Vários fatores confluem para esse diagnóstico. Por um lado, uma *superdiversidade*[19] resultante de um aumento muito significativo dos fluxos migratórios e das respetivas origens e trajetórias, em comparação com os grandes grupos de imigrantes resultantes das migrações da segunda metade do século XX, que se alia ao transnacionalismo, ao aumento das ligações transfronteiriças e das ligações aos países de origem. Por outro lado, a manutenção de desigualdades socioeconómicas graves, havendo uma variedade de condições estruturais, de obstáculos institucionais e de falhas políticas que sobressaem como causas de manutenção do baixo estatuto socioeconómico dos migrantes e minorias étnicas, mas que no discurso público é oferecida como uma cristalização causada pelo multiculturalismo. Por outro lado ainda, a cada vez maior ênfase no discurso da segurança, que resulta quer da situação caótica vivida nas fronteiras e no acesso aos territórios de acolhimento, quer do recrudescimento dos meios de combate a alguns tipos de crime organizado transfronteiriço. A estes fatores acresce o aparecimento, nas últimas décadas, de uma ampla reação de rejeição do multiculturalismo no discurso público – não só, mas também na Europa –, assumindo ao mesmo tempo um diagnóstico: o de que o multiculturalismo estaria, afinal, ultrapassado, acabado, falido. As abordagens à integração de imigrantes têm então, correspondentemente, vindo a transmutar-se.

Do mesmo modo que os países aplicaram modelos multiculturalistas de diferentes matizes, também a resposta a esta crise do multiculturalismo e a assunção de tendências de abordagem pós-multiculturalista tem vindo a ser muito diferenciada[20]. No entanto, aquilo que, de certa forma, se foi ensaiando foi uma quadratura do círculo, que acolhesse as preocupações com a celebração da diferença e as preocupações com um núcleo de valores de cidadania que haveriam de ser comuns a todos. Esta resposta pós-multiculturalista tenta atender às preocupações com a unidade social e cívica,

[16] LEÃO, Anabela Costa, "Breves notas à conferência 'A cidadania: a construção da identidade e os desafios da diversidade'", *Interacções*, n.º 36, 2015, p. 36.

[17] GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism to post-multiculturalism: Trends and paradoxes. *Journal of Sociology*, 50:1 (2014), p. 52.

[18] Sobre a crise do multiculturalismo, ver, por todos, KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Migration Policy Institute Working Paper, Washington, DC, 2012, p. 3 e ss.

[19] VERTOVEC, Steven – Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61:199 (2010), *passim*.

[20] GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism…, *Op. cit.*, p. 60.

e, em grande medida, está eivado de caraterísticas relacionadas com aquilo a que alguns autores chamam de políticas de integração cívica. Nesta nova abordagem[21], as democracias liberais introduzem uma série de políticas destinadas a garantir melhor a integração dos imigrantes. No entanto, integração aqui traduz-se já por um processo que se alicerça na aquisição por parte dos imigrantes de competências cívicas, isto é, de competências que são semelhantes às que são tidas pelos cidadãos da comunidade de acolhimento. Isso pode incluir competências linguísticas, conhecimentos de história, cultura e regras do país, e partilha e cumprimento dos valores das democracias liberais. As políticas de integração cívica procuram essa aquisição através do uso de ferramentas como testes de integração, frequência de cursos de línguas e celebração de contratos de integração. Os requisitos estabelecidos por este tipo de políticas preparam os migrantes para uma completa participação na sociedade de acolhimento, mas servem também de porteiro (*gatekeeper*)[22], a marcar a transição entre estar de fora e estar dentro a partir de condições de cumprimento obrigatório e outras medidas de índole restritiva.

Este assunto foi calorosamente discutido, quer numa perspetiva de eficácia factual, quer numa perspetiva normativa. Particularmente, a introdução de 'testes de cidadania' levou a um aceso debate: sob que condições e de que forma poderiam ser justificados? Se, por um lado, se argumentou que eles são basicamente injustos[23] e que reforçam estereótipos e distinções problemáticas entre 'nós' e os 'outros', liberais e iliberais, modernidade e tradição[24], por outro lado adotou-se uma visão mais positiva dos testes, vendo-os como um incentivo à aquisição de conhecimentos básicos dos princípios liberal-democráticos, das instituições políticas e da história do país de acolhimento[25]. Desde que determinadas condições sejam atendidas, como os testes não serem muito caros, nem muito difíceis, nem de realização única, etc., então, nessa visão, não haverá nada de moralmente questionável.

Estas medidas, no fim de contas, deixaram de se aplicar apenas no processo de obtenção de cidadania e passaram a aplicar-se também na regulação da entrada e permanência de imigrantes. O foco deixa de estar nos direitos, como acontecia no

[21] Para uma caracterização destas políticas e uma discussão sobre se se trata verdadeiramente de um novo modelo, ver JOPPKE, Christian - "Civic integration in Western Europe: three debates", *West European Politics*, vol. 40, n.º 6, 2017, pp. 1154 e ss.

[22] GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:12 (2015), p. 19.

[23] CARENS, Joseph H. – *The Ethics…, Op. cit.*, p. 55 e ss.

[24] PHILLIPS, Anne – *Multiculturalism Without Culture*. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 23.

[25] MILLER, David – *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Harvard: Harvard University Press, 2016, p. 137 e ss.

multiculturalismo, e passa a estar nos deveres ou nas obrigações[26]. O ónus de adotar os valores e as práticas culturais do país de acolhimento e de demonstrar ativamente um desejo de pertença à comunidade recai exclusiva ou preponderantemente sobre os migrantes e minorias étnicas. Na verdade, a integração cívica não *promove* simplesmente a integração numa sociedade inclusiva – ela *exige* essa integração[27].

Tem sido essa também a tónica institucional europeia, que veio inspirar os seus Estados-Membros, logo em 2003, para que lançassem mão de instrumentos que podem configurar-se exatamente como medidas de integração cívica. Um indicador em que por vezes se ancora a transformação de paradigma a nível europeu para as políticas de integração cívica prende-se com a controvérsia que rodeou o processo legislativo que conduziu à aprovação das Diretivas 2003/86 sobre reagrupamento familiar e 2003/109 sobre residentes de longa duração e o conceito de integração aí subjacente[28]. Na proposta inicial da Comissão Europeia, o robustecimento dos direitos dos imigrantes era concebido como uma condição para o processo de integração, ao passo que a conceção dos Estados-Membros ia no sentido de o andamento do processo de integração ser ele próprio condição para o acesso àqueles direitos[29]. Note-se que a liberdade de circulação concedida no âmbito da integração europeia, e que desembocou nos direitos de cidadania, sempre partiu exatamente do pressuposto de que os recém-chegados só conseguem participar na sociedade de acolhimento se não recearem pelo seu estatuto e se puderem, com as suas famílias, aceder a uma panóplia de direitos sociais, pressuposto que acabou por se inverter então em matéria de integração de nacionais de estados terceiros[30], e que ficou plasmado na aprovação das referidas diretivas[31].

Estas diretivas conferiram aos Estados-Membros a legitimidade para preverem requisitos mais restritivos em matéria de integração – como a frequência ou a aprovação

[26] JOPPKE, Christian – "Civic integration …", *Op. cit.*, p. 1156.

[27] Revisitámos aqui uma breve caraterização das medidas de integração cívica feita no nosso RODRIGUES, Ana – Integração…, *Op. cit*.

[28] BONJOUR, Saskia – Family Reunification…, *Op. cit.*, pp. 221 e ss.

[29] Cf. ADAM, Ilke; THYM, Daniel – Integration…, *Op. cit.*, p. 75; BONJOUR, Saskia – Family Reunification…, *Op. cit.*, p. 221.

[30] Ver, por todos, MONTALDO, Stefano – Regular migrants' integration between European law and national legal orders: a key condition for individual and social development. In BRUNO, Giovanni Carlo *et al*. (eds) – *Migration and Development: Some Reflections on Current Legal Questions*. Roma: CNR Edizioni, 2016, p. 61.

[31] Importa notar que a Diretiva 2003/109 sobre residentes de longa duração foi objeto de um processo de revisão, malogrado no início de 2024 em virtude da oposição de alguns Estados-Membros, cujo objetivo ia exatamente no sentido de promover a mobilidade intraeuropeia e de aproximar o estatuto dos residentes de longa duração ao dos cidadãos europeus, designadamente ao nível do acesso a direitos sociais.

de cursos da língua de acolhimento ou de integração cívica – e, assim, condicionarem o acesso dos nacionais de estados terceiros a determinados direitos[32].

Em contrapartida, por ação do Tribunal de Justiça[33], se por um lado ficou estabelecido, em 2006[34], que a Diretiva 2003/86 sobre reagrupamento familiar garante um direito subjetivo à reunificação e que os Estados-Membros têm de assegurar o efeito útil da Diretiva, apontando ao objetivo que esta estabelece de facilitar a integração através desta forma de promoção da vida familiar, por outro o Tribunal confirmou, em 2015[35], que os requisitos de integração são admissíveis, ainda que prévios à admissão ao território, desde que representem um meio eficaz e proporcional para conduzir à integração.

A tónica institucional manteve-se alinhada pelo mesmo paradigma em diversos instrumentos posteriores, mesmo que juridicamente não vinculativos. Logo em 2004, o Conselho estabeleceu onze Princípios Básicos Comuns[36] em matéria de integração, tendo aí declarado que "a integração implica o respeito pelos valores básicos da União Europeia" e que "o conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração". Em 2008, o Conselho Europeu adotou solenemente o primeiro Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, no qual acordou regular melhor a imigração familiar, convidando cada Estado-Membro a tomar em consideração "as capacidades de integração das famílias, avaliadas em função (…), por exemplo, do seu conhecimento da língua". Bem mais recentemente, no Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021-2027[37], a Comissão Europeia[38] alude a apoios, esforço e responsabilidades, parecendo secundária a vertente dos direitos que assistem aos nacionais de estados terceiros e mesmo aos cidadãos dos Estados-Membros com antecedentes migratórios, também aí abrangidos. A integração implica "respeitar os valores europeus comuns consagrados nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente a democracia, o Estado de direito, as liberdades de expressão e de religião, bem como

[32] BONJOUR, Saskia – Family Reunification…, *Op. cit.*, p. 220.

[33] Também o Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem um caminho jurisprudencial nesta matéria, cujas linhas orientadoras, mais conservadoras do que as assumidas pelo Tribunal de Justiça, são discutidas por MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration…, *Op. cit.*, *passim*. Esta abordagem conservadora baseia-se num exercício de equilíbrio entre o interesse dos Estados em controlar a entrada, permanência e saída de não-nacionais, por um lado, e as circunstâncias individuais da família, por outro – não contendo o artigo 8.º da CEDH um direito ao reagrupamento familiar de recortes nítidos.

[34] Caso C-540/03.

[35] Caso C-579/13, P e S e caso C-153/14, K e A.

[36] Conselho da União Europeia, 2618.ª Reunião do Conselho, Justiça e Assuntos Internos, Bruxelas, 19 de novembro de 2004.

[37] Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 24 de novembro de 2020.

[38] A mesma que criou a pasta *Promoção do Modo de Vida Europeu*.

os direitos à igualdade e à não discriminação", enquanto "parte essencial do modo de vida e da participação na sociedade europeia", respeito que, naturalmente, não é exigível aos cidadãos originários (*i.e.,* sem antecedentes migratórios) senão através do cumprimento da lei.

E aqui estará, com efeito, o maior paradoxo[39] destas políticas: os Estados pretendem que as pessoas ganhem determinadas competências para aprofundarem a sua participação na sociedade de acolhimento e conseguirem um melhor exercício da sua autonomia. Mas onde traçar a linha entre o que o Estado pode e deve fazer para conseguir esse propósito, numa tensão entre o apoio e o comando? Na verdade, em parte das políticas de integração cívica, a promoção da autonomia e participação não se faz através de políticas emancipatórias e antidiscriminatórias, mas sim à custa de paternalismo de Estado[40]. Questiona-se, assim, se uma tal integração condicional promove verdadeira integração ou se, ao invés, apenas cria e alimenta exclusão[41].

Resta então saber se, em última análise, estas medidas são eficazes no papel que é suposto desempenharem – o de constituírem um apoio ao processo de integração –, ou se na verdade o propósito é outro, designadamente uma função de controlo das entradas, permanências e acesso à cidadania[42], enquanto forma de, simbolicamente, apaziguar os receios sentidos pelas comunidades nativas em relação à imigração[43]. Desta forma, entre o uso de conceitos aproximados ao multiculturalismo, como pluralismo, diversidade ou diálogo intercultural, mas sem nunca o nomear, em virtude do seu peso tão forte e politicamente controverso, acabam por manter o mesmo tipo de medidas e programas que já tinham, ou por continuar a não prosseguir os que antes já não prosseguiam. Mas a essas aliam medidas de integração cívica, que como

[39] GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration…, *Op. cit.*, pp. 4 e 5.

[40] MACCRORIE explica que o paternalismo estadual goza de uma caraterística que o distingue das restantes medidas restritivas do Estado que se dirijam à defesa de interesses públicos ou de terceiros – a proteção da pessoa contra más escolhas que esta possa fazer, seja para evitar um dano próprio, seja para determinar um curso de ação que não se considere moralmente válido. MACCRORIE, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. In *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho: Responsabilidade e Cidadania*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012, p. 34.

[41] Assumindo exatamente o efeito excludente da integração cívica, KOSTAKOPOULOU propõe mapear e justapor o âmbito e a estrutura das políticas de integração com o âmbito e estrutura das políticas de antidiscriminação. KOSTAKOPOULOU, Dora – EU legal migration templates and cognitive ruptures: ways forward in research and policy-making. In CARRERA, Sergio *et al.* (eds.) – *Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2017, p. 180.

[42] GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration…, *Op. cit.*, p. 19 e ss.; MONTALDO, Stefano – Regular migrants'…, *Op. cit.*, pp. 61 e ss.

[43] KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success…*, *Op. cit.* explicita a ideia de que o multiculturalismo é fundamentalmente sobre o tratamento dos imigrantes depois de estes estarem já instalados, bem mais do que sobre aqueles que são admitidos ao território, mas que o multiculturalismo dirigido aos primeiros é mais controverso nas circunstâncias em que os cidadãos receiam perder o controlo sobre as fronteiras e sobre quem é admitido ao território.

desígnio têm, em grande parte, demonstrar ao eleitorado que os governos tomam efetivas medidas relativamente à imigração, garantindo aos cidadãos que esta não se constitui como uma ameaça ao seu modo de vida e permitindo aos governos demonstrar a sua competência e controlo, quando tantos outros aspetos das migrações lhes parecem fugir inexoravelmente das mãos.

3. A situação em Portugal

Portugal integra o grupo de países do sul da Europa que, por razões históricas, políticas e económicas, de que se podem destacar a sucessão de ciclos emigratórios e imigratórios, a informalidade da economia, a história colonial ou a posição como fronteira externa mediterrânica da UE, foram conduzindo a sua política migratória em termos mais liberais e assumindo a imigração como benéfica para o Estado. Especificamente quanto aos mecanismos de flexibilidade que se foram mantendo para permitir a regularização de imigrantes laborais em Portugal, fala-se[44] "num consenso nacional" que sobreviveu a governos de esquerda e de direita e que pragmaticamente permitiu a "uma pequena economia aberta ao exterior" manter-se competitiva. O mesmo consenso também pode ser referido a propósito da abordagem liberal de Portugal relativamente aos fluxos decorrentes de reagrupamento familiar e da necessidade de proteção internacional – embora nestes dois casos com muito menor expressão relativa[45]. Pode ainda ser referido[46] o mesmo consenso em matéria de integração, tendo este favorecido a criação de condições favoráveis para os nacionais de países terceiros se poderem radicar em Portugal e eventualmente acederem à cidadania portuguesa[47].

Este contexto levou a que a pertença à comunidade política por parte dos estrangeiros e migrantes, que resulta de e em inclusão socioeconómica e coesão política, seja a nível nacional, de forma consistente, um fator de distinção positiva. Portugal é genericamente considerado como um país generoso e aberto nas suas políticas de integração, destacando-se as crescente e consistentemente boas avaliações do *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)[48], que avalia as políticas de integração em cerca de

[44] Ver, por todos, GÓIS, Pedro – Redes, Interligações e Sistemas Migratórios num Portugal Europeu e Atlântico. *Relações Internacionais*, n.º 75 (2022), p. 101.

[45] É o que faz CARVALHO, João – Emigration and immigration in Portugal. In FERNANDES, Jorge M. *et al.* (eds.) – *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 451.

[46] CARVALHO, João – Emigration…, *Op. cit.*, pp. 451 e ss.

[47] Em favor de um maior rigor terminológico, poderia justificar-se, em Portugal, falar em nacionalidade e não em cidadania, uma vez que é essa a opção do legislador português. No entanto, a relativa indistinção entre cidadania e nacionalidade permite-nos manter a referência a cidadania, que é aliás mais consentânea com o sentido mais liberal e menos comunitarista que aqui pretendemos exprimir. Num sentido sensivelmente semelhante, JERÓNIMO, Patrícia - "Cidadania e reconstrução…" (cit.), pp. 4 e ss..

[48] Os dados podem ser consultados em: https://www.mipex.eu/portugal. [Consultado em 7 jul. 2024].

50 países, através da análise de um conjunto de indicadores relacionados com educação, reagrupamento familiar, participação política ou acesso à cidadania. Neste índice, Portugal não só figura em terceiro lugar[49], atrás da Suécia e Finlândia, como lidera especificamente os novos países de destino, destacando-se em relação a Itália e Espanha, por exemplo. O paradigma das políticas de integração em Portugal é considerado como intercultural, alicerçando-se na celebração da diversidade cultural e na promoção de iguais direitos e oportunidades, por um lado, mas também na inclusão e coesão social, através do estabelecimento de mecanismos de diálogo entre os imigrantes e a comunidade política que os recebe.

Nos últimos anos, porém – no que não pode deixar de se ver como uma circunstância para a qual terá contribuído a expressão pública e politicamente sufragada de um partido de extrema-direita[50] – o contexto parece ter começado a mudar.

De facto, em resposta a uma sucessão de situações mediatizadas que afetaram pessoas de origem imigrante, verificou-se um clamor da opinião publicamente veiculada no sentido de diagnosticar problemas de *integração de imigrantes*. Na sequência de um incêndio na zona mais multicultural de Lisboa, a Mouraria, que deflagrou num rés do chão sobrelotado, matando dois imigrantes e ferindo muitos mais, discutiu-se na arena pública a política de vistos[51]. Em reação a uma campanha de violência e perseguição a imigrantes levada a cabo no Porto, por uma milícia que as forças policiais identificaram como tendo ligações a grupos neonazis, e que atingiu o clímax na invasão de uma casa e agressão dos seus moradores de origem imigrante, diversas pessoas com responsabilidades políticas fizeram declarações sobre a (falta de uma) política de imigração em Portugal[52]. Já assim tinha acontecido em episódios anteriores, entre eles uma série de roubos e ataques de grande violência cometidos, em Olhão, contra imigrantes e pessoas em situação de sem-abrigo, e um caso de violência policial, em Odemira, por parte de militares da Guarda Nacional Republicana contra imigrantes.

No imaginário coletivo de uma dada sociedade, problemas sociais como desemprego, criminalidade, falta de habitação condigna convertem-se, neste contexto, de problemas sociais em problemas individuais caraterísticos daqueles que estão à margem da sociedade – aqueles que necessitam de (ou são insuscetíveis de) *ser integrados*. Trata-

[49] Índice de 2020.

[50] HAAS, Hein de; NATTER Katharina – *The Determinants of Migration Policies. Does the political orientation of governments matter?* DEMIG/IMI Working Paper no. 107. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2015, pp. 5 e 10.

[51] "Direita aperta: imigrantes sim, mas só com contrato de trabalho". *Jornal Expresso*, notícia de 10 de fevereiro de 2023.

[52] Sobre o caso, ver, por todos, "Rui Moreira pede extinção da AIMA e condena 'ataque inaceitável' a imigrantes no Porto". *Jornal Público*, notícia de 6 de maio de 2024.

-se, na feliz asserção de Schinkel[53], de uma procura de purificação que converte o conceito de integração numa espécie de higienismo social.

Ora, no contexto português, que não se afasta muito do de outros Estados--Membros do sul, a imigração e a integração têm sido enquadradas de uma forma razoavelmente diferente. É certo que se vão podendo identificar algumas medidas mais restritivas, mas a tendência geral é a de que não se verificou, ao contrário do que aconteceu em outros Estados-Membros, uma 'viragem cívica' (*civic turn*)[54], como tem sido designada na literatura política e jurídica a aposta em políticas de integração cívica dirigidas a imigrantes que se foi verificando um pouco por toda a União nestas primeiras duas décadas do século XXI.

Até agora, a única vertente em que se podia identificar, na legislação portuguesa, uma ligação às políticas de integração cívica era um requisito marginal, correspondente à necessidade de demonstrar conhecimentos básicos de português para a emissão de autorização de residência permanente[55], conhecimentos esses cuja preparação pode ser garantida através de formação gratuita e cuja falta ou não comprovação determina apenas a não emissão de residência permanente. Trata-se, portanto, de um requisito, apesar de tudo, relativamente inócuo.

Neste quadro, a apresentação, em junho passado, de um novo Plano de Ação para as Migrações, de iniciativa governamental, levanta algumas preocupações. Concretamente aquilo que parece ser a consagração de um pacote de medidas de integração cívica suscita apreensão. É, na verdade, veiculada no novo Plano a ideia de haver planos individuais de formação que contemplem cidadania, cultura e valores constitucionais portugueses. Embora falte ainda perceber os particulares contornos desta ideia, visto que não houve até agora nenhuma medida legal aprovada daí decorrente[56], a previsão *per se* desta ideia assim formulada pode ser problemática.

O primeiro problema passa exatamente por assumir que a integração recai sobre os ombros dos imigrantes, e não igualmente sobre a sociedade. A formação é *individual* e visa abranger concretos destinatários, o que levanta a questão de saber se não se justificaria, na mesma medida, a frequência de formação para os membros da sociedade de acolhimento. Os membros da sociedade de acolhimento devem deter também outro tipo de competências necessárias à integração, como diversidade cultural, respeito pela diferença e não discriminação.

[53] Em SCHINKEL, Willem – Against…, *Op. cit.*, p. 5.

[54] BONJOUR, Saskia – The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2:2 (2014), p. 210.

[55] Nos termos da Lei de Estrangeiros e respetivo Decreto Regulamentar.

[56] A única medida aprovada até à data (já publicada em *Diário da República* e atualmente em vigor) prende-se com a reversão de um mecanismo de regularização, não havendo calendário definido para aprovação das restantes medidas apresentadas.

Por outro lado, a menção a cidadania, cultura e valores constitucionais portugueses não é isenta de dificuldades, concretamente no que se refere a *cultura [portuguesa]*. O que se pretenderá significar? A noção de cultura não é mais do que um conceito operativo e contingente. Ora, tal como é posta, esta ênfase parece convocar perspetivas essencialistas, de inspiração herderiana, que fazem da cultura um instrumento de identidade agregadora da comunidade política e de alterização, e que não atendem à sua heterogeneidade, à sua evolutividade e à sua volatilidade[57]. Dito de outro modo: os grupos culturais são tendencialmente híbridos, evoluem e transformam-se por ação dos seus membros, por ação de outros grupos, por ação das diversas circunstâncias históricas, económicas ou sociais, não sendo a localização, os antepassados ou a cidadania de uma pessoa a permitir defini-la[58] ou caucionar a sua identidade. Os valores e significados que orientam a vida coletiva de uma comunidade política estão permanentemente abertos a negociações e ressignificações.

Levantam-se ainda questões que dependem dos efetivos contornos que estas medidas assumirão. Serão simples medidas ou verdadeiras condições? Será obrigatória a frequência? Haverá sanções? De que tipo? A incerteza jurídica que está inerente à aplicação de políticas de integração cívica de natureza obrigatória acarreta desafios assinaláveis[59] à luz dos parâmetros de direitos humanos, como aliás já decorre do que discutimos acima. Poderá a lei delimitar e definir *cultura portuguesa*? Será a cultura portuguesa a mesma numa remota povoação do nordeste transmontano ou no miolo cosmopolita de um bairro lisboeta? Ou será a mesma entre um jovem universitário de classe média e uma operária fabril? Tal noção de cultura parece fadada a falhar o teste desenvolvido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos em relação à legitimidade de interferências com os direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, e muito particularmente o artigo 8.º, que consagra o direito ao respeito pela vida privada e familiar, aqui aplicável. De facto, há alguns requisitos que uma interferência do Estado com esse direito necessariamente terá de cumprir para que a sua atuação se possa considerar de acordo com a lei. Estes requisitos não implicam apenas que a interferência esteja prevista na lei, mas ainda que a lei seja clara, previsível e acessível

[57] Para uma discussão sobre o conceito de cultura, ver CUNHA, Manuela Ivone – *Cultura, Diversidade, Diferenciação. Um Guia Elementar*. Braga: CICS/LASICS, 2016, pp. 113 e ss.

[58] WALDRON, Jeremy – Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 25 (1992), p. 754.

[59] No entender de CARRERA e VANKOVA, aqui reside o risco mais elevado em termos de direitos humanos. CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe Issue Paper, 2019, pp. 43 e ss.

– ou seja, são requisitos que se alicerçam no Estado de Direito e que se relacionam com a qualidade da lei[60].

Por outro lado, as políticas de integração cívica assumem muitas vezes um "fundamento subterrâneo"[61], de natureza étnica, uma vez que se dirigem a pessoas e famílias de países em desenvolvimento, na sua maioria de expressão muçulmana, ao mesmo tempo que isentam imigrantes provenientes de países desenvolvidos, pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)[62], cujo processo de integração se apresenta como não implicando ou exigindo favorecimento e monitorização. São, portanto, na conceção e na execução, políticas desigualitárias[63]. E, efetivamente, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial considerou, em 2010[64], que requerer apenas de imigrantes de certos países (ditos "não-ocidentais") e não de outros (ditos "ocidentais") a aprovação num teste de integração cívica poderia resultar em discriminação com base na nacionalidade, razão por que recomendou a abolição da aplicação discriminatória a nacionais de países terceiros não-ocidentais.

Outro órgão quase-jurisdicional de direitos humanos, no caso o Comité Europeu dos Direitos Sociais, mecanismo de monitorização da Carta Social Europeia (CSE)[65], vem-se reiteradamente pronunciando no sentido da não conformidade da atuação de diversos Estados-partes com a Carta, por violação do direito aí contido no n.º 6 do artigo 19.º, relativo à facilitação do reagrupamento familiar dos trabalhadores migrantes autorizados a estabelecer-se no seu território. Não serão, no entender do Comité, sempre contrárias à CSE quaisquer medidas de integração dirigidas aos trabalhadores migrantes e suas famílias. No entanto, os requisitos que imponham a aprovação em testes de integração ou de conhecimento da língua, ou a frequência obrigatória de formação, seja esta imposição prévia ou posterior à admissão em território do Estado-parte, podem impedir – em vez de facilitar – o reagrupamento familiar. Serão, assim, contrários à CSE quando tenham um efeito potencial de não permitir a entrada ou a permanência de membros da família de um trabalhador migrante, ou de por qualquer outra forma privar de substância o direito consagrado no n.º 6 do artigo 19.º, por exemplo impondo

[60] No mesmo sentido, CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects…*, *Op. cit.*, pp. 43 e 44.

[61] Nas palavras de JOPPKE, Christian – Civic integration…, *Op. cit.*, p. 1155.

[62] A Alemanha e os Países Baixos são exemplos de aprovação destas isenções.

[63] SCHINKEL, Willem – Against…, *Op. cit.*, pp. 4 e ss.

[64] Observações Finais do Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial aos Países Baixos no processo de avaliação dos 17.º e 18.º Relatórios Periódicos de aplicação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 25 de março de 2010.

[65] Veja-se, no último ciclo de monitorização, em 2023, as conclusões de violação à Alemanha, à Áustria ou aos Países Baixos, por exemplo.

o pagamento de taxas proibitivas, ou não considerando circunstâncias individuais específicas como a idade, o grau de educação ou constrangimentos laborais ou familiares[66] [67].

Atualmente, não parece haver avaliação suficientemente robusta do sucesso das políticas de integração cívica para a inclusão dos seus beneficiários e, portanto, para uma verdadeira integração. Nesse sentido, importa lembrar que os atores locais são determinantes para o sucesso das políticas de integração, estando particularmente bem posicionados para compreender, em primeira linha, o seu funcionamento e aplicação prática. Ora, os atores locais tendem a considerar os efeitos das políticas de integração cívica como negativos – muito particularmente, o facto de serem responsáveis por atrasar o processo de integração[68].

Conclusões

Apesar das suas competências limitadas, a União Europeia tem contribuído de forma muito significativa para a evolução e as modulações da política de integração, oscilando entre posições que encaram os direitos como condição para a integração e as que encaram a integração como condição para os direitos. Neste processo, são determinantes algumas variáveis que assumem por vezes feições menos previsíveis, como a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por um lado, a leitura política e posição institucional assumida pela Comissão Europeia, por outro, e as circunstâncias políticas vividas em cada Estado-Membro, por outro ainda.

As políticas de integração cívica, enquanto paradigma (relativamente) novo na abordagem à integração, bem como a sua previsão e implementação, são um exemplo expressivo disso mesmo e, à luz dos parâmetros internacionais de direitos humanos, apresentam desafios difíceis, quer no que toca à proteção contra a discriminação, quer no que toca à proteção da vida privada e familiar, quer mesmo, em certos casos, no que toca à liberdade de autonomia individual e à concomitante possibilidade de fazer escolhas. Assim, a abordagem à integração, ainda que fazendo uma opção política por medidas de integração cívica, não deve perder de vista que tem como

[66] Comité Europeu dos Direitos Sociais, Statement of Interpretation on Article 19§6 – language and integration tests, 2015. [Consultado em 7 jul. 2024]. Disponível em: https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22: [%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%222015_163_04/EN%22]}.

[67] No mesmo sentido se pronunciou também o Tribunal de Justiça quanto ao reagrupamento familiar, considerando que condições tais que não permitem tomar em consideração circunstâncias especiais que objetivamente impedem que os interessados possam ser aprovados nesse exame, e que fixam o montante dos encargos relacionados com esse exame num nível demasiado elevado, tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar, sendo portanto contrárias ao Direito da União. Caso C-153/14, K e A. No mesmo ano, o Tribunal decidiu paralelamente, e no mesmo sentido global, em relação à aplicação dos testes a residentes de longa duração, no caso C-579/13, P e S.

[68] CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects*…, *Op. cit.*, pp. 45 e ss.

propósito último a participação e a igualdade de oportunidades, e é com base nesse propósito que as medidas devem ser desenhadas.

Finalmente, todas essas preocupações devem ser tidas em conta no desenho das medidas que venham a ser aprovadas pelo governo português na sequência do Plano de Ação para as Migrações, no caso de se verificar a 'viragem cívica' que a simples leitura do Plano permite supor.

Bibliografia

ADAM, Ilke; THYM, Daniel – Integration. In BRUYCKER, Philippe de *et al.* (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*. Bruxelas: European Policy Centre, 2019, pp. 73-86.

BONJOUR, Saskia – Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU: Dynamics of Inclusion and Exclusion. In RIPOLL SERVENT, Ariadna; TRAUNER, Florian (Eds.) – *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Londres: Routledge, 2018, pp. 215-226.

BONJOUR, Saskia – The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2:2 (2014), pp. 203-226.

BOTTERO, Matteo – Integration (of Immigrants) in the European Courts' Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm? *Journal of International Migration and Integration*, vol. 24 (2023), pp. 1719-1750.

CARENS, Joseph H. – *The Ethics of Immigration*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe Issue Paper, 2019.

CARVALHO, João – Emigration and immigration in Portugal. In FERNANDES, Jorge M. *et al.* (eds.) – *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2022, pp. 440-456.

CUNHA, Manuela Ivone – *Cultura, Diversidade, Diferenciação. Um Guia Elementar*. Braga: CICS/LASICS, 2016.

GÓIS, Pedro – Redes, Interligações e Sistemas Migratórios num Portugal Europeu e Atlântico. *Relações Internacionais*, n.º 75 (2022), pp. 87-105.

GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:12 (2015), pp. 1885-1908.

GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism to post-multiculturalism: Trends and paradoxes. *Journal of Sociology*, 50:1 (2014), pp. 51-64.

HAAS, Hein de; NATTER, Katharina – *The Determinants of Migration Policies. Does the political orientation of governments matter?* DEMIG/IMI Working Paper no. 107. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2015.

JERÓNIMO, Patrícia – Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais. *Interacções*, n.º 36 (2015), pp. 3-19.

JERÓNIMO, Patrícia, "O princípio da diversidade e o Direito da União: breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano IX, 2012, pp. 245-282.

JOPPKE, Christian – Civic integration in Western Europe: three debates. *West European Politics*, 40:6 (2017), pp. 1153-1176.

KOSTAKOPOULOU, Dora – EU legal migration templates and cognitive ruptures: ways forward in research and policy-making. In CARRERA, Sergio *et al.* (eds.) – *Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2017, pp. 176-182.

KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Migration Policy Institute Working Paper, Washington, DC, 2012.

LEÃO, Anabela Costa, "Breves notas à conferência "A cidadania: a construção da identidade e os desafios da diversidade"", *Interacções*, n.º 36, 2015, pp. 34-46.

MACCRORIE, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. In *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho: Responsabilidade e Cidadania*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012, pp. 33-45.

MILLER, David – *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Harvard: Harvard University Press, 2016.

MODOOD, Tariq – *The strange non-death of multiculturalism*. EUI Max Weber Lecture no. 2013/03, 2013.

MONTALDO, Stefano – Regular migrants' integration between European law and national legal orders: a key condition for individual and social development. In BRUNO, Giovanni Carlo *et al.* (eds) – *Migration and Development: Some Reflections on Current Legal Questions*. Roma: CNR Edizioni, 2016, pp. 47-71.

MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 12:1 (2010), pp. 23-43.

PHILLIPS, Anne – *Multiculturalism Without Culture*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RODRIGUES, Ana – "Integração", in *Dicionário Global*, Projecto Dignipédia Global, 2024. Disponível em: https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/integracao.

SCHINKEL, Willem – Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6:31 (2018).

VERTOVEC, Steven – Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61:199 (2010), pp. 83-95.

WALDRON, Jeremy – Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 25 (1992), pp. 751-793.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _9

Falando de Migrações: Benefícios e Desafios

Discussing Migration: Benefits and Challenges

Ana Cordeiro de Azevedo
Universidade Católica Portuguesa
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2832-0666

Resumo

O presente texto tem como objeto de estudo as migrações no contexto da globalização, enfatizando a sua complexidade e os seus impactos positivos e negativos. O autor sustenta que as migrações não podem ser compreendidas a partir de uma perspetiva unidimensional e simplista, pois requerem uma abordagem sistémica, que leve em conta as suas causas, caraterísticas e consequências nos âmbitos social, político e económico. O texto pretende oferecer uma contribuição para uma discussão mais fundamentada e crítica sobre as migrações, sem ter a pretensão de abarcar a totalidade do tema.

Palavras-chave: migração; globalização; impactos; extremismos.

Abstract

This text studies migration in the context of globalisation, emphasising its complexity and its positive and negative impacts. The author argues that migration cannot be understood from a one-dimensional and simplistic perspective, as it requires a systemic approach that considers its causes, characteristics and consequences in the social, political and economic spheres. The text aims to contribute to a more informed and critical discussion on migration, without pretending to cover the whole subject.

Keywords: migration; globalisation; impacts; extremism.

Introdução

Vivendo numa era de globalização, não podemos esconder que os movimentos migratórios são parte deste fenómeno, numa relação simbiótica que impacta na dinâmica social, política e económica à escala global. As migrações estão, portanto, presentes, e bem, no debate público! O aspeto problemático destes debates públicos

tende a surgir, contudo, quando a perspetiva se torna unifocal, afastando-se da consciência de que se está perante um fenómeno complexo que não deve, nem pode, ser encarado com a ligeireza de uma 'conversa de café'. Com este texto, procuraremos desmontar esta visão unifocal, analisando de forma sistemática as caraterísticas predominantes das migrações, as razões que lhes estão subjacentes e os efeitos complexos que têm nos países/regiões de origem e de destino, referindo ainda os impactos ao nível político e nos respetivos processos de democratização.

Alerta-se desde já que este não é um estudo exaustivo do fenómeno das migrações, nem tal caberia num texto desta dimensão. Sendo o tema da migração tão frequentemente tratado de forma pontual e ligeira, o objetivo aqui é tão só uma sistematização dos aspetos mais relevantes do fenómeno, e em última análise, um 'organizar as ideias'.

São a comunicação social ou os políticos nacionalistas que mais frequentemente trazem o tema das migrações para a discussão pública. Assim, e por arrasto, pensamos frequentemente em vagas de migrantes e refugiados empobrecidos, particularmente nos que nos aparecem regularmente nas notícias: os que tentam chegar à Europa provenientes essencialmente do Médio Oriente e África, e os que, provenientes da América do Sul e Central, buscam o sonho americano. Vemos os aglomerados de migrantes desesperados e sem meios de subsistência e os perigos sociais que isso acarreta para as nossas sociedades. Mas, ao referir-se a vertente específica da emigração, nomeadamente em Portugal, é comum encontrarmos referências à "fuga de cérebros". Este fenómeno é, no entanto, e como referimos antes, bem mais complexo e abrangente do que as referências mediáticas fazem frequentemente crer.

Ao falarmos de migrações, não devemos ainda esquecer que existem muitas variantes dentro desta designação genérica, nem todas implicando a transposição das fronteiras nacionais, o que não as torna por isso menos importantes, nomeadamente quando analisadas à escala global – o mundo muda por força destes movimentos maciços de população. As migrações impactam ainda na construção ou consolidação dos processos democráticos, particularmente as migrações internacionais, quando a saída destas pessoas mina os movimentos democráticos suscetíveis de enfrentar regimes autoritários de várias naturezas. Contudo, também pode ser alegado que, não raras vezes, estes migrantes podem funcionar como agentes de mudança, trazendo os valores democráticos para casa e reacendendo a democracia nos seus próprios países.

Não podemos, porém, negar que nem todos os efeitos da migração são favoráveis; nas regiões de origem, a perda de elites e trabalhadores qualificados pode impedir o progresso económico e/ou a consolidação da democracia, por exemplo. Ocasionalmente, as ideologias políticas dos migrantes podem não estar de acordo com as exigências do seu país de acolhimento. Nos países de origem ou de destino, a migração pode ameaçar a consolidação da democracia, aumentar a desigualdade socioeconómica e desencadear conflitos de identidade. A fim de promover os princípios democráticos

de participação e inclusão e incentivar as contribuições positivas dos migrantes, atenuando simultaneamente os efeitos negativos, os países de acolhimento precisam ter em conta a forma como os regulamentos relativos à migração interagem com as políticas inclusivas que protegem os direitos humanos, a justiça social e a igualdade de oportunidades.

Não obstante as *nuances* e disparidades do fenómeno, cremos existirem alguns traços genéricos que procuraremos aqui evidenciar, por forma a produzir uma panorâmica sistemática.

Principais Padrões Migratórios e Consequências

As Migrações Internas

A deslocação de indivíduos dentro das fronteiras de um país tem um impacto significativo nos aspetos sociais, económicos e culturais das nações. Normalmente, envolve mudanças substanciais em termos de localização e condições socioeconómicas, como a mudança de zonas rurais para cidades ou a deslocação entre diferentes regiões. Vamos deter-nos brevemente sobre alguns dos fatores que influenciam a migração interna, como as perspetivas económicas, as oportunidades de educação e as alterações no estilo de vida, e referir exemplos.

Migração rural-urbana

A migração rural-urbana é o tipo predominante de migração interna, envolvendo a deslocação de pessoas ou famílias de regiões rurais para as zonas urbanas. Esta forma de migração é frequentemente motivada pela procura de melhores perspetivas económicas, de melhores padrões de vida e da disponibilidade de serviços essenciais, como os cuidados de saúde e a educação. Assim:

- As localidades urbanas oferecem geralmente um leque mais vasto de perspetivas de emprego e salários mais elevados em comparação com as localidades rurais, apresentando melhores opções económicas. As populações rurais são atraídas para as cidades devido à concentração da indústria, dos serviços e das infraestruturas, que oferecem melhores oportunidades de subsistência.
- As localidades urbanas oferecem normalmente recursos educativos superiores, como universidades e instituições de formação profissional, que são escassos nas regiões rurais. As famílias deslocam-se para garantir melhores oportunidades de educação para os seus filhos e acabam por se fixar definitivamente nas cidades.
- Os centros urbanos oferecem uma variedade de comodidades e serviços que melhoram a qualidade de vida, incluindo cuidados de saúde, entretenimento e serviços sociais. O atrativo de um estilo de vida urbano é um importante catalisador da migração rural-urbana.

Casos de migração rural-urbana

- China: A migração rural-urbana da China é um fenómeno monumental, caraterizado pela deslocação significativa de pessoas das zonas rurais para os centros urbanos. Esta migração é motivada principalmente pelas reformas económicas e pela rápida industrialização das cidades. Desde o final da década de 1970, um número significativo de chineses rurais mudou-se para as regiões metropolitanas em busca de melhores perspetivas de emprego, o que resultou na expansão de megacidades como Pequim, Xangai e Shenzhen. O processo de migração foi facilitado devido à flexibilização do sistema *hukou* (registo do agregado familiar). No entanto, os migrantes continuam a ter dificuldades em obter serviços urbanos.
- Índia: A migração rural-urbana na Índia é motivada principalmente por dificuldades agrícolas e pelo desejo de melhores oportunidades económicas. Metrópoles como Mumbai, Deli e Bangalore registaram influxos substanciais de migrantes rurais. A incapacidade do setor agrícola de oferecer perspetivas de subsistência suficientes, causada por fatores como as secas, a fragmentação das terras e a baixa produção, desencadeia frequentemente este movimento.

• Migração inter-regional

Na migração inter-regional, os indivíduos deslocam-se de uma região para outra dentro do mesmo país. O fenómeno pode ser impulsionado por diferenças económicas entre os vários locais, alterações ambientais, catástrofes ou considerações sociopolíticas.

- Variações substanciais nas condições económicas entre diferentes locais podem servir de catalisador para a migração. Os indivíduos migram de locais economicamente desfavorecidos para zonas com uma indústria próspera e oportunidades de emprego mais favoráveis.
- As catástrofes naturais, as alterações nos padrões climáticos e o esgotamento dos recursos podem obrigar os indivíduos a deslocar-se de uma área geográfica para outra. Esta forma de migração é frequentemente observada em nações com regiões propensas a terramotos ou condições climáticas e ambientais variadas, ou fortemente dependentes de um recurso natural (exemplo de grandes minas que deixam de ser economicamente viáveis).
- A migração inter-regional pode ainda ser influenciada por fatores como a instabilidade política, os conflitos étnicos e as políticas regionais que levam a manifestar a preferência de determinados grupos populacionais por áreas específicas.

Casos de migração inter-regional

- O movimento da *Rust Belt* para a *Sun Belt* é um fenómeno bem documentado nos Estados Unidos (EUA). Na última parte do século XX, registou-se uma

migração significativa de pessoas das regiões industriais em decadência do Nordeste e do Midwest para os estados em rápido crescimento da *Sun Belt*, localizados no Sul e no Oeste, incluindo o Texas, a Flórida e a Califórnia. A migração foi motivada pela perda de indústrias transformadoras e pela expansão do setor dos serviços e das empresas tecnológicas na *Sun Belt*.

- No Brasil, tem havido um movimento notável de pessoas da Região Nordeste, economicamente desfavorecida, para a Região Sudeste, mais próspera, incluindo São Paulo e Rio de Janeiro. Esta migração é motivada pela maior disponibilidade de empregos no setor industrial e de serviços nestas últimas regiões. Os esforços do governo, como a criação de Brasília e os projetos de infraestruturas, também tiveram impacto nos padrões de migração interna.

Principais efeitos das migrações internas

A migração interna pode ter consequências económicas significativas tanto para os locais de origem, como para as regiões para onde as pessoas se deslocam, sendo que muitos destes efeitos são semelhantes (embora geralmente em menor escala) aos verificados nas migrações internacionais.

- As regiões rurais e economicamente desfavorecidas assistem frequentemente a uma diminuição da mão de obra, em especial entre a população jovem e talentosa, o que pode impedir o crescimento local. No entanto, as remessas transmitidas pelos migrantes podem servir como um fluxo de receitas vital e revigorar as economias locais.
- As regiões de acolhimento, sobretudo as urbanas e economicamente prósperas, beneficiam de um aumento da oferta de mão de obra, o que, por sua vez, promove o crescimento dos setores industrial e dos serviços. No entanto, esta situação também pode dar origem a dificuldades como o congestionamento urbano, o aumento da procura de habitação e de serviços e a necessidade de planos de integração eficazes. Em última análise, esta pressão social, especialmente nas megacidades, origina a criação de subúrbios que constituem autênticas 'cidades de lata'.

As migrações internas também alteram a dinâmica social e cultural das nações:

- A migração facilita a transferência de práticas e ideias culturais, melhorando a estrutura social dos locais onde os migrantes se instalam. No entanto, se a integração não for adequadamente gerida, pode também dar origem a dificuldades de aculturação.
- A migração conduz frequentemente a alterações nas estruturas familiares e na dinâmica comunitária. Embora a migração possa resultar em melhores condições de vida para as famílias migrantes, pode também dar origem a dificuldades como

a separação dos membros da família e o enfraquecimento da rede comunitária tradicional.

Os padrões migratórios do meio rural para o meio urbano ou a migração inter--regional podem ter ainda consequências ambientais substanciais:

- O rápido processo de urbanização causado pela migração pode resultar no crescimento das cidades, frequentemente em detrimento das paisagens naturais. Esta situação pode levar à deterioração do ambiente, ao aumento da poluição e à sobrecarga das infraestruturas urbanas.
- É essencial lidar eficazmente com a migração interna de forma a promover tanto o desenvolvimento económico como a proteção ambiental, de forma sustentável. É imperativo que as políticas visem especificamente as consequências ambientais da migração e incentivem ativamente a implementação de uma conceção e desenvolvimento urbanos sustentáveis.

A Migração Internacional

A migração internacional, ou através das fronteiras entre diferentes países, é um fenómeno ainda mais complexo do que o das migrações internas, que tem consequências importantes tanto para os países de onde as pessoas partem (países de origem) como para os países onde as pessoas chegam (países de acolhimento). Este movimento pode ser classificado em duas categorias principais: a ***migração forçada***, que inclui os refugiados e os requerentes de asilo, e a ***migração voluntária***, que integra essencialmente a migração laboral e o reagrupamento familiar. Uma última categoria em crescimento, mas ainda relativamente pouco estudada e que, portanto, não abordaremos aqui, passou a ser relativamente relevante no mundo global com cada vez maior expetativa de vida – a migração voluntária de reformados.

Deter-nos-emos um pouco sobre alguns dos mais relevantes elementos subjacentes à migração internacional, incluindo as forças que atraem as pessoas para a migração e as que as levam a abandonar os seus países de origem, assim como as vantagens económicas, sociais e culturais que a migração traz, a par das dificuldades e obstáculos que apresenta.

Migração Forçada ou Migração Política

Nas migrações políticas, as pessoas são obrigadas a abandonar o seu país de origem em resultado de conflitos, perseguições ou instabilidade política. Destacam-se neste segmento:

- Os ***Refugiados*** que abandonam o seu país de origem porque têm um forte receio de serem maltratados ou prejudicados com base na sua etnia, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social específico ou convicções políticas. Esta definição é

"fechada" e baseia-se na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, pelo que tem um regime e reconhecimento internacional muito específico.

- Os ***Requerentes de Asilo***, em contrapartida, procuram proteção internacional e aguardam que o seu estatuto de refugiado seja determinado – embora tenham escapado a circunstâncias semelhantes às dos refugiados, carecem de ser oficialmente reconhecidos como tal. Esta constituirá, eventualmente, a forma mais expressiva de migração forçada e também uma das mais complexas de gerir, já que é comum sobrepor-se à migração económica, sendo muitas vezes difícil para as autoridades do país de acolhimento distinguir se a motivação migratória deriva das dificuldades económicas quase sempre predominantes nestas regiões do mundo, ou de uma perseguição efetiva ou iminente.

Migração Voluntária

O grande grupo da migração voluntária é muito abrangente e diversificada, abarcando toda a deslocação deliberada de indivíduos para outro país, normalmente motivada pela busca de melhores perspetivas socioeconómicas (por razões diversas que vão desde a fuga à pobreza, acesso a melhores serviços sociais ou crises climáticas, nomeadamente), desejo de reunificação familiar ou ambições pessoais.

- A **migração laboral** é eventualmente a subcategoria mais representativa, sendo predominantemente motivada pelo desejo de assegurar perspetivas de emprego mais favoráveis e de melhorar o nível de vida. Os indivíduos que migram optam, regra geral, por países com economias mais robustas e que oferecem níveis de remuneração mais elevados.
- No **reagrupamento familiar**, os migrantes vão juntar-se a familiares que já se estabeleceram num país diferente. Isto é motivado pelo objetivo de manter a coesão familiar e reforçar os sistemas de apoio.

Entre os fatores que motivam ou pressionam os indivíduos a abandonar o seu local ou situação atual, destacam-se:

- A procura de melhores possibilidades no estrangeiro devido a dificuldades económicas, caraterizadas por uma elevada taxa de desemprego, baixos salários e condições de vida desfavoráveis.
- Oportunidades económicas, tais como o aumento dos rendimentos, melhores oportunidades de emprego e melhores condições de vida servem de incentivo para os migrantes se mudarem para países mais ricos.
- A instabilidade política e os conflitos, como a guerra (no nosso próprio país temos o exemplo de muitos jovens e famílias portuguesas que procuravam fugir ao recrutamento para a guerra ultramarina), a perseguição e as convulsões políticas ou a criminalidade elevada podem obrigar os indivíduos a fugir dos seus próprios países.

- A degradação ambiental, incluindo as catástrofes naturais e as alterações climáticas, podem tornar inviável a permanência dos indivíduos nas suas regiões de origem.
- O acesso a um ensino e a cuidados de saúde de elevada qualidade pode constituir um incentivo muito forte para determinados segmentos.
- Por fim, através do reagrupamento familiar, os grupos de migrantes já estabelecidos têm a capacidade de atrair e trazer os seus familiares.

Vantagens e Desvantagens em Função do Tipo de Migração

Migração Económica

Enquadram-se os indivíduos ou grupos em busca de melhores oportunidades económicas e de melhores condições de vida, sendo o principal impulso subjacente o desejo de assegurar perspetivas de emprego mais favoráveis e de melhorar o nível de vida. Os indivíduos que procuram melhorar as suas perspetivas económicas migram frequentemente de países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos. Estes movimentos, por sua vez, geram impactos assimétricos específicos.

Vantagens para os países de origem

- **Remessas**: Os migrantes remetem frequentemente uma percentagem dos seus rendimentos para os países de origem, constituindo uma fonte de rendimento crucial para as famílias e reforçando a economia local. De acordo com o Banco Mundial, o montante total das remessas em 2020 foi de 702 mil milhões de dólares, dos quais 540 mil milhões foram recebidos por países de baixo e médio rendimento.
- **Desenvolvimento de competências**: O regresso dos migrantes pode contribuir para a melhoria dos seus países de origem através da introdução de novas competências, informações e experiências, que, por sua vez, podem melhorar a qualidade de vida quer dos migrantes, quer da restante população.

Desvantagens para os países de origem

- A **fuga de cérebros** refere-se ao fenómeno da emigração de trabalhadores competentes, que pode ter um efeito prejudicial na mão de obra, especialmente em domínios cruciais como a saúde e a educação. Esta tendência pode prejudicar o progresso económico e social.
- **Envolvimento democrático**: O fenómeno da emigração pode comprometer a força dos movimentos democráticos. No entanto, é de salientar que os migrantes também podem servir de condutores de valores democráticos e atuar como agentes de mudança nos seus países de origem.

Vantagens para os países de acolhimento

- **Aumento da força de trabalho**: Os migrantes ocupam frequentemente posições cruciais no mercado de trabalho, atenuando as carências de mão de obra e reforçando a expansão económica. A título de exemplo, em 2018, os migrantes constituíam aproximadamente 13% da força de trabalho dos EUA, contribuindo substancialmente para setores como a agricultura, a construção e os cuidados de saúde. A chegada de migrantes tende a aumentar a força de trabalho, conduzindo a um aumento da produtividade económica e melhoria generalizada da qualidade de vida. Por exemplo, países como os EUA dependem substancialmente dos migrantes para o aumento do seu Produto Interno Bruto (PIB), quer por via do seu trabalho, quer das suas atividades empresariais.
- Assim, dissipar **ideias sobre uma concorrência generalizada no mercado de trabalho** é importante: Contrariamente às noções prevalentes, os imigrantes não deslocam inerentemente os trabalhadores nativos do emprego. Pelo contrário, o mais frequente é complementarem a mão de obra local, colmatando as carências do mercado de trabalho.
- Por outro lado, os imigrantes geram uma **nova procura ao utilizarem os seus rendimentos no país de acolhimento**, promovendo assim a expansão económica. Os imigrantes desempenham, portanto, um papel crucial na dinamização da economia, aumentando a procura de produtos e serviços, o que, por sua vez, conduz ao crescimento económico e à criação de emprego em diferentes setores.
- A **diversidade cultural** é reforçada através da migração, uma vez que contribui para o tecido cultural do país de acolhimento, fomentando o multiculturalismo e promovendo a diversidade, o que pode resultar numa maior inovação social.
- **Rejuvenescimento populacional**: em muitos casos, como na Europa, onde a expetativa de vida tem vindo a aumentar e o saldo natural (nascimentos *versus* óbitos) a decrescer, o afluxo de imigrantes é essencial ao equilíbrio do mercado de trabalho e o seu contributo é de extrema relevância para suportar o Estado Social.

Desvantagens para os países de acolhimento

- A migração pode **intensificar as disparidades socioeconómicas** e **provocar conflitos de identidade**, o que pode colocar desafios ao processo de consolidação democrática.
- **Desafios políticos**: Para conseguir uma integração efetiva, é crucial dispor de políticas sólidas que deem prioridade aos direitos humanos, à justiça social e à igualdade de oportunidades. Os regulamentos relativos à migração devem estar alinhados com políticas inclusivas que defendam estes princípios, promovendo valores democráticos de participação e inclusão, sob pena de se fomentar a

exploração e a discriminação e, em última análise, abrir caminho a movimentos nacionalistas extremistas.

- O aumento exponencial do número de imigrantes pode exercer uma enorme **pressão sobre os serviços públicos**, como os cuidados de saúde, a educação e a habitação, conduzindo a situações de sobrelotação e tensão. O desenvolvimento de infraestruturas é crucial para os governos apoiarem o aumento da população e manterem o nível dos serviços públicos, sendo necessária a afetação de mais fundos a estes setores. Este equilíbrio nem sempre é fácil, como já percebemos em Portugal, onde as pressões nos setores essenciais da habitação, saúde e ensino são patentes.
- Embora os imigrantes tendam a colmatar a escassez de mão de obra, **podem também, pontualmente, competir com os trabalhadores nativos pelo emprego**, especialmente em setores que exigem competências menos especializadas.
- Propensão para servirem de justificação para o **suporte a políticas nacionalistas**, maioritariamente de extrema-direita, que originam instabilidade social, mas também política e, ocasionalmente, física.

Migração Política

Constituída essencialmente (mas não exclusivamente) pelos migrantes involuntários referidos anteriormente, podendo incluir a fuga de perseguições, a procura de asilo ou de oportunidades políticas num local diferente por desacordo profundo com o *status quo* no país de origem. A migração política inclui frequentemente pessoas que sofreram os traumas de perseguições, conflitos ou da instabilidade política no seu país de origem.

Vantagens para os países de origem

- **Criação de um foco global**: A emigração de refugiados pode atrair a atenção global para as preocupações políticas do seu país de origem, resultando potencialmente num envolvimento ou assistência internacional.
- **Potencial de influência**: Os ativistas políticos e os intelectuais exilados têm a oportunidade de exercer a sua influência a partir do estrangeiro, podendo influenciar a política externa e a opinião pública a favor da promoção da democratização no seu país de origem.

Desvantagens para os países de origem

- **Esgotamento do capital humano**: A migração política resulta frequentemente na emigração de indivíduos bem formados e politicamente empenhados, o que conduz a uma escassez de elites e recursos humanos essenciais para os processos de democratização e desenvolvimento do país.

- **Política da diáspora**: Os migrantes políticos podem participar na política da diáspora, o que pode não corresponder consistentemente aos requisitos e às realidades dos seus países de origem, aumentando potencialmente a complexidade dos procedimentos políticos.

Vantagens para os países de acolhimento

- **Ganhos reputacionais**: A admissão de migrantes políticos está em conformidade com as responsabilidades humanitárias internacionais e melhora a reputação mundial do país de acolhimento.
- **Enriquecimento cultural e intelectual**: Os migrantes políticos têm o potencial de melhorar o panorama intelectual e cultural do país de acolhimento, introduzindo um vasto leque de perspetivas e experiências. Acresce que muitos se integram entre as elites culturais e científicas.

Desvantagens para os países de acolhimento

- **Obstáculos à integração**: Os migrantes políticos podem encontrar obstáculos substanciais ao tentarem integrar-se na sociedade de acolhimento, tais como barreiras linguísticas, preconceitos e traumas resultantes das suas experiências.
- **Preocupações com a segurança** podem surgir nos países de acolhimento devido à possibilidade de os migrantes políticos se envolverem em ativismo político, o que pode dar origem a problemas de segurança ou tensões diplomáticas (lembramos os casos de Litvinenko em 2006 ou Skripal em 2018, que originaram graves tensões entre o Reino Unido e a Rússia). Não podemos ainda descurar a possibilidade de entre estas pessoas se 'infiltrarem' indivíduos com o objetivo único de fomentar movimentos extremistas e mesmo ações violentas.

Migração Ambiental

As deslocações por fatores ambientais, como catástrofes naturais, alterações climáticas ou degradação dos recursos naturais, têm-se tornado, infelizmente, mais frequentes e com consequências mais profundas. Cada vez são mais frequentes os movimentos de migrantes em resultado de calamidades naturais ou de alterações do ambiente, especialmente por conta da subida do nível do mar ou ocorrências meteorológicas graves.

Vantagens para os países de origem

- **Alívio da sobrelotação**: A migração ambiental pode oferecer uma solução temporária para o problema da sobrelotação em regiões suscetíveis, permitindo uma distribuição mais eficiente dos recursos e facilitando os esforços de reconstrução.
- **Aumento da consciencialização**: Este tipo de migração tem o potencial de aumentar a consciência global relativamente às alterações climáticas e às preocupações ambientais, promovendo assim a colaboração e a assistência internacionais.

Desvantagens para os países de origem

- **Privação de meios de subsistência**, particularmente nas zonas agrícolas, causa desestabilização económica e social.
- A **rutura das redes sociais e das práticas culturais** pode ter repercussões significativas e duradouras na sociedade.

Vantagens para os países de acolhimento

- **Colaboração global e ganhos reputacionais**: O acolhimento de migrantes ambientais e o reforço da colaboração internacional demonstra a dedicação à resolução de problemas ambientais a nível mundial e, como tal, também traz benefícios reputacionais para os países de acolhimento.
- **Contribuições da mão de obra**: Os migrantes ambientais podem ser um contributo valioso para o mercado de trabalho, especialmente em setores com escassez de trabalhadores.

Desvantagens para os países de acolhimento

- A **pressão** ocorre quando se verifica um aumento súbito do número de migrantes, o que pode exercer pressão sobre os recursos e as infraestruturas do país de acolhimento, especialmente nas zonas urbanas.
- As **tensões sociais** podem aumentar e podem surgir disputas sobre os recursos e a integração aquando da chegada dos migrantes ambientais, que tende a verificar-se de forma rápida e desordenada.

Migração Social

Refere-se ao movimento de indivíduos ou grupos de um ambiente social para outro, incluindo-se aqui a mudança de residência por reagrupamento familiar, as razões educativas (normalmente motivada pela aspiração a melhores perspetivas sociais e qualidade de vida), ou a busca de soluções sociais mais favoráveis do que no país de origem (este grupo é, mais uma vez, bastante heterogéneo, abarcando desde profissionais que buscam a integração em entidades de elite ou condições fiscais mais favoráveis, até aos reformados que se instalam nos países do sul da Europa onde as reformas do país de origem permitem um nível de vida superior e beneficiam de serviços de saúde de qualidade).

Vantagens para os países de origem

- **Oportunidades de educação**: Os migrantes que se deslocam para fins educativos regressam frequentemente com melhores competências e informações que podem ser vantajosas para o seu país de origem.

- **Reforço das redes da diáspora**: A migração social tem o potencial de reforçar as redes da diáspora, aumentando assim as interações económicas e culturais entre o país de acolhimento e o país de origem.

Desvantagens para os países de origem

- **Perturbação familiar**: A migração social, excluindo a que assenta no reagrupamento familiar, pode resultar na separação das famílias, o que pode ter consequências psicológicas e sociais, especialmente para os que ficam para trás.
- **Escoamento de recursos**: A partida de pessoas jovens ou empreendedores, com um bom nível de formação, pode esgotar os recursos do país de origem, especialmente se estas pessoas não regressarem.

Vantagens para os países de acolhimento

- **Enriquecimento económico e cultural**: Os imigrantes dão um valioso contributo para as receitas fiscais, que podem ser afetadas ao financiamento de serviços públicos e infraestruturas. De acordo com um estudo de 2017 realizado pelas Academias Nacionais de Ciências, Engenharia e Medicina, os imigrantes têm um impacto favorável na economia dos EUA, especialmente os que permanecem por um longo período.
- A **propriedade de empresas e o desenvolvimento de novas ideias** tendem ainda a ser reforçadas, já que estes imigrantes contribuem com um vasto leque de perspetivas e ideias únicas devido ao seu pensamento fresco e ao seu espírito empreendedor. Empresários imigrantes proeminentes, como Albert Einstein (Physics Nobel Prize), Sergey Brin (Google) e Elon Musk (Tesla, X), fizeram avanços substanciais nos domínios da tecnologia e dos negócios.
- **Contribuição para a educação, ciência e cultura**: Os migrantes que chegam com a intenção de prosseguir os estudos, ou que se integram na Academia, em áreas de Investigação e Desenvolvimento ou na cultura, podem melhorar as instituições académicas e de investigação, promovendo a inovação e o progresso (entre os portugueses nossos contemporâneos, podemos exemplificar com os estudos do cérebro nos EUA, promovidos pelos cientistas António Damásio e Rui Costa, ou com a brilhante carreira da pintora Paula Rego no Reino Unido, que não só lhe mereceu muitas honras em vida, como ainda a colocou entre as 25 mulheres mais influentes na lista de 2021 do *Financial Times*).
- Os imigrantes (eventualmente pelas mesmas caraterísticas que os levam a lançar-se para o desconhecido e partir para outros países, muitas vezes sem rede de apoio) apresentam uma **maior propensão para iniciar novas empresas** em comparação com os indivíduos nativos, o que resulta na criação de oportunidades de emprego e na expansão da variedade económica. De acordo com um estudo

efetuado pela Fundação Kauffman, os imigrantes têm uma probabilidade quase duas vezes superior de se tornarem empresários em comparação com os americanos nativos.

Desvantagens para os países de acolhimento

- **Custos de integração**: A assimilação dos migrantes sociais implica despesas com o ensino da língua e da cultura, com o alojamento e com a segurança social.
- **Potencial de desigualdade**: A migração social tem a capacidade de exacerbar as disparidades sociais quando os migrantes se deparam com preconceitos ou obstáculos que os impedem de participar plenamente na sociedade de acolhimento.
- Os imigrantes possuem um vasto leque de origens culturais que, se não forem geridas de forma eficaz, podem resultar em **dificuldades sociais**. As políticas de integração desempenham um papel vital na promoção da coesão social e na criação de uma compreensão mútua. A importância da coesão social reside na capacidade de resolver possíveis conflitos e de promover um sentimento de unidade no seio de uma comunidade. A implementação de planos de integração que incluam a educação linguística e cultural pode reduzir eficazmente as tensões e reforçar a harmonia social.

Em Conclusão

Nesta breve sinopse das principais caraterísticas das migrações, referimos que, embora frequentemente esquecida, não deve ser descurada a migração interna. Este fenómeno multifacetado tem repercussões diversas e influencia os aspetos económicos, sociais e ambientais tanto das regiões de onde as pessoas partem, como das regiões onde se instalam. As migrações internas, sendo responsáveis pelo crescimento urbano e multiplicação das megacidades, constituem um dos mais relevantes fatores que moldam o mundo global no século XXI. Sublinhou-se aqui a importância de políticas abrangentes para gerir eficazmente a migração interna e utilizar, tanto quanto possível, o seu potencial benéfico de transformação. Para tal, é fundamental fomentar a análise dos fatores que impulsionam a migração interna e os seus resultados em vários países.

A migração internacional, influenciada por uma miríade de fatores que incentivam as pessoas a abandonar os seus países de origem (fatores de pressão) e as atraem para outras nações (fatores de atração), tem igualmente consequências significativas, tanto para os países de origem como para os países de destino. Embora a migração traga vantagens económicas substanciais, como o aumento da produtividade económica, das receitas fiscais e dos esforços empresariais, também coloca dificuldades, como a sobrecarga dos serviços públicos, o impacto no mercado de trabalho e as fricções sociais.

Entre os fatores negativos, não poderão ser descurados os problemas de segurança, quer no plano da conflituosidade entre estados de origem e acolhimento, quer no país de acolhimento: por um lado, migrantes marginalizados e empobrecidos que são mais propensos a ser manipulados por movimentos políticos extremistas ou crime organizado; por outro, os nacionais que, legítima ou ilegitimamente, se sentem marginalizados e prejudicados e se organizam, frequentemente, em bases pouco cívicas e democráticas.

Também neste caso a adoção de políticas abrangentes e inclusivas é crucial para otimizar as vantagens da migração e resolver com êxito os seus problemas. Os países só irão otimizar os benefícios da migração para o crescimento económico e o desenvolvimento social se compreenderem e gerirem eficazmente esta dinâmica.

Tentámos, assim, sublinhar a importância de adotar uma abordagem abrangente da migração, reconhecendo as suas complexidades sociopolíticas, mas também a sua capacidade enquanto catalisador de transformação.

Referências

GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Rural Development – *Annual Report*, 2020. Disponível em rural.gov.in

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – *Population Census*, 2020. Disponível em ibge.gov.br

KAUFFMAN FOUNDATION – *The Kauffman Index of Startup Activity*, 2016. Disponível em kauffman.org

LAGARDE, Christine *et al.* – The FT's 25 most influential women of 2021. *Financial Times*, 2 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.ft.com/womenof2021

NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE – *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, DC: The National Academies Press, 2017. DOI: 10.17226/23550.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA – *China Statistical Yearbook*, 2021. Disponível em stats.gov.cn

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) – *Global Trends: Forced Displacement in 2020*, 2021. Disponível em https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2022/06/UNHCR-global-trends-report_2020.pdf

U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS – *Foreign-Born Workers: Labor Force Characteristics–2018*, 2018. Disponível em bls.gov

U.S. CENSUS BUREAU – *Migration Flows: 2019-2020*, 2020. Disponível em census.gov

WORLD BANK – *Record High Remittances Sent Globally in 2020*, 2020. Disponível em worldbank.org

Bibliografia

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. – *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5.ª ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

MASSEY, Douglas S. *et al.* – Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19:3 (1993), pp. 431-466.

PORTES, Alejandro; RUMBAUT, Rúben G. – *Immigrant America: A Portrait*. Oakland: University of California Press, 2014.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) – *Global Trends: Forced Displacement in 2020*, 2021. Disponível em https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2022/06/UNHCR-global-trends-report_2020.pdf

ZOLBERG, Aristide R.; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio – *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

Informação *on-line* disponível e coligida a 20 de junho de 2024

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _10

Pessoas Transgênero em um Mundo em Mudanças: Visões Sobre a Identidade de Gênero na Península Ibérica

Transgender People in a Changing World: Views on Gender Identity in the Iberian Peninsula

Leandro Reinaldo da Cunha
Universidade Federal da Bahia
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2062-2184

Resumo

A forma como cada país trata os grupos tidos como minoritários existentes em seu território pode ser considerada como um critério para aferir o patamar civilizatório em que ele se encontra, pois quanto menor for a proteção ofertada a quem encontra-se em uma situação de vulnerabilidade, maior será a distância dos preceitos elementares que norteiam os Direitos Humanos. Entre os grupos mais vulnerabilizados atualmente, com base na sexualidade, estão as pessoas transgênero, as quais sofrem discriminações que lhes vedam o acesso a alguns dos direitos mais fundamentais pelo simples fato de não se reconhecerem como pertencentes ao gênero esperado em decorrência do sexo que lhes foi atribuído quando do seu nascimento. A luta pelo estabelecimento dos Direitos Humanos em favor das minorias sexuais tem se mostrado árdua, contudo, alguns países, como Portugal e Espanha, estão atentos, resguardando a integridade de pessoas transgênero, afastando-se da leniência legislativa que caracteriza alguns Estados Esquizofrênicos, como ocorre no Brasil. Para o presente trabalho utiliza-se da pesquisa bibliográfica, valendo-se do método científico-dedutivo.

Palavras-chave: Identidade de gênero; Transgênero; Direitos humanos.

Abstract

The way each country treats minority groups within its territory can be considered a criterion for assessing its level of civilization, since the less protection it offers to those in a vulnerable situation, the greater the distance from the basic principles that guide human rights. Among the most vulnerable groups today, based on sexuality, are transgender

people, who suffer discrimination that denies them access to some of the most fundamental rights simply because they do not recognize themselves as belonging to the expected gender based on the sex they were assigned at birth. The fight for the establishment of human rights in favor of sexual minorities has proven to be arduous; however, some countries, such as Portugal and Spain, are attentive, protecting the integrity of transgender people, moving away from the legislative leniency that characterizes some "Schizophrenic States", as is the case in Brazil. For this work, bibliographical research was used, based on the scientific-deductive method.

Keywords: Gender identity; Transgender; Human rights.

Introdução

Muitas são as transições pelas quais o mundo e a Europa vêm passando, de forma que é perfeitamente possível se afirmar que estamos vivendo uma fase de transição histórica cuja dimensão apenas teremos condições verdadeiras de entender daqui a alguns anos, com o distanciamento histórico que apura a visão e confere perspectiva.

Todo conhecimento que vem sendo acumulado com o passar dos tempos faz com que a sociedade passe por profundas mudanças, o que tem ganhado contornos ainda mais marcantes com os avanços tecnológicos, especialmente nos últimos anos em que o potencial da utilização da internet tem alterado a dinâmica social com uma velocidade sem precedentes. Estamos sendo apresentados a uma estrutura de sociedade com características amplamente distintas daquelas conhecidas até então pela humanidade, impactada não só por aquilo que o ser humano constrói, mas também por tudo o que destrói. O fato que não pode ser ignorado é que estamos distantes de uma realidade estática.

A mutabilidade inerente à condição humana imprime na sociedade sua marca, colocando-nos em mutação constante enquanto ente coletivo, muitas vezes lastreados mais em uma prática de experimentação do que em uma construção projetada, ensejando sempre na contínua busca por acertos em meio a inúmeros equívocos. Ainda que nem sempre seja possível se afirmar que estamos em constante evolução (haja vista os retrocessos com os quais nos deparamos de forma recorrente), é certo que, mesmo que não seja perceptível, experienciamos um processo de transição permanente.

Se o coletivo de indivíduos apresenta mudanças, é inegável que a sociedade em que ele está inserido também haverá de mudar, sendo a Europa um grande celeiro de pensamentos e acontecimentos com o potencial de reger a condução da humanidade como um todo. Seja para o bem ou para o mal, o Velho Continente segue sendo um dos protagonistas na direção dos rumos do planeta como um todo, já tendo nos agraciado com um infindável número de avanços civilizatórios, mas também nos brindando com os terrores da escravização da população negra da África, além de ter sido o principal palco das Grandes Guerras Mundiais.

Não há como se minorar a importância que as mudanças ocorridas em solo europeu têm para todo o globo terrestre.

No campo da sexualidade tem surgido nos últimos tempos uma nova onda legislativa europeia que merece destaque. Os países nórdicos estiveram na vanguarda das lutas pelos direitos civis das pessoas transgênero em meados do século passado e agora Portugal e Espanha vêm encabeçando esse movimento com a recente elaboração de leis visando a efetiva proteção da transgeneridade.

O medo dos avanços tecnológicos e dos impactos da crise climática permeiam o inconsciente de parcela da população como elementos capazes de colocar em risco a humanidade; contudo, acabam olvidando que há um grande número de pessoas que talvez nem sequer consigam entender a dimensão desses problemas por estarem diante de iminente risco pelo simples fato de não terem seus direitos elementares garantidos em razão de fugirem ao padrão de sexualidade posto.

A análise da legislação produzida na Península Ibérica em favor das pessoas transgênero será o fio condutor da apreciação que aqui se desenvolverá, tendo por base o método científico-dedutivo de pesquisa bibliográfica para apreciar o estado da arte da proteção à identidade de gênero em Portugal e Espanha.

1. A Identidade de Gênero Como Aspecto Juridicamente Relevante

O ser humano, em toda a sua complexidade, apresenta uma série de facetas distintas que o compõe e identifica, individualizando-o na multidão. Entre essa enormidade de caracteres que podem ser utilizados para especificá-lo, e que se mostram indissociáveis da sua existência, surge a sexualidade[1], a qual pode ser "compreendida como uma ideia ampla e abrangente que se refere a toda sorte de manifestação vinculada ao sexo, em concepção que se espraia desde as características físicas do indivíduo até a percepção quanto ao seu gênero e destinação de atração sexual"[2].

Quando apreciada sob lentes jurídicas, a sexualidade ganha contornos peculiares, sendo uma fonte da qual emana muita discriminação direcionada aos que não se enquadram no padrão ordinariamente esperado, fazendo com que muitos deles anseiem simplesmente pela possibilidade de poderem transitar pelos espaços públicos sem que sua condição de pessoa divergente seja notada[3].

[1] CUNHA, Leandro Reinaldo da. *Manual dos direitos transgênero – a perspectiva jurídica da identidade de gênero de transexuais e travestis*. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 3.

[2] CUNHA, Leandro Reinaldo da – A responsabilidade civil face à objeção ao tratamento do transgênero sob o argumento etário. In ROSENVALD, Nelson; MENEZES, Joyceane Bezerra de; DADALTO, Luciana (Coord.) – *Responsabilidade Civil e Medicina*. 2.ª ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021, p. 308.

[3] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Além do gênero binário: repensando o direito ao reconhecimento legal de gênero. Tradução de texto original de THEILEN, Jens T. *Revista Direito e Sexualidade*, 1:1 (jan./ /jun. 2020), p. 8.

Partindo do referencial teórico de que a sexualidade, para fins jurídicos, é composta por quatro alicerces "sexo (referente, de regra, à compleição física genital do indivíduo aferida quando do seu nascimento), gênero (perspectiva de fundo sociocultural que se vincula ao que ordinariamente se atribui a quem é homem ou mulher) e orientação sexual (destinação da atração amorosa ou sexual do sujeito)"[4], além da identidade de gênero, direcionaremos nossa atenção a esse último elemento.

A identidade de gênero, concepção da sexualidade vinculada essencialmente com a sensação de pertencimento quanto ao gênero experienciado por cada pessoa individualmente, baseia-se na sensação ou percepção pessoal acerca de qual seja o seu gênero (masculino ou feminino), fator que não está ancorado na constituição física ou genética apresentada, mas calcada, portanto, na autocompreensão que cada um tem de si. Segundo tal parâmetro, se convencionou classificar as pessoas em cisgêneros (pessoas que apresentam compatibilidade entre o gênero associado ao sexo que se consignou em seus documentos quando de seu nascimento e a sua percepção quanto ao seu gênero) ou transgêneros (quem não se identifica com o gênero ordinariamente associado ao esperado em decorrência do sexo que lhe foi atribuído ao nascer)[5].

Apesar de não mais ser entendida como uma patologia em si, mas apenas como uma condição sexual, a transgeneridade pode conduzir aquele que a apresenta a uma sensação de dor e sofrimento em decorrência de todas as circunstâncias que a acompanha, conforme reconhecido tanto no Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-V) da Associação Americana de Psiquiatria (American Psychiatric Association – APA) sob a nomenclatura de disforia de gênero (Código 302), quanto na Classificação Internacional de Doenças (CID – F64.0)[6].

A transgeneridade é uma condição sexual que não se funda em um caráter volitivo[7] e que independe, para a sua configuração, da realização de qualquer tipo de intervenção clínica ou hormonal visando a afirmação do gênero de pertencimento, como vem sendo reconhecido em algumas legislações mundo afora para a garantia de direito à mudança de nome e sexo nos documentos. Até mesmo onde inexiste legislação específica, o acolhimento do pleito de alteração desse jaez baseada em princípios

[4] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Proteção da identidade de género em Portugal. In VALENTE, Isabel Maria Freitas; NASCIMENTO, Eliane Cristina da Silva (Coord.) – *Direitos Humanos: novas abordagens, velhos desafios*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2021, p. 152.

[5] CUNHA, Leandro Reinaldo da – *Identidade e redesignação de gênero…, Op. Cit.*, p. 17.

[6] CUNHA, Leandro Reinaldo da – *Identidade e redesignação de gênero…, Op. Cit.*, p. 30.

[7] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Transgêneros: conquistas e perspectivas. In LISBOA, Roberto Senise (Coord.) – *Direito na Sociedade da Informação V*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 162.

constitucionalmente garantidos tem se dado independentemente de procedimentos médicos prévios, como é o caso do Brasil[8].

Apesar da identidade de gênero ser um aspecto personalíssimo, resguardado pelo direito à intimidade, acaba sendo objeto de exposição indiscriminada, constituindo-se em parâmetro de segregação social, com impactos nos mais diversos campos da vida em sociedade[9], o que faz com que seja premente que se combata tal atitude.

A discriminação oriunda do preconceito contra as pessoas transgênero é tamanha que nem mesmo o reconhecimento da vulnerabilidade que lhes é imposta em decorrência de apresentarem um aspecto da sexualidade que não se coaduna com o modelo institucionalizado é capaz de fazer com que o Poder Público desperte da conveniente letargia que caracteriza um Estado Esquizofrênico[10] que confortavelmente repousa em sua leniência legislativa[11].

Em muitos países, como no Brasil, as pessoas transgênero estão inseridas numa realidade que se consolida como um verdadeiro genocídio[12], com o Poder Judiciário brasileiro tendo reconhecido que a discriminação transfóbica pode caracterizar o crime de racismo ou injúria racial, pautando-se no conceito social de raça, nos termos consignados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADO 26[13].

É alarmante constatar que as pessoas dessas minorias sexuais são plenamente consideradas como cidadãos quando o Estado se apresenta como seu credor, contudo, quando passam a figurar no ponto diametralmente oposto, não são destinatárias das contrapartidas mais elementares, permitindo que se questione os motivos pelos quais estão vinculadas a um ente que muito pouco lhes oferece.

2. A Identidade de Gênero na Península Ibérica

A Europa é, historicamente, o continente mais profícuo em nações que se mostram ciosas pela proteção das minorias sexuais, com as primeiras legislações com essa

[8] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero sob a atual perspectiva dos Tribunais Superiores: a possibilidade da mudança de nome e gênero nos documentos independentemente da realização de procedimentos cirúrgicos prévios. *Revista dos Tribunais*, vol. 986 (dez. 2017), pp. 111-125.

[9] CUNHA, Leandro Reinaldo da; RIOS, Vinícius Custódio – Mercado transgênero e a dignidade da pessoa humana sob a perspectiva do capitalismo humanista. *Revista dos Tribunais*, vol. 972 (out. 2016), pp. 165-184.

[10] CUNHA, Leandro Reinaldo da – *Identidade e redesignação de gênero…*, *Op. Cit.*, p. 17.

[11] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero e a responsabilidade civil do Estado pela leniência legislativa. *Revista dos Tribunais*, vol. 962 (2015), p. 48.

[12] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Genocídio trans: a culpa é de quem? *Revista Direito e Sexualidade*, 3:1 (2022), pp. I-IV.

[13] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Pode haver racismo contra quem não é negro? Os contornos de raça atribuídos pelo STF para a sexualidade. *Migalhas*, 6 de junho de 2024. [Acesso em 14 jun. 2024]. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-e-sexualidade/408709/racismo-contra-quem-nao-e-negro-raca-pelo-stf-a-sexualidade.

finalidade remontando a meados do século passado. Enquanto alguns países jamais positivaram os direitos de pessoas transgênero, outros vêm aprimorando os textos legislativos que possuem em busca de propiciar o efetivo acesso aos Direitos Humanos a esse grupo social tão vulnerabilizado.

As ofensas praticadas contra as pessoas transgênero já foram objeto de atenção por parte da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) em diversos momentos[14], cabendo especial menção ao "(i) caso A.P. vs. França, que trata da necessidade de imposição de esterilização forçada ou de que o requerente seja infértil como um requisito para o acesso aos direitos inerentes ao reconhecimento da identidade de gênero, que ofenderia o art. 8.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (direito ao respeito à vida privada); (ii) o caso E. Garçon vs. França, relativo à negativa quanto à exigência da realização de exames médicos obrigatórios, e; (iii) o caso Nicot vs. França, que veda a imposição de diagnóstico de saúde mental prévio, considerando que a Convenção Europeia de Direitos Humanos visa 'a proteção de toda e qualquer pessoa, independentemente de suas características personalizadoras, não sendo plausível a restrição a direitos a quem quer que seja em razão de parâmetros vinculados à sua sexualidade'"[15].

O posicionamento consolidado na Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) reconhece a identidade de gênero, bem como os direitos civis daí decorrentes, como o de alteração dos documentos visando a indicação de prenome e sexo em consonância com o gênero de pertencimento, independentemente de intervenções cirúrgicas ou hormonais prévias, prevalecendo a autopercepção da pessoa, condenando aqueles países que apenas possibilitam o exercício de tais direitos a quem se tenha submetido a processos transgenitalizadores, esterilizações ou diagnósticos médicos prévios[16].

Portugal e Espanha estão entre os países com legislações mais avançadas no que tange à proteção dos direitos de pessoas transgênero, revelando uma clara evolução em seu estágio civilizatório relativamente à garantia de direitos fundamentais às minorias sexuais, sendo até mesmo considerados portos seguros para aqueles que buscam asilo em decorrência das perseguições que sofrem em razão de sua sexualidade[17].

[14] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Direitos dos transgêneros sob a perspectiva europeia. *Debater a Europa*, n.º 19 (2018), pp. 47-56.

[15] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Proteção da identidade de género…, *Op. Cit.*, pp. 158-159.

[16] Cf. "Trans Rights Index & Map 2024 reveals polarisation in trans rights in Europe and Central Asia". *TGEU*, 15 de maio de 2024. [Acesso em: 14 jun. 2024]. Disponível em: https://tgeu.org/tgeus--trans-rights-index-map-2024-reveals-polarisation-in-trans-rights-in-europe-and-central-asia/

[17] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Refúgio/asilo para pessoas LGBTI. *Revista Direito e Sexualidade*, 3:2 (2022), pp. 189-204.

2.1. Portugal

Em Portugal a questão vinculada aos direitos das pessoas transgênero é objeto de atenção da Lei n.º 38/2018, a qual tem por objetivo estabelecer "o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e o direito à proteção das características sexuais de cada pessoa". Tem como norte assegurar às pessoas transgênero direitos fundamentais (os quais são efetivamente garantidos a todos), impondo a entidades privadas o dever de cumprir, e às públicas o de garantir, o cumprimento e promoção daquilo que se revela como imprescindível ao exercício efetivo do direito à autodeterminação da identidade e expressão de gênero, além do direito à proteção de suas características sexuais (art. 2.º).

A legislação portuguesa filia-se ao parâmetro essencial de respeito e valorização da autodeterminação como base para a fixação da identidade de gênero, conforme expressa no art. 3.º, não impondo a necessidade de realização de atos de afirmação de gênero de pertencimento, nem cirúrgicos, nem hormonais, para o reconhecimento dos direitos às pessoas transgênero.

Quanto à alteração da indicação de nome e gênero nos documentos, a lei prevê, nos termos do consignado no art. 6.º, que o pleito há de ser apresentado de forma administrativa perante o registro civil, gozando de natureza confidencial, em manifesta atenção ao direito à intimidade, o que é reforçado logo na sequência pelo art. 8.º, que afirma que no novo assento de nascimento "não pode ser feita qualquer menção à alteração do registo".

De se ponderar que a possibilidade da formulação do pedido sem a necessidade da intervenção judicial, salvo quando não seja a primeira vez que o pleito seja formulado (art. 6.º, 3), mostra-se relevante de forma a viabilizar o exercício de tal direito pelas pessoas transgênero, especialmente ao se considerar todas as dificuldades econômicas que as acompanham, cumulado com o fato de que tal pleito reveste-se de cunho eminentemente potestativo[18].

A legislação portuguesa franqueia a possibilidade de alteração do nome e sexo nos documentos, inicialmente, aos nacionais maiores de 18 anos (art. 7.º) que não possuam qualquer restrição em razão de anomalia psíquica. É também possível que o pleito seja formulado por menores de 18 anos, desde que maiores de 16 anos, os quais devem apresentar seu pedido por meio de seus representantes legais, cabendo-lhes expressar seu consentimento expresso, livre e esclarecido, acompanhado de relatório fornecido por médico ou psicólogo devidamente inscrito em sua entidade de classe, que ateste "sua capacidade de decisão e vontade informada" (art. 7.º, 2).

[18] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Proteção da identidade de género..., *Op. Cit.*, p. 161.

Reconhecendo o direito de autodeterminação das pessoas transgênero, a Lei n.º 38/2018 garante o direito à alteração do nome e sexo nos documentos sem fazer a exigência de que o requerente apresente comprovação de que tenha realizado qualquer sorte de intervenção prévia visando a afirmação do gênero de pertencimento (cirurgia de reatribuição do sexo, esterilização ou terapia hormonal), ou mesmo tratamentos psicológicos ou psiquiátricos (art. 9.º, 2)[19].

Feito o pedido, o averbamento ou o novo assento haverá de ser providenciado no prazo máximo de 8 (oito) dias úteis, sob pena da possibilidade de interposição de recurso direcionado ao presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, o qual também se garante caso o pedido tenha sido negado (art. 9.º). A decisão favorável ao pleito terá efeitos *ex nunc*, de sorte que não atingirá direitos constituídos e obrigações assumidas previamente (art. 10.º), resguardando segurança jurídica e interesses de terceiros.

No quanto tange à saúde, a legislação portuguesa garante o acesso a tratamentos e intervenções cirúrgicas, farmacológicas ou de outra natureza, além de estabelecer, sem sede de educação/ensino, a adoção de medidas educacionais em todos os níveis de ensino e ciclos de estudo direcionadas à promoção do direito à autodeterminação e à proteção das características sexuais (arts. 11.º e 12.º).

Importante mencionar também que o art. 14.º da Lei n.º 38/2018 prevê expressamente a responsabilidade civil decorrente da prática de atos discriminatórios, garantindo ao ofendido o direito a indenização por danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos, cabendo ao tribunal, quando da fixação do valor devido, considerar o grau de violação do interesse, o poder econômico dos autores do ilícito bem como as condições da vítima do ato (art. 14.º, 2).

Complementa ainda afirmando que qualquer ato que se mostre com o fim de lesar ou desfavorecer aquele que tenha por objetivo o reconhecimento de seu direito à "autodeterminação da identidade de género e expressão de género e do direito à proteção das características sexuais" poderá ensejar a apresentação de reclamação, queixa, denúncia ou ação contra aquele que praticou tal conduta (art. 15.º). Acrescenta que a proteção de tais direitos pode ser exercitada por associações e organizações não governamentais que tenham em seu estatuto a previsão de atuar essencialmente na "defesa e promoção do direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e do direito à proteção das características sexuais de cada pessoa" (art. 16.º).

No caso de pedido de alteração de nome e sexo lastreado em decisão proferida por autoridade ou tribunal estrangeiro, encontra-se a determinação legal de que tal possibilidade apenas se verifica se essa sentença estiver "de acordo com a legislação"

[19] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero sob a atual perspectiva dos Tribunais Superiores..., *Op. Cit.*, p. 124.

do país que a proferiu (art. 6.º, 4), fato que pode gerar alguma celeuma com relação àqueles pleitos deferidos em países em que não há previsão legislativa expressa, como é o caso do Brasil, onde a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73) não traz a hipótese específica de alteração em razão da identidade de gênero, a qual se dá com base na aplicação de "preceitos amplos de cunho constitucional, de caráter principiológico"[20].

Quanto ao interesse em realização de intervenções cirúrgicas e hormonais, é importante se consignar que este reside no espectro da discricionariedade da pessoa transgênero, pois, como já asseverado, a existência de qualquer tipo de tratamento visando a afirmação de gênero de pertencimento é desnecessária ao reconhecimento do direito de alteração de nome e sexo em seus documentos, sendo a manutenção das características sexuais primárias e secundárias uma garantia prevista na lei (art. 4.º).

Tendo sido elaborada após importantes decisões proferidas pela Corte Europeia de Direitos Humanos (A.P. vs. França, E. Garçon vs. França, e Nicot vs. França), nota-se que a Lei n.º 38/2018 não impõe como requisito para o deferimento dos pedidos de mudança de prenome e sexo nos documentos que este seja precedido por comprovação de infertilidade, esterilização compulsória, ou realização de intervenções cirúrgicas prévias.

Partindo da premissa de que as intervenções cirúrgicas e hormonais realizadas visando a afirmação do gênero de pertencimento revestem-se de caráter terapêutico, o texto da lei não faz qualquer menção expressa estabelecendo restrições a que elas venham a ser realizadas, de forma que devem ocorrer sempre que se mostrarem pertinentes sob critérios científicos, atendendo ao direito fundamental à saúde e à dignidade humana[21]. Assim, ainda que a lei apenas confira o direito à alteração de prenome e sexo nos documentos a maiores de 16 anos, é de se ponderar que não traz qualquer restrição de natureza médica a intervenções fundadas na identidade de gênero, sendo, portanto, de se entender como viáveis, a partir de indicação clínica, a utilização de bloqueadores hormonais mesmo antes de tal idade[22].

O presente tema ganha contornos especiais na legislação portuguesa quando versa sobre os direitos das pessoas intersexo (aquelas que apresentam uma estrutura física ou genética que não permite que sejam inseridas no conceito clássico de homem/macho ou mulher/fêmea)[23], consignando que nessa hipótese a alteração do sexo e prenome

[20] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Proteção da identidade de género…, *Op. Cit.*, pp. 161-162.

[21] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero e a licitude dos atos redesignatórios. *Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo*, vol. 10 (2013), p. 197.

[22] CUNHA, Leandro Reinaldo da – A responsabilidade civil face à objeção ao tratamento do transgênero sob o argumento etário. In ROSENVALD, Nelson; MENEZES, Joyceane Bezerra de; Dadalto, Luciana (Coord.) – *Responsabilidade Civil e Medicina*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, p. 296.

[23] SANTOS, Thais Emilia de Campos dos; CUNHA, Leandro Reinaldo da; MARTINS, Raul Aragão – O registro de crianças intersexo no Brasil. *Revista Contemporânea*, 3:9 (2023), pp. 14270-14294.

no registo civil pode ser formulado por ela "a partir do momento que se manifeste a respetiva identidade de género" (art. 7.º, 3), não fixando um parâmetro etário.

Quanto aos procedimentos objetivando a alteração do corpo, o art. 5.º veda expressamente quaisquer modificações ao nível do corpo e das características sexuais da pessoa intersexo, seja ante tratamentos e intervenções cirúrgicas, farmacológicas ou de outra natureza, as quais também apenas serão permitidas após a manifestação de sua identidade de gênero, salvo hipótese em que se evidencie a existência de risco para a saúde, claramente valorizando a autonomia daquele indivíduo, bem como a despatologização da intersexualidade[24].

É patente que em território português as pessoas transgênero encontram respaldo legislativo mínimo a garantir o acesso aos direitos mais elementares, refutando a discriminação em razão da identidade de gênero.

2.2. Espanha

Na Espanha, a legislação consagra a possibilidade de que uma pessoa transgênero realize atos visando a sua afirmação de gênero com base na sua identidade de gênero, inicialmente com base no disposto na Lei 3/2007, que tem por objetivo regulamentar a retificação de registro civil com relação à indicação do sexo das pessoas.

A previsão legal autoriza que sejam alterados o nome e a indicação de sexo nos documentos das pessoas transgênero, independentemente da realização de intervenções cirúrgicas prévias sendo, contudo, exigida a apresentação de diagnóstico clínico de disforia de gênero, bem como o acompanhamento e tratamento médico por um período determinado. Nota-se que, nesse momento inicial, não se vislumbra uma plena atenção à autodeterminação do requerente, ainda sob um forte viés patologizante da identidade de gênero que se mostra dissonante daquela ordinariamente esperada e institucionalizada como sendo a normal.

Mais recentemente, foi aprovada a Lei 4/2023 para a "igualdade real e efetiva das pessoas trans e para a garantia dos direitos das pessoas LGTBI", a qual consolida e amplia os direitos das pessoas transgênero, tratando especificamente sobre a mudança de nome e sexo nos documentos de identificação pessoal a partir do art. 43.º, trazendo como grande inovação a possibilidade de que o pleito seja formulado a partir dos 12 anos de idade.

[24] CUNHA, Leandro Reinaldo da – Direito à indenização decorrente da ofensa à dignidade da pessoa humana intersexual. In DIAS, Maria Berenice (Coord.) – *Intersexo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, pp. 195-206.

Aos maiores de 16 anos, se permite que o pedido seja apresentado diretamente perante o Registro Civil, direito que também se confere aos maiores de 14 anos quando assistidos por seus representantes legais. O texto legal assevera ainda que, em havendo conflito entre esses representantes ou entre eles e o requerente, haverá a nomeação de um defensor para resguardar os interesses do interessado.

Por fim, determina que a alteração do nome e sexo nos documentos de identificação pessoal pode ser requerida por menores de 14 anos e maiores de 12 anos, contudo, essa haverá de ocorrer apenas mediante autorização judicial.

Importante se consignar que a nova lei afastou a necessidade de apresentação prévia de laudos médicos estabelecida anteriormente para o deferimento do pedido de mudança de sexo e prenome, asseverando que em "ningún caso podrá estar condicionado a la previa exhibición de informe médico o psicológico relativo a la disconformidad con el sexo mencionado en la inscripción de nacimiento, ni a la previa modificación de la apariencia o función corporal de la persona a través de procedimientos médicos, quirúrgicos o de otra índole" (art. 44.º, 3), acolhendo a premissa da autodeterminação quanto à identidade de gênero.

Interessante notar que, nos termos previstos no art. 44.º, 4 da lei, a modificação do nome é entendida como uma consequência garantida a quem queira após a modificação da indicação do sexo em seus documentos, e não como um direito independente.

A lei determina ainda a empresas que possuam mais de 50 trabalhadores que devem, no prazo de 12 (doze) meses a contar do início da sua vigência, apresentar um "conjunto planificado de medidas y recursos para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, que incluya un protocolo de actuación para la atención del acoso o la violencia contra las personas LGTBI" (art. 15.º).

Há ainda uma seção destinada a medidas de caráter educacional, preconizando que "administraciones educativas competentes y las universidades impulsarán la introducción, en los planes de estudio conducentes a la obtención de los títulos universitários y de formación profesional oficiales que habilitan para el ejercicio de profesiones docentes, sanitarias y jurídicas, de contenidos dirigidos a la capacitación necesaria para abordar la diversidad sexual, de género y familiar" e que "la formación, docencia e investigación en diversidad sexual, de género y familiar, y promoverán grupos de investigación especializados en la realidad del colectivo LGTBI y sobre las necesidades específicas de las personas con VIH" (art. 20.º).

Evidenciado está, portanto, o compromisso espanhol em garantir às pessoas transgênero o real e efetivo acesso aos direitos fundamentais, mostrando o quanto está atenta a esse mister ao ter mudado seu ordenamento jurídico a fim de atualizá-lo, adequando-o aos mais recentes entendimentos fundantes dos direitos vinculados à identidade de gênero.

Considerações Finais

Da mesma forma que as pessoas estão constantemente mudando, a sociedade na qual elas estão inseridas segue o mesmo caminho. Se não somos o que fomos um dia, certamente não seremos o que somos hoje para sempre. Se o rio que chamamos de vida segue fluindo, é natural que a sociedade revele também essa condição de contínua mutação.

Contudo, um valor inegociável em qualquer Estado Democrático de Direito é a proteção do tecido social, garantindo que todas as pessoas tenham condições de viver segundo os parâmetros elementares preconizados para o resguardo da humanidade como um todo, lastreados nos Direitos Humanos.

Apesar de uma visão deturpada de democracia que vem sendo propagada em certos círculos, é essencial que os grupos vencidos, minoritários e vulnerabilizados encontrem guarida, não se podendo conceber qualquer diretriz que tenha por escopo a sua subjugação ou mesmo o seu extermínio.

Dentre aqueles que vivenciam uma realidade de manifesta vulnerabilidade segundo os parâmetros da sexualidade, podemos encontrar as pessoas transgênero, as quais experienciam uma série de restrições para poderem viver em sociedade segundo a sua autopercepção de gênero, especialmente em um mundo em que ainda grassa a ignorância e o preconceito contra tudo aquilo que se mostre dissonante dos padrões sexuais construídos.

É premente que os Estados atuem de maneira consistente em busca de garantir às pessoas transgênero o acesso aos seus direitos civis, sob pena de se fomentar a manutenção de uma realidade de barbárie que atinge esse grupo social nas localidades em que seus direitos não são efetivados, fato que vem sendo combatido de forma relevante em alguns países europeus, com especial menção ao que ocorre em Portugal e Espanha, que apresentam um ordenamento jurídico sólido na proteção dessa minoria sexual.

Não são poucos os desafios enfrentados por aqueles que sofrem discriminação em razão de serem diferentes, mas jamais podemos nos olvidar que é exatamente dessa diferença que nascem os elementos que permitem que as sociedades mudem e evoluam. A transição de uma sociedade que discrimina para uma que protege seus cidadãos vulneráveis é primordial para que os parâmetros de civilidade se estabeleçam e consolidem em um mundo que continuamente se depara com atentados contra a humanidade.

Referências

BLACKLESS, Melanie *et al.* – How sexually dimorphic are we? Review and synthesis. *American Journal of Human Biology*, 12:2 (2000), pp. 151-166.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. *Manual dos direitos transgênero – a perspectiva jurídica da identidade de gênero de transexuais e travestis*. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero e a licitude dos atos redesignatórios. *Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo*, vol. 10 (2013), pp. 172-200.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero e a responsabilidade civil do Estado pela leniência legislativa. *Revista dos Tribunais*, vol. 962 (dez. 2015), pp. 37-52.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Identidade de gênero sob a atual perspectiva dos Tribunais Superiores: a possibilidade da mudança de nome e gênero nos documentos independentemente da realização de procedimentos cirúrgicos prévios. *Revista dos Tribunais*, vol. 986 (dez. 2017), pp. 111-125.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Direito à indenização decorrente da ofensa à dignidade da pessoa humana intersexual. In DIAS, Maria Berenice (Coord.) – *Intersexo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, pp. 195-206.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Direitos dos transgêneros sob a perspectiva europeia. *Debater a Europa*, n.º 19 (2018), pp. 47-56.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – *Identidade e redesignação de gênero: Aspectos da personalidade, da família e da responsabilidade civil*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – A responsabilidade civil face à objeção ao tratamento do transgênero sob o argumento etário. In ROSENVALD, Nelson; MENEZES, Joyceane Bezerra de; DADALTO, Luciana (Coord.) – *Responsabilidade Civil e Medicina*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, pp. 289-302.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Além do gênero binário: repensando o direito ao reconhecimento legal de gênero. Tradução de texto original de THEILEN, Jens T. *Revista Direito e Sexualidade*, 1:1 (jan./jun. 2020), pp. 1-16.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – O esvaziamento do preceito do nome social diante das atuais decisões dos tribunais superiores. *Revista dos Tribunais*, vol. 1011 (2020), pp. 67-81.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Transgêneros: conquistas e perspectivas. In LISBOA, Roberto Senise (Coord.) – *Direito na Sociedade da Informação V*. São Paulo: Almedina, 2020, pp. 159-176.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – A responsabilidade civil face à objeção ao tratamento do transgênero sob o argumento etário. In ROSENVALD, Nelson; MENEZES, Joyceane Bezerra de; DADALTO, Luciana (Coord.) – *Responsabilidade Civil e Medicina*. 2.ª ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021, pp. 307-321.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Proteção da identidade de género em Portugal. In VALENTE, Isabel Maria Freitas; NASCIMENTO, Eliane Cristina da Silva (Coord.) – *Direitos Humanos: novas abordagens, velhos desafios*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2021, pp. 149-170.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Genocídio trans: a culpa é de quem? *Revista Direito e Sexualidade*, 3:1 (2022), pp. I-IV.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Refúgio/asilo para pessoas LGBTI. *Revista Direito e Sexualidade*, 3:2 (2022), pp. 189-204.

CUNHA, Leandro Reinaldo da – Pode haver racismo contra quem não é negro? Os contornos de raça atribuídos pelo STF para a sexualidade. *Migalhas*, 6 de junho de 2024. [Acesso em 14 jun. 2024]. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-e-sexualidade/408709/racismo--contra-quem-nao-e-negro-raca-pelo-stf-a-sexualidade.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; CAZELATTO, Caio Eduardo Costa – Pluralismo jurídico e movimentos LGBTQIA+: do reconhecimento jurídico da liberdade de expressão sexual minoritária enquanto uma necessidade básica humana. *Revista Jurídica* – Unicuritiba, 1:68 (mar. 2022), pp. 486-526.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; RIOS, Vinícius Custódio – Mercado transgênero e a dignidade da pessoa humana sob a perspectiva do capitalismo humanista. *Revista dos Tribunais*, vol. 972 (out. 2016), pp. 165-184.

MIZRAHI, Mauricio Luis – *Homosexualidad y transexualismo*. Buenos Aires: Astrea, 2006.

SANTOS, Moara de Medeiros Rocha – *Desenvolvimento da identidade de gênero em casos de intersexualidade: contribuições da Psicologia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Tese de Doutorado em Psicologia.

SANTOS, Thais Emilia de Campos dos; CUNHA, Leandro Reinaldo da; MARTINS, Raul Aragão – O registro de crianças intersexo no Brasil. *Revista Contemporânea*, 3:9 (2023), pp. 14270-14294.

SZANIAWSKI, Elimar – *Limites e possibilidades do direito de redesignação do estado sexual: estudo sobre o transexualismo: aspectos médicos e jurídicos*. São Paulo: RT, 1998.

TRANS Rights Index & Map 2024 reveals polarisation in trans rights in Europe and Central Asia. *TGEU*, 15 de maio de 2024. [Acesso em 14 jun. 2024]. Disponível em: https://tgeu.org/tgeus-trans-rights-index-map-2024-reveals-polarisation-in-trans-rights-in-europe-and-central-asia/

– Parte II –
Utopias e distopias do nosso tempo

A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which Humanity is always landing. And when Humanity lands there, it looks out, and, seeing a better country, sets sail. Progress is the realisation of Utopias.

Oscar Wilde

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _11

Intelectuais e Esfera Pública no Brasil: Ideias e prática política de Joaquim Nabuco

Intellectuals and the public sphere in Brazil: Ideas and political practice of Joaquim Nabuco

Maria Emilia Prado
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0520-442X

Resumo

O papel dos intelectuais na esfera pública tem sido objeto de estudos e debates realizados a partir de diversas perspectivas teóricas e historiográficas. Há, porém, certo consenso de que compete ao intelectual atuar criticamente no cenário político e social. Dessa forma, este texto objetiva apresentar a especificidade da atividade intelectual na América Latina, em especial o caso do Brasil, onde os intelectuais, para além de intervirem criticamente na esfera pública, atuavam também, ao longo dos séculos XIX e XX, como formuladores e executores de políticas públicas. Para exemplificar esta particularidade será objeto de análise algumas das ideias e prática política de Joaquim Nabuco, um dos líderes do movimento abolicionista.

Palavras-chave: intelectuais; esfera pública; política.

Abstract

The role of intellectuals in the public sphere has been the subject of studies and debates carried out from several different theoretical and historiographical perspectives. There is, however, some consensus that it is up to the intellectual to act critically in the political and social arena. Thus, this text aims to present the specificity of intellectual activity in Latin America, especially the case of Brazil, where intellectuals, in addition to intervening critically in the public sphere, also acted, throughout the 19th and 20th centuries, as formulators and executors of public policies. To illustrate this particularity, some of the ideas and political practice of Joaquim Nabuco, one of the leaders of the abolitionist movement, will be analyzed.

Keywords: intellectuals; public sphere; politics.

Muito já se escreveu a respeito da dificuldade em se conciliar o trabalho nos domínios das ideias e/ou da cultura com aquele desempenhado na esfera do político,

propriamente dito. Constituem os intelectuais um grupo à parte? De Julien Benda a Bobbio, Habermas, passando por Croce, Ortega y Gasset, Gramsci, Mannheim e Sartre, a temática suscita debates.

Entre a defesa da "torre de marfim" como lugar reservado ao intelectual e seu engajamento nas tarefas da operação política, debatem-se, há décadas, os próprios intelectuais quando dedicados à definição do seu lugar no mundo.

Para Habermas, os intelectuais não apenas interagem no espaço público, mas alimentam-se desse espaço e de forma mais constante colaboram para a configuração do espaço público, uma vez que são partes constitutivas da "esfera pública literária"[1]. Os intelectuais, através de sua atividade, constroem a esfera pública literária e desempenham importantes tarefas enquanto formadores de opinião e, dessa forma, atuam como agentes de destaque na esfera pública.

A interpretação de Norberto Bobbio a respeito dos intelectuais caminha também nesta direção. Para ele, os intelectuais cumprem um papel decisivo enquanto formadores de opinião e atuam também como formuladores de políticas públicas[2].

Na Ibero-América, a atividade intelectual se pautou por parâmetros diversos. Ao longo do século XIX, dispunham os letrados de uma esfera pública reduzida, isto em decorrência de cenários político-sociais muitos dos quais construídos ainda na época colonial. Mas o fato é que o século XIX se caracterizou em muitos dos países ibero-americanos por analfabetismo de parte significativa da população, escravidão, economia agroexportadora, processos industriais incipientes, etc., o que levou a que poucos habitantes desses países tivessem acesso aos jornais, livros, revistas culturais. Dessa forma, os intelectuais falavam, escreviam e debatiam para um público leitor muito pequeno. Isto impossibilitou, por exemplo, que pudessem sobreviver dos ganhos na esfera pública literária.

Para além disso, há que se considerar que, ao longo do século XIX, havia necessidade de construção dos novos Estados Nacionais – da estrutura administrativa à configuração das formas e sistemas de poder. Em meio a este cenário, a questão nacional se apresentava como sendo um grande desafio: tratava-se de construir Estados Nacionais tendo por princípio teórico o Liberalismo, e por inspiração a experiência histórica de outros países (França e Inglaterra e/ou Estados Unidos), mas a partir de uma realidade social que guardava poucos vínculos com uma ordem liberal. Este cenário fez com que um pensamento político e social se desenvolvesse, tendo por temática central questões pertinentes ao liberalismo institucional.

[1] HABERMAS, Jürgen – *L' Espace Public. Archéologie de la Publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise.* Paris: Payot, 1978.

[2] BOBBIO, Norberto – *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea.* São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

As razões acima expostas possibilitaram aos intelectuais ibero-americanos, desde a primeira metade do século XIX (momento inicial de construção dos diferentes Estados Nacionais), conduzir seu trabalho no terreno das ideias e da cultura, de modo interligado à prática política. A vida intelectual se tornava, assim, o pretexto para que realizassem cruzadas leigas, cujo objetivo era a salvação de seus países. À figura do missionário, central no universo da cristandade, somar-se-ia a do herói, o homem capaz de grandes feitos em defesa de sua pátria, sua gente, seu país.

No Brasil, especialmente a partir de 1870, a "questão nacional" tornou-se tema crucial do debate e da ação dos intelectuais. E nesse sentido, é preciso ressaltar que muitos dos intelectuais que vivenciavam o que aqui denominamos "síndrome de salvação" tinham que se deparar com um paradoxo primordial: uma realidade social e política marcada pela concentração fundiária, escravidão, ordem senhorial e ethos católico.

O "bando de ideias novas", denominação dada por Sílvio Romero[3], inundou o Império do Brasil a partir dos finais de 1860, quando teve início a renovação. No Nordeste surgia a denominada *Escola do Recife*[4], cujas figuras principais foram Sílvio Romero e Tobias Barreto. Tratava-se do reconhecimento de que a monarquia constitucional não servia ao crescimento do país. Não estava mais em jogo a "fundação" de um país, mas sim sua transformação, de modo a que pudesse acompanhar as inovações do tempo, ou seja, as mudanças técnicas, políticas e espirituais por que passavam alguns países da Europa. A "geração de 1870" foi então marcada ora pelo culturalismo da Escola do Recife, ora pelo positivismo, e vários integrantes se voltaram para o cientificismo.

A "geração de 1870" teve também entre seus membros os mais ardorosos defensores da forma republicana de governo. Os novos ventos que sopravam vinculavam de modo bastante estreito, ainda que não exclusivo, a ideia de progresso à república. A monarquia era vista como sinônima de centralização, escravidão, ruralismo, supremacia da Igreja; em uma palavra: atraso. A república era o governo da liberdade em toda sua extensão.

Os intelectuais eram, no entanto, fruto dessa mesma ordem e muitos não acreditavam ser necessário se rebelar, pois defendiam que a realidade podia ser alterada através da construção e aprimoramento das instituições políticas. Preocuparam-se, então, com a defesa de instituições que estivessem de acordo com os pressupostos

[3] ROMERO, Sílvio – Discurso de saudação a Euclides da Cunha, no ato de sua posse na Academia Brasileira de Letras. In *Provocações e Debates*. Porto: Liv. Chardron, 1910, p. 359.

[4] Sobre a Escola, ver: PAIM, Antonio – *A Filosofia da Escola do Recife*. 2.ª ed. São Paulo: Convívio, 1981.

do liberalismo político: voto, parlamento, unidade administrativa, pouca ou nenhuma ingerência do poder moderador, interação entre os três poderes do império.

Outros tantos intelectuais vislumbravam que as mudanças só poderiam se efetivar com a derrubada da monarquia e o estabelecimento da república, posto que ligavam a monarquia a todas as formas de atraso. Nesse sentido, parte dos intelectuais que integraram a "geração de 1870" passaram a defender a forma republicana de governo como sendo a "tábua de salvação" para o país. Dentre esses, há que se destacar os nomes de Quintino Bocaiúva, Alberto Sales, Tobias Barreto e Júlio de Castilhos.

Uns poucos pensadores foram mais longe. Defenderam mudanças mais profundas. Apontaram para o problema central então vigente: como construir uma ordem liberal com escravidão? Como estabelecer o liberalismo com uma economia centrada na grande propriedade destinada a produção de gêneros agrícolas plantados por mãos escravas e voltados à exportação? Como instituir uma economia industrial diante da predominância brutal do setor agrário? Como permitir a constituição de um mercado interno com terras indisponíveis para pequenos e médios produtores? Como ter acesso a créditos? Enfim, explanava-se de modo claro todos os obstáculos à construção de uma ordem liberal.

Dentre os que se situavam nesta categoria, coube a Joaquim Nabuco um papel especial. Dotado de uma natureza variada e constituída por múltiplas facetas, Nabuco se empenhou em pensar o Brasil formulando um projeto político abrangente e global, o que implicava a realização de uma reforma total da sociedade e do Estado, indispensável para que o país pudesse se tornar uma nação liberal e até mesmo democrática[5]. Ressalte-se, porém, que acreditava que mudanças profundas podiam ser realizadas mantendo-se a forma monárquica de governo.

Nabuco era mais um pensador que vivera imbuído pela missão salvadora. Nessas circunstâncias, vida e obra se interpenetravam e a atividade intelectual se refletia na prática política. Compreender a análise que formulou sobre o Brasil demanda examinar seu projeto político e suas inúmeras atividades públicas: parlamentar, diplomata e jornalista. Por outro lado, deter-se no projeto de transformações que traçou para o Brasil, implica em se debruçar sobre uma das análises mais lúcidas então realizadas acerca do impasse por que passava o Brasil para se constituir como uma nação integrada, moderna, liberal e democrática. Essa análise profunda permitiu a Nabuco formular um dos projetos mais completos para o Brasil Oitocentista.

Nascido e formado num determinado espaço, qual seja: o Brasil da segunda metade do século XIX, país liberto há poucos anos da situação colonial, com uma economia de base agrária e prioritariamente voltada para a produção de gêneros

[5] Sobre as diferenças entre liberalismo e democracia, ver: BOBBIO, Norberto – *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

destinados ao consumo externo. Com mais da metade de sua população constituída por escravos pretos, que eram os responsáveis pelo funcionamento das atividades econômicas dessa sociedade de natureza senhorial. Governado por uma monarquia de base europeia, o Império do Brasil se caracterizava por ser, sob todos os pontos de vista, híbrido. Vivia com os olhos na Europa e os pés na América do Sul.

Joaquim Nabuco encontra-se entre os integrantes da geração de 1870 que permaneceram fiéis ao modelo liberal. Viveu em meio aos ares positivistas, mas por ele não se deixou impregnar. Abolicionista ferrenho, chegou a se sentir seduzido pela república, mas acabou optando pela forma monárquica. Tomara conhecimento, através de leituras, do modo como funcionava o sistema político inglês, mas apaixonara-se, de fato, pela Inglaterra após sua primeira viagem ao país. Sua preocupação intelectual primordial voltou-se para a reforma da sociedade e do Estado brasileiros.

Almejava o Brasil moderno, integrado, educado e instruído. Queria que houvesse acesso à terra, valorização do sistema fabril, assistência à infância, amparo à velhice, que devia se dar mediante criação de um sistema previdenciário justo e eficaz. Não acreditava ser necessário que a monarquia fosse derrubada para que essas mudanças pudessem ocorrer. Defendia que competia ao imperador o ato da abolição da escravatura, bem como a viabilização das medidas destinadas a empreender as transformações de que o Brasil necessitava. Confiava ser possível convencer a elite econômica de que essas transformações eram fundamentais para o Brasil se tornar um país moderno e que isto beneficiaria a própria elite. Ligava-se a José Bonifácio e a algumas de suas preocupações externadas desde antes da independência, quando o mesmo afirmou:

> amalgamação muito difícil será a liga de tanto metal heterogêneo, como brancos, mulatos, pretos livres e escravos, índios, etc. em um corpo sólido e político.[6]

Mas, antes das ideias, do projeto político e da prática política, uma palavra sobre as origens de Joaquim Nabuco. Nascido a 19 de agosto de 1849, recebeu, como era tradição, o nome do santo do dia: Joaquim. Era filho, tanto pelo lado paterno como pelo materno, de famílias tradicionais. O pai, José Tomás Nabuco de Araújo, nascido na Bahia em 1813, cedo conviveu com a política da Corte: o avô paterno tomou assento na câmara dos deputados em 1825. A mãe, Ana Benigna de Sá Barreto, pertencia a uma antiga família pernambucana, sobrinha do então poderoso marquês do Recife. Logo após o nascimento do menino, seu pai foi reeleito para a câmara dos deputados, onde tomou assento em janeiro de 1850. Isto significou que a família precisou se mudar para o Rio de Janeiro e diante desse fato, sendo o menino ainda

[6] Cf. "Carta de José Bonifácio ao Conde de Funchal", [Lisboa], 30/07/1812, IHGB, Coleção José Bonifácio, lata 191 pasta 4. In *Revista de História,* separata, n.º 55 (1963), São Paulo, pp. 226-227.

tão pequeno, sua mãe achou mais prudente deixá-lo aos cuidados de seus padrinhos: Ana Rosa Falcão de Carvalho e Joaquim Aurélio Pereira de Carvalho.

Tendo Ana Rosa enviuvado logo a seguir, coube apenas a ela a tarefa de cuidar da educação de Joaquim Nabuco. Foi, portanto, nas terras do engenho Massangana que o menino cresceu, influenciado pelo catolicismo a ele transmitido pela madrinha, pela paisagem dos canaviais, o ruído dos carros de bois, o cheiro das tachas em que se cozia o mel, o rio que atravessava o engenho e que lhe servira para os banhos e as brincadeiras da infância, a pescaria, o pôr do sol: a natureza. O encontro com o significado da escravidão deu-se naqueles primeiros anos da infância, e ali se definiram os rumos para sua vida.

Em 1866, ingressava na Faculdade de Direito do Largo de S. Francisco, São Paulo, mas foi no Recife que terminou seus estudos. Junto aos estudos jurídicos, principiou as atividades jornalísticas. Esses tempos de estudante foram marcados, também, pela redação dos primeiros escritos acerca da escravidão. As reminiscências de Massangana falavam fundo ao seu espírito. Influenciado pela leitura do romance *A Cabana do Pai Tomás*, imaginou ser possível escrever um livro capaz de falar ao coração dos proprietários de escravos, visando tornar odiosa a escravidão. Iniciou o texto em 1869 e planejou-o para conter três partes, mas o então acadêmico deixou-o inacabado.

No livro incompleto, denominado *A Escravidão*[7], procurou reconstituir a trajetória da escravidão moderna, tendo se centrado no papel representado pelo tráfico de escravos. A segunda parte foi destinada ao que denominou a "História do Crime". Nabuco procurou analisar a escravidão na Antiguidade – Grécia e Roma. No tocante à escravidão dos modernos, detivera-se na análise do tráfico, afirmando que "a escravidão moderna teve por origem o tráfico de negros"[8]. Concebia o comércio de escravos como fruto da "ganância em sua corrente contagiosa". Em 1871, Joaquim Nabuco deixava a Academia, tendo colado grau na Faculdade de Direito do Recife.

Além da redação do manuscrito *A Escravidão*, procurou traduzir documentos do *Anti-Slavery Reporter*, enviando-os ao conselheiro Nabuco de Araújo, que teve atuação decisiva na aprovação da Lei do Ventre Livre.

Depois de formado em Direito, regressou ao Rio de Janeiro, onde redigiu artigos no jornal *A Reforma*. Em 1876, recebia, afinal, seu primeiro cargo público, pertencente à área da diplomacia. O barão de Cotegipe foi quem o nomeou adido da legação brasileira em Washington, primeiro degrau na carreira diplomática. Com a morte de seu pai retornou ao Rio de Janeiro, onde se dedicou à carreira política, atendendo assim aos desejos de seu pai. Eleito pela primeira vez deputado em 1878, Joaquim Nabuco iniciaria em 1879 sua atividade política, *stricto sensu*. Informa-nos que seu

[7] Cf. NABUCO, Joaquim – *A Escravidão*. Recife: FUNDAJ/Ed. Massangana, 1988.

[8] *Ibidem*, p. 76

desejo mais íntimo era permanecer na diplomacia, porém a morte de seu pai, ocorrida em março de 1878, levou-o a entrar na atividade política e partidária.

Esses primeiros tempos de atividade parlamentar foram intensos e neles Nabuco pôde apontar as mazelas brasileiras responsáveis pela incapacidade do país em ser um país liberal e democrático.

O ano de 1879 foi marcado pela discussão de temas importantes, como a imigração dos chineses e a reforma eleitoral. Além desses, o que fora iniciado por Jerônimo Sodré, tendo em Joaquim Nabuco seu mais ardoroso expositor e defensor, qual seja: os meios necessários à promoção do fim da escravatura.

Apesar das discussões não avançarem, Joaquim Nabuco solicitou ao plenário, em agosto de 1880, urgência para apresentar um projeto de lei que tinha por fim definir formas de se extinguir a escravidão. A urgência foi concedida, mas a câmara deliberou que não haveria sessão no dia destinado à apresentação e discussão do projeto. A partir de então, o movimento contrário aos projetos e propostas apresentadas por Joaquim Nabuco tomava proporções ainda maiores. Os deputados questionavam o direito de se levantar esta questão, pois Joaquim Nabuco não tinha sido eleito para esta empreitada.

A defesa da causa abolicionista não podia mesmo encontrar eco na câmara dos deputados e todos aqueles que dela participavam não tiveram seus mandatos renovados na eleição de 1881.

Não reeleito para o parlamento, Nabuco optou por um exílio voluntário em Londres, onde trabalhou como correspondente do *Jornal do Comércio*. Aproveitou esse período para redigir *O Abolicionismo*[9], texto destinado a tornar a escravidão odiosa perante os próprios senhores de escravos. Nas páginas do livro, reafirmava suas convicções de que a escravidão devia ser considerada uma "escola de desmoralização e inércia, servilismo e irresponsabilidade para a casta dos senhores"[10]. Definindo ser o abolicionismo a grande causa nacional, recusava-se a vislumbrar o fim da escravidão ocorrendo por meio de uma luta que colocasse, frente a frente, senhores e escravos. Dessa maneira, Joaquim Nabuco se autointitulava possuidor do "mandato da raça negra", a ele destinado para a condução da luta em defesa da abolição. Através do livro objetivava falar à razão, mas, por vezes, buscava despertar a emoção dos leitores para a causa abolicionista.

Nabuco se empenhou em demonstrar as desvantagens econômicas da manutenção da escravidão. Procurava sensibilizar os grandes senhores ao indicar ser o trabalho livre bem mais lucrativo do que o trabalho escravo a que tanto se aferravam. Argumentos retirados do humanitarismo cristão foram evocados na tentativa de tocar o coração dos senhores para que estes promovessem, espontaneamente, a libertação dos escravos.

[9] NABUCO, Joaquim – *O Abolicionismo.* 5.ª ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

[10] *Ibidem,* p. 27.

Apelava, ainda, à temática dos direitos naturais, dos quais a liberdade era o primeiro. O fato é que os senhores de escravos pouco interesse demonstravam nesses argumentos. Nabuco tentava, ainda, esclarecer o quanto a escravidão se constituía em um grande mal para a sociedade brasileira.

> Esta não significa somente a relação do escravo para com o senhor; significa muito mais: a soma do poderio, influência, capital, e clientela dos senhores todos …[11]

Defendia ele que a abolição devia ser o primeiro passo na direção da transformação global da sociedade, uma vez que feita a abolição da escravatura restava ainda a eliminação dos males por ela produzidos. Dessa maneira, o abolicionismo pretendia acabar com a escravidão não apenas porque "ela é ilegítima em face do progresso das ideias morais de cooperação e solidariedade", mas também porque

> [esta] arruína economicamente o país, impossibilita o seu progresso material, corrompe-lhe o caráter, desmoraliza-lhe os elementos constitutivos, tira-lhe a energia e a resolução, rebaixa a política; habitua-o ao servilismo, impede a imigração, desonra o trabalho manual, retarda a aparição das indústrias, promove a bancarrota, desvia os capitais do seu curso natural, afasta as máquinas, excita o ódio entre classes, produz uma aparência ilusória de ordem, bem-estar e riqueza, a qual encobre os abismos de anarquia moral, de miséria e de destituição (…)[12]

Nabuco reafirmava ao longo do livro que a escravidão representava uma desobediência aos direitos naturais do homem e um verdadeiro crime contra a humanidade. Ressaltava, ainda, que quanto mais tempo fosse mantida na sociedade brasileira, mais difícil se tornaria a reorganização do país, uma vez que ela era um obstáculo ao seu desenvolvimento político, social e cultural.

Para ele, a escravidão era o "centro de todo o nosso organismo social"[13] e de um tipo de relação que se estabelecera em virtude do trabalho rural, fazendo com que ela se desdobrasse, tornando-se um "sistema territorial, caracterizado pelo monopólio da terra e pela clausura dos trabalhadores". A escravidão levou ainda à constituição de uma população livre "miserável e dependente do mesmo grau que o escravo". Dessa maneira, de "sistema agrícola e territorial, tornou-se um regime social e estendeu o seu domínio por toda a parte"[14].

A escravidão impedia também que houvesse vida urbana fora das capitais das províncias. Isto porque, estando na grande propriedade a principal atividade econômica do país, pouco espaço existia para o surgimento de núcleos urbanos com atividades

[11] *Ibidem*, p. 28.

[12] *Ibidem*, pp. 99-100.

[13] NABUCO, Joaquim – *Campanha Abolicionista no Recife. Eleições de 1884*. 2.ª ed. Recife: FUNDAJ/ Ed. Massangana, 1988.

[14] *Ibidem*, pp. 30-31.

manufatureiras. O latifúndio era o responsável, também, pela precariedade do mercado interno no Brasil. Dessa forma, os homens livres, porém pobres, viviam na dependência dos favores que lhes eram prestados pelos grandes proprietários. A esse respeito indicava:

> uma classe importante, cujo desenvolvimento se acha impedido pela escravidão, é a dos lavradores que não são proprietários, e, em geral, dos moradores do campo ou do sertão. Já vimos a que se acha, infelizmente, reduzida essa classe, que forma a quase totalidade da nossa população. Sem independência de ordem alguma, vivendo ao azar do capricho alheio, as palavras da Oração dominical: "o pão nosso de cada dia nos dai hoje" têm para ela uma significação concreta e real. (...) trata-se de uma população sem meios, nem recurso algum, ensinada a considerar o trabalho como uma ocupação servil...[15].

Diante disso, buscava demonstrar o quanto a escravidão, além de tornar indigna a vida dos escravos, criava as condições para que a população pobre não pudesse progredir. Sendo a lavoura tropical refratária ao trabalho livre, não restava outra saída para a população pobre que não recebia favores de um grande senhor do que migrar para as cidades. Aí vivia em habitações precárias e em condições subumanas. Caso recebessem o consentimento do grande proprietário para edificar suas choças e plantar para subsistência, precisavam se pôr à mercê do grande senhor, aviltando dessa maneira a liberdade de que dispunham.

Nabuco se recusava igualmente a entrar no debate, próprio à época, sobre a apatia ou a tendência do homem pobre à ociosidade. A apatia, por sua vez, não era vista por Nabuco como sendo inerente à natureza do homem pobre do império, mas, sim, como decorrente dos obstáculos existentes para o empreendimento. Ao negar validade a essa argumentação, opunha-se às propostas de estímulo à imigração e defendia a tese de que não havia falta de mão de obra, não sendo, portanto, forçoso se buscar no imigrante os braços para a lavoura. Por outro lado, advertia que o projeto imigratório era nocivo também para o imigrante, uma vez que este não vinha para se tornar proprietário, mas para trabalhar na grande lavoura em substituição ao escravo.

Nessas circunstâncias, escravidão e regime territorial escravista constituíam-se no núcleo dos obstáculos para a construção de um país moderno. A indústria não podia se estabelecer e se desenvolver; o mercado de trabalho livre era insignificante, o mercado interno incipiente; a pequena e a média propriedade não existiam. O Estado, ao cuidar dos interesses privados, descuidava, por sua vez, das questões essenciais ao desenvolvimento nacional, como educação, saúde e sistema previdenciário. O analfabetismo era alto, impedindo a existência de uma imprensa forte e atuante. Ao mesmo tempo, a opinião pública era reduzida e desarticulada.

No tocante à questão educacional, advertia Nabuco:

[15] *Ibidem*, pp. 127-28.

> entre as forças em torno de cujo centro de ação o escravagismo fez o vácuo, por lhe serem contrárias, forças de progresso e transformação, está notavelmente a imprensa, não só o jornal, mas também o livro, tudo que diz respeito à educação. (…) Mas, para fazer o vácuo em torno do jornal e do livro, e de tudo o que pudesse amadurecer antes do tempo a consciência abolicionista, a escravidão por instituto procedeu repelindo a escola, a instrução pública, e mantendo o país na ignorância e escuridão, que é o meio em que ela pode prosperar.[16]

É importante se registrar uma mudança significativa no tipo de ação política desenvolvida por Nabuco. Nesses meados do decênio de 1880, ele já não mais acreditava que a abolição pudesse ser negociada com os deputados, nem que adviesse por um decreto promulgado pelo imperador. Dessa forma, buscou apoio para a causa abolicionista na população urbana. Queria, por fim, ser eleito contando com uma forte base eleitoral capaz de dar respaldo às suas ações no parlamento destinadas a apressar a abolição da escravidão. Procurava informar a população do Recife que era premente o país se industrializar, pois só assim poderia se inserir de modo mais favorável na economia mundial.

Nabuco assistiu à chegada da abolição e às discussões posteriores acerca dos direitos que possuíam os senhores de escravos a serem indenizados pelo Estado. Assistiu às lutas entre os deputados que integravam o partido liberal, que reivindicava glórias pela lei de abolição, bem como o protesto pelo fato de a referida lei ter sido promulgada por um gabinete conservador. Por fim, presenciou a queda da monarquia e a proclamação da república. Não conseguiu ver consolidado, no entanto, o conjunto de reformas que representariam uma verdadeira revolução, e que eram imprescindíveis para que tivesse início, nesses finais do século XIX, a construção dos alicerces indispensáveis para tornar o Brasil uma nação moderna.

Na medida em que entramos no século XX sem que essas medidas tivessem sido adotadas, adiamos a construção dessa nação moderna, definida pela cidadania universal, por políticas agrárias, educacionais e previdenciárias, por uma economia industrial e um mercado interno forte.

Bibliografia

BOBBIO, Norberto – *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BOBBIO, Norberto – *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

BONIFÁCIO, José – "Carta de José Bonifácio ao Conde de Funchal", [Lisboa], 30/07/1812, IHGB, Coleção José Bonifácio, lata 191 pasta 4. In *Revista de História*, separata, n.º 55 (1963), São Paulo, pp. 223-238.

COELHO, Maria Luíza de Souza – *A Filosofia de Silvestre Pinheiro Ferreira*. Braga: Livraria Cruz, 1958.

[16] *Ibidem,* p. 137.

CRIPPA, Adolpho (coord.) – *As ideias políticas no Brasil*. São Paulo: Convívio, 1979.

DUMONT, Louis – *Homo Hierarchicus.* Chicago: University of Chicago Press, 1970.

GRAHAM, Richard – *Clientelismo e Política no Brasil no século XIX*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

HABERMAS, Jürgen – *L'Espace Public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise.* Paris: Payot, 1978.

MANNHEIM, Karl – O problema da 'Intelligentsia': um estudo de seu papel no passado e no presente. In *Sociologia da Cultura*. São Paulo: Perspectiva, 1974, pp. 69-139.

MOORE, Barrington – *As origens sociais da ditadura e da democracia. Senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

NABUCO, Joaquim – *Minha Formação*. Introdução de Gilberto Freyre. 10.ª ed. Brasília: UNB, 1981.

NABUCO, Joaquim – *A Escravidão*. Recife: FUNDAJ/Ed. Massangana, 1988.

NABUCO, Joaquim – *Campanha Abolicionista no Recife. Eleições de 1884*. 2.ª ed. Recife: FUNDAJ/Ed. Massangana, 1988.

NABUCO, Joaquim – *O Abolicionismo*. 5.ª ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

NOGUEIRA, Marco Aurélio – *As Desventuras do Liberalismo. Joaquim Nabuco, a monarquia e a república.* São Paulo: Paz e Terra, 1984.

PAIM, Antonio – *A Filosofia da Escola do Recife*. 2.ª ed. São Paulo: Convívio, 1981.

PRADO, Maria Emilia – *Memorial das Desigualdades. O impasse da cidadania no Brasil 1870/1910*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROMERO, Sílvio – Discurso de saudação a Euclides da Cunha, no ato de sua posse na Academia Brasileira de Letras. In *Provocações e Debates*. Porto: Liv. Chardron, 1910.

WILLIAMS, Eric – *Capitalismo e Escravidão*. Rio de Janeiro: Ed. Americana, 1975.

ZEA, Leopoldo – *El pensamiento latinoamericano*. Barcelona: Ariel, 1976.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _12

Regime autoritário em Portugal: suas narrativas e a memória dos operários em perspectiva

Authoritarian regime in Portugal: its narratives and workers' memories in perspective

Eliane Cristina da Silva Nascimento
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8050-3219

Isabel Maria Freitas Valente
Universidade de Coimbra
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2403-5147

Resumo

Além de uma função documental e histórica, registros sobre períodos autoritários têm uma função educativa e social, pois rememorar este passado é uma forma de resistência e uma forma de reafirmar a importância da garantia das liberdades e dos direitos. Neste contexto, este texto centra-se nas memórias da categoria operária, um de entre os atores que tiveram protagonismo na resistência ao governo autoritário em Portugal (1926--1974). Procuraremos compreender de que forma os discursos que emergem destas memórias articulam-se ao recriarem este vivido.

Palavras-chave: Ditadura; Portugal; Memórias; Categoria Operária.

Abstract

In addition to a documentary and historical function, records about authoritarian periods have an educational and social function, as remembering this past is a form of resistance and a way of reaffirming the importance of guaranteeing freedoms and rights. In this context, this text focuses on the memories of the working class, one of the protagonists in the resistance to the authoritarian government in Portugal (1926-1974). We will seek to understand how the discourses that emerge from these memories are articulated when these people relive their experiences.

Keywords: Dictatorship; Portugal; Memories; Working Class.

Partimos do pressuposto que registros sobre períodos autoritários carregam em si uma função documental e histórica, mas também uma função educativa e social, pois rememorar este passado é uma forma de resistência, assim como uma forma de reafirmar a importância da garantia das liberdades e dos direitos. Neste sentido, dedicamos este texto, simbolicamente no ano em que se comemora o cinquentenário da Revolução dos Cravos, revolução que pôs fim à ditadura em Portugal, em homenagem a Álvaro Vasconcelos, um incansável defensor da democracia e da paz[1].

Introdução

Luís Reis Torgal, historiador que dedicou dois volumes ao tema do Estado Novo em Portugal e explorou diversas nuances do período, ao refletir sobre a política da memória de regimes autoritários, interroga: silenciar ou documentar? O autor responde afirmando que "não devemos esconder a memória do passado, mesmo a memória de tempos considerados obscuros [...] Tornar viva essa memória deve ser entendido como um acto de civismo, mas de ciência e de divulgação científica" (Torgal, 2009b, p. 46).

A investigadora Maria Manuela Cruzeiro, ao tratar da especificidade do trabalho com testemunhos orais[2], afirma que o fato de testemunhos orais representarem um processo de recriação do vivido que é perpassado por lembranças e esquecimentos, conscientes ou não, que sofrem mediações políticas, ideológicas e sociais, não inviabiliza o seu uso, ao contrário, reforça sua importância, na medida em que permite a compreensão de todas as dinâmicas do fato estudado, pois há uma dimensão humana e uma significação ética e política que os documentos históricos estão longe de alcançar.

Inserindo-se neste contexto e considerando que utilizar testemunhos orais para o estudo de tais fatos pode constituir-se em uma perspectiva de análise mais abrangente, este trabalho centra-se nas memórias de um de entre os atores que tiveram protagonismo na resistência ao governo autoritário em Portugal (1926-1974): a categoria operária. Procuraremos compreender de que forma os discursos que emergem destas memórias articulam-se ao recriarem este vivido.

[1] Este trabalho sintetiza os resultados de um período de estágio em pesquisa, realizado pela primeira autora entre novembro de 2019 e abril de 2020, no Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente, cujo foco foi a memória da resistência operária ao regime autoritário português e a justiça de transição. O trabalho foi realizado no âmbito do Projeto CAPES-PrInt UFABC, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

[2] CRUZEIRO, Maria Manuela – Revolução, história e memória: o 25 de Abril e os desafios da História Oral. *e-cadernos CES*, vol. 29 (2018), pp. 197-211.

Notas teórico-metodológicas

Sendo uma das fontes de pesquisa a consulta a testemunhos e entrevistas de operários e sindicalistas que sofreram algum tipo de repressão pelo regime autoritário português, cumpre considerar, inicialmente, a especificidade deste tipo de fonte.

Paulo (2008) oferece elementos de reflexão para análise de manuscritos, relatórios e testemunhos relativos à resistência aos regimes autoritários. Para a autora, este tipo de fonte está sempre sujeita aos discursos que representam, ou seja, os atores elaboram suas memórias, incorporando experiências e discursos como se fossem seus e, em geral, tendem a apresentar o seu testemunho como a única versão dos fatos, o que pode gerar lacunas na "história" ao desconsiderarem discursos não legitimados, por si ou pelo grupo ao qual fazem parte. Outro elemento destacado é que, ainda que os testemunhos provenham de entrevistados pertencentes a uma mesma categoria, podem manifestar múltiplas visões sobre um mesmo fato.

Em sentido semelhante, Cruzeiro (2018) alerta para um dilema que vivem todos aqueles que se dedicam a estudar acontecimentos excepcionais, e períodos autoritários podem ser assim compreendidos pelas rupturas que instauram: "A história contada ou a história vivida. O acontecimento conceptualizado, ou as acções, pensamentos e intenções dos actores, na sua surpreendente riqueza e espantosa energia mobilizadora" (p. 198). O que a autora está chamando a atenção é para o papel que exerce o sujeito entrevistado na percepção deste "real", pois suas memórias não representam um estoque de experiências, mas uma constante "recriação de sentidos, a partir daquilo que se viveu" (p. 202).

Destes breves apontamentos podemos inferir que é possível abordar os dados desta investigação em uma perspectiva discursiva. Compreendemos que o discurso que emerge dos testemunhos é fruto desta recriação de sentidos sobre o vivido, mas também produz sentidos *nos* e *para* outros sujeitos, sentidos que não são unívocos, pois além de estarem vinculados a determinados tempos históricos e posições culturais, sociais e ideológicas (Pêcheux, 1997), são mediados igualmente pela nossa interpretação, que, da mesma forma, não é a única possível.

A coleta dos dados sobre os testemunhos ocorreu em quatro Centros de Documentação, em três deles por meio de consulta *in loco* e em um por meio de consulta aos arquivos disponibilizados na página eletrônica da instituição. Do material encontrado, foram selecionados 22 registros, disponíveis em arquivos de áudio, vídeo e transcrição, conforme detalhamento apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Detalhamento da coleta de dados.

Local de Consulta	Período da Consulta	Tipo de material
Centro de Documentação 25 de Abril, Coimbra	dezembro 2019 – janeiro 2020	Entrevista publicada em livro (1)
Centro de Documentação do Museu do Aljube Resistência e Liberdade, Lisboa	fevereiro 2020	Entrevistas gravadas em áudio e vídeo (11)
Centro de Documentação da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), Lisboa	janeiro – fevereiro 2020	Entrevistas transcritas (9)
Museu Nacional Resistência e Liberdade, Fortaleza de Peniche, consulta ao site	abril 2020	Entrevista gravada em vídeo (1)

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao perfil dos entrevistados, em linhas gerais, são operários, operárias e sindicalistas, que representam diversas origens profissionais, tanto do meio urbano como do meio rural, conforme pode ser verificado no Quadro 2.

Quadro 2: Perfil e detalhamento dos testemunhos selecionados para consulta.

Perfil dos Entrevistados	Número de Registros	Detalhes do material
Viúva de um capitão, que atuou na resistência e trabalhou como assistente social junto à categoria operária em Lisboa	1	Entrevista individual
Mineiros de Aljustrel	1	Entrevista conjunta, com dois operários
Sindicalistas Bancários	3	Entrevistas individuais
Operárias dos campos de arroz do Alentejo, com a pessoa que protagonizou a organização da luta destas mulheres pela jornada de 8 horas	1	Entrevista conjunta, com quatro camponesas e um membro do sindicato
Corticeiros	1	Entrevista conjunta, com dois operários
Eletricistas	2	Entrevistas individuais
Vidreiros	1	Entrevista conjunta, com três operários e um relato em separado
Metalúrgicos	5	Entrevistas individuais, sendo duas da mesma pessoa, mas em Centro de Documentação e com enfoque diferentes
Ferroviários	1	Entrevista com filho/neto de dois ferroviários presos políticos
Atuação sindical na ditadura	2	Entrevistas individuais
Operário do Movimento Cristão	1	Entrevista individual
Compositor Mecânico de tipografia – operário do Movimento dos Jovens Trabalhadores Estudantes	1	Entrevista individual
Comissão de Socorro aos Presos Políticos	1	Entrevista conjunta com três membros da comissão

Fonte: Elaboração própria.

A análise foi construída a partir da leitura e interpretação dos registros dos testemunhos, procurando identificar sob quais categorias articulavam-se os seus discursos. Registre-se que as categorias, que serão apresentadas mais adiante, não foram pré-determinadas, mas, sim, emergiram do trabalho interpretativo.

Além da consulta aos testemunhos, parte deste texto também está fundamentado na revisão de literatura feita, que foi orientada a partir de categorias temáticas. Foram consultadas referências sobre Portugal e o Estado Novo; Justiça de Transição; Memória, Narrativas e Resistência Operária[3].

O regime autoritário português em suas narrativas

No campo da conceitualização sobre o que foi o Estado Novo português, Torgal (2009a) destaca duas correntes: uma que o considera como um regime fascista, e outra, que o considera uma forma de autoritarismo conservador e intervencionista. Reconhecendo a complexidade da tarefa, que ultrapassa a simples atribuição de um rótulo, o autor conclui que o Estado Novo português pode ser considerado um sistema político identificado (para ele um regime fascista, mas que nasceu Republicano corporativista), assim como ocorreu com o fascismo italiano, o nazismo alemão ou o franquismo espanhol, mas alerta que entre todos há diferenças, decorrentes até da personalidade dos seus líderes.

Em Portugal, nas primeiras décadas dos anos 1900, entrecruzavam-se um descontentamento com as ideias demoliberais e comunistas vigentes (que não era exclusivo em Portugal) e um movimento de cultura de direita que emergia em vários setores da sociedade, tendo como um dos expoentes a Universidade de Coimbra[4]. Assim, houve uma construção, inclusive no campo discursivo, de que o projeto político de Salazar representaria a terceira via, uma solução ditatorial temporária, mas viável, pois resultaria em uma obra reformadora. Em outras palavras, a ditadura chegou a ser defendida, pois o que houve foi "uma convergência e uma imbricação de correntes" (Torgal, 2009a, p. 315), com a participação de vários atores, sendo Salazar a figura mais emblemática entre todos.

[3] A principal base de consulta foram os recursos oferecidos pela Universidade de Coimbra: Biblioteca Geral, Biblioteca do CEIS20 e a plataforma UC Digitalis.

[4] Como uma instituição social, a universidade reproduz as divisões e contradições da sociedade, também no aspecto ideológico. O caso da Universidade de Coimbra exemplifica bem esta questão, pois esta instituição tanto foi berço de movimentos ideológicos essenciais para a formação do Salazarismo, como o Integralismo Lusitano de viés neotradicionalista monárquico e o Movimento Católico-Social, apoiado pelo Centro Acadêmico de Democracia Cristã (CADC) (TORGAL; ÉSTHER, 2014), como também de movimentos de protesto contra o regime, como os acontecimentos da crise acadêmica de 1969, que envolveu protestos na inauguração do edifício das Matemáticas, largada de balões com palavras de ordem, e, por fim, a emblemática greve dos exames, que teve adesão majoritária dos estudantes da universidade.

> O anticomunismo, o antiliberalismo, o antidemocratismo, o autoritarismo, o nacionalismo, o corporativismo faziam parte de um património ideológico comum, onde se encontravam monárquicos e republicanos, integralistas, católicos sociais, nacionais-sindicalistas, nacionalistas de várias tendências (Torgal, 2009a, p. 504).

> Daí a formação do Estado Novo, que resulta da acção de um homem, Salazar, ou de um grupo de homens, salazaristas, que, dessa amálgama, conseguem construir uma ideia e uma prática, que acabam por impor pela persuasão e pela repressão, num processo de ideologia única (Torgal, 2009b, p. 316).

Salazar baseou a sustentação do seu regime em aparelhos repressivos e censórios – principalmente na ação da PVDE (Polícia de Vigilância e Defesa do Estado), que depois passou a ser chamada PIDE (Polícia Internacional e de Defesa do Estado), duas siglas que conforme Torgal (2009a) "no imaginário português do cidadão comum [...] soam a repressão totalitária" (p. 197) – e aparelhos ideológicos de reprodução (estruturas de cultura e propaganda), por meio da alteração das diretrizes educacionais, da realização de congressos e conferências, da edição de materiais publicitários, assim como por meio do uso da tática discursiva de afastar-se do regime autoritário italiano e alemão, reforçando a característica de originalidade do regime como forma de legitimar-se.

As estratégias de manutenção do salazarismo também passaram pela busca de constituição de sentidos *nos* e *para* os portugueses. O discurso reafirmava que em primeiro lugar vinha a Nação e que o Estado era a Nação politicamente organizada; ao mesmo tempo, eram utilizados enunciados estratégicos, como por exemplo, "tudo pela nação, nada contra a nação", "estrutura harmoniosa de Vida e Beleza", "robustecimento da raça pela melhoria das condições de vida". Desta forma justificavam-se as investidas repressivas do regime, pois estariam a serviço da manutenção desta ordem almejada, ou seja, não representariam violência, mas o uso da força necessária. Inclusive, a imagem construída da polícia política era a de uma organização "eficiente e moderna, mas benevolente e humanitária" (Torgal, 2009a, p. 397).

Em síntese, Salazar administrava a "originalidade" do seu regime de diversas maneiras e de acordo com as conveniências, até mesmo apresentando-se como um Estado laico, sem, no entanto, abandonar o discurso católico.

No período subsequente a Salazar, capitaneado por Marcello Caetano, que o substituiu quando do seu afastamento por motivos de saúde, manteve-se a utilização de estratégias discursivas. Marcello Caetano tentou aparentar ser um governo mais liberal, entre outras formas, buscando abrandar a imagem das suas instituições por meio da alteração de certas estruturas, o que, de fato, ocorreu somente no âmbito das nomenclaturas, por exemplo: a área de inteligência passou a ser a Secretaria de Estado de Informação e Turismo; a polícia política PIDE passou a chamar-se Direcção-Geral de Segurança; o regime deixou de ser Estado Novo para ser Estado Social;

o partido do regime, a União Nacional (UN) passou a ser denominado Acção Nacional Popular (ANP). Mas, apesar da mudança superficial, em geral, o marcelismo manteve a essência das estruturas do Estado salazarista e, na opinião de alguns, com práticas até mais repressoras.

Ainda no campo discursivo, cabe destacar o papel-representação dos Militares em Portugal. Como esta instituição esteve à frente do movimento que pôs fim ao regime autoritário e, na sequência, do período de transição para a democracia, em geral, é reconhecida e aclamada como sinônimo de liberdade, de mudança, de uma nova vida política no país, apesar de, paradoxalmente, a literatura apontar que esta instituição também deu suporte ao regime salazarista durante seus anos de força.

Não só na própria constituição do regime, mas também ao longo de sua consolidação e manutenção, o Estado Novo foi palco de disputas entre, o que denominou Araújo (2016), as faces da Direita Portuguesa, ou seja, diversos grupos de direita como o Integralismo Lusitano, o Estado Novo e o Nacional-Sindicalismo dos "camisas azuis". Neste caso, o grande feito de Salazar foi conseguir aglutinar e, de certa forma, dirigir tais interesses a seu favor, assim como também domesticou o poder de duas instituições que foram decisivas para a longevidade do regime – a Igreja e as Forças Armadas (Pimentel, 2014).

Além dos desafios internos, o regime de Salazar e, nos anos finais, de Marcello Caetano foram alvo de constantes movimentos de oposição, conforme afirma a pesquisadora Irene Pimentel (2014), que dedicou um livro ao assunto. Tais movimentos provinham do Partido Comunista, mas não só, como por exemplo, o movimento de cineclubes, o movimento de coletividades, o movimento estudantil e o movimento operário/sindical, este último, a origem dos testemunhos consultados na investigação.

As estruturas representativas dos trabalhadores sofreram vigilância permanente do regime que, muitas vezes, agia também de forma intervencionista e repressiva, com despedimentos de militantes, intimidação de dirigentes eleitos, proibição de reuniões, censura aos boletins sindicais, prisões de dirigentes e inserção de informantes na estrutura administrativa dos sindicatos (Nunes *et al.*, 2011).

No entanto, isto não foi suficiente para evitar o movimento de várias categorias, como destaca Pimentel (2014): movimento de aumento salarial para os ferroviários, em 1969; greves laborais de mais de 2 mil operários de diversas empresas públicas e privadas, entre 1969 e 1970; inserção e vitória de candidatos não alinhados ao governo, em mais de 60 eleições para as direções sindicais, em 1970; agitação entre conserveiros, portuários, operários de indústrias químicas, cimento, papel, montagem de automóveis e componentes eletrônicos, indústria de confecções, e em algumas classes médias que também enveredaram pelo sindicalismo, nomeadamente, os médicos internos e graduados dos Hospitais Civis de Lisboa e em particular do Hospital de Santa Maria, em 1970 e 1971. Ainda, segundo Nunes *et al.* (2011),

a partir do final dos anos 1960 os trabalhadores intensificaram ações no sentido de retomar os rumos dos Sindicatos Nacionais, fundando a Intersindical que deu força ao Movimento Sindical Unitário, cuja contribuição para a queda do regime de Salazar não pode ser ignorada.

Apesar do volume e da capacidade de movimentação alcançada pelas lutas trabalhistas, Santos, Ferreira e Lima (1976) consideram que tais movimentos acabaram por ser silenciados à grande parte da população portuguesa, principalmente a partir do final de 1973, devido à censura sofrida pelos meios de comunicação.

Entretanto, mesmo a forte repressão e censura exercidas pelo governo não impediram que houvesse um alinhamento entre os diversos movimentos oposicionistas ao regime ditatorial, naquele momento enfraquecido pelas dificuldades econômicas, pelas condições precárias de trabalho e emprego, e pelo desgaste causado pelo envolvimento de Portugal nas guerras coloniais.

Neste sentido, assim como o início do Estado Novo português foi marcado por uma confluência momentânea de interesses, o que não impediu disputas posteriores, o final da ditadura portuguesa também pode ser caracterizado pelo alinhamento entre diversos setores e atores – operários das mais diversas categorias, a Intersindical, o setor de finanças, as classes médias, os estudantes, e parte do clero e das Forças Armadas.

Nos países que passaram por períodos de governo autoritário, em especial, com episódios de repressão e prisões políticas, no bojo das discussões que envolvem os Direitos Humanos estão presentes também as questões relativas à justiça de transição; assim, nossa revisão de literatura também procurou compreender as ações implementadas em Portugal neste âmbito. Foram consultadas fontes sobre como a questão dos Direitos Humanos se apresentou na pauta do país, pós-Revolução de 25 de Abril de 1974 e, na sequência, sobre a justiça de transição.

É consenso entre vários autores que, desde a "Revolução dos Cravos – 25 de Abril de 1974", Portugal não poupou esforços para fazer-se presente em diversas convenções internacionais e regionais que visam proteger os direitos humanos. No entanto, também é consenso que, apesar de todos os esforços externos, internamente ainda há muito a ser feito (Albuquerque; Teles, 2004; Pita, 2018).

Esta condição é admitida também fora do ambiente acadêmico, conforme pode-se perceber em manifestações ocorridas no âmbito da Conferência e das comemorações dos "40 Anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos"[5], evento ocorrido no ano de 2018, por organização do Ministério da Justiça e da Ordem dos Advogados. Os fragmentos infra exemplificam o cenário português de avanços *versus* desafios persistentes.

[5] [Acesso em 20 nov. 2019]. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Paginas/2018/novembro/40Anos-CEDH.aspx.

> Portugal não só honra a sua tradição na área dos direitos humanos, como a celebra também com orgulho. Esta é uma tradição com raízes profundas. Portugal foi, por exemplo, o primeiro país do mundo que iniciou o processo de abolição da pena de morte (Secretário-Geral do Conselho da Europa).[6]

> Ao longo destes anos, Portugal tem sido condenado várias vezes em Estrasburgo, nomeadamente por atrasos na justiça e por desrespeito de garantias de processo penal (Comissário nacional para as Comemorações dos 70 anos da DUDH e dos 40 anos da adesão de Portugal à CEDH).[7]

Podemos considerar que a integração de Portugal na Comunidade Europeia tornou tais desafios ainda mais complexos, visto que tal adesão obrigou, inevitavelmente, a uma ampliação na compreensão de categorias que são fundamentais para o modo de vida e de pensar de um país e, consequentemente, para implementar ações voltadas aos direitos humanos: o conceito de povo, de cidadania, de território, de soberania. Mesmo porque a própria União Europeia também demonstra dificuldades com tais questões, exemplo é a dissonância existente entre sua Carta dos Direitos Fundamentais e as políticas migratórias e de asilo conduzidas pelo Bloco (Oliveira, 2016).

Justiça de transição é definida por Raimundo (2013) como sendo um ajuste de contas com o passado por meio de instrumentos legais ou extralegais, por iniciativa da elite política ou da sociedade civil organizada, durante o período de mudança de regime.

Consideramos que esta temporalidade das ações de justiça de transição, em alguns casos, pode não ficar restrita ao "período de mudança de regime", pois este "acerto de contas" é afetado pelas dinâmicas internas de cada país e pode estender-se no tempo, como por exemplo: pela forma como ocorreu a mudança de regime; pelas práticas legislativas subsequentes, que podem impactar no tempo para aprovação de normativas; e pelas características próprias do governante pós-transição. Inclusive, ao longo do mesmo texto a autora cita o trabalho de Huntington (1991)[8] que esclarece este ponto, pois, segundo o autor, transições por ruptura normalmente criam uma janela de oportunidades para o ajuste de contas com o passado, no entanto, transições negociadas estariam mais condicionadas a atuação de pessoas potencialmente interessadas nesta questão.

Especificamente sobre Portugal, Raimundo (2015) afirma que o ajuste de contas com o passado ditatorial foi compreendido de forma diferente no início da democrati-

[6] [Acesso em 20 nov. 2019]. Disponível em: https://www.comemoracoesdireitoshumanos.gov.pt/o-papel-de-portugal-numa-europa-de-direitos.

[7] [Acesso em 25 nov. 2019]. Disponível em: https://www.comemoracoesdireitoshumanos.gov.pt/portugal-e-a-convencao-europeia-dos-direitos-humanos-40-anos-depois/.

[8] HUNTINGTON, Samuel – *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.

zação e depois da democracia consolidada. As medidas foram mais presentes e intensas logo depois da Revolução, o que pode ser explicado pelo tipo de transição, por ruptura, e, com a entrada na União Europeia, o tema parece ter deixado de ser tão relevante, ou seja, é como se o ajuste de contas estivesse encerrado com a mudança do regime.

As medidas de justiça de transição em Portugal foram diversas, tanto em seu caráter, umas mais punitivas outras mais simbólicas, como em sua abrangência. Raimundo (2015) afirma que isto pode ter ocorrido devido ao fato de que, da transição até 1982, os militares estiveram presentes em todas as instituições políticas, influenciando decisões, inclusive sobre este assunto, e também porque àquela altura as elites militar e civil não tinham nem o conceito nem uma prática para orientar tais ações.

A partir da organização apresentada pela autora, segue quadro síntese das medidas adotadas em Portugal.

Quadro 3: Medidas de Justiça de Transição adotadas em Portugal e suas características.

Tipo de Medida	**Abrangência**	**Características**
Exílio Forçado	Cúpula do regime	Exílio arranjado na própria madrugada do dia 25 de abril de 1974, inicialmente para a ilha da Madeira e depois para o Brasil. Isto permitiu que esta elite política nunca fosse julgada.
Depuração	Civis e militares que foram colaboradores e simpatizantes com o regime	Afastamento ou suspensão da função pública, por três motivos: comportamento não democrático, incapacidade de adaptação ao novo contexto democrático e incompetência (até 1975), e pelo comportamento antes da queda do regime (a partir de 1975).
Julgamentos	Membros da PIDE	Julgamentos feitos nos tribunais militares (a partir de 1976) e regidos pelo Código de Justiça Militar, com penas que descontavam, em média, 20 meses de prisão preventiva e dois perdões de 90 dias.
Comissão de Investigação (Comissão do Livro Negro)	Vítimas e instituições do regime	Comissão de investigação dos crimes políticos cometidos durante o Estado Novo, instituída em 1978, e composta por membros da oposição ao regime, incluindo Socialistas, Comunistas, membros da maçonaria, intelectuais e políticos republicanos.
Compensação de vítimas	Vítimas do Estado Novo, divididas por categorias	Compensação financeira (pensão) ou simbólica (insígnia), a partir de 1976, atribuída de acordo com a caracterização de cada tipo de vítima: quem lutou pela democracia; vítimas de prisão ou clandestinidade; vítimas de trabalhos forçados.
Anistia	Presos políticos, exilados, servidores civis e militares	Imediatamente e nos meses seguintes à Revolução houve soltura de presos políticos; autorização de retorno ao país para os exilados; reintegração de servidores civis e militares afastados ou punidos por razões políticas; e anistia de crimes de fim político ocorridos antes de 25 do Abril.

Fonte: Elaboração própria a partir de Raimundo (2015).

De acordo com Raimundo (2015), a partir de 1976, Portugal foi marcado mais por uma política de reconciliação e de reintegração do que de punição, destacando-se, neste sentido, iniciativas de preservação da memória sobre o regime e a resistência.

Quanto aos resultados alcançados pelas medidas de justiça de transição adotadas em Portugal, Raimundo (2015) e Raimundo e Pinto (2016) apontam que:

– Até o ano de 2016, 484 civis e militares foram homenageados com a Ordem da Liberdade (compensação simbólica).
– Segundo dados de 2015, disponibilizados pela Direção-Geral de Aposentações, 121 pessoas foram contempladas com compensação financeira (pensão).
– A Comissão do Livro Negro identificou que, ao longo dos 48 anos de Ditadura, o número de presos políticos teria chegado a 30.000, sendo destes 49,16% da classe operária e de trabalhadores, e a mesma comissão publicou 22 relatórios temáticos sobre o período.
– Não há registros de dados quantitativos sobre os beneficiados pela anistia.
– Foram enviados para julgamento 2.667 processos de membros da PIDE, sendo 68% dos indivíduos condenados a penas de 1 a 6 meses de prisão.

Apesar da aparente eficácia de tais medidas, em inquérito *online* realizado com vítimas de prisão, detenção, clandestinidade, exílio, e desertores a fim de compreender qual a atitude destes atores perante os mecanismos de justiça transicional portuguesa existentes, Raimundo e Pinto (2016) constataram que apenas 44% dos inquiridos declararam ter recorrido a alguma das medidas de justiça de transição, sendo a mais procurada a lei que permite a contagem especial de tempo para efeitos de aposentação do período vivido na clandestinidade ou na prisão; que, apesar da quantidade expressiva de relatórios temáticos publicados pela Comissão do Livro Negro, 46% admitiram não conhecê-los; e que cerca de 72% dos respondentes consideram que as vítimas ainda não obtiveram o reconhecimento que merecem.

Estes dados nos provocam duas reflexões: se a baixa porcentagem de procura pelas medidas da justiça de transição, bem como pelo conhecimento de resultados dos processos investigativos, estaria relacionada somente ao desconhecimento de tais ações ou também ao imaginário constituído nestas pessoas sobre o que significa "ser vítima" quando o regime que as afetou não mais existe; e que as medidas de justiça de transição, por si só, não satisfazem a sensação de reconhecimento que as vítimas de regimes autoritários almejam. Questões que podem desdobrar-se em investigações futuras.

Neste cenário, o que observamos que tem ganhado força são os movimentos de irrupções de memória – ex-prisões políticas transformadas em Museus com Centro de Documentação agregado, que além das exposições permanentes sobre o tema, também realizam projetos educativos, investigativos e de registro de testemunhos (Aljube e Fortaleza de Peniche, por exemplo), bem como a atuação de organizações civis como a Associação Movimento Cívico Não Apaguem a Memória[9].

Iniciativas com este mote é que deram origem aos testemunhos que embasam a próxima seção deste trabalho.

[9] https://maismemoria.org/mm/

Os caminhos da memória sobre o regime autoritário português

As entrevistas consultadas representam um entre tantos discursos que se entrecruzam no processo de significar o período autoritário português – o olhar da categoria operária. São atores que sofreram as consequências do regime autoritário em, pelo menos, duas dimensões das suas vidas: a dimensão pessoal, pela restrição ou perda da liberdade; e a dimensão profissional, pela degradação das condições de trabalho ou, em alguns casos, a perda do trabalho, pelos despedimentos.

A análise dos registros das entrevistas – áudios, vídeos e transcrições – nos mostrou que a articulação do discurso produzido pelos testemunhos é baseada em enunciados que podem ser agrupados em três categorias: a categoria das representações, ou seja, sentidos produzidos a partir das experiências vividas; a categoria dos tensionamentos, representada por traumas, silenciamentos e dilemas éticos que a experiência da repressão desenvolveu; e uma dimensão mais concreta que se manifesta no relato das condições impostas pelo período da ditadura.

Representações

I – Representações sobre o regime

– *O regime como força motriz para a solidariedade*: a narrativa sobre as experiências vivenciadas durante a ditadura portuguesa evidencia uma preocupação revelada nos testemunhos de, em paralelo ao movimento de descrição dos fatos, ressaltar que houve a criação de fortes laços pessoais entre as vítimas do regime. Neste sentido, são registrados exemplos da solidariedade que havia entre os presos, entre as famílias dos presos, entre os membros dos sindicatos e da sociedade em geral para com os presos.

– *O regime como forma de despertar para a militância*: alguns testemunhos revelam que a tomada de consciência que levou à ação, ou seja, o início de uma postura de resistência e enfrentamento ativo, foi promovida pelas condições de vida, de trabalho e da violência impostas pelo regime.

– *O regime como espaço de construção de aprendizagens*: nos testemunhos é possível identificar que a vivência da repressão promoveu o desenvolvimento de várias estratégias de sobrevivência e de defesa, passando pela autodefesa, pela defesa dos companheiros e companheiras de militância e resistência, pela preservação da segurança família, principalmente dos filhos e filhas de presos, bem como pela aprendizagem de formas mais eficazes de resistência. Dos testemunhos também emerge o desenvolvimento de um sentimento de que foi feito algo significativo para o futuro das pessoas e do país.

– *O regime como instrumento de poder*: fica evidente nos testemunhos que o poder exercido pelo regime era feito por meio do controle direto das pessoas, em sua vida particular e nas atividades profissionais e políticas, como perseguições, censura e vigilância, bem como pelo controle simbólico, utilizando-se de propagandas e uso de imagens que constituíam discursos convenientes ao regime, e por meio de estratégias de formação de mentalidades, utilizando-se do controle sobre os conteúdos de materiais educacionais.

II – Representações sobre uma certa categorização entre os que faziam resistência ao regime, evidenciada pela percepção revelada de que houve tratamento diferenciado dado aos presos políticos comuns e aos presos militares. Cada grupo permanecia em prisões distintas e, segundo alguns relatos, as condições eram melhores para os presos militares.

III – Representações sobre o papel exercido no ato de registrar suas memórias: há entrevistados que percebem o momento da entrevista como um espaço de expressão, enquanto outros percebem este momento como forma de justiça e de continuidade da resistência.

Tensionamentos

I – Traumas pessoais decorrentes do período de prisão e das torturas sofridas, inclusive no imaginário, por exemplo, encontramos relatos de pessoas que ainda hoje não suportam ficar em um local com a porta fechada ou não suportam estar perto de um cavalo.

II – A consciência dos sofrimentos causados às famílias pela escolha da militância, em especial, dos testemunhos faz emergir sentimentos difíceis quando relatam as condições de vida impostas aos membros da família, a separação, a vida na clandestinidade, a experiência de presenciar a prisão do pai/mãe, a privação dos filhos de frequentar a escola.

III – Tensionamento ético vivenciado ainda durante o período da ditadura, expressado por relatos de momentos em que havia uma reflexão sobre se toda a estratégia de resistência usada em resposta à violência justificava-se; se em situações como estas caberia o perdão; e se o indivíduo deveria preservar-se ou continuar lutando e correndo riscos pelos que continuavam presos.

IV – Tensionamento ético vivenciado no pós-25 de Abril, representado pela forma como deveriam tratar a questão da anistia geral, por exemplo, como lidar com a situação de encontrar com torturadores em liberdade?

Relatos

I – Relatos sobre as condições de trabalho e as lutas trabalhistas durante a ditadura; o trabalho infantil; a condição de pobreza das famílias na época.

II – Relatos sobre as práticas de tortura (estátua, tortura do sono) e estratégias utilizadas pela polícia política (PIDE) nas prisões e durante os interrogatórios.

III – Relatos sobre práticas de resistência operária e sindical.

IV – Relatos sobre as condições e a rotina nas prisões.

Apesar destas entrevistas terem sido registradas em contextos específicos, projetos temáticos que, em certa medida, privilegiavam a categoria dos relatos[10], percebemos que, em geral, estes operários, operárias, sindicalistas e militantes, ao elaborarem suas memórias com a finalidade de compartilhá-las e ao olharem para o seu passado com os olhos do presente, vão além de um narrar os fatos, pois emergem em paralelo, e com bastante evidência, uma dimensão pessoal e uma dimensão subjetiva, representadas pelas duas primeiras categorias, representações e tensionamentos. Ou seja, ao reelaborarem suas memórias sobre as experiências vivenciadas durante a ditadura, seus relatos são perpassados por narrativas de afeto, de tensões e de significações, uma história de vida na qual os fatos históricos são o contexto para uma dimensão humana, ética e política.

Consideramos que este entrecruzamento entre memórias e sentimentos deve-se ao fato de que estas são pessoas que ao longo do período ditatorial assumiram diversos papéis que se mostram presentes em seus discursos: o operário/a nas atividades laborais e nas atividades do sindicato; o operário/a que também era pai/mãe no exílio, na prisão ou na clandestinidade; o operário/a que também foi companheiro/a de prisão de outros trabalhadores e companheiro/a de resistência; e, hoje, ex-operários/ /as, cidadãos e cidadãs livres rememorando esta história, que para eles significa muito mais que a história de um país, pois é a sua história de vida.

Considerações

A primeira parte deste texto, que não teve por objetivo uma contextualização marcada pela exaustividade, mas, sim, apresentar os principais aspectos que nos guiaram ao longo da investigação, revela que o período do Estado Novo em Portugal

[10] Projeto *Dias da Memória, Vidas Prisionáveis e Vidas na Resistência*, no Museu do Aljube; Projeto *Testemunhos Orais – das origens da Intersindical ao Congresso de Todos os Sindicatos*, na CGTP; e Projeto *História Oral – testemunhos e histórias de vida, de alguns dos principais protagonistas da transição para a democracia*, no Centro de Documentação 25 de Abril.

foi permeado pela construção de imagens, o que para nós representa o uso do discurso na construção de significações *nas* e *para* as pessoas, como por exemplo: o regime autoritário como "a solução" viável; o Estado Novo português como um regime original e afastado do fascismo italiano e do nazismo alemão; tudo feito em nome da Pátria, por uma polícia que não usa de violência, mas de força necessária; o contraste entre o imaginário a respeito da polícia, como sinônimo de repressão totalitária, e das Forças Armadas, como sinônimo de liberdade.

Sobre a questão dos Direitos Humanos, percebemos que, depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, Portugal dedicou-se a construir uma imagem externa que, de certa forma, ainda enfrenta desafios perante as suas práticas internas, e que, no âmbito da justiça de transição, as políticas da memória acabaram por conquistar mais espaço do que as políticas de reparação às vítimas da ditadura.

Inserido neste último aspecto, o da memória, está fundamentada a segunda parte deste trabalho. Os atores escolhidos, pertencentes à categoria operária, assumem o momento de registrar suas memórias como uma forma de justiça e de vigilância contra qualquer ameaça antidemocrática que possa ser aventada na sociedade portuguesa.

Suas narrativas denotam um movimento que caracterizou a relação destas pessoas com o regime – lutas de organização coletiva e por melhores condições de trabalho que, ao serem reprimidas, transformaram-se em luta política, uma luta de resistência contra a ditadura.

O discurso dos operários e sindicalistas portugueses, em geral, organiza-se a partir de enunciados que expressam representações sobre o regime em si, sobre a resistência e sobre o papel que exerce o seu testemunho; tensionamentos sobre traumas e sobre as implicações familiares decorrentes da militância; e relatos, com certa riqueza de detalhes, sobre rotinas na prisão, interrogatórios e torturas. Portanto, revelam a história, a vida, a significação e como tudo isso se articula nas memórias destas vítimas do regime autoritário português.

Tudo isso proporciona uma outra perspectiva sobre este período histórico, assim como uma oportunidade de reafirmar a importância da transição portuguesa para a democracia no sentido de, como afirma Álvaro Vasconcelos (2022, p. 90), "procurar lições que sirvam o propósito de reverter os processos de autocratização" em curso na atualidade.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Catarina; TELES, Patrícia Galvão – Portugal e os Direitos Humanos. In *JANUS 2004. Anuário de Relações Internacionais*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2004. [Acesso em 13 nov. 2019]. Disponível em: http://hdl.handle.net/11144/1545

ARAÚJO, Maria Paula Nascimento – Diferentes faces da direita portuguesa no Estado Novo salazarista. *Estudos Ibero-Americanos*, 42:3 (2016), pp. 1246-1252.

CRUZEIRO, Maria Manuela – Revolução, história e memória: o 25 de Abril e os desafios da História Oral. *e-cadernos CES*, vol. 29 (2018), pp. 197-211. Disponível em: http://journals.openedition.org/eces/3431

HUNTINGTON, Samuel – *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.

NUNES, Américo *et al.* – *Contributos para a História do Movimento Operário e Sindical: Das Raízes até 1977*. Volume I. Lisboa: CGTP-IN – Departamento de Cultura e Tempos Livres; IBJC – Instituto Bento de Jesus Caraça, 2011.

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto – 30, 40, 50. 30 Anos da Integração Europeia; 40 da Constituição Portuguesa; 50 Anos dos Pactos Internacionais da ONU: O que fizeram pelos nossos direitos? *Debater a Europa*, n.º 15 (2016), pp. 105-114.

PAULO, Heloísa – Uma memória dos opositores sobre o regime e sobre a oposição. In TORGAL, Luís Reis; PAULO, Heloísa (org.) – *Estados autoritários e totalitários e suas representações.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008, pp. 377-387.

PÊCHEUX, Michel – *Semântica e Discurso: Uma crítica à afirmação do óbvio*. Campinas: EDUUNICAMP, 1997.

PIMENTEL, Irene Flunser – *História da oposição à ditadura 1926-1974*. Porto: Figueirinhas, 2014.

PITA, Marta Sofia Camelo – *Narrativas dos Direitos Humanos em Portugal*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2018. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais.

RAIMUNDO, Filipa – Partidos políticos e justiça de transição em Portugal: o caso da polícia política (1974-1976). In PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (eds.) – *O passado que não passa: o legado das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, pp. 75-126.

RAIMUNDO, Filipa – A Justiça de Transição e a Memória do Autoritarismo em Portugal. *Revista Contemporânea*, n.º 7 (2015), pp. 1-32.

RAIMUNDO, Filipa; PINTO, António Costa – Memória e reparação das vítimas do Estado Novo na democracia portuguesa. In MUÑOZ, Antonio; RODRÍGUEZ, Francisco J.; LEÓN, Guillermo (eds.) – *El Portugal Salazarista frente a la democracia. El asesinato de Humberto Delgado y sus implicaciones internacionales*. Badajoz: Imprenta Diputación, 2016, pp. 35-53.

SANTOS, Maria de Lurdes Lima dos; FERREIRA, Vítor Matias; LIMA, Marinus Pires de – *O 25 de Abril e As Lutas Sociais nas Empresas*. Volume I. Porto: Edições Afrontamento, 1976.

TORGAL, Luís Reis – *Estados Novos Estado Novo: Ensaios de História Política e Cultural*. Volume I. 2.ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009a.

TORGAL, Luís Reis – *Estados Novos Estado Novo: Ensaios de História Política e Cultural*. Volume II. 2.ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009b.

TORGAL, Luís Reis; ÉSTHER, Angelo Brigato – *Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

VASCONCELOS, Álvaro – *De Trump a Putin. A guerra contra a democracia*. Porto: Edições Afrontamento, 2022.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _13

Israel, a Fortaleza Sitiada

Israel, the Besieged Fortress

José Carlos San-Bento
Universidade dos Açores
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-3572-741X

Resumo

Este ensaio percorre sumariamente a história do Estado de Israel e salienta o facto de esta ser marcada por uma constante luta contra vizinhos hostis. Israel prevaleceu devido a opções de natureza geopolítica que lhe asseguraram várias vitórias militares e a viabilidade do seu Estado, mas que não sanou a necessidade de acomodação e conciliação com a causa palestiniana. A profunda rivalidade hostil entre uma fação minoritária e radical palestiniana e Israel é uma ameaça à paz no Médio Oriente e à estabilidade da Ordem Mundial. O texto termina com uma caraterização da legitimidade no subsistema internacional do Médio Oriente e com um possível roteiro para a Paz.

Palavras-chave: Israel; Palestina; Geopolítica; Ordem Mundial; Paz.

Abstract

This essay briefly reviews the history of the State of Israel and highlights the fact that it is marked by a constant struggle against hostile neighbors. Israel prevailed due to geopolitical choices that ensured it several military victories and the viability of its State, but that did not resolve the need for accommodation and conciliation with the Palestinian cause. The deep hostile rivalry between a minority and radical Palestinian faction and Israel is a threat to peace in the Middle East and to the stability of the World Order. The text ends with a characterization of legitimacy in the international subsystem of the Middle East and with a possible roadmap for Peace.

Keywords: Israel; Palestine; Geopolitics; World Order; Peace.

1. Um Estado Sitiado por Inimigos

O dia 14 de maio de 1948 é uma data marcante do século XX e da História Contemporânea, assinalando o surgimento de um novo Estado soberano no Sistema Internacional contemporâneo: Israel.

Segundo a Bíblia, a perseguição ao povo de Israel remonta a tempos imemoriais. Uma das histórias mais célebres do Antigo Testamento é o relato da fuga dos escravos hebreus, por ordem divina e liderados por Moisés, do Egito dos faraós, através do Mar Vermelho, rumo à Terra Prometida.

O povo hebraico considera-se perseguido desde o início da História. Há 3000 anos, houve um reino de Israel entre o Rio Jordão e o Mar Mediterrâneo.

A tradição judaico-cristã afirma que o território no qual Israel foi fundado é a terra prometida por Deus ao primeiro patriarca, Abraão. Constituindo-se, assim, como a verdadeira Pátria judaica. Esta região foi sempre um foco de guerras e disputas territoriais, tendo sido conquistada por assírios, babilónios, persas, macedónios e romanos.

Os hebreus foram conquistados, escravizados e transportados pelos babilónios que, por sua vez, foram conquistados pelos persas. Mais tarde, os hebreus fundam um novo reino da Judeia, que se transformou em protetorado do Império Romano.

Os judeus eram monoteístas, adoravam um só deus do qual não há imagens. Os judeus recusaram-se a venerar estátuas do imperador e a cultivar a idolatria. A cultura hebraica é singular, não é integrável nem assimilável. A relutância dos judeus em se inserirem no Império através do culto do imperador gerou profundos ressentimentos políticos.

Os romanos queriam destruir a identidade judaica. São eles que reconstroem Jerusalém, expulsam os judeus e passam a chamar ao território *Philistia*, devido ao facto de ser o território onde residiam os filisteus.

Com o surgimento do Islão, no século VII d.C., a Palestina foi ocupada por tribos árabes, sendo posteriormente conquistada pelas Cruzadas europeias. Em 1516, estabeleceu-se o domínio Otomano na Palestina: uma ocupação que duraria 500 anos, até ao final da Primeira Guerra Mundial.

Sempre existiram judeus na Palestina, mesmo durante o período sob o domínio do Império Otomano, entre 1516 e 1918. Na primeira metade do século XIX, a imigração de judeus para a Palestina foi a maior em 2000 anos de História. Em 1844, a maioria da população de Jerusalém era já judaica.

Em novembro de 1918, o fim da Primeira Guerra Mundial marcou o desaparecimento de quatro dos sete grandes Impérios que se envolveram nessa conflagração. Do lado dos derrotados, das potências centrais, implodiram os impérios Alemão, Austro-Húngaro e Otomano.

A desagregação do Império Otomano levou ao surgimento da Turquia moderna, sob a liderança de Mustafá Kemal Atatürk – um dos grandes estadistas do século XX. O fim desse Império começou a ser debatido em 1916 através do acordo secreto Sykes-Picot, que definiu a repartição e as esferas de influência, entre o Reino Unido e a França, dos territórios libertos do domínio do Império Otomano.

O mapa do grande Médio Oriente seria mais detalhado no Tratado de Versalhes de 1919 e no Tratado de Sèvres de 1920.

O Tratado de Versalhes, firmado entre as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial, de entre as muitas medidas que adotou, instituiu a Sociedade das Nações. Foi precisamente esta Organização Internacional que criou a figura do Mandato, um inovador instrumento jurídico que atribuía às potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial a administração de territórios pertencentes aos antigos Impérios derrotados, por esses não possuírem ainda as condições necessárias para se afirmarem como Estados independentes.

No tocante ao Próximo Oriente, a França obteve um Mandato da Liga das Nações para administrar o Líbano e a Síria, territórios que obtiveram, depois de um período de transição, a sua independência reconhecida em 1943 e 1946, respetivamente.

Ao Reino Unido foi concedido um Mandato para administrar as antigas províncias otomanas da Palestina, no Próximo Oriente, e do Iraque, no Médio Oriente, territórios que iriam requerer uma solução mais complexa e morosa. O território da Palestina era composto pelas atuais regiões de Israel, Jordânia, Cisjordânia e Faixa de Gaza.

Ainda antes do fim da Primeira Guerra Mundial, os Britânicos tinham assumido, na Declaração de Balfour, o compromisso de ajudar a fundar um Estado judaico na Palestina, com a salvaguarda deste novo país não comprometer os direitos das populações não judaicas. Esta Declaração, assinada pelo ministro do Exterior do Reino Unido, Arthur James Balfour, surgiu depois dos britânicos manterem uma Política Externa e de Defesa ambígua na sua luta contra o Império Otomano. Primeiro, o Reino Unido apostou na revolta de tribos árabes contra os Turcos, uma política que faria emergir a figura do célebre oficial britânico T. E. Lawrence, que ficaria conhecido para a posteridade como Lawrence da Arábia – o filme *Lawrence da Arábia* com Peter O'Toole, Anthony Quinn e Omar Sharif, realizado por David Lean, lançado em 1962, é uma das obras-primas da Sétima Arte.

Depois de constatarem a dificuldade de fomentar a revolta das tribos árabes contra os otomanos, os britânicos firmaram um acordo com o Movimento Sionista, prometendo-lhes a fundação de um Estado independente na Palestina em troca do seu apoio contra os turcos. A causa Sionista tinha já nessa altura uma expressão relevante, em grande parte devido ao empenho de Theodor Herzl, judeu de origem austríaca, grande defensor da criação de uma pátria para o povo judaico.

Todavia, diversos desenvolvimentos internacionais pós-1918 inviabilizaram a concretização do compromisso britânico, assinado por Balfour em 1917, de fundar um Estado judaico independente, gorando assim as expetativas dessa comunidade.

Só mais de duas décadas e meia depois, após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, é que se verificaram os apoios políticos e as circunstâncias que permitiram desencadear o processo que culminou com a fundação do moderno Estado de Israel.

Para esse desfecho muito contribuiu a tomada de conhecimento, por parte da comunidade internacional, dos crimes hediondos do Holocausto. A perseguição e o massacre de mais de seis milhões de judeus, perpetrados pela máquina de guerra e de repressão nazi, gerou um ambiente de profunda consternação internacional que determinou, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, a criação de um Estado judaico na Pátria dos Judeus, na Palestina.

A ONU criou a Comissão Especial das Nações Unidas para a Palestina que apresentou o seu relatório final à Assembleia Geral a 3 de setembro de 1947. Nesse Documento, era defendido o estabelecimento de um Estado judaico com base numa fundamentação que reconheceu a Declaração de Balfour de 1917 e também recorreu a argumentos com base "em fontes bíblicas e históricas".

Quase dois meses depois, a 29 de novembro de 1947, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 181, com 33 votos a favor, 13 contra e 10 abstenções. Este plano de partilha previa que o território da Palestina sob domínio britânico fosse dividido em um Estado árabe, para os palestinianos, e no Estado de Israel, para os judeus. A Resolução 181 previa ainda um regime especial para Jerusalém, cidade santuário para as três grandes religiões monoteístas: Judaísmo, Cristianismo e Islamismo. O Plano em causa foi aceite pelos israelitas, mas rejeitado pelos palestinianos; por essa razão, nunca foi implementado em pleno.

Ainda no quadro da Resolução 181, a Jordânia, território que também fazia parte do Mandato atribuído aos britânicos em 1919 para o território da Palestina, manteve no essencial a configuração territorial que já tinha sido estabelecida pelos britânicos em 1922. A solução britânica criou o então designado Emirado da Transjordânia, regido por um Príncipe Hachemita. Em 1950, este Emirado viria a ser rebatizado como Reino Hachemita da Jordânia, designação que se mantém até aos nossos dias.

Assim, no dia 14 de maio de 1948, o dia 5 de Iyar de 5708 no calendário hebraico, David Ben Gurion proclamou a Independência do Estado de Israel, formalizando o surgimento do País.

A fundação do moderno Estado de Israel deve muito à sua diáspora nos EUA. Em 1948, Golda Meir, antiga refugiada judaica nos EUA, foi encarregada por Ben Gurion de angariar 15 milhões de dólares junto da comunidade judaica norte-americana. No fim da sua digressão pelos EUA, Golda Meir arrecadou 50 milhões de dólares. Foram esses preciosos recursos que permitiram a Ben Gurion organizar as suas Israel Defence Forces e comprar diverso material bélico à URSS e à Checoslováquia, via Jugoslávia.

O novo Estado judaico, cercado por inimigos árabes em todas as suas fronteiras, foi prontamente reconhecido pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União das Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) – atualmente, 134 países dos 193 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas reconhecem o Estado israelita, o que representa mais de dois terços dos países filiados nessa Organização.

Porém, o reconhecimento formal da independência de Israel, em 1948, por parte das duas Superpotências não evitou um ataque dos países da Liga Árabe na madrugada do dia seguinte à proclamação da independência israelita.

A Guerra da Independência de Israel durou quase dez meses, decorreu entre 15 de maio de 1948 e 10 de março de 1949, e opôs Israel a uma coligação constituída por sete países e ainda por um exército de palestinianos: Egito, Iraque, Síria, Transjordânia (futura Jordânia), Líbano, Arábia Saudita, Iémen e ainda o Exército de Libertação Árabe, constituído por voluntários dos territórios palestinianos. O Conflito terminou com uma surpreendente vitória israelita, formalizada com a assinatura de vários acordos de paz em 1949.

2. Uma Fortaleza no Deserto

O mito fundador do Estado israelita pode ser caraterizado como uma verdadeira luta existencial. A história contemporânea de Israel é marcada por uma luta incessante contra vizinhos hostis.

No caso israelita, a guerra surge sempre no horizonte da geopolítica, pois foi quase sempre através da força que o Estado judaico atingiu os seus imperativos geopolíticos.

A resposta à interrogação colocada pela relação entre o espaço territorial e a decisão do poder político soberano do Estado Israelita permite identificar quatro imperativos geopolíticos. O primeiro centra-se na necessidade premente de consolidar a coesão interna do Estado e afirmar a sua soberania. O segundo debruça-se na análise sobre a segurança das diversas fronteiras partilhadas com os Estados vizinhos e a inevitabilidade de construir uma fortaleza militar capaz de lhes resistir. O terceiro surge da necessidade de Israel estruturar uma aliança com uma potência global capaz de assegurar o rápido socorro ao País, na eventualidade de surgir uma circunstância de risco existencial para o Estado israelita. E por último, tornou-se prudente desenvolver uma força de dissuasão nuclear com credibilidade de intimidar inimigos, como o caso do Irão xiita.

As armas nucleares estratégicas constituem um elemento dissuasor da maior importância. Asseguram que, em caso de uma ameaça existencial, o Estado israelita possa causar danos extremos aos seus agressores. Porém, essa equação é mais complexa do que parece. As armas nucleares são concebidas para não serem utilizadas, constituem-se como opções de último recurso. Funcionam como elementos de dissuasão e de reforço da diplomacia. As armas nucleares não invalidam que os Estados contemporâneos abdiquem do controlo das suas fronteiras, da sua política externa e de outras dimensões do seu poder soberano para assegurar a viabilidade do Estado, a sua segurança e a integridade do seu território e a prossecução da sua estabilidade interna, o acesso a

recursos que permitem a prosperidade e o bem-estar da sua população e a sua influência no plano internacional.

Por outras palavras, mesmo para uma potência nuclear, a geopolítica continua a ser válida como análise a que os Estados recorrem para reforçar o seu poder nacional, maximizar vantagens e ponderar as melhores decisões políticas. As armas nucleares são um último recurso, só empregues em resposta a uma agressão e perante uma ameaça existencial.

A geografia constitui a determinante fundamental na formulação de uma política nacional, uma vez que é o elemento mais permanente. As caraterísticas geográficas são estáveis e, por isso, os constrangimentos geográficos dos estados mantêm-se durante séculos, mesmo apesar de grandes desenvolvimentos tecnológicos que podem atenuar alguns aspetos da geografia mas que nunca a anulam.

O território israelita compreende uma área de 22 070 km^2 e é composto por três regiões distintas. Uma montanhosa e interior que se estende desde o Monte Hermon para sul até Jerusalém. Uma faixa de território plana e litoral que se estende da Região de Haifa, a norte, até Tel Aviv, a sul. Esta plataforma plana é servida por excelentes portos de águas profundas, fundamentais para o desenvolvimento do País, e oferece uma ampla frente marítima no Levante. E, finalmente, a região do deserto do Negev, que abrange o território meridional do País e que se estende a sul de Jerusalém e confina-se com o Rio Jordão, estende-se até à fronteira com o Egito e abrange ainda parte da faixa litoral entre o Sinai e o sul de Tel Aviv, onde se localiza a Faixa de Gaza. Esta região é ainda marcada pelo Estreito de Tiran, a porta de acesso de Israel ao Mar Vermelho através do Golfo de Aqaba. Estas caraterísticas geográficas conjugadas com o clima desértico, impiedoso no verão, impõem grandes desafios ao desenvolvimento do país.

A faixa litoral, com boas infraestruturas rodoviárias e com bons portos de águas profundas, foi desenvolvida com base em atividades industriais, comerciais e de serviços. A sua geografia favoreceu o comércio e a formação de grandes aglomerados urbanos que geraram economias de escala com centros de investigação e de indústrias de ponta. Israel conta com *clusters* industriais de grande relevância internacional, sobretudo ao nível das indústrias militar, eletrónica, espacial, energética, *software*, biomédica, entre outras – o complexo industrial militar israelita foi um instrumento fundamental para a afirmação do novo Estado.

A região interior e o norte montanhoso do País teve um grande desenvolvimento agrícola. Inovações na irrigação e a investigação aplicada, proporcionada por universidades de ponta, permitiram o desenvolvimento do setor agrícola e das indústrias agroalimentares. Num território composto em mais de 75% por solos desérticos, supostamente condenados ao subdesenvolvimento, Israel implementou um dos setores agrícolas mais sofisticados e produtivos do Mundo. Na atualidade, o País é líder na pesquisa agrícola e é um exportador de produtos agrícolas.

Israel construiu uma vasta rede de infraestruturas de transportes e de equipamentos com o objetivo de promover a integração e o desenvolvimento económico. Esta opção contribuiu fortemente para a efetiva coesão interna do país. Esse esforço passou ainda pela absorção de grandes vagas de imigração judaica e pelo sempre sensível processo de gestão da sua minoria populacional árabe. A estimativa para 2024 da população residente em Israel aponta para cerca de 9,84 milhões de habitantes, dos quais 73% são judeus, 21% árabes e 6% de outras religiões.

A população árabe de Israel representa hoje um dos aspetos mais sensíveis à sua coesão interna. Ao longo da existência do atual Estado de Israel, a população árabe israelita foi sempre um aspeto sensível da segurança e estabilidade do país, tendo criado constrangimentos suplementares face a riscos de instabilidade, sublevação e até de sabotagens – uma possibilidade real face à ameaça da doutrina subversiva da OLP de Yasser Arafat, fundada em 1964. Porém, esta foi uma variável que Israel geriu com uma política simultaneamente de expatriação, por vezes forçada, e de integração.

O Estado israelita instituiu um sistema político de democracia liberal, sem constituição escrita, estruturado numa República com um parlamento – o Knesset – com 120 deputados. Os partidos asseguram a sua representação com base num sistema proporcional. O Presidente da República é o chefe do Estado e o primeiro-ministro é, por regra, o chefe do partido mais votado. O sistema político israelita é dinâmico e tem gerado várias alternâncias de governo.

A análise geopolítica não é apenas uma simples relação entre o espaço e o poder. O estudo das dinâmicas de poder decorrentes dessa relação exige tomar em linha de conta múltiplos fatores. Uns são conjunturais, variáveis com o tempo, e outros são estruturais, rígidos e estáveis, como, por exemplo, o terreno, o clima, a demografia e a idiossincrasia. Porém, esta análise obriga-nos a considerar sempre o mais imutável dos fatores: a geografia e os seus constrangimentos e condicionalismos, como por exemplo, recursos naturais, capacidade de acesso ao mar, fertilidade dos solos, rios, montanhas, desertos, planaltos, estreitos, penínsulas, promontórios, selvas, florestas, etc.

A localização geográfica de Israel impõe ao geopolítico um desafio analítico e prescritivo que se constitui como um verdadeiro pesadelo. A independência de Israel deixou claro que o novo Estado tinha de enfrentar um cenário de proporções dramáticas, um dos contextos geopolíticos mais hostis do nosso Planeta.

Há data da sua fundação, o novo Estado Judaico partilhava fronteiras com quatro países diferentes e sofria ainda a influência de um quinto. Todos árabes e todos declarados inimigos do novo Estado. O Egito, impetuoso e agressivo, a sudoeste; a Jordânia, inconformada e ambiciosa, sobretudo a leste, mas também a sudeste; a Síria, poderosa e aliada da União Soviética, a nordeste; e o Líbano, a norte. A sudeste existe ainda a proximidade com a Arábia Saudita. Israel não partilha fronteira terrestre

com os sauditas, mas a influência destes sobre o Golfo de Aqaba representa mais um risco a considerar.

O desafio colocado a Israel pela ameaça bem presente nas suas fronteiras obrigou o país a construir uma verdadeira cultura de fortaleza. O País tinha vencido a Guerra da Independência contra todos os seus vizinhos árabes. Porém, a prazo, o cenário de repetição de um ataque simultâneo e articulado em três frentes diferentes, potencialmente quatro, pode ser verosímil. Esta preocupação esteve sempre presente no pensamento geopolítico e geoestratégico israelita. Mais grave ainda é o facto de o País não ter profundidade estratégica. Ou seja, em caso de invasão, Israel não tem a capacidade de trocar território por tempo. Um ataque súbito e violento em três frentes diferentes colocaria o risco de colapso defensivo e tornava plausível o cenário dos tanques inimigos chegarem rapidamente às praias israelitas no Mediterrâneo.

A solução israelita foi desenvolver um forte dispositivo militar. Na década de 1960, Israel adquiriu centenas de tanques e de caças à França e aos Estados Unidos, adquirindo ainda a ambos os países diverso armamento ligeiro e pesado. Israel comprou caças Mirage IIIC aos franceses, bem como mísseis e outro armamento de combate aéreo e ataque ao solo. Paralelamente, Israel construiu um complexo industrial militar estatal de ponta – a IMI (Israel Military Industries). O País elaborou uma doutrina militar defensiva própria apostando numa componente terrestre e aérea muito forte, com capacidade de ser utilizada em vários cenários de conflito. Para consolidar essa capacidade militar, o país criou ainda vários comandos militares distribuídos pelo seu território e formou uma elite de oficiais que viriam a ser lendários na História do País.

As Forças de Defesa de Israel (IDF – Israel Defense Forces), as *Zahal* em hebraico, adotaram uma doutrina militar adaptada às particularidades defensivas do Estado judaico. As opções centraram-se numa forte componente móvel terrestre e na superioridade aérea, embora prescindindo de bombardeiros de médio e de longo alcance. As Zahal foram desenvolvidas para travar um tipo de guerra específico, determinado por um território particular e contra inimigos concretos. Outra aposta estratégica foi a criação da famosa MOSSAD – os serviços secretos de espionagem e de inteligência do Estado judaico.

Paralelamente a estes esforços, Israel criou um regime jurídico *sui generis* para o serviço militar obrigatório que permitia uma capacidade de recrutamento e de prontidão militar extraordinárias. Em 1967, o País contava com uma população de apenas 2,7 milhões de habitantes, mas teve a capacidade de contar com mais de um quarto de milhão de efetivos militares na Guerra dos Seis Dias, 10% da sua população.

Foram ainda estruturadas várias vias rodoviárias e férreas que permitiam ao País lutar defensivamente num contexto militar de linhas interiores, com forte capacidade

de mobilidade das suas unidades e com linhas logísticas encurtadas, permitindo assim otimizar toda a sua resposta defensiva.

Israel procurou construir uma fortaleza no deserto, capaz de resistir a agressões dos vizinhos com quem partilha fronteiras. E teve a capacidade de o fazer em tempo recorde, num quadro de grande determinação e competência política e militar. Israel sempre contemplou umas forças armadas poderosas, com componentes maciças de tanques e blindados e de sistemas de armamentos de ponta. Os sistemas de defesa antimísseis de Israel representam um dos sistemas mais avançados do mundo, articulando três subsistemas: Iron Dome, Patriot e Arrow. Israel desenvolveu uma verdadeira estratégia defensiva de "Porco-espinho", ou seja, uma enorme capacidade de dissuasão com base na doutrina geoestratégica defensiva de "hard to attack and impossible to digest".

3. As Guerras de Israel e a Ordem Mundial

Como já referido, a Guerra da Independência de Israel decorreu entre 15 de maio de 1948 e 10 de março de 1949 e opôs Israel a uma coligação constituída por sete países e por um exército de palestinianos – Egito, Iraque, Síria, Transjordânia (futura Jordânia), Líbano, Arábia Saudita, Iémen e ainda o Exército de Libertação Árabe, constituído por voluntários dos territórios palestinianos –, resultando numa surpreendente vitória israelita, formalizada com a assinatura de vários acordos de paz em 1949.

Nesse conflito, com uma população de 600 000, Israel enfrentou um ataque combinado de exércitos de países com populações esmagadoramente superiores: 20 milhões de egípcios, 3 milhões de sírios, 4 milhões de iraquianos e 1,5 milhões de árabes na Palestina. Uma disparidade populacional e militar enorme que parecia condenar Israel ao colapso iminente. Israel contavam ainda contra si com a influência do Mufti de Jerusalém, um grande líder palestiniano e admirador confesso de Adolf Hitler.

Um dos aspetos geopolíticos que influenciaria o conflito e que é pouco referido pela bibliografia foi a abordagem dos países que compunham a Liga Árabe em relação ao estabelecimento dos objetivos do conflito. Todos concordavam em impedir a formação de Israel, mas os interesses comuns terminavam nesse objetivo. Todos discordavam sobre a repartição do território conquistado aos judeus.

Ao fim de quase dez meses de guerra, Israel contou com 6000 mortos, mas absorveu muito território, passando de 48% para 70% da área estipulada para os dois Estados, judaico e palestiniano, conferida pela resolução da ONU. O resultado foi a consagração de Israel e a inviabilidade em formar-se o Estado palestiniano.

No final de outubro de 1956, volta a surgir um conflito no Grande Médio Oriente com grandes repercussões geopolíticas globais envolvendo Israel, e desta vez determi-

nado pelo controlo do Canal do Suez. A Crise do Suez terminou com o fortalecimento da estrutura do sistema bipolar da Guerra Fria. Reforçou a rivalidade estratégica entre os EUA e a URSS e deixou claro que o palco mundial era controlado pelas duas superpotências globais.

Outro conflito que envolveu Israel e que teria grandes repercussões geopolíticas no grande Médio Oriente e no plano global foi a Guerra dos Seis Dias, que ocorreu em 1967.

No início de junho desse ano, Israel vivia um ambiente de crise aguda marcada pela ameaça de um novo conflito armado com os seus vizinhos e pelo clima de crise política no seu governo.

A 14 de maio de 1967, um espião russo informou o ministro dos Negócios Estrangeiros do Egito de que Israel se preparava para atacar a Síria. A existência de um acordo de defesa entre o Egito e a Síria criou uma circunstância que obrigava o presidente do Egito, Gamal Abdel Nasser, a agir. O líder egípcio terá sido mal-aconselhado pelas suas chefias militares, incluindo o seu chefe de Estado-Maior. Em 48 horas, o exército egípcio é mobilizado. Três divisões egípcias atravessam o Sinai com 45 mil soldados, 300 tanques, 450 veículos blindados e centenas de peças de artilharia.

No final de maio, o Egito decidiu bloquear o Estreito de Tiran. Na prática, esse bloqueio fechava o porto israelita de Eliat, porta de entrada das importações de petróleo israelitas através do Golfo de Aqaba e do Mar Vermelho.

A situação arrastou-se até ser solucionada com a formação de um novo governo israelita, um executivo de unidade nacional. A remodelação governamental ocorreu no dia 2 de junho. Eshkol manteve-se como primeiro-ministro, mas a pasta da Defesa foi entregue ao general Moshe Dayan. Três dias depois de Dayan tomar posse, Israel estava novamente em guerra com os seus vizinhos.

Pela primeira vez na sua História, Israel desencadeou um ataque preventivo, apanhando os seus inimigos de surpresa. A estratégia israelita baseou-se em duas ideias simples: primeiro, lançar um ataque surpresa em simultâneo a todas as bases aéreas inimigas com o objetivo de destruir a capacidade aérea e instituir a supremacia israelita no ar; e segundo, após essa destruição, iniciar imediatamente o ataque terrestre nas zonas geoestratégicas mais importantes do conflito.

Os resultados do ataque aéreo israelita foram devastadores. Em três horas, a força aérea egípcia foi totalmente destruída, 280 jatos modernos foram pulverizados no solo e transformados em sucata. A força aérea síria é aniquilada em duas horas e a jordana em nove minutos. Antes do meio-dia de 5 de junho, Israel assegurou a completa supremacia aérea. Meia hora depois de terminar a ofensiva aérea, Israel inicia a sua ofensiva terrestre.

A ofensiva israelita também serviu a causa da identidade de Israel, apesar do centro das preocupações ser o controlo de territórios fundamentais para o cumprimento

dos seus imperativos geopolíticos. Israel repeliu o exército jordano da Cisjordânia e expulsou os árabes da cidade velha de Jerusalém. Essa ofensiva libertou os mais importantes santuários religiosos dos Judeus. O célebre Muro das Lamentações, anteriormente confinado a um beco exíguo, tornou-se numa ampla praça com capacidade de albergar milhares de crentes, depois do exército israelita arrasar com buldózeres um bairro árabe com 700 anos. Ao ocuparem lugares sagrados do Islão, os judeus abriram feridas geopolíticas profundas no Mundo Islâmico que ainda hoje não estão saradas.

Cinco dias depois, a guerra com a Jordânia e com o Egito estava terminada. Entretanto, no Egito, Nasser reuniu consternado os seus generais e confidenciou-lhes não existir outra opção que não aceitar o cessar-fogo proposto pela ONU.

Outro grande conflito envolvendo Israel com repercussões geopolíticas globais foi o ataque surpresa e simultâneo, em outubro de 1973, dos exércitos egípcio e sírio a Israel, no feriado judaico do Yom Kippur, dia em que os israelitas desmobilizavam grande parte das suas forças armadas e perdiam prontidão de resposta a uma agressão. O governo trabalhista israelita chefiado por Golda Meir é apanhado de surpresa e, numa reação desarticulada e tardia, perde mais de cem aviões abatidos por modernas baterias antiaéreas sírias e egípcias de fabrico soviético.

Israel enfrentava o risco de colapso militar sem ajuda externa. A administração Nixon prontificou-se rapidamente a enviar auxílio militar urgente a Tel Aviv. A resposta norte-americana implicou uma ponte aérea na qual a Base das Lajes, nos Açores, teve um papel decisivo na escala dos aviões de transporte estratégico C-5 Galaxy e sobretudo dos C-141 Starlifter.

Após semana e meia de guerra, os EUA vão mediar o cessar-fogo num conflito que já tinha custado 2500 mortos israelitas e 15 000 egípcios e sírios.

O presidente egípcio Anwar Sadat e o seu homólogo sírio Al-Assad aceitaram o cessar-fogo depois da Batalha do Vale de Bekaa, no Líbano, na qual Israel destruiu as colunas blindadas sírias e 80 aviões da força aérea síria, contra zero perdas israelitas.

Os sinais no campo de batalha davam conta de uma clara inversão da dinâmica do conflito a favor de Tel Aviv. Henry Kissinger, na altura secretário de Estado norte-americano, iniciou a sua chamada "diplomacia *shuttle*", ao fazer dezenas de viagens entre as capitais dos países envolvidos no conflito com vista a acordar o cessar-fogo. Tel Aviv mostrava-se refratária à ideia de cessar-fogo, porém, a retórica soviética endureceu, chegando ao ponto de falar no uso de armas não convencionais.

Nos Acordos de Camp David de setembro de 1978, a administração Carter selou os termos do acordo de cessar-fogo de 1973 e ainda criou os entendimentos para o que viria a ser o Tratado de Paz entre o Egito e Israel assinado em 1979. O Egito reconhecia a existência do Estado de Israel e recuperava a Península do Sinai. Por sua vez, Tel Aviv ganhava o reconhecimento do Cairo e ficava ainda com a gestão da cidade velha de Jerusalém, da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

A ocupação israelita dos territórios palestinianos, ao longo de décadas, provocou em 1987 a primeira grande revolta protagonizada por milícias palestinianas, a Primeira Intifada. Estas convulsões provocaram milhares de mortos civis ao longo de quase seis anos, só terminando depois da intervenção diplomática da administração norte-americana de Bill Clinton.

No Acordo de Oslo, em 1993, foi possível dar passos importantes no sentido de uma solução política viável assente em cedências mútuas do lado israelita e palestiniano. A OLP, liderada por Yasser Arafat, renunciou à violência e ao terrorismo e reconheceu a existência do Estado de Israel. Porém, o Hamas não reconheceu esse Acordo, o que, na prática, dividiu e enfraqueceu a posição palestiniana. Por sua vez, o governo de Israel, liderado Yitzhak Rabin, reconheceu a formação da Autoridade Nacional Palestiniana (ANP), que funciona como um governo palestiniano, sendo uma entidade reconhecida com estatuto representativo no plano internacional.

Em 2000, falhou um novo Acordo de Paz de Camp David entre Arafat e o primeiro-ministro de Israel, Ehud Barak. Esta foi a última grande iniciativa internacional da administração Clinton.

Finalmente, abordamos os recentes incidentes na Faixa de Gaza, iniciados a 7 de outubro de 2023, com o ataque de milícias do Hamas sobre território israelita contíguo à Faixa de Gaza. As repercussões geopolíticas desse conflito ainda estão em desenvolvimento, mas para já é possível constatar o alastramento do conflito a outras regiões do Médio Oriente, nomeadamente ao Iémen, ao Mar Vermelho e ao Golfo de Aden.

A iniciativa palestiniana provocou 937 mortos e mais de 200 reféns. O exército israelita bloqueou todos os acessos à Faixa de Gaza e posteriormente procedeu à invasão desse território com uma força militar avassaladora. As condenações diplomáticas internacionais têm vindo a isolar crescentemente Israel.

A abordagem desse conflito tem uma dimensão geopolítica inegável, para ambos os lados da contenda, todavia, há aspetos de política interna em cada um dos beligerantes que têm de ser considerados. O governo israelita atual é uma coligação de unidade nacional, mas todo o ciclo político precedente na última década contou com uma deslocação dos governos israelitas para a extrema-direita nacionalista e ortodoxa. Ou seja, a posição israelita extremou-se. Do lado palestiniano aconteceu o mesmo, a desunião entre o Hamas e a Autoridade palestiniana é uma evidência, prevalecendo o extremismo do Hamas.

A Guerra atual entre Israel e o Hamas já provocou a morte a 37 000 palestinianos, 85 000 feridos e 1,7 milhões de deslocados. Esta tragédia teve repercussões no plano internacional favorável à causa palestiniana: 146 países-membros da ONU reconheceram o Estado Palestiniano, 10 dos quais são membros da União Europeia.

4. Um Caminho Para a Paz

A base de qualquer ordem mundial está intimamente associada a uma das grandes questões da filosofia política: o poder e a sua respetiva legitimidade. A legitimidade é entendida como a titularidade do poder político e o modo como ele é exercido, considerando a conformidade aos valores culturais da comunidade em causa.

O objetivo primordial de qualquer ordem é assegurar segurança e estabilidade com base em princípios comuns que reforcem a confiança e cooperação dos agentes dessa ordem. Em tempos, era a religião que definia a ordem e a sua legitimidade. No caso de Israel, foi a diplomacia, mas também o poder e o uso da força – *might makes right* – que asseguraram a segurança e a legitimidade do Estado judaico, o que explica em parte a influência dos militares na política israelita. Atualmente, o poder e a força são regulados e a legitimidade da titularidade e do exercício do poder está intimamente associado aos direitos humanos e a um regime democrático e liberal de tipo ocidental.

No caso particular da geopolítica do grande Médio Oriente, onde se situa o Estado israelita, esses conceitos de ordem liberal não se aplicam em pleno.

O subsistema da ordem internacional composto pelo espaço geopolítico do grande Médio Oriente é muito semelhante à Europa das guerras religiosas do século XVII, da época pré-Vestefália (Kissinger, 2001). As rivalidades não são económicas nem estratégicas, são religiosas e ideológicas. Os cânones da diplomacia de Vestefália não se aplicam. Os compromissos não são possíveis quando as questões de fundo não são de natureza concreta. Os diferendos dentro desse sistema são de legitimidade, ou seja, da própria existência do outro, do inimigo.

É claramente o caso do diferendo entre xiitas iranianos e os sunitas sauditas. E entre o islão no geral, particularmente o xiismo comandado por Teerão, e o judaísmo israelita, que por esses dias ameaça a incendiar o Médio Oriente. A obtenção de compromissos é frequentemente uma impossibilidade. A diplomacia é frequentemente bloqueada e as potências globais, sobretudo os EUA, preferem intervir numa lógica de "Balance of Power". No essencial, defender Israel e armar a Arábia Saudita e, dessa forma, compensar o poder do Irão e a influência da causa xiita comandada por Teerão. Esta fórmula, articulada com a presença militar permanente dos EUA na Região no cumprimento da Doutrina Carter, garante a Tel Aviv mais margem de manobra para reforçar o seu poder e a sua influência regional.

Do ponto de vista geopolítico, o grande Médio Oriente é um *puzzle* de enorme complexidade. A região é um enorme centro de recursos de hidrocarbonetos, uma questão crucial para a geopolítica. Os Árabes percecionam um desinteresse dos EUA, devido à autonomia energética americana por via dos avanços da tecnologia de *shale gas*. Os americanos mantêm essa importante região sob a atenção do seu *Central Command*,

todavia, os Sauditas sentem nervosismo com a possível retirada dos EUA e estão cada vez mais recetivos às investidas de Pequim, que ainda recentemente conseguiu realizar o reatamento de relações entre os arqui-inimigos Irão e Arábia Saudita.

Antes do ataque do grupo Hamas a Israel no dia 7 de outubro de 2023, Ryad e Tel Aviv estavam em vias de estabelecer relações diplomáticas oficiais. Este feito representaria uma grande viragem no quadro geopolítico do Médio Oriente. Seria um passo na direção da ordem de Vestefália, ou seja, uma acomodação de antigos poderes inimigos e uma aceitação de uma legitimidade com base na tolerância, no não uso da força e na não interferência na ordem interna de outros estados. Um progresso impressionante para uma região do Mundo que se define, no essencial e como já vimos, por um quadro pré-Vestefália.

Porém, a geopolítica de Israel é marcada por fatores que acentuam a sua sensação de vulnerabilidade. Israel conta com uma das mais desafiantes inserções geopolíticas do mundo. Tel Aviv reagiu a essa realidade estabelecendo imperativos muito claros. A mentalidade da fortaleza sitiada por inimigos levou Israel a desenvolver uma geoestratégia de "porco-espinho", conceito aliás vendido e aplicado em Singapura. A ideia central é construir um aparelho militar defensivo poderoso e sofisticado, sem descurar capacidades ofensivas, que dissuade qualquer aventura contra os seus interesses. "Difícil de morder e impossível de digerir", esta podia ser a divisa resultante da sua geopolítica.

Nos finais da década de 1970, parecia que os conflitos entre Israel e a Palestina se iriam resolver. Tel Aviv conseguiu conquistas diplomáticas importantes. A sua relação com a Jordânia progrediu favoravelmente. Os avanços com o Egito foram extraordinários, o que aliás custou a vida ao presidente egípcio Anwar Sadat. Todavia, no caso concreto do problema dos palestinianos, na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, o contexto geral degradou-se, conforme é bem visível atualmente. O Acordo de Oslo é uma miragem, já nem os seus princípios parecem válidos para nenhuma das partes em conflito.

O grande poderio militar israelita também provou que não é suficiente para dissuadir organizações paramilitares com capacidades assimétricas e híbridas. Israel não pode responder a esses ataques violando todas as normas do direito internacional e violando os princípios dos direitos humanos. Esta é uma opção errada que reforça os ressentimentos, aumenta as dificuldades futuras e isola Israel internacionalmente. É urgente voltar ao tempo e aos processos da diplomacia.

Uma ordem normalizada entre Israel e a Autoridade Palestiniana só poderá ser alcançada com uma intervenção de uma potência externa. A correlação de forças entre as duas partes é muito desequilibrada para deixar as partes entregues a si próprias na resolução de divergências. É necessária ajuda diplomática externa que permita progredir consistentemente e estabelecer uma relação construtiva entre as partes.

Atualmente, a posição de cada parte extremou-se em demasia. A influência da extrema-direita nacionalista e ortodoxa em Israel polarizou a política externa e de defesa de Tel Aviv. E do lado palestiniano, a primazia de Hamas em Gaza e a fraqueza da Autoridade Palestiniana na Cisjordânia não permite iniciar esse processo. A posição palestiniana é fraca e está desunida. Não falam a uma só voz.

O objetivo de compatibilizar os imperativos geopolíticos de Israel e a segurança e estabilidade no grande Médio Oriente só será alcançado com a interferência de agentes diplomáticos externos à região que mantenham a imparcialidade necessária à obtenção da confiança das partes, condição crucial para iniciar um processo que será longo e complexo, mas fundamental para estabilizar uma das regiões mais complexas do mundo do ponto de vista geopolítico.

Não é um objetivo facilmente alcançável. Os EUA são vistos como parciais. A União Europeia também. A Rússia atualmente vive dentro de uma *matrioska*, está isolada e não tem capacidade de intermediação. A China não tem histórico nem capacidade reconciliadora direta com nenhuma das partes. A ONU é fortemente rejeitada pelo governo israelita. A Liga Árabe tem um passado marcado por grande hostilidade contra Israel e é vista como sectária. A Turquia não é levada a sério por nenhuma das partes. Parece só restar o Egito. O Cairo tem interesses geopolíticos muito importantes na zona, mas terá a força e a vontade para ser um "power broker"? Eis a questão.

Uma coisa é certa. A geopolítica de Israel estabelece imperativos cujo cumprimento por parte de Tel Aviv provoca ondas de choque que abalam todo o grande Médio Oriente e se repercutem na ordem mundial. Por essa razão, a procura de soluções para assegurar a segurança e a estabilidade dessa região do Planeta deve ser encarada como uma prioridade da comunidade internacional, influenciando o Cairo a agir.

Parte da resposta a essa imperiosa questão poderá residir nas sábias palavras da ex-primeira-ministra Golda Meir, proferidas em 1973 no rescaldo da Guerra do Yom Kippur,

> "A Paz chegará no dia em que o amor dos palestinianos pelos seus filhos seja maior que ódio a Israel".

Bibliografia

ANDRADE, Luís – *Os Açores e os Desafios da Política Internacional*. Horta: Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, 2002.

CORREIA, Pedro de Pezarat – *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Coimbra: Edições 70, 2018.

DAYAN, Moshe – *Diary of the Sinai Campaign*. New York: Schocken, 1967.

DIAS, Carlos Mendes – *Geopolítica: Conceptualização Clássica*. Lisboa: Sílabas e Desafios, 2018.

FOREIGN AFFAIRS. New York: Council on Foreign Relationships. Vol. 95, n.º 4 "The Struggle for Israel" (jul./ago. 2016). Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/issues/2016/95/4

FOREIGN AFFAIRS. New York: Council on Foreign Relationships. Vol. 98, n.º 1 "Who Will Run The World? America, China and Global Order" (jan./fev. 2019). Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/issues/2019/98/1

FRIEDMAN, George – *Israel Geopolitical Country Profile*. Austin: Stratfor, 2008.

GADDIS, John Lewis – *A Guerra Fria*. Coimbra: Edições 70, 2007.

GILBERT, Martin – *Israel: a History*. 8.ª ed. New York: Harper Perennial, 2008.

GILBERT, Martin – *História do Século XX*. Lisboa: D. Quixote, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. – *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva, 1999.

KAPLAN, Robert D. – *The Revenge of Geography*. New York: Random House, 2012.

KISSINGER, Henry – *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1996.

KISSINGER, Henry – *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Touchstone, 2001.

KISSINGER, Henry – *A Ordem Mundial. Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*. Alfragide: Don Quixote, 2014.

KISSINGER, Henry – *Leadership, Six Studies in World Strategy*. New York: Penguin Press, 2022.

MARSHALL, Tim – *Prisioneiros da Geografia. Dez Mapas que lhe revelam tudo o que precisa de saber sobre Política Internacional.* Oeiras: Desassossego, 2017.

MEARSHEIMER, John J. – *The Tragedy of Great Power Politics. Updated Edition*. New York: W.W. Norton & Company, 2014.

OREN, Michael B. – *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*. New York: Ballantine Books, 2003.

PINTO, Jaime Nogueira – *Hegemonia, 7 Duelos Pelo Poder Global*. Lisboa: Crítica, 2021.

ZAKARIA, Fareed – *The Post-American World: Release 2.0*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.

ZEIHAN, Peter – *Disunited Nations. The Scramble for Power in an Ungoverned World*. New York: Harper Business, 2020.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _14

Pensar a Palestina após Gaza

Reflecting on Palestine after Gaza

Arlene Clemesha
Universidade de São Paulo (DLO-USP)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1210-2712

Resumo

A ofensiva israelense sobre a Faixa de Gaza e a situação de genocídio instalada nessa pequena faixa costeira tem sido interpretada de diferentes formas. Enquanto Israel e seus aliados procuram justificar a ofensiva com argumentos de "legítima defesa" e situam o início de tudo nos ataques do Hamas de 7 de outubro, outros apontam para o fato de que, bem antes do 7 de outubro, já havia muitos indícios do desejo de Israel de alterar a configuração demográfica da Palestina histórica. Nesse sentido, buscamos situar o lugar do genocídio na história da Palestina e (re)pensar a história palestina a partir da consumação do atual genocídio. Finalmente, propomos uma reflexão sobre o que Gaza pode nos dizer do futuro da Palestina e das possibilidades de convivência árabe-judaica na região.

Palavras-chave: Palestina; Limpeza étnica; Genocídio; Antissemitismo; Islamofobia.

Abstract

The Israeli offensive on the Gaza Strip and the genocidal situation that has taken place in this small coastal strip have been interpreted in different ways. While Israel and its allies seek to justify the offensive with arguments of "self-defense" and place the beginning of everything in the Hamas attacks of October 7, others point to the fact that, well before October 7, there were already many signs of Israel's desire to change the demographic configuration of historic Palestine. In this sense, we seek to contextualize genocide in the history of Palestine and (re)think Palestinian history based on the consummation of the current genocide. Finally, we propose a reflection on what Gaza can tell us about the future of Palestine and the possibilities of Arab-Jewish coexistence in the region.

Keywords: Palestine; Ethnic cleansing; Genocide; Anti-Semitism; Islamophobia.

O mundo assiste em 2023-24 a um dos maiores assaltos militares já perpetrados sobre uma população civil indefesa e desarmada. Sob o argumento de aniquilar o

Hamas, as Forças Armadas de Israel almejam diretamente as instalações e a população civil da pequena faixa costeira. Cercado, isolado e, de fato, preso na Faixa de Gaza, o povo palestino está submetido a um bombardeio de proporções gigantescas, somado a uma longa e cada vez mais intensa política de restrição de água potável, mantimentos, medicamentos e demais itens indispensáveis à vida.

Passados 270 dias ininterruptos de bombardeios e incursões por terra, mais de 38 mil palestinos já foram mortos e 86 mil feridos[1]. Destes, 70% eram crianças e mulheres, segundo o Ministério da Saúde de Gaza. Estima-se que mais de 20 mil crianças estejam perdidas, desaparecidas, detidas, soterradas sob os escombros, ou em valas comuns[2].

Trinta crianças já morreram da fome intencionalmente criada e imposta sobre a Faixa de Gaza como arma de guerra. Dois dias após o ataque do Hamas – que lamentavelmente matou mais de mil pessoas israelenses entre os quais muitos civis –, em 9 de outubro, o ministro da Defesa Yoav Gallant exigiu um cerco total ao enclave: "não haverá comida, não haverá combustível" afirmou o mesmo, que qualificou os palestinos de "animais humanos". Em 17 de outubro foi o ministro da Segurança Nacional, Itamar Ben Gvir, quem afirmou que, enquanto os reféns não fossem libertados, "nem uma onça de ajuda humanitária" entraria em Gaza, apenas "centenas de toneladas de explosivos das Forças Aéreas". No dia seguinte, foi a vez do primeiro-ministro, Benjamin Netanyahu, afirmar que "nós não permitiremos assistência humanitária na forma de alimentos e medicamentos [passar] do nosso território à Faixa de Gaza"[3]. Enquanto escrevo, 495 mil pessoas já enfrentam "insegurança alimentar catastrófica" na Faixa de Gaza, isto é, o mais alto grau de fome, classificada como IPC 5[4].

Desde outubro de 2023, vimos rios de comboios de ajuda humanitária sendo detidos sob o sol escaldante do Sinai. Vimos colonos radicais impedindo a sua passagem ainda em território israelense. Vimos também a farsa do píer artificial de Biden, de R$ 1,6 bilhão de dólares, ser varrido pelas ondas, tão previsivelmente incapaz de consolidar sua alegada função humanitária. E vimos os grotescos "massacres da farinha", os bombardeios aéreos de pessoas aglomeradas para receber auxílio alimentar.

[1] UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA) – Humanitarian Situation Update #182 Gaza Strip. *OCHA*, 24 de junho de 2024. Disponível em https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-182-gaza-strip

[2] Gaza's Missing Children: Over 20,000 Children Estimated to Be Lost, Disappeared, Detained, Buried Under the Rubble or in Mass Graves. *Save the Children*, 24 de junho de 2024. Disponível em https://www.savethechildren.net/news/gazas-missing-children-over-20000-children-estimated-be-lost--disappeared-detained-buried-under

[3] GORDON, Neve; HADDAD, Muna – The Road to Famine in Gaza. *The New York Review of Books*, 30 de maio de 2024. Disponível em https://www.nybooks.com/online/2024/03/30/the-road-to--famine-in-gaza/

[4] INTEGRATED FOOD SECURITY PHASE CLASSIFICATION (IPC) – *Gaza Strip Report*, 2024. Disponível em https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-105/en/

Cerca de 90% da infraestrutura da Faixa de Gaza foi destruída e a população não aguenta mais os deslocamentos forçados, do norte ao sul, do sudeste ao sudoeste, de volta ao centro, ao norte mais uma vez, onde impera a fome mais atroz, apenas para receber mais uma ordem de evacuação ao sul. Mais de 2 milhões de pessoas estão desalojadas e simplesmente não há lugar seguro na Faixa de Gaza. O meio ambiente está poluído por metais pesados e partículas químicas das bombas, mas também pelo esgoto a céu aberto. O ar que se respira está cheio de pó dos escombros. Doenças de pele e doenças infecciosas se alastram pelos campos.

Investigações independentes conduzem a pavorosas evidências de capturas, manutenção de pessoas em situação de degradação, violência sexual e tortura, inclusive de crianças[5].

Os crimes de guerra estão preenchendo milhares de folhas de relatórios das agências humanitárias, relatores especiais e comissários de direitos humanos. Não conseguiríamos elencar uma fração sequer deles no espaço deste artigo.

Para vislumbrar a dimensão do mal, basta observar os seus efeitos sobre quem atua no registro e na investigação desses crimes. Nas palavras do comissário da ONU para os Direitos Humanos Chris Sidoti, "tem sido uma tarefa difícil lidar com a natureza esmagadora dos acontecimentos, não apenas as estatísticas, embora elas próprias conduzam a um sentimento de desespero, mas também as histórias pessoais"[6]. Yasmina Guerda, coordenadora humanitária da ONU em Gaza, relatou que o que ela viu e ouviu na Faixa de Gaza irá assombrá-la por todo o restante de sua existência.

A Cisjordânia, por sua vez, foi declarada como território a ser anexado definitivamente, pela atual coalizão de extrema direita que governa Israel desde janeiro de 2023 – classificado como o pior ano em termos de violência de colonos.

Escoltados por forças policiais e incitados por membros extremistas do atual governo, bandos de colonos armados têm invadido casas (principalmente em locais cobiçados de Jerusalém oriental) e atacado vilarejos palestinos, como ocorreu no assim chamado "pogrom de Huwara", quando este submergiu em chamas em fevereiro de 2023. De fato, pode-se dizer que "a violência de colonos é a política do governo israelense"[7].

[5] Dez mil pessoas foram detidas na Faixa de Gaza, entre elas mulheres e crianças, e os relatos de abusos são frequentes da parte de quem foi liberto. Mas o que acontece na prisão secreta de Sde Teiman apenas começa a ser revelado. Veja COOK, Jonathan – The message of Israel's torture chambers is directed at all of us, not just Palestinians. *Middle East Eye*, 24 de maio de 2024. Disponível em https://www.middleeasteye.net/big-story/israel-torture-chambers-message-directed-us-palestinians

[6] COLE, Juan – UN Human Rights Commission: Israel's is among most Criminal Armies in the World, Clear Intention of Forcible Dislocation. *Informed Comment*, 20 de junho de 2024. Disponível em https://www.juancole.com/2024/06/commission-intention-dislocation.html

[7] 2023 'most violent year' for Westbank settler attacks, watchdog says. *The Times of Israel*, 1 de janeiro de 2024. A mesma matéria lembra que são hoje aproximadamente 490 mil colonos (sem contar Jerusalém oriental) vivendo em meio a 3 milhões de palestinos na Cisjordânia. Veja https://www.timesofisrael.com/2023-most-violent-year-for-west-bank-settler-attacks-watchdog-says/

Mais de 500 palestinos foram assassinados na Cisjordânia desde 7 de outubro, além de aproximadamente 5 mil feridos, 8 mil presos, 3900 deslocados, e 650 estruturas demolidas[8]. Houve, segundo a World Health Organization (WHO), 480 ataques a ambulâncias e socorristas entre 7 de outubro e 28 de maio apenas na Cisjordânia.

Finalmente, há uma caracterização sem precedentes da natureza do morticínio, refletida nas posições adotadas pela Corte Internacional de Justiça e pelo Tribunal Penal Internacional, de que o Estado de Israel pode estar cometendo genocídio, que ele deveria ter parado sua ofensiva sobre Rafah, e que seus líderes devem ser presos por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, juntamente com três lideranças do Hamas[9].

Tampouco pode, o possível genocídio, ser apresentado como "direito de defesa", pois até mesmo o direito de defesa – legitimamente evocado quando um país é atacado por um inimigo externo – deve obedecer a normas de proporcionalidade. Sendo que, no caso do ataque do Hamas, ele não partiu de um território vizinho, mas de dentro dos territórios ocupados militarmente e ilegalmente por Israel. Foi a China, em sessão da Corte Internacional de Justiça que julgava a ocupação israelense, em fevereiro de 2024, quem lembrou o mundo que o legítimo direito à resistência contra uma ocupação militar está solidamente ancorado na lei internacional.

De fato, a situação desesperadora do povo palestino não foi produzida da noite para o dia, como quer crer o mantra lançado pelos meios de comunicação, de que o ponto de partida para abordar a desgraça de hoje é estritamente o 7 de outubro de 2023.

Em 2009, o antigo relator especial da ONU para os Direitos Humanos Richard Falk já descrevia a situação em Gaza como um "prelúdio ao genocídio"[10]. Esquece-se com muita facilidade que a tragédia palestina começou há, pelo menos, 76 anos e que, entre 2008 e 6 de outubro de 2023, Israel cometeu 6936 assassinatos e feriu 158 mil pessoas na Faixa de Gaza[11].

As declarações racistas e a incitação ao ódio contra os palestinos por parte das mais altas lideranças israelenses não são privilégio do governo de extrema direita

[8] Israel kills more than 500 Palestinians in the West Bank since October 7. *Al Jazeera*, 16 de maio de 2024. Disponível em https://www.aljazeera.com/news/2024/5/16/israel-kills-more-than-500-palestinians--in-the-west-bank-since-october-7

[9] A definição normativa do crime de genocídio foi estipulada pela Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e a Repressão ao Crime de Genocídio (1948, em vigor desde 1952), e foi com base nela que a Corte Internacional de Justiça emitiu o parecer de 26 de janeiro de 2024 sobre a plausibilidade de que um genocídio esteja em curso na Faixa de Gaza, bem como medidas provisionais para impedir sua consumação, todas elas ignoradas por Israel.

[10] MANTOVANI, Maren – O Brasil e o genocídio na Faixa de Gaza. *A Terra é Redonda,* 29 de junho de 2024. Disponível em https://aterraeredonda.com.br/o-brasil-e-o-genocidio-na-faixa-de-gaza/

[11] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – *Data on Casualties* [Database]. [Acesso em 10 jul. 2024]. Disponível em https://www.ochaopt.org/data/casualties

liderado por Netanyahu. Pelo contrário, possuem uma longa história entre as lideranças políticas israelenses. Em 1983, o ministro Rafael Eitan descreveu os palestinos como "baratas drogadas dentro de um jarro". Ehud Barak, enquanto era primeiro-ministro, chamou os palestinos de "crocodilos". Na mesma época, o ministro do Turismo, Rehavam Zeevi, defendia a expulsão de todos os palestinos dos territórios ocupados. Uma das principais lideranças religiosas e ex-líder espiritual do partido Shas de Israel, Rabino Ovadia Yosef (falecido em 2013), já havia chamado pelo aniquilamento dos árabes, que seriam, na sua versão, "perversos e amaldiçoados". Yosef pregava que era "proibido ter piedade para com eles [árabes], devemos enviar mísseis e aniquilá-los"[12].

Em 2017, quando ainda era membro do Parlamento, o atual ministro das Finanças de Israel, Bezalel Smotrich, publicou um "plano de subjugação" que apelava à anexação de todos os territórios "disputados", expulsando todos os árabes que não aceitassem a sua posição subordinada e eliminando qualquer um que resistisse[13].

Assim, todas as situações hoje sob o escrutínio das agências de direitos humanos e cortes internacionais – desde o massacre indiscriminado, ataques a pessoas em busca de alimento, bombardeio proposital de residências, até as torturas, valas comuns, e as próprias declarações de intenções genocidas por parte das lideranças israelenses, para não mencionar os grotescos vídeos postados no TikTok e demais mídias sociais de soldados e civis israelenses zombando dos palestinos enquanto grassa o genocídio, fazendo chacota de sua fome, da destruição de seus lares, de suas vestimentas encontradas entre os escombros, enfim – evidenciam e são o reflexo de um longo processo de desumanizacão do palestino e nos obrigam a não apenas contextualizar, mas revisitar o significado da Nakba[14] na história palestina para compreender como chegamos até aqui.

O povo palestino resiste há um século à sua desumanização, desenraizamento e expropriação. Rejeita a implantação do colonialismo em suas terras, e repete, também há cem anos, que jamais teve problema com o povo judeu, com quem conviveu em paz ao longo dos tempos. Diferentemente da Europa, cuja história de perseguição aos judeus culminou no Holocausto, e, em seguida, no apoio à criação do Estado de Israel como forma de expiar a culpabilidade europeia pelo crime contra a humani-

[12] Arab-American Anti-Discrimination Committee (ADC) – Racist Incitement by Israeli Leaders Must End. *ADC*, 3 de junho de 2003. Disponível em https://adc.org/racist-incitement-by-israeli-leaders--must-end/

[13] OFIR, Jonathan – Israeli rightist Smotrich lays out the vision for apartheid. *Mondoweiss*, 14 de setembro de 2017. Disponível em https://mondoweiss.net/2017/09/rightist-smotrich-apartheid/

[14] O termo, cunhado por Constantine Zurayk em 1948 para designar a catástrofe representada pela expulsão de 750.000 palestinos e a morte de 15.000 em 1947-48, traz a conotação de um evento brusco, disruptivo e causador de profunda miséria humana.

dade representado pela morte de 6 milhões de judeus nos campos de concentração e extermínio nazistas. Depois de consumado o genocídio judeu, em 1947 a Palestina foi cindida por determinação da ONU – sem consultar nem dar voz aos palestinos – e transformada em palco de uma nova limpeza étnica e um massacre colonial.

Para Ilan Pappé, o "aspecto mais imoral" da resolução UNGA 181 era que ela não previa qualquer mecanismo para impedir a limpeza étnica da Palestina. O movimento sionista já declarava abertamente nos anos 1930 o seu desejo de desarabizar a Palestina[15], sendo que o primeiro plano de partilha, o Plano Peel, lançado pela Grã-Bretanha em 1937, previa a "transferência populacional" e foi recebido com revolta pelos palestinos. Com efeito, é muito improvável que os países que votaram a favor do Plano de Partilha, em 29 de novembro de 1947, não soubessem que ele provocaria grandes movimentações populacionais. Pode-se dizer, como faz Ilan Pappé, que esses países "contribuíram diretamente para o crime que estava prestes a ocorrer"[16].

Os ataques a vilarejos e centros urbanos começaram na forma de assim denominadas "operações retaliatórias" lançadas pelas milícias Haganá, Irgun e Lehi (mais conhecido como o Bando Stern), logo no início de dezembro de 1947, na sequência aos atos de vandalismo de palestinos contra ônibus e mercados ocorridos durante os protestos contra a partilha de seu território. Não obstante esporádicos, os primeiros ataques, ocorridos entre dezembro de 1947 e início de março de 1948, levaram ao êxodo de quase 75 mil palestinos[17]. Dentre as primeiras operações estava aquela lançada pelo Irgun contra o vilarejo de Khisas, ao norte do lago Hula, em 18 de dezembro de 1947, atacada no meio da noite com dinamite e explosivos. O Irgun matou 15 aldeões e expulsou o restante para além da fronteira mais próxima, com a Síria.

Mas o marco inicial da limpeza étnica da Palestina, para Ilan Pappé, ficou a cargo da ação da Haganá em Wadi Rushmiyya, bairro árabe de Haifa, também em dezembro de 1947. Haifa era uma cidade mista com 75 mil habitantes árabes e igual número de judeus. Na manhã seguinte à partilha, a população árabe da cidade foi submetida a uma campanha de terror promovida pelo Irgun e pela Haganá. Os ataques empregavam bombas, barris de pólvora e a explosão das casas para que a população não tivesse para onde retornar. Foram vários episódios que levaram a população palestina a abandonar a cidade, até que, em abril de 1948, sobrassem apenas 4 mil palestinos em Haifa.

Haifa viu também o estabelecimento do primeiro gueto palestino em Israel, mencionado por Tom Segev em seu livro *1949, The First Israelis*[18]. Pappé destaca que

[15] MASALHA, Nur – *Expulsion of the Palestinians: the concept of "transfer" in Zionist political thought, 1882-1948*. Washington, DC: Institute for Palestine Studies, 1992.

[16] PAPPÉ, Ilan – *The Ethnic Cleansing of Palestine*. Oxford: Oneworld, 2007, p. 35.

[17] O número é apresentado por Ilan Pappé (*Op. Cit.*, p. 40) e refere-se aos que foram afetados pelos ataques iniciais de dezembro a janeiro de 1948.

[18] SEGEV, Tom – *1949, The First Israelis*. Nova Iorque: The Free Press, 1986, pp. 53 e 56.

as versões tanto dos historiadores israelenses tradicionais quanto aquela do revisionista Benny Morris estavam muito longe da verdade ao retratar o caso de Haifa como um exemplo de boa vontade sionista para com a população palestina local[19].

Na análise de Pappé, em fevereiro de 1948, já se constatava uma transição das "operações de retaliação" para operações de expulsão coercitiva. Além de vilarejos esvaziados, às vezes vários por dia (Pappé faz menção a uma ação nesse momento que esvaziou cinco vilarejos no mesmo dia), bairros inteiros das porções árabes de Jerusalém, Jaffa, além da já mencionada Haifa, foram esvaziados nos três primeiros meses de 1948, antes do início da guerra árabe-israelense propriamente dita, em 15 de maio.

Com efeito, a posta em ação do Plano Dalet (o plano de guerra sionista) em 10 de março de 1948[20] representou um divisor de águas. Ilan Pappé demonstra em sua obra seminal, *A Limpeza Étnica da Palestina*, que foi com base no mapeamento secreto da Palestina, empreendido pelo Fundo Nacional Judeu, e a formação dos "arquivos dos vilarejos" que o Plano Dalet traçou as regiões que o movimento sionista deveria conquistar para além das fronteiras designadas pelo plano de partilha da ONU. Designou também o destino de um milhão de habitantes palestinos desses territórios[21] e determinou os métodos a serem empregados para expulsá-los. Segundo Pappé, cercar e bombardear vilarejos e núcleos populacionais; atear fogo às casas, propriedades e bens; expulsar os moradores; demolir as casas; e, finalmente, plantar minas nos destroços para impedir o retorno dos moradores expulsos. Cada unidade paramilitar recebeu uma relação específica de vilarejos e bairros que seriam seu alvo.

O Plano Dalet foi a quarta e última versão de planos anteriores que tinham descrito apenas vagamente como a liderança sionista pretendia lidar com a presença de tantos palestinos na terra que o movimento nacional judeu reivindicava. Nas palavras de Pappé, "o quarto e último traçado dizia clara e inconfundivelmente: os palestinos têm de sair".

Ilan Pappé conclui também que, não obstante a muito citada ausência de uma ordem explícita de Ben Gurion para a realização da limpeza étnica da Palestina, sendo entregue de cima para baixo aos comandantes de brigadas – argumento

[19] Cf. PAPPÉ, Ilan – *The Ethnic Cleansing…*, *Op. Cit.*, p. 58.

[20] A periodização surgida dentre os "novos historiadores" facilita a compreensão do impacto que o Plano Dalet teria sobre a guerra. Essa periodização faz distinção entre três períodos: os meses iniciais, de dezembro de 1947 a março de 1948, quando os ataques e contra-ataques foram mais esporádicos; os meses de março a maio de 1948, quando foi colocado em execução o Plano Dalet e os ataques aos vilarejos e centros urbanos tornaram-se não apenas sistemáticos mas operacionalmente guiados por instruções claras para cada batalhão referente a que região cairia sob seu comando e os métodos a serem empregados para executar a limpeza étnica; e os meses de guerra árabe-israelense de maio de 1948 ao final desse ano e os armistícios do início de 1949.

[21] Cf. PAPPÉ, Ilan – The 1948 ethnic cleansing of Palestine. *Journal of Palestine Studies*, 36:1 (2006), pp. 6-7.

empregado por Benny Morris, entre outros, para eliminar a hipótese da intencionalidade por trás da expulsão –, os documentos dos arquivos das FDI

> "mostram claramente que … o Plano Dalet foi entregue aos comandantes de brigada não como uma diretriz vaga, mas como um conjunto de ordens operacionais de ação, claras e diretas"[22].

Para Walid Khalidi, o objetivo do plano foi tanto quebrar a resistência palestina, como criar um fato consumado que nem a ONU, nem os Estados Unidos, nem os países árabes, conseguiriam reverter. Isso explica, segundo Khalidi, a velocidade e a virulência dos ataques aos centros populacionais árabes[23].

Era crucial, para Ben Gurion, acelerar a operação depois que os Estados Unidos sinalizaram que poderiam retirar seu apoio ao plano de partilha. Em fevereiro de 1948, dada a violência do conflito e a ideia de que o *yichuv* talvez não fosse capaz de instaurar e defender um estado judeu, o Departamento de Estado norte-americano reconsiderou o seu apoio à partilha e, em 12 de março, apresentou uma nova proposta para a ONU, sugerindo a instauração de uma tutela internacional de cinco anos sobre a Palestina, para que ambas as partes chegassem a uma nova fórmula que suplantasse a desastrosa partilha. Os membros da ONU, reunidos na antiga sede de Flushing Meadows, Nova Iorque, gostaram da ideia, mas se ela não avançou foi em boa medida devido a pressões do lobby sionista sobre o Presidente Harry Truman. Como bem lembra Adel Manna,

> Nesse momento crítico, a União Soviética optou por declarar seu firme apoio a favor da resolução de partilha e estabelecimento imediato de um estado judeu. Ela ofereceu não apenas apoio político para o lado sionista, mas garantiu o fornecimento de armas pela Tchecoslováquia.[24]

Na medida em que o plano militar era executado, dezenas de milhares de palestinos foram forçados a marchar, levando apenas as roupas do corpo, formando rios de refugiados que inundaram os países árabes fronteiriços, na esperança de em breve retornar.

Manna argumenta, inclusive, que a população palestina da Galileia era ciente de sua completa falta de preparo e de condições para se defender do desafio colocado pelo ataque das milícias sionistas. Manna ressalta que o termo que se passou a empregar para dizer que um vilarejo tinha sido atacado e derrotado era que o vilarejo "caiu". Os palestinos da Galileia rejeitavam a ideia de que tivessem lutado uma guerra para

[22] PAPPÉ, Ilan – The 1948 ethnic cleansing…, *Op. Cit.*, p. 16.

[23] KHALIDI, Walid – Palestine and Palestine Studies: One Century after World War I and the Balfour Declaration. *Journal of Palestine Studies*, 44:1 (out. 2014), p. 139.

[24] MANNA, Adel – Al-nakba and its many meanings in 1948. In *Nakba and Survival: The story of Palestinians Who Remained in Haifa and Galilee*. Oakland: University of California Press, 2022, p. 36.

a qual sequer estavam preparados; diziam que a aldeia ou o país "caiu" feito fruta madura do pé.

O romance de Elias Khoury, *Bab al-Shams* (Porta do Sol), está centrado sobre a Galileia e retrata esse sentimento quando Yunis, de seu leito no hospital, diz que "por Deus, não foi uma guerra, foi como um sonho":

> Filho, não acredite que os judeus venceram a guerra de '48. Nós não lutamos em '48, nós não sabíamos. Eles venceram porque nós não lutamos. Eles também não lutaram: simplesmente venceram, foi como um sonho.[25]

Israel foi criado em 78% do território da Palestina histórica, e não nos 52% designados pela ONU. Nessa porção majoritária do território da Palestina histórica, permaneceram apenas cerca de 150 mil palestinos. A Faixa de Gaza recebeu 200 mil refugiados, cujos descendentes representam 70% da população atual. Outros 550 mil palestinos fugiram principalmente para a Cisjordânia, Jordânia, Síria e Líbano.

O importante autor e defensor do direito de retorno, Salman Abu Sitta, foi expulso com sua família de Beer Sheba aos dez anos de idade. Refugiou-se em Gaza e depois foi para Londres, onde se formou engenheiro civil. Abu Sitta mapeou os 530 vilarejos palestinos esvaziados, destruídos e eliminados pelas invasões das milícias sionistas e do exército de Israel, de finais de 1947 até os armistícios de 1949, e demonstrou que é falso o argumento de que não há espaço para o retorno dos refugiados palestinos às suas terras e cidades de origem.

O percurso dos estudos historiográficos, e as pesquisas em acervos militares e civis israelenses na década de 1980, enterraram as velhas narrativas sionistas relativas a um suposto "êxodo voluntário" dos palestinos. Na virada do século XXI, novas descobertas documentais do período do Mandato Britânico colocaram em xeque, inclusive, a versão de que a expulsão dos palestinos (agora amplamente aceita como fato histórico) existiu, mas foi consequência da guerra. Ou que ela foi um objetivo sistematicamente perseguido durante a guerra e no contexto de uma guerra. A nova interpretação diz que a guerra foi iniciada no dia seguinte à aprovação da partilha da Palestina pela ONU para realizar um plano que previa a sua desocupação para a criação de um estado étnico e majoritariamente judeu. O paradigma da guerra (como sendo a causa da expulsão dos palestinos) foi substituído pelo paradigma da limpeza étnica. Com ele, passou-se a entender que a guerra de 1948 foi empreendida para executar a limpeza étnica da Palestina e que o Plano Dalet era efetivamente um plano para a limpeza étnica da Palestina. Plano este colocado em ação em 10 de março, dois meses antes do início da primeira guerra árabe-israelense em 15 de maio de 1948.

[25] *Apud* MANNA, Adel – Al-nakba..., *Op. Cit.* p. 43.

Mais recentemente, os estudos da área passaram a empregar o termo "Nakba contínua" para referir-se ao fato de que o processo de expulsão, que teve seu auge em 1948, continua até os dias de hoje. A limpeza étnica do Naqab (Negev) foi realizada principalmente de 1948 a 1952. Em 1967, outros 350 mil palestinos foram deslocados da Cisjordânia. Fora dos períodos de guerra, o deslocamento forçado ocorre por outros meios, seja através de leis e dispositivos discriminatórios, pela invasão e roubo de casas palestinas por colonos radicais, ou novas ordenações da "Administração civil" israelense que controla a Cisjordânia (de fato um governo militar sobre a mesma) relativas às autorizações de utilização de terras. Há cerca de duas décadas, os beduínos do Vale do Jordão são atacados e reiteradamente expulsos de suas terras. A "questão beduína" representa um dos recentes pontos focais da política de limpeza étnica e expansão territorial israelense na Cisjordânia.

Enquanto muitos expressaram a ideia de que a expulsão dos palestinos não terminou junto com a guerra em 1949, mas continuou em escala menor e menos intensa, Elias Khoury foi provavelmente o primeiro a elaborar o seu caráter contínuo[26].

Ex-combatente da liberdade, ou *fida'i* em árabe, ferido ao redor dos 20 anos de idade, o romancista libanês Elias Khoury trocou o rifle pela caneta, e passou a coletar os fragmentos de histórias palestinas e a tecer narrativas que registram o longo, ininterrupto sofrimento e resiliência desse povo. A questão central, para Khoury, era que a Nakba seria, essencialmente, um evento contínuo. Ela não terminou em 1949, nem foi repetida em 1967, porque, de fato, a Nakba seria o próprio fio condutor de uma história em execução.

O pensamento nacionalista árabe sob a influência de Constantine Zurayk – o historiador sírio que cunhou o termo "al-Nakba" e o empregou como título de seu livro de 1948 – interpretou a Nakba como um evento do passado e foi assim induzido a erros em momentos cruciais de sua história.

O primeiro desses exemplos seria a estratégia nacionalista árabe de Gamal Abdel Nasser, que consistiu em aceitar as fronteiras de 1949 como uma realidade estanque que poderia ser futuramente resolvida pela via das armas. Não apenas esse dia nunca chegou, como a derrota de 1967, interpretada "com as ferramentas do passado"[27], foi vista como uma espécie de repetição do desastre. O segundo exemplo seria o processo de Oslo. Nesse caso, "a rendição palestina pressupunha que a Nakba estivesse no passado"[28]. Não sendo um evento do passado, mas sim um processo contínuo, Oslo tornou-se uma rendição e uma armadilha mortal para a liderança palestina.

[26] KHOURY, Elias – Rethinking the Nakba. *Critical Inquiry*, 38:2 (2012), p. 262.

[27] KHOURY, Elias – Rethinking..., *Op. Cit.*, p. 256.

[28] *Idem*, p. 265.

A partir dos anos 2000, da falência dos Acordos de Oslo e a Segunda Intifada, vimos crescer, no campo da ascendente direita e extrema direita sionista, a tendência a se admitir com impressionante facilidade que a Nakba foi intencional[29], mas que lamentavelmente ela foi incompleta em 1948. Passou-se a vislumbrar a possibilidade de que novas levas massivas de palestinos fossem expulsos da Cisjordânia, de Jerusalém, ou de Israel propriamente dita. Ou seja, trata-se de uma elaboração discursiva a favor da continuidade da limpeza étnica da Palestina. Pode-se dizer, como faz Elias Khoury, que esta seria uma "nova história sionista israelense". Para ela, "as atrocidades de 1948 são lidas numa chave teológica que justifica a limpeza étnica como uma necessidade para evitar uma nova *Shoah*"[30].

O mesmo arcabouço argumentativo – de instrumentalização do antissemitismo e da memória do Holocausto – é empregado hoje para justificar o pior momento do longo processo de eliminação do palestino de suas terras. As assertivas de que seria necessário "eliminar o Hamas para prevenir um novo holocausto" foram empregadas, inclusive, para justificar que o governo israelense fizesse pouco caso dos reféns, em prol do alegado objetivo de defesa[31]. Em última instância, a instrumentalização da memória do Holocausto para justificar o que se reconhece como um novo genocídio corre o sério risco, segundo Enzo Traverso, de prejudicar essa memória[32].

Não devemos em absoluto ignorar que o antissemitismo jamais deixou de existir. Ele continua a existir na retórica de certos grupos neonazistas e neofascistas, com consequências nefastas e violentas, ou mesmo em expressões populares. Mas os grandes partidos da extrema direita em ascensão, como o Rassemblement National de Marine Le Pen, entre outros, adequaram a velha retórica antissemita, substituindo-a por um racismo voltado contra muçulmanos e árabes, combinado com um apoio total ao Estado de Israel. Os velhos mitos antissemitas foram readequados e dirigidos agora aos árabes. Proliferam as teorias conspiratórias sobre uma suposta tomada da Europa e subversão da sua cultura por imigrantes árabes e muçulmanos – ideias estas articuladas em alguns livros, notadamente *Soumission*, de Michel Houllebecq, publicado em 2015. Mas isso não significa a substituição pura e simples do antissemitismo pela

[29] SHLAIM, Avi – The Debate about 1948. *International Journal of Middle East Studies*, 27:3 (1995), p. 292.

[30] KHOURY, Elias – Rethinking…, *Op. Cit.*, p. 264.

[31] DETTMER, Jamie – How the Holocaust Shapes Israel's War in Gaza. *Politico*, 2 de fevereiro de 2024. Disponível em https://www.politico.eu/article/how-the-holocaust-shapes-israels-war-in-gaza/

[32] TRAVERSO, Enzo – On islamophobia and antisemitism. *Verso blog*, 16 de agosto de 2016. Disponível em https://www.versobooks.com/blogs/news/2805-enzo-traverso-on-islamophobia-and-antisemitism

islamofobia. As duas vertentes de pensamento racista coexistem na Europa, principalmente desde as décadas de descolonização.

Tampouco devemos ignorar que a indignação de pessoas comuns ao redor do mundo em relação ao chocante morticínio da população palestina corre o risco de transbordar em expressões de preconceito e raiva contra judeus, na medida, principalmente, em que o Estado de Israel se arroga a posição de representante mundial dos judeus. Posição esta rejeitada por mais de 17% dos judeus norte-americanos, que em 2019-20 já diziam que o Estado de Israel não era importante para a sua identidade judaica. Outros 37% diziam que era importante, mas "não essencial"[33], sendo que, desde outubro de 2023, cresce esse distanciamento. Ao mesmo tempo, reconhecer a existência nociva do antissemitismo e o fato da oposição às políticas israelenses poder, em certos casos, transbordar para um ilegítimo e infundado sentimento antijudeu, não significa aceitar a retórica do "novo antissemitismo" defendida pelo International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), que classifica toda crítica ao Estado de Israel, seu governo, suas políticas, como uma nova forma de antissemitismo[34].

Assim, feitas as necessárias considerações, gostaria de chamar atenção para o fato de que falar sobre uma suposta "volta do antissemitismo" tornou-se a melhor maneira de não falar do genocídio palestino. A questão em foco não é o antissemitismo, que deve ser reconhecido e combatido, mas aquilo que o discurso do antissemitismo tenta ocultar e até mesmo justificar. Fazendo coro ao alerta de Traverso, "se uma guerra genocida é lançada em nome da 'luta contra o antissemitismo', são os nossos valores éticos e normas políticas que saem manchadas: os pressupostos da nossa consciência moral – a distinção entre opressor e oprimido, perpetradores e vítimas – correm o risco de serem virados de ponta-cabeça"[35].

Após Gaza, o significado da Nakba na história palestina ganhou uma nova conotação. Saem fortalecidas as pesquisas de Ilan Pappé, bem como de Nur Masalha, que demonstram a preparação da limpeza étnica de 1948, chegando à conclusão (Pappé) que a da guerra de 1947-49 foi o meio encontrado para realizá-la. Bem como a visão de Elias Khoury, que enxergou e articulou o caráter contínuo da Nakba. Mas, mais do que isso, Gaza instaura o paradigma do genocídio na história da Palestina, que ultrapassa aquele da limpeza étnica. Gaza, assim, não é a culminação, nem o fim de um processo, e muito menos a exceção ao processo. Desde os escritos de Tareq Baconi nos anos 2010, entendemos que Gaza aponta a direção da história palestina.

[33] NORTEY, Justin – U.S. Jews have widely differing views on Israel. *Pew Research Center*, 21 de maio de 2021. Disponível em https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/05/21/u-s-jews-have-widely-differing-views-on-israel/

[34] GORDON, Neve – Antisemitism and Zionism: The Internal Operations of the IHRA Definition. *Middle East Critique*, 22 de março de 2024. DOI: 10.1080/19436149.2024.2330821

[35] Veja TRAVERSO, Enzo – *Gaza Faces History*. Nova Iorque: Other Press, 2023.

Não será fácil voltar a pensar em soluções em prol da convivência pacífica na região a partir do genocídio que hoje se vive na Faixa de Gaza e que deixará sua marca irreparável por gerações. Sugiro olhar primeiro para o passado para entender, honestamente, como chegamos até aqui, para onde aponta o curso da história e qual o tamanho do desafio pela frente. A grande diferença entre a resistência argelina que livrou seu país de mais de cem anos de colonialismo francês e a resistência palestina (hoje liderada pelo Hamas, gostemos ou não) é que o israelense não tem para onde regressar. Isso nos obriga a pensar e apelar por soluções conjuntas e em prol da convivência. Mas elas só poderão surtir efeito ali onde houver um reconhecimento profundo do sentido da Nakba e das injustiças historicamente perpetradas contra os palestinos.

Bibliografia

2023 'most violent year' for Westbank settler attacks, watchdog says. *The Times of Israel*, 1 de janeiro de 2024. Disponível em https://www.timesofisrael.com/2023-most-violent-year-for-west--bank-settler-attacks-watchdog-says/

ARAB-AMERICAN ANTI-DISCRIMINATION COMMITTEE (ADC) – Racist Incitement by Israeli Leaders Must End. *ADC*, 3 de junho de 2003. Disponível em https://adc.org/racist--incitement-by-israeli-leaders-must-end/

COLE, Juan – UN Human Rights Commission: Israel's is among most Criminal Armies in the World, Clear Intention of Forcible Dislocation. *Informed Comment*, 20 de junho de 2024. Disponível em https://www.juancole.com/2024/06/commission-intention-dislocation.html

COOK, Jonathan – The message of Israel's torture chambers is directed at all of us, not just Palestinians. *Middle East Eye*, 24 de maio de 2024. Disponível em https://www.middleeasteye.net/big-story/israel-torture-chambers-message-directed-us-palestinians

DETTMER, Jamie – How the Holocaust Shapes Israel's War in Gaza. *Politico*, 2 de fevereiro de 2024. Disponível em https://www.politico.eu/article/how-the-holocaust-shapes-israels-war-in-gaza/

GAZA'S Missing Children: Over 20,000 Children Estimated to Be Lost, Disappeared, Detained, Buried Under the Rubble or in Mass Graves. *Save the Children*, 24 de junho de 2024. Disponível em https://www.savethechildren.net/news/gazas-missing-children-over-20000-children-estimated--be-lost-disappeared-detained-buried-under

GORDON, Neve – Antisemitism and Zionism: The Internal Operations of the IHRA Definition. *Middle East Critique*, 22 de março de 2024. DOI: 10.1080/19436149.2024.2330821

GORDON, Neve; HADDAD, Muna – The Road to Famine in Gaza. *The New York Review of Books*, 30 de maio de 2024. Disponível em https://www.nybooks.com/online/2024/03/30/the--road-to-famine-in-gaza/

INTEGRATED FOOD SECURITY PHASE CLASSIFICATION (IPC) – *Gaza Strip Report*, 2024. Disponível em https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-105/en/

ISRAEL kills more than 500 Palestinians in the West Bank since October 7. *Al Jazeera*, 16 de maio de 2024. Disponível em https://www.aljazeera.com/news/2024/5/16/israel-kills-more-than--500-palestinians-in-the-west-bank-since-october-7

KHALIDI, Walid – Palestine and Palestine Studies: One Century after World War I and the Balfour Declaration. *Journal of Palestine Studies*, 44:1 (out. 2014), pp. 137-147.

KHOURY, Elias – Rethinking the Nakba. *Critical Inquiry*, 38:2 (2012), pp. 250-266.

MANNA, Adel – Al-nakba and its many meanings in 1948. In *Nakba and Survival: The story of Palestinians Who Remained in Haifa and Galilee*. Oakland: University of California Press, 2022, pp. 25-59.

MANTOVANI, Maren – O Brasil e o genocídio na Faixa de Gaza. *A Terra é Redonda,* 29 de junho de 2024. Disponível em https://aterraeredonda.com.br/o-brasil-e-o-genocidio-na-faixa-de-gaza/

MASALHA, Nur – *Expulsion of the Palestinians: the concept of "transfer" in Zionist political thought, 1882-1948*. Washington, DC: Institute for Palestine Studies, 1992.

NORTEY, Justin – U.S. Jews have widely differing views on Israel. *Pew Research Center*, 21 de maio de 2021. Disponível em https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/05/21/u-s-jews-have--widely-differing-views-on-israel/

OFIR, Jonathan – Israeli rightist Smotrich lays out the vision for apartheid. *Mondoweiss*, 14 de setembro de 2017. Disponível em https://mondoweiss.net/2017/09/rightist-smotrich-apartheid/

PAPPÉ, Ilan – The 1948 ethnic cleansing of Palestine. *Journal of Palestine Studies*, 36:1 (2006), pp. 6-20.

PAPPÉ, Ilan – *The Ethnic Cleansing of Palestine*. Oxford: Oneworld, 2007.

SEGEV, Tom – *1949, The First Israelis.* Nova Iorque: The Free Press, 1986.

SHLAIM, Avi – The Debate about 1948. *International Journal of Middle East Studies*, 27:3 (1995), pp. 287-304.

TRAVERSO, Enzo – On islamophobia and antisemitism. *Verso blog*, 16 de agosto de 2016. https://www.versobooks.com/blogs/news/2805-enzo-traverso-on-islamophobia-and-antisemitism

TRAVERSO, Enzo – *Gaza Faces History.* Nova Iorque: Other Press, 2023.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA) – Humanitarian Situation Update #182 Gaza Strip. *OCHA*, 24 de junho de 2024. Disponível em https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-182-gaza-strip

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA) – *Data on Casualties* [Database]. [Acesso em 10 jul. 2024]. Disponível em https://www.ochaopt.org/data/casualties

– Parte III –
O intelectual, o homem e o amigo

O navio de espelhos

O navio de espelhos
não navega cavalga

Seu mar é a floresta
que lhe serve de nível

Ao crepúsculo espelha
sol e lua nos flancos

Por isso o tempo gosta
de deitar-se com ele

Os armadores não amam
a sua rota clara

(Vista do movimento
dir-se-ia que pára)

Quando chega à cidade
nenhum cais o abriga

O seu porão não traz nada
nada leva à partida

Vozes e ar pesado
é tudo o que transporta

(E no mastro espelhado
uma espécie de porta)

Seus dez mil capitães
têm o mesmo rosto

A mesma cinta escura
o mesmo grau e posto

Quando um se revolta
há dez mil insurrectos

(Como os olhos da mosca
reflectem os objectos)

E quando um deles ala
o corpo sobre os mastros
e escruta o mar do fundo

Toda a nave cavalga
(como no espaço os astros)

Do princípio do mundo
até ao fim do mundo

Mário Cesariny

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _15

Entre a Doutrina e a (Não)Doutrina: Notas Inspiradas por um Ícone

Between Doctrine and (Non)Doctrine: Notes Inspired by an Icon

Marcelo Furlin, PhD
Universidade Metodista de São Paulo
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6282-3721

Resumo

A História é ilustrada por ícones, que se desdobram em pensamentos e em ações. Sob a inspiração de Dr. Álvaro Vasconcelos, pensador português e cidadão cosmopolita, o texto aborda a condição do ser humano no mundo contemporâneo, em movimentos das periferias para o centro, entre a Tradição e a Modernidade, com vista à plena dignidade. Nesse sentido desafiador, notas significativas da Doutrina Social da Igreja e da Carta Encíclica *Fratelli Tutti* promovem interpretações inspiradoras sobre a (não)doutrina e horizontes de crítica para questões pulsantes da atualidade.

Palavras-chave: Comunidade Humana; Contemporaneidade; Doutrina Social da Igreja; Carta Encíclica Fratelli Tutti.

Abstract

History is illustrated by icons, unfolded by thoughts and actions. Under the inspiration of Álvaro Vasconcelos, a Portuguese thinker and cosmopolitan citizen, the text addresses the human condition in the contemporary world, in movements from the periphery to the center, between Tradition and Modernity, with dignity as the ultimate aim. In this challenging sense, significant notes from the Social Doctrine of the Church and the Encyclical Letter *Fratelli Tutti* promote inspiring interpretations concerning (non)doctrine and critical horizons for today's burning issues.

Keywords: Human Community; Contemporary World; Social Doctrine of the Church; Encyclical Letter Fratelli Tutti.

Preâmbulo

Dr. Álvaro Vasconcelos. Um cidadão português. Um investigador internacional. Um ícone. Ícones são figuras que se desdobram, ao ritmo de lugares e de tempos, com matizes emblemáticos. A história da comunidade humana é traçada por ícones – com intensidades diversas – que promovem o artesanato da dialética. Os ícones identificam limites, indicam horizontes, potencializam a existência.

Sob a inspiração de Dr. Álvaro – um ícone singelo e magistral – o capítulo que segue apresenta arcos de leitura. Entre a doutrina e a (não)doutrina, o vetor de reflexão aponta para notas de Sociologia e de Teologia (esta, em sua visão social). Com efeito, contemplar a condição humana, em sua essência, é uma tarefa que surge por meio do convite para homenagear o vasto pensamento de Dr. Álvaro. De modo particular, a provocação parte de um investigador-narrador-cristão que acolhe, com entusiasmo, observações advindas de fontes variadas, sejam elas cristãs ou não. Que sejam inspiradoras, pois, as notas aqui propostas.

Notas de inspiração (1) – A centralidade do ser humano (e digno)

A conferência *Recolocar o homem no centro: desafio antropológico*, de Fabrice Hadjadj[1] apresentada no II Encontro Nacional de Leigos, em 24 de janeiro de 2015, contempla um horizonte vivaz e instigante sobre o ser humano no contemporâneo. *Lato sensu*, o texto destaca vias de abertura para o ser humano, a fim de que ele possa retornar ao centro da sociedade, do pensamento, da reflexão. Decerto, trata-se do movimento das periferias para o centro, sob um impulso humanizador.

A moldura desta seção está pautada nas partes estabelecidas no referido texto, no intento de evidenciar o fluxo crítico que desenha a proposta antropológica do autor. Como colaboração deste investigador-narrador, uma nova seção é acrescida, com reflexões advindas da Sociologia.

O ser humano no centro?

O questionamento que caracteriza a primeira parte da conferência traz à tona uma singular observação de forma. Sob a perspectiva do autor, o verbo *recolocar*, impresso pela força do prefixo re-, "implica o retorno a um lugar original e não a um lugar arbitrário". Em outras palavras, a proposição antropológica de Hadjadj

[1] Membro do Conselho Pontifício para os Leigos (Santa Sé), dramaturgo e professor de Filosofia e Literatura. Nascido na França (1971), sua trajetória transcende as fronteiras tradicionais da Filosofia e abrange temas que ecoam desde a espiritualidade à complexidade da linguagem humana.

celebra a referência ao jardim da criação, ao cenário da aliança fontal entre o humano e o divino. Com efeito, o viés aqui apresentado ilumina o verdadeiro lugar da humanidade, o humanismo aberto e não fechado, conforme destaca a Declaração *Dignitas Infinita*, promulgada pelo Dicastério para a Doutrina da Fé em 25 de março de 2024:

> 14. Nos nossos dias, o termo "dignidade" é utilizado prevalentemente para sublinhar o caráter único da pessoa humana, incomensurável em relação aos outros seres do Universo. Neste horizonte, compreende-se o modo como é usado o termo dignidade na *Declaração* das Nações Unidas de 1948, em que se trata "da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos, iguais e inalienáveis". Somente esse caráter da dignidade humana permite que se fale em direitos humanos.[2]

O excerto ilumina um humanismo que se abre a todo ser, sem distinção, capaz de conceber um processo existencial entrelaçado por direitos e deveres.

Dignidade humana: traços paradoxais

A palavra *dignidade* assume uma polissemia a ser considerada na esfera do desafio. Por um lado, a dignidade humana está associada à missão de "recolocar o humano no centro", de "defender a [referida] dignidade". Por outro, está impregnada pelo domínio total do ser humano sobre a natureza, sob a mácula da devastação. Essa retórica da contradição surge como uma chave de leitura do contemporâneo.

Outra observação de forma está presente na segunda parte da conferência, no tocante ao verbo *centrar*: *descentrar*. Isso coloca em evidência a condição humana do descentrar-se antes do centrar-se – uma abertura ontológica de possíveis, com projeções de risco. Nesse movimento, o cuidado de si e do outro nutre o real significado de dignidade:

> 26. A dignidade humana, à luz do caráter *relacional* da pessoa, ajuda a superar a perspectiva reducionista de uma liberdade autorreferencial e individualista que pretende criar os próprios valores, prescindindo das normas objetivas do bem e da relação com os outros seres viventes. Sempre mais frequentemente, existe o risco de limitar a dignidade à capacidade de decidir de modo descricional sobre si e sobre o próprio destino, independentemente daquele dos outros, sem ter presente a pertença à comunidade humana. Em tal compreensão errada da liberdade, torna-se impossível o reconhecimento mútuo dos deveres e dos direitos que nos possibilitam cuidar uns dos outros.[3]

O cuidado mútuo, que favorece a convivência entre aproximações e confrontos, ressignifica o conceito de liberdade em ecos de integração – o artesanato do sintagma *eu-nós*.

[2] *Declaração Dignitas Infinita: sobre a dignidade humana*. Dicastério para a doutrina da fé. Brasília, DF: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – Edições CNBB, 2024, p. 25.

[3] *Declaração Dignitas Infinita…*, *Op. Cit.*, p. 33.

A questão da comunidade humana: marcas da contemporaneidade

O ser humano, na constante procura de sua dignidade, encontra as instigações de um contexto tecnoliberal, delineado pelo neoliberalismo tardio deste século, que se apresenta como um "desafio antropológico" sem precedentes. Em resposta, é urgente lançar olhares para as urgências dos tempos hodiernos, com a tessitura da unidade que *(re)coloca* – aqui uma observação consubstanciada de forma: o ser no mistério da existência humana.

O verdadeiro sentido da economia

Um aspecto de impacto anuncia que o fundamento da economia não está inscrito na limitação da despesa material, e sim na aplicação para o bem comunitário. Nessa mirada, com vista à minimização da crise econômica e antropológica do contemporâneo, é necessário *re*encontrar – sob outra observação de forma – o sentido da função social de propriedade:

> 118. O mundo existe para todos, porque todos nós, seres humanos, nascemos nesta terra com a mesma dignidade. As diferenças de cor, religião, capacidade, local de nascimento, lugar de residência e muitas outras não podem antepor-se nem ser usadas para justificar privilégios de alguns em detrimento dos direitos de todos. Por conseguinte, como comunidade, temos o dever de garantir que cada pessoa viva com dignidade e disponha de adequadas oportunidades para o seu desenvolvimento integral.[4]

A integralidade do ser humana é uma premência cada vez mais perceptível, diante de fenômenos que ameaçam o bem-estar pleno. Convergências e divergências fazem parte do mesmo vetor constituinte da História.

Acréscimo: a questão do ser humano hoje, entre a Tradição e a Modernidade

A provocação posta pela conferência sugere um diálogo com o pensamento de um sociólogo que faz parte do repertório conceitual deste investigador-narrador: Anthony Giddens, considerado por muitos estudiosos como o mais importante filósofo social inglês contemporâneo, autor de um projeto teórico intitulado *Teoria da Estruturação*.

Em seus textos escritos na década de 1990, Giddens promove o refinamento de reflexões acerca do que anteriormente chamou *sociedade de classes*. Desde então, o autor faz a opção pelo termo *Modernidade*, que caracteriza os modos de vida ou

[4] FRANCISCO – *Carta Encíclica Fratelli tutti: sobre a fraternidade e a amizade social*, 2020. Disponível em https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica--fratelli-tutti.html

de organização social na Europa do século XVII e que, de forma progressiva, alcança o cenário global. As ressonâncias de tal modernidade são potentes no século XXI, com transformações cada vez mais impetuosas e inesperadas.

Na compreensão de Giddens, a mudança da sociedade tradicional para a modernidade recai sobre condições emblemáticas: a redução das relações entre o tempo e o espaço, que concebe novas agendas, e um tipo particular de reflexividade, por meio da qual o indivíduo moderno busca práticas no fluxo excessivo de informações que o atinge. De certo modo, o mundo moderno é um *mundo em disparada*, visto que o compasso de mudanças é notadamente mais intenso ao ser comparado com sistemas vigentes em épocas do passado. Ademais, as transformações alcançam plenitude e profundidade crescentes e caracterizam o caráter peculiarmente dinâmico da vida social moderna.

Há um aspecto significativo para análise, segundo o autor, na separação das categorias *tempo* e *espaço*. Nesse fenômeno, todas as culturas lidam com formas de situar-se temporal e espacialmente; em contextos pré-modernos, tempo e espaço estavam conectados sob uma condição situacional de lugar. Nos dias de hoje, inúmeros processos de distanciamento criam uma dimensão esvaziada de tempo e uma percepção reduzida de espaço. As organizações típicas da modernidade não podem ser concebidas sem uma nova integração do tempo e do espaço separados; assim, a organização social moderna convoca a conjunção intensa da ação de seres humanos distantes fisicamente – o *quanto* de tais ações está conectado ao *onde* não apresenta suma relevância. Nesses termos, a modernidade é, essencialmente, uma ordem pós-tradicional, com modificações do tempo e do espaço que afastam a vida social da influência vital de paradigmas necessários à História.

Diante do cenário desafiador constituído pelo sociólogo, com matizes de uma modernidade que altera a essência da condição humana, os princípios fundamentais da Doutrina Social da Igreja, em interface com o desafio antropológico apontado por Hadjadj, promovem *anúncio* e *denúncia*. O anúncio da Doutrina defende a dignidade e a integralidade da pessoa humana, ao mesmo tempo em seu contexto particular e na *Casa Comum*, com direitos e deveres que fundamentam a sua trajetória como perfeita e singular criação. A denúncia da Doutrina deseja preservar a vida de ameaças e corrupções levantadas por sistemas geopolíticos do contemporâneo. Assim, a Doutrina Social da Igreja ergue uma voz vigorosa em cenários pulsantes e emblemáticos das agendas globais.

Notas de inspiração (2) – (Não)Doutrina e Fraternidade: um horizonte social *ad gentes*

As notas crescem em inspiração. Interfaces entre a Carta Encíclica *Fratelli Tutti*, de autoria do Papa Francisco, publicada em outubro de 2020, e a Doutrina Social

da Igreja representam uma iniciativa desafiadora e surgem de percepções despertadas pela motivação posta para a composição desta obra.

A Carta Encíclica (doravante ***FT***), com tintas expressivas do contemporâneo, favorece diálogos com os vários princípios da Doutrina Social da Igreja inscritos em seu compêndio (doravante ***CDSI***). Os exemplos de aproximação mostram-se profícuos – ***FT*** 10-12; ***CDSI*** 164 > *Bem Comum* / ***FT*** 30-31; ***CDSI*** 187 > *Subsidiariedade* / ***FT*** 42-43; ***CDSI*** 189 > *Participação*. Particularmente, para o objetivo desta breve reflexão, o Princípio da *Solidariedade* foi selecionado para a apresentação de um horizonte a ser ampliado em investigações futuras.

Excertos do capítulo 1 da ***FT***, em livre associação, estão registrados na sequência para a formação de pares com fragmentos do Princípio da *Solidariedade* no ***CDSI***. A ***abertura*** após cada ***arco*** – termos em destaque que caracterizam as sete articulações da reflexão a seguir – registra a essência dos pares em breves linhas de observação crítica.

• Arco 1

FT. *Sonhos desfeitos em pedaços* – ***10/11***. Ao longo de décadas, houve tentativas de pacificações e de aproximações. Em contraste, surgiram sinais de regressão, conflitos anacrônicos, nacionalismos fechados, ideologias como formas de egoísmo e perda do sentido moral.

CDSI. *A solidariedade como princípio social e como virtude moral* – ***193***. A solidariedade deve ser tomada, antes de mais nada, no seu valor de princípio social ordenador das instituições, com base no qual as "estruturas do passado", que dominam as relações entre as pessoas e os povos, devem ser superadas e transformadas em *estruturas de solidariedade*, mediante a criação ou a oportuna modificação de leis, regras do mundo, ordenamentos.

Abertura

A aproximação entre os dois excertos, com teor incisivo, sugere a perspectiva do ordenamento como via para a construção de estruturas de solidariedade, em oposição às estruturas de abstenção que propagam inúmeras formas de repressão, conflito e egoísmo – elementos de redução do sentido moral.

• Arco 2

FT. *O fim da consciência histórica* – ***13***. O sentido da história recebe matizes de perda, em um fluxo agressivo de "desconstrucionismo". Ao mesmo tempo, o consumo sem limites e o individualismo sem conteúdo ganham substância.

CDSI. *A solidariedade na vida e na mensagem de Jesus Cristo* – ***196***. N'Ele [em Cristo], e graças a Ele, também a vida social pode ser redescoberta, mesmo com todas as contradições e ambiguidades, como lugar de vida e de esperança, enquanto sinal de uma graça que de contínuo é a todos oferecida e que, enquanto dom, convida às formas mais altas e abrangentes de partilha.

Abertura

Cristo, o Verbo encarnado (e subversivo…) na História, oferece sentido novo ao enredo da humanidade, maculado com rupturas que ofuscam a plenitude de um projeto integrador. Pela Graça que renova e inova, a vida social é transfigurada em experiência de vida, partilha e esperança.

• Arco 3

FT. *O fim da consciência histórica* – ***14***. Há um esvaziamento semântico em palavras que devem caracterizar a dignidade humana: *liberdade, justiça, unidade*. Com efeito, trata-se de um processo de desfiguração das palavras no pensamento e na ação dos indivíduos, que se tornam suscetíveis a instrumentos de domínio.

CDSI. *A solidariedade na vida e na mensagem de Jesus Cristo* – ***196***. Jesus faz resplandecer, aos olhos de todos os homens, o nexo entre solidariedade e caridade, iluminando todo o seu significado.

Abertura

A citação da Carta Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*, de João Paulo II, concede ao artigo 196 uma abertura de horizontes, no sentido de ressignificar os conceitos de solidariedade e caridade com a semântica vivaz da justiça. Ecos semelhantes, revestidos de vida e mistério, estão presentes na liberdade, justiça e unidade.

• Arco 4

FT. *Sem um projeto para todos* – **17**. O cuidado do mundo contempla o cuidado com a humanidade. É necessária, pois, a evangélica constituição de um "*nós*" que habite a Casa Comum.

CDSI. *A solidariedade como princípio social e como virtude moral* – ***193***. [A solidariedade] é a *determinação firme e perseverante* de se empenhar pelo *bem comum*; ou seja, pelo bem de todos e de cada um, porque *todos nós* somos verdadeiramente responsáveis *por todos*.

Abertura

O pronome *nós* assume a congregação de homens e mulheres de todo o universo, para a habitação na Casa Comum e com a responsabilidade da partilha solidária do bem comum. O *bem*, em sua concretude, encontra solo fértil na *Casa*. O *comum* é sinal pleno de graça e vida.

• Arco 5

FT. *O descarte mundial* – ***19/20***. Nos cenários do contemporâneo, os objetos de descarte não são apenas alimentos ou bens supérfluos, mas muitas vezes seres humanos. Nas sociedades, surgem várias formas de descarte, como o desemprego e o racismo.

CDSI. *A solidariedade na vida e na mensagem de Jesus Cristo* – ***196***. O próximo não é só um ser humano com os seus direitos e a sua igualdade fundamental em relação a todos os demais; mas torna-se imagem viva de Deus, resgatada pelo sangue de Jesus Cristo e tornado objeto da ação permanente do Espírito Santo.

Abertura

O ser humano – criado à imagem e semelhança do Criador – jamais poderá ser alvo de descartes. Eis aqui a interseção profética do anúncio e da denúncia nas duas fontes.

• Arco 6

FT. *Direitos Humanos não suficientemente universais* – ***22***. As sociedades contemporâneas apresentam contradições que ameaçam a dignidade proclamada nos Direitos Humanos. Um acentuado contraste vem à superfície da História, marcada pela opulência de poucos e pela miséria de muitos.

CDSI. *Solidariedade e crescimento comum dos homens* – ***195***. O princípio da solidariedade implica que os homens do nosso tempo cultivem uma maior consciência do débito que têm para com a sociedade em que estão inseridos.

Abertura

O convite à consciência crítica, urgente para a humanização das sociedades de hoje, desenha fronteiras com vistas à tomada de ações que possam reduzir o débito inscrito em cenários adversos à irrupção da justiça. Nessa inspiração, a ameaça à dignidade humana será minimizada com apurada consciência.

• **Arco 7**

FT. *A ilusão da comunicação* – ***42/43***. Com o avanço das tecnologias, cresce o desaparecimento de distâncias e aumentam os movimentos digitais. Em paralelo aos benefícios para a humanidade, surgem possibilidades obscuras: a ameaça à intimidade do ser, cenários digitais de ódio e destruição, risco de dependência e isolamento e perda progressiva de contato com a realidade concreta.

CDSI. *Significado e valor* – ***192***. A rapidíssima multiplicação das vias e dos meios de comunicação "em tempo real", como são [...] os extraordinários progressos da informática, o crescente volume dos intercâmbios comerciais e das informações estão a testemunhar que [...] é já possível estabelecer relações também entre pessoas muito distantes umas das outras ou desconhecidas.

Abertura

O trecho do compêndio sublinha a trajetória da humanidade em constantes mudanças, geradas principalmente pelas tecnologias que oferecem "novas" experiências, de ordem local e global. Sob uma mirada comparativa, a encíclica chama a atenção para riscos e ameaças responsáveis por uma frágil ilusão de integralidade humana.

Desfecho

A aproximação entre a Carta Encíclica ***Fratelli Tutti*** e o ***Compêndio da Doutrina Social da Igreja***, em breves recortes, possibilitou a elaboração de um panorama investigativo que poderá ser ampliado em estudos posteriores sobre a mobilidade humana. A fraternidade aberta e a amizade social, anunciadas pelo Magistério da Igreja Católica, são imperiosas para o bem-estar pleno, no presente e no futuro.

Miradas, entre doutrina e não doutrina, entre crenças e descrenças. Dr. Álvaro Vasconcelos – caracterizado, metaforicamente, como ícone – é inspiração para gerações cosmopolitas, ao longo de sua trajetória em Portugal e para além do continente europeu. O contexto desenhado neste capítulo apresenta pontos de debate, em contato com as doutrinas e não doutrinas da contemporaneidade. Quiçá a interpretação destas linhas, sob o olhar instigante de Dr. Álvaro, possa abrir notas de inspiração. Notas iluminadas por um ícone, entre a doutrina e a (não)doutrina, entre os limites e os horizontes postos pela História de ontem, hoje e sempre.

Referências Bibliográficas

COMPÊNDIO da Doutrina Social da Igreja. Pontifício Conselho "Justiça e Paz". Tradução Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. São Paulo: Paulinas, 2011.

DECLARAÇÃO Dignitas Infinita: sobre a dignidade humana. Dicastério para a doutrina da fé. Brasília, DF: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – Edições CNBB, 2024.

FRANCISCO – *Carta Encíclica Fratelli tutti: sobre a fraternidade e a amizade social*, 2020. Disponível em https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html

HADJADJ, Fabrice – *Reconhecer o homem no centro: desafio antropológico*. II Encontro Nacional de Leigos. Porto, 24 de janeiro de 2015. Disponível em https://acege.pt/recolocar-o-homem-no-centro-fabrice-hadjad/

Fontes

GIDDENS, Anthony – *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (orgs.) – *Teoria social hoje*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _16

Um Intelectual Público em São Paulo

A Public Intellectual in São Paulo

Pedro Dallari
Universidade de São Paulo
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8171-6101

Resumo

Em sua longa e diversificada trajetória de notável intelectual público, Álvaro Vasconcelos dedicou parte do percurso internacional ao Brasil, mantendo intenso relacionamento com a Universidade de São Paulo (USP), à qual esteve formalmente vinculado em duas oportunidades. Inicialmente, em 2014 e 2015, quando, na condição de professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais (IRI) e sob uma perspectiva humanista, mobilizou a comunidade acadêmica em torno de investigação a respeito da evolução da sociedade internacional e dos mecanismos de governança global e, em um plano mais específico, sobre os desdobramentos da Primavera Árabe no Oriente Médio e no norte da África. Já como catedrático da prestigiosa Cátedra José Bonifácio, em 2023 e 2024, liderou pesquisadores em estudos relacionados à cooperação entre Europa e América Latina, fator que considera essencial para a construção de uma ordem multilateral inclusiva e capaz de enfrentar os grandes desafios do nosso tempo, conferindo primazia aos direitos humanos. Este artigo apresenta a produção que reflete os resultados de seu extenso e qualificado trabalho na USP.

Palavras-chave: Cátedra José Bonifácio; globalização inclusiva; Primavera Árabe; relações entre Europa e América Latina.

Abstract

In his long and diverse career as a notable public intellectual, Álvaro Vasconcelos has dedicated part of his international career to Brazil, maintaining an intense relationship with the University of São Paulo (USP), to which he was formally affiliated on two occasions. Initially, in 2014 and 2015, as a visiting professor at the Institute of International Relations (IRI), he mobilized the academic community around research on the evolution of international society and the mechanisms of global governance, and more specifically, on the developments of the Arab Spring in the Middle East and North Africa. As holder of the prestigious José Bonifácio Chair, in 2023 and 2024, he led researchers in studies related to cooperation between Europe and Latin America, a factor that he considers essential for the construction of an inclusive multilateral order capable of facing the great challenges of our time, giving primacy to human rights. This article presents a reflection on the results of his extensive and excellent work at USP.

Keywords: José Bonifácio Chair; inclusive globalization; Arab Spring; relations between Europe and Latin America.

Em novembro de 2023, na apresentação de Álvaro Vasconcelos como titular da prestigiosa Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), fiquei em dúvida em como qualificá-lo para nossa comunidade acadêmica. Destinada a personalidades de destaque da vida pública ibero-americana, a cátedra já havia abrigado antigos chefes de Governo e de Estado e lideranças sociais e políticas, algumas com relevante trajetória acadêmica. Com sua intensa e diversificada trajetória, Álvaro poderia ser caracterizado por um sem-número de afazeres, atribuições e aptidões. Optei por identificá-lo como *intelectual público*.

No contexto atual, em que algum enquadramento formal é praticamente uma exigência – a pessoa tende a ser vista pela função institucional que exerce ou exerceu –, a qualificação de intelectual público poderia soar insuficiente, ou mesmo inadequada à posição de catedrático. Vieram em meu socorro os ilustres professores da USP Celso Lafer e Renato Janine Ribeiro, realçando justamente essa marca de Álvaro Vasconcelos, e sua relevância[1]. Indiscutivelmente, essa característica distintiva de Álvaro é que o torna especial. Tendo desempenhado muitos papéis, em diferentes ambientes sociais e institucionais, Álvaro valeu-se dessas posições não para construir e sedimentar uma carreira profissional, política ou acadêmica – como é a regra e seria mesmo natural –, mas para apresentar, afirmar e discutir suas ideias, pautadas por uma visão essencialmente humanista, promovendo o debate público com nítido objetivo de efetivação de um engajamento coletivo voltado ao bem comum.

E foi justamente sob tal perspectiva que se deu a vinculação do intelectual público Álvaro Vasconcelos à USP, cujo início antecede em quase dez anos a mais recente condição de catedrático. Sobre esse vínculo versa este breve artigo, em que não se ignora que o início formal, em junho de 2014, foi longamente precedido por uma história de intenso relacionamento de Álvaro com personalidades da vida política e acadêmica brasileira, no Brasil e na Europa. Como ele faz questão de revelar nas frequentes reuniões mantidas com estudantes, professores e pesquisadores da USP, essa interlocução – que envolveu, entre tantas outras, figuras proeminentes como Celso Furtado e Helio Jaguaribe – remonta há muitas décadas, ao seu período de jovem exilado da ditadura salazarista em diferentes cidades europeias.

O primeiro período de permanência de Álvaro na USP se deu de junho de 2014 a junho de 2015, quando ocupou a posição de professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP). Foi uma estadia muito produtiva, em que, por meio da presença em cursos e eventos, e em contato contínuo com a comunidade universitária, concentrou-se no estudo e no debate de dois temas principais associados

[1] Essa caracterização, inclusive com referência aos mencionados professores da USP, está presente em matéria publicada em 24.11.2023 no *Jornal da USP*, que registrou a escolha de Álvaro Vasconcelos como titular da Cátedra José Bonifácio, disponível em https://jornal.usp.br/institucional/alvaro-de--vasconcelos-e-o-novo-titular-da-catedra-jose-bonifacio/ [acesso em 09.07.2024].

a prioridades que havia conferido a seu mandato como diretor, entre 2007 e 2012, do Instituto da União Europeia para Estudos de Segurança (EUISS, na sigla em inglês), agência europeia sediada em Paris: a evolução da sociedade internacional e os consequentes desafios para a governança global e, em um plano mais específico, os desdobramentos da Primavera Árabe. Nesses dois âmbitos temáticos, fiel à sua matriz principiológica, enfatizou a necessidade da prevalência dos direitos humanos e da democracia para um resultado positivo nos processos históricos em curso.

Reproduzindo padrão de toda sua trajetória, materializou a reflexão desse período em duas publicações muito significativas, cada uma delas voltada a um dos objetos enfocados. Sobre a atualidade da sociedade e da governança internacional e seus dilemas – e tendo por referência a posição do Brasil nesse contexto –, organizou a obra coletiva *O Brasil nas Ondas do Mundo*, que veio a ser publicada em 2017, em edição conjunta da Imprensa da Universidade de Coimbra e da Editora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)[2]. Além do artigo "O Brasil em 2030: navegar num mar revolto", que abre a seção do livro dedicada ao exame das "Tendências globais num mundo em transição" (Capítulo I), Álvaro redigiu uma "Nota Introdutória", em que registra a atividade de pesquisa e os eventos daquela sua primeira passagem pela USP que deram origem à obra e seus textos.

O segundo livro resultante desse mesmo período de permanência na USP é *Brasil e Oriente Médio: o poder da sociedade civil*, publicado em 2018 pelo IRI-USP e igualmente organizado pelo próprio Álvaro, desta feita em parceria com a professora Arlene Clemesha, do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP), e com o professor Feliciano de Sá Guimarães, do IRI-USP[3]. Como ressaltei no meu "Prefácio" àquela publicação, ela foi fruto de um conjunto de atividades que se prestou a inaugurar no IRI-USP os estudos mais sistematizados sobre a área geográfica associada ao mundo árabe, identificada no ambiente acadêmico internacional pelo acrônimo MENA – correspondente, em inglês, a *Middle East and North Africa*; Oriente Médio e norte da África,

[2] VASCONCELOS, Álvaro (Org.) – *O Brasil nas Ondas do Mundo*. Coimbra/Campina Grande: Imprensa da Universidade de Coimbra/Editora da Universidade Federal de Campina Grande, 2017. Trata-se de volume da coleção *Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos*, iniciativa do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com coordenação científica de Isabel Maria Freitas Valente (CEIS20-UC) e Iranilson Buriti de Oliveira (UFCG). Disponível em http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/livro-brasil-nas-ondas-do-mundo e em http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/30182 [acesso em 09.07.2024].

[3] VASCONCELOS, Álvaro; CLEMESHA, Arlene; GUIMARÃES, Feliciano de Sá (Orgs.) – *Brasil e Oriente Médio: o poder da sociedade civil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em https://www.iri.usp.br/images/biblioteca/eBook_Brasil_Oriente_Medio_Final.pdf [acesso em 09.07.2024].

em português[4]. Autor do artigo inaugural, "Soft Power: um poder que deve ser utilizado" (Capítulo 1), Álvaro redigiu com Arlene Clemesha o texto de apresentação, "Brasil e Oriente Médio: sociedade civil e diplomacia", que, assim como se deu na introdução à obra anteriormente mencionada, descreve o trabalho de investigação e o conjunto de atividades acadêmicas promovidas na USP que resultaram no livro.

No intervalo entre suas duas permanências na USP, de 2015 a 2023, Álvaro não deixou de dar sequência à interação com seus colegas de São Paulo. Até mesmo em meio à reclusão provocada no início desta década pela pandemia de Covid-19, com a organização frequente de debates virtuais ao vivo (as famosas *lives*, que se disseminaram no período), assegurou a continuidade dessa colaboração, na discussão pública sobre os desafios postos naquele momento para a ordem política internacional. E sua presença na Cidade Universitária de São Paulo também se fez sentir em mais de uma oportunidade. Cabe mencionar sua destacada participação, como expositor, no seminário "O Bicentenário da Independência do Brasil visto do Exterior", organizado pelo IRI-USP e pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) em setembro de 2022, um dos eventos relevantes da programação da USP alusiva à efeméride.

A contribuição de Álvaro naquele seminário, pautada pelo realce à importância e atualidade da herança das ideias liberais afirmadas em Portugal e no Brasil no primeiro quarto do século XIX, teve importante repercussão nos meios acadêmicos. Ainda em setembro, a Agência Fapesp, em matéria jornalística dedicada ao evento, ressaltou no título a abordagem de Álvaro: "Em Portugal, bicentenário da Independência foi ocasião para celebrar o triunfo das ideias liberais"[5]. E já em outubro, com uma breve apresentação minha, seu artigo "O imperativo da comemoração da herança liberal" foi publicado no *Jornal da USP*[6].

A notoriedade de Álvaro e o histórico de seu relacionamento com a USP levaram ao convite do reitor, professor Carlos Gilberto Carlotti Junior, para que assumisse,

[4] A percepção do significativo potencial da contribuição de Álvaro nessa temática emanava de minha participação, a convite dele, então diretor do EUISS, em uma série de eventos realizados ao longo de 2012 na Tunísia, no Egito e na Turquia, que versaram sobre as mudanças políticas e constitucionais em curso naquela parte do mundo e resultaram em livro no qual, abordando a transição brasileira da década de 1980, tive a oportunidade de ser um dos colaboradores: VASCONCELOS, Álvaro; STANG, Gerald (Eds.) – *Constitutional Reform in Times of Transition*. Paris: Arab Reform Initiative, 2014. Disponível em https://www.arab-reform.net/publication/constitutional-reform-in-times-of-transition/ [acesso em 09.07.2024].

[5] "Em Portugal, bicentenário da Independência foi ocasião para celebrar o triunfo das ideias liberais", *Agência Fapesp*, 27.09.2022. Disponível em https://agencia.fapesp.br/em-portugal-bicentenario-da-independencia-foi-ocasiao-para-celebrar-o-triunfo-das-ideias-liberais/39673 [acesso em 09.07.2024].

[6] "O imperativo da comemoração da herança liberal", Álvaro de Vasconcelos, em DALLARI, Pedro – "Álvaro de Vasconcelos na USP: o bicentenário e o futuro da liberdade". *Jornal da USP*, 24.10.2022. Disponível em https://jornal.usp.br/artigos/alvaro-de-vasconcelos-na-usp-o-bicentenario-e-o-futuro-da-liberdade/ [acesso em 09.07.2024].

em 2023, a direção da Cátedra José Bonifácio, tornando-se seu 11.º catedrático. Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba) – núcleo de apoio à pesquisa instituído pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI) e administrativamente vinculado ao IRI-USP –, a cátedra se constitui em programa voltado a incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de estudantes e pesquisadores com lideranças políticas, sociais e culturais do universo ibero-americano, contando, para isso, com apoio financeiro do Banco Santander. Com período de trabalho assinalado para um ano, ocuparam a cátedra, entre outras personalidades, Ricardo Lagos, que presidiu o Chile e foi o primeiro catedrático, indicado em 2013, a escritora brasileira Nélida Piñon, que presidiu a Academia Brasileira de Letras (ABL), em 2015, o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González, em 2016, e a ex-presidente de Costa Rica Laura Chinchilla, em 2018. Álvaro foi antecedido na cátedra pela ex-ministra de Relações Exteriores da Argentina Susana Malcorra, titular escolhida em 2022.

Primeiro catedrático de nacionalidade portuguesa, Álvaro foi empossado em dezembro de 2023, em cerimônia marcante presidida pelo reitor e que contou com a presença do ministro de Negócios Estrangeiros de Portugal, João Gomes Cravinho[7]. Na oportunidade, observando a metodologia adotada para o funcionamento da cátedra, o novo catedrático discorreu sobre o tema de pesquisa por ele escolhido e que nortearia seu período: "Europa e América Latina num contexto de polarização mundial: caminhos e desafios sociais, políticos, econômicos e culturais para uma cooperação necessária". Sem ignorar a dificuldade atual das relações entre essas duas regiões do planeta, sublinhou que elas continuam a ser caracterizadas, no essencial, pela convergência cultural e política – apego à democracia e ao multilateralismo – e por redes integrativas das suas sociedades civis em todas as áreas, designadamente as da atividade artística, científica e universitária. Concluiu sua apresentação manifestando a convicção de que a cooperação entre Europa e América Latina é essencial para a construção de uma ordem multilateral inclusiva, capaz de enfrentar os grandes desafios sociais, da democracia e dos direitos humanos, da desigualdade de rendimentos, do ambiente e da paz[8].

[7] Relato do evento, bem como o apontamento das diretrizes que conduziriam a Cátedra José Bonifácio no período de titularidade de Álvaro Vasconcelos, foram efetuados em matéria do *Jornal da USP* publicada em 15.12.2023, disponível em https://jornal.usp.br/institucional/catedra-jose-bonifacio-empossa-escritor--alvaro-de-vasconcelos-como-novo-catedratico/ [acesso em 09.07.2024]. Registro do início desse período de atividades do novo catedrático na USP está também disponível em https://iri.usp.br/br/2-eventos/geral e https://www.mundolusiada.com.br/cultura/com-autoridades-lusas-catedra-da-usp-empossa-escritor--alvaro-de-vasconcelos-como-novo-catedratico/ [acesso em 09.07.2024].

[8] No programa de 21.02.2024 de minha coluna *Globalização e Cidadania*, veiculada pela *Rádio USP*, comentei essa visão de Álvaro Vasconcelos, assinalando a relevância de seu pensamento. Disponível em https://jornal.usp.br/radio-usp/no-atual-contexto-de-polarizacao-mundial-cooperacao-entre-europa-e--america-latina-e-necessaria/ [acesso em 09.07.2024].

Com fundamento nesse quadro temático e seus elementos configuradores, Álvaro passou a desenvolver, no primeiro semestre de 2024, uma série de atividades na USP, reunindo em torno dele grupo de pesquisa composto por estudantes de pós-graduação, proferindo conferências, patrocinando iniciativas acadêmicas e participando de eventos culturais dentro e fora da universidade, em São Paulo e em outras partes do território brasileiro – com destaque, nesse último plano, para sessões de lançamento e discussão de seus recentes livros de memórias[9] em São Paulo[10] e em Brasília[11]. No rol de iniciativas acadêmicas, cabe destaque para dois eventos internacionais que organizou e dirigiu no IRI-USP. Em março, foi realizado o seminário "50 anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que herança comum? Que futuro?", com apoio de diversas instituições brasileiras e portuguesas, entre elas a Cátedra Jaime Cortesão, da USP, e o Consulado Geral de Portugal em São Paulo[12], evento que teve complementação em curso ministrado no mesmo mês no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo[13]. Já em maio, ocorreu o seminário "*América Latina e Europa: para além das fraturas globais*", que recebeu o apoio institucional da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) e guardou relação direta com o objeto da investigação conduzida por Álvaro à frente da cátedra[14].

No momento que concluo a redação deste breve artigo, em julho de 2024, Álvaro coordena, com auxílio do professor Leonardo Costa, da Universidade Católica Portuguesa, e da professora Cristina Pecequilo, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a elaboração de livro dedicado à divulgação do resultado do trabalho que

[9] *Memórias em Tempo de Amnésia: Uma Campa em África* (vol. I) e *Exílio sem Saudade* (vol. II), Porto: Edições Afrontamento, 2022 e 2023.

[10] Em São Paulo, os eventos corresponderam a uma sessão de lançamento, em março, e, em maio, a curso ministrado por Álvaro no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo, conforme informado em https://www.fflch.usp.br/47830 e https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/atividade/memorias--em-tempo-de-amnesia-exilio-sem-saudade [acesso em 09.07.2024].

[11] Evento realizado em 14.03.2024 na embaixada de Portugal em Brasília está informado em https://www.mundolusiada.com.br/cultura/embaixada-recebe-lancamento-do-livro-de-alvaro-vasconcelos-e--recital-de-piano/ [acesso em 09.07.2024].

[12] Informações sobre o seminário "50 anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que herança comum? Que futuro?" foram registradas em matéria do *Jornal da USP* publicada em 06.03.2024, disponível em https://jornal.usp.br/universidade/seminario-reune-especialistas-para-debater-os-50-anos--da-revolucao-dos-cravos-em-portugal/ [acesso em 09.07.2024]. Também podem ser encontradas em https://www.iri.usp.br/br/eventos/50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal-07-e-08-03-2024 e https://www.iri.usp.br/br/aconteceu/seminario-internacional-50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal [acesso em 09.07.2024].

[13] Informações sobre o curso estão disponíveis em https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/atividade/50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal-que-heranca-comum-que-futuro [acesso em 09.07.2024].

[14] Informações sobre o seminário "*América Latina e Europa: para além das fraturas globais" estão disponíveis em* matéria publicada pelo *Jornal da USP* em 07.05.2024, disponível em https://jornal.usp.br/cultura/relacao-entre-america-latina-e-europa-e-tema-de-seminario-na-usp/ *[acesso em 09.07.2024]. Encontram-se igualmente em* https://www.iri.usp.br/br/eventos/seminario-internacional-america-latina--e-europa-para-alem-das-fraturas-globais-09-05-2024 *[acesso em 09.07.2024].*

vem sendo por ele conduzido na Cátedra José Bonifácio. Versando justamente sobre as relações entre Europa e América Latina e integrada por artigos escritos por ele próprio, por personalidades por ele convidadas e por jovens estudantes de pós-graduação vinculados a seu grupo de pesquisa, a obra se juntará à coleção de volumes coordenados pelos catedráticos anteriores, relativos aos respectivos temas de pesquisa e publicados anualmente pela reputada Editora da Universidade de São Paulo (Edusp). Essa coleção – com acesso gratuito à versão digital de cada livro por meio do site da editora[15] – se constitui em relevante e atualizado repositório de estudos sobre diferentes aspectos da sociedade ibero-americana e, nela, a obra coordenada por Álvaro será mais uma contribuição pautada pela excelência acadêmica[16].

Esse relato, revelador de uma extensa e profícua cooperação de mais de dez anos, por mais impressionante que seja, não se presta, todavia, a demonstrar a profundidade do impacto que a presença de Álvaro Vasconcelos teve, e continua a ter, na USP. A intensidade do intelectual militante, permanentemente engajado no debate público de ideias em torno da conjuntura social e política, mobilizou a comunidade acadêmica de forma muito mais forte do que pode evidenciar uma lista de eventos. Não há quem, tendo convivido com Álvaro na USP, não guarde na memória situações especiais, que, mesmo quando aparentemente prosaicas, deixaram marcas definitivas. Mestre Celso Lafer o define bem: "Álvaro trabalha, e faz trabalhar".

No meu caso – que, na qualidade de diretor, tive a felicidade de abrigá-lo no IRI-USP em seus dois períodos na universidade –, vem sempre a lembrança, que gosto de compartilhar com nossos amigos comuns, de que as tratativas para a vinda de Álvaro à USP em 2014 foram conduzidas por mim em quatro continentes diferentes. Começaram em sondagens na África, em março de 2012, durante os seminários sobre a Primavera Árabe que ele promoveu na Tunísia e no Egito, e na Ásia, em setembro do mesmo ano, em *workshop* realizado em Ancara, no contexto da reforma constitucional turca. Prosseguiram através de diálogos mais objetivos na Europa, em dezembro de 2013, em encontro no Château de Guermantes, na região de Île-de-France, em que voltamos a tratar da transição no mundo árabe e que foi seguido por almoço de trabalho no La Méditerranée, em Paris. E foram concluídas na América do Sul, em uma de suas vindas a São Paulo.

Valeu a pena, pois assim é Álvaro, uma personalidade muito especial.

[15] A coleção de livros da Cátedra José Bonifácio se encontra disponível, com acesso livre, em https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/category/relacoes-internacionais [acesso em 09.07.2024].

[16] Com o título *Europa e América: a convergência necessária* e lançamento previsto para outubro de 2024, o livro está programado como um dos subsídios da USP para o debate público em torno da reunião do G20 agendada para se realizar no Rio de Janeiro no subsequente mês de novembro.

Bibliografia

ALISSON, Elton – Em Portugal, bicentenário da Independência foi ocasião para celebrar o triunfo das ideias liberais. *Agência Fapesp*, 27.09.2022. Disponível em https://agencia.fapesp.br/em-portugal-bicentenario-da-independencia-foi-ocasiao-para-celebrar-o-triunfo-das-ideias--liberais/39673 [acesso em 09.07.2024].

CRUZ, Adriana – Cátedra José Bonifácio empossa escritor Álvaro de Vasconcelos como novo catedrático. *Jornal da USP*, 15.12.2023. Disponível em https://jornal.usp.br/institucional/catedra-jose--bonifacio-empossa-escritor-alvaro-de-vasconcelos-como-novo-catedratico/ [acesso em 09.07.2024].

DALLARI, Pedro – No atual contexto de polarização mundial, cooperação entre Europa e América Latina é necessária. *Jornal da USP*, 21.02.2024. Disponível em https://jornal.usp.br/radio-usp/no-atual-contexto-de-polarizacao-mundial-cooperacao-entre-europa-e-america-latina-e-necessaria/ [acesso em 09.07.2024].

DALLARI, Pedro – Álvaro de Vasconcelos na USP: o bicentenário e o futuro da liberdade. *Jornal da USP*, 24.10.2022. Disponível em https://jornal.usp.br/artigos/alvaro-de-vasconcelos-na--usp-o-bicentenario-e-o-futuro-da-liberdade/ [acesso em 09.07.2024].

SEMINÁRIO reúne especialistas para debater os 50 anos da Revolução dos Cravos em Portugal. *Jornal da USP*, 06.03.2024. Disponível em https://jornal.usp.br/universidade/seminario-reune--especialistas-para-debater-os-50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal/ [acesso em 09.07.2024].

SITNIK, Michel – Álvaro de Vasconcelos é o novo titular da Cátedra José Bonifácio. *Jornal da USP*, 24.11.2023. Disponível em https://jornal.usp.br/institucional/alvaro-de-vasconcelos-e-o--novo-titular-da-catedra-jose-bonifacio/ [acesso em 09.07.2024].

VASCONCELOS, Álvaro (Org.) – *O Brasil nas Ondas do Mundo*. Coimbra/Campina Grande: Imprensa da Universidade de Coimbra/Ed. Universidade Federal de Campina Grande, 2017.

VASCONCELOS, Álvaro – *Memórias em Tempo de Amnésia. Vol. I: Uma Campa em África*. Porto: Edições Afrontamento, 2022.

VASCONCELOS, Álvaro – *Memórias em Tempo de Amnésia. Vol. II: Exílio sem Saudade*. Porto: Edições Afrontamento, 2023.

VASCONCELOS, Álvaro; CLEMESHA, Arlene; GUIMARÃES, Feliciano de Sá (Orgs.) – *Brasil e Oriente Médio: o poder da sociedade civil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2018.

VASCONCELOS, Álvaro; STANG, Gerald (Eds.) – *Constitutional Reform in Times of Transition*. Paris: Arab Reform Initiative, 2014.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _17

Uma Ponte para os Continentes: Álvaro Vasconcelos, registros de seu encontro com o Nordeste do Brasil

A Bridge Between Continents: Álvaro Vasconcelos, a record of his encounter with the Northeast of Brazil

Manoel Severino Moraes de Almeida
Universidade Católica de Pernambuco
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2510-2682

Resumo

O presente ensaio é um registro da visita de Álvaro Vasconcelos ao Brasil, no ano de 2015, em dois momentos: o primeiro, na Universidade de São Paulo – USP; e o segundo, na reunião com os diretores do Instituto Dom Helder Camara, no dia 8 de julho de 2015. Nas duas oportunidades pude compartilhar de seus diagnósticos e projeções. Na reunião do IDHeC, seus comentários sobre a filosofia política global demonstram-se, quase uma década depois, atuais e salutares para o debate da conjuntura. No Recife, revisitou vários lugares e debateu com amigos a realidade brasileira. Trata-se de seu encontro com o Nordeste do Brasil.

Palavras-chave: Álvaro de Vasconcelos; justiça de transição; democracia; extrema direita.

Abstract

This essay is a record of Álvaro Vasconcelos' visit to Brazil in 2015, in two moments: the first, at the University of São Paulo – USP; and the second, a meeting with the directors of the Instituto Dom Helder Camara, on July 8, 2015. On both occasions, I was able to share in his diagnoses and projections. At the IDHeC meeting, his comments on global political philosophy prove, almost a decade later, to be current and useful for analyzing the present situation. In Recife, he revisited several places and discussed the Brazilian reality with friends. This was his encounter with the Northeast of Brazil.

Keywords: Álvaro de Vasconcelos; transitional justice; democracy; right-wing extremism.

Álvaro Vasconcelos é um pensador crítico português que vem unindo os povos através de seu esforço de conhecer a *polis* e seus significados nos diversos continentes. Tornou-se um intelectual orgânico da luta pela democracia e tem se destacado em contribuir com a Escola de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – USP, além de ser Fundador do Fórum Demos – um espaço que congrega intelectuais e pesquisadores de vários países, principalmente do Brasil e de Portugal.

Alegro-me em o ter conhecido no dia 26 de março de 2015, na USP, durante a IX Reunião do Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça de Transição – IDEJUST. O evento foi sediado na Escola de Relações Internacionais pela ocasião do "Primeiro balanço das Comissões da Verdade no Brasil: o seu papel na agenda da justiça de transição", oportunidade que reuniu vários pesquisadores sobre os fenômenos transicionais e representantes das Comissões da Verdade do Brasil.

Para uma melhor compreensão sobre o desenvolvimento das Comissões da Verdade em seus múltiplos formatos, recomendo a leitura do artigo de Cristina Buarque, "Direitos humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil". Neste texto, a autora apresenta o conceito de comissionismo e explica em sua análise que o comissionismo está diretamente relacionado ao processo de engajamento dos defensores de direitos humanos nas Comissões da Verdade no Brasil.

A professora Ruti Teitel em seu artigo "Transitional Justice Genealogy" (A Genealogia da Justiça de Transição)[1], em 2003, rerrelaciona em fases as grandes etapas transicionais no mundo contemporâneo, criando uma teoria que tem se desenvolvido em torno da possibilidade de identificar paralelos nas diversas transições de regimes autoritários para sociedades democráticas.

IX Reunião do IDEJUST na USP.

[1] TEITEL, Ruti – Genealogia da Justiça de Transição. In REÁTEGUI, Félix (Coord.) – *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, pp. 135-170.

Naquela ocasião, participei como membro titular da Comissão da Memória e Verdade Dom Helder Camara de Pernambuco e conheci Álvaro buscando respostas para os temas sobre os quais o encontro se debruçava, na análise das medidas e pesquisas realizadas pelas Comissões da Verdade e sua contribuição para o aperfeiçoamento das instituições e a democracia no Brasil.

No mesmo ano, no dia 8 de julho de 2015, esteve no Recife, visitando vários lugares e monumentos culturais e artísticos, e foi neste dia que levei Álvaro e sua esposa Maria José para conhecer o Instituto Dom Helder – IDHeC. Naquele dia, o casal conheceu o Memorial Dom Helder Camara, e conversou com a diretoria do Instituto sobre política internacional e sobre o Relatório das Tendências Mundiais, brindando a todas e todos com uma análise global dos desafios da conjuntura política que iríamos atravessar nos anos seguintes, e adianto que naquela tarde tivemos uma verdadeira aula sobre o empoderamento da sociedade diante das novas formas de Estado.

Reunião no Espaço Dom José Lamartine – IDHeC[2].

Álvaro relatou os motivos do desgaste dos partidos políticos europeus, em parte, por falta de uma maior participação da sociedade, em grande medida os eleitos ficam distantes das grandes decisões partidárias. Esta crise de legitimidade é suprida pelo avanço do discurso populista que promete ao eleitor um maior empoderamento na política de matriz nacionalista, rompendo com o discurso dos partidos políticos tradicionais na defesa de bandeiras mais globais, como os direitos humanos.

Há, ainda, o perigo da difusão do poder, que representa um mundo policêntrico, em que as grandes empresas disputam a centralidade com o Estado. Nesse mundo policêntrico, instituições privadas passam a assumir um papel importante nas relações internacionais, como as empresas privadas que foram usadas na Guerra do Iraque. No âmbito interno, a privatização da segurança pública representa o mesmo perigo.

[2] Presentes na foto, da direita para a esquerda: Francisco Moraes (de costas ao fundo); Manoel Moraes, Roberto Franca, Edelomar Barbosa, Álvaro Vasconcelos, Normandia Medeiros e, na sequência, embora não apareçam, Elizabeth Barbosa, Christina Ribeiro, Maria José Vasconcelos e Teresa Duere.

Em sua análise política, Álvaro antecipou a chegada das milícias ao poder no Brasil, através do esgotamento da capacidade do centro democrático de reagir ao clima de medo organizado pela extrema direita.

Aos governos, fica a incapacidade de entrega à sociedade, de responder à expectativa dos cidadãos. O chamado déficit dos governos, ou déficit de expectativa. Esta relação é desintegradora diante da difusão de poder, segundo Moisés Naim em *O Fim do Poder.*

O Moisés Naim apresenta no seu livro uma série de observações sobre os limites do poder Estatal e o crescimento do poder privado das empresas e sua atuação diante dos seus interesses e seus *lobbies.*

A outra tendência que Álvaro ressaltou seria uma realidade policêntrica no mundo, diante do fim de uma hegemonia pós-Guerra Fria. Há, no seu ver, um declínio do poder internacional dos EUA e da Europa. Surgem novos protagonismos, como a China e outros países, como o Brasil.

Mesmo com esse crescimento, a força militar dos EUA ainda será sentida por muitas décadas, mas a proposta de uma Organização das Nações Unidas precisa ter a capacidade de incluir mais e promover mais acordos e cooperações. Do contrário, teremos um mundo fragmentado e isso seria um perigo, um verdadeiro desastre no modelo do *soft law*.

Novamente, Álvaro é cirúrgico ao apresentar a Guerra da Síria como o maior desastre humanitário. Infelizmente, neste ponto estamos com um cenário ainda pior, com a Guerra da Ucrânia e o massacre na Faixa de Gaza, que assistimos hoje.

Na época, Álvaro acreditava que haveria a possibilidade de uma reformulação da ONU. Caso isso ainda ocorra, será possível reverter um sistema que ainda vive na realidade do fim da Segunda Guerra Mundial, ou seja, precisamos repensar o Conselho de Segurança da ONU para uma capacidade mais ampla e "*multilateralizar o policentrismo no mundo*", afirmou, buscando a saída da hegemonia dos EUA, ou de qualquer outra resposta centrada em um único país e seus aliados.

A classe média, tanto europeia quanto americana, sente medo do crescimento da classe média da China e dos países emergentes. Esse declínio das classes médias nestes países mais hegemônicos pode fazer crescer grupos de extrema direita, como ocorreu nas últimas eleições para o Parlamento Europeu. Se a China cresce, economicamente, na proporção que tem crescido teremos um avanço de uma nova classe média global, mas que emerge sem uma identidade política definida.

Em grande parte, a nova classe média foi apresentada ao consumo, e o medo a uma perda desse padrão de consumo pode levar estas pessoas aos braços dos discursos populistas e ao poder das redes sociais.

Neste encontro, o tema final abordado por Álvaro foi o tema da migração e o crescimento das identidades políticas, que agregam mais ainda a necessidade de uma expressão plural, como afirma Amartya Sem no seu livro *Identidade e Violência*.

Diante desse surgimento do aumento dos movimentos identitários e da migração, houve o crescimento dos nacionalismos populistas de extrema direita, que negam a possibilidade de diversidade e da migração, apontadas como ameaças.

Na Europa, no fim da Segunda Guerra Mundial, o nacionalismo extremo e as políticas identitárias excludentes, deslegitimaram toda política identitária. Mas com a queda do muro de Berlim, tudo isso foi posto em questão. Naquele momento, sustentava-se dois internacionalismos: o internacionalismo soviético, que deslegitimava o nacionalismo da Europa do Leste; e o internacionalismo da Europa, que deslegitimava o nacionalismo da Europa Ocidental. O fim da União Soviética reavivou o nacionalismo na Europa do Leste. E o internacionalismo da União Europeia deslegitimou o nacionalismo na Europa Ocidental. Além disso, crise da União Europeia reavivou o crescimento do nacionalismo na Europa Ocidental.

Em linhas gerais, Álvaro antecipou os elementos fundamentais do cenário atual. Dez anos depois, as eleições para o parlamento europeu expressaram o aumento exponencial da extrema direita na França, que pode efetivamente chegar ao poder nas próximas eleições francesas, em 2024.

Álvaro, em seu livro *De Trump a Putin: A Guerra contra a Democracia* (2022), reflete sobre as perspectivas históricas da democracia liberal. Destaco uma passagem que ressalta o seu pensar hoje, sobre o que acredita: "[...] continuo, no entanto, a pensar que a democracia liberal, na sua combinação de direito de voto, direitos humanos e Estado de direito, é a única forma de democracia que existe e que só ela é capaz de garantir a justiça social".

Em síntese, o cidadão europeu entende que o indivíduo se sente impotente diante das cúpulas do sistema político europeu. Logo passa a defender um nacionalismo onde ele imagina que terá mais poder de incidência na política que na atual realidade. Essa tendência do esgotamento da entrega dos governos, abrevia a expectativa da sociedade em projetos de longo prazo.

Floresce, nesse cenário, o discurso messiânico e mágico de explicação da realidade. É dessa forma que, em parte, explica-se o crescimento também dos grupos extremistas do Oriente Médio, como o ISIS (movimento sunita), etc. O ISIS é formado em parte pelos ex-membros do Exército de Saddam Hussein, e parte do armamento que foi capturado das tropas americanas. E, entre outras iniciativas, parte do seu contingente foi atuar na Guerra da Síria.

Conclusão

O pensamento de Álvaro Vasconcelos tem semeado, ao longo dos anos, seu ideário de justiça e paz, repleto de valores e do esperançar, para citar Paulo Freire. Trabalhar

com a utopia, faz de seu fazer de escritor um deleite para o leitor que visa construir seus próprios caminhos diante dos desafios da política hoje.

Dono de uma linguagem objetiva e envolvente, seus textos e lições contribuem para entendermos melhor a filosofia política e os fatos do contemporâneo, sem perder de vista direito à memória e à verdade como uma construção social e política.

Foi dessa busca pelo direito à memória e à verdade que nos aproximamos. Álvaro, querendo entender a contribuição das Comissões da Verdade no Brasil, encontrou algo ainda maior: a possibilidade de contribuir com as aproximações de nossos dilemas mais estruturais – a desigualdade social e política.

Revisitando as minhas anotações de dez anos atrás, fiquei impressionado como suas análises, naquela tarde, diante da pequena reunião no Espaço Dom José Lamartine, foram extremamente enriquecedoras. Registrei neste ensaio, alguns de seus diagnósticos, que foram precisos e necessários para resistirmos aos fascismos dos anos seguintes.

Não seria exagero dizer que construímos, através desses encontros, uma troca de pensamentos que tem ajudado a trilharmos iniciativas que vão além das instituições que integramos. Na pandemia, o Fórum Demos ajudou em sermos mais próximos aos dilemas que atravessamos, bem como, na resistência democrática que une continentes e os povos, em um direito internacional multilateral.

Sou grato hoje em poder registrar estes encontros, repletos de uma solidariedade que se encontra nos revolucionários, nas trincheiras da liberdade em busca do ideário sempre eterno de que outro mundo é possível.

Referências bibliográficas

HOLLANDA, Cristina Buarque de – Direitos humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33:96 (2018), pp. 1-18. DOI: 10.17666/339610/2018.

HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro – Panorama das comissões da verdade no Brasil: uma reflexão sobre novos sentidos de legitimidade e representação democrática. *Revista de Sociologia e Política*, 27:70 (2019), pp. 1-21. DOI: 10.1590/1678-987319277006.

NAIM, Moisés – *O fim do poder: como os novos e múltiplos poderes estão mudando o mundo e abalando os modelos tradicionais na política, nos negócios, nas igrejas e na mídia*. São Paulo: LeYa, 2019.

SEM, Amartya – *Identidade e violência: a ilusão do destino*. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2015.

TEITEL, Ruti – Genealogia da Justiça de Transição. In REÁTEGUI, Félix (Coord.) – *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, pp. 135-170.

VASCONCELOS, Álvaro – *De Trump a Putin. A Guerra Contra a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento, 2022.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _18

Álvaro Vasconcelos: Amizade Antiga

Álvaro Vasconcelos: An Old Friendship

Guilherme d'Oliveira Martins
Centro Nacional de Cultura
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7807-0269

Resumo

A democracia é um sistema de valores centrado no respeito pela dignidade humana – com todas as suas consequências. Os tempos evoluíram, o otimismo de Samuel Huntington, ao dizer que a terceira vaga das democracias se iniciou com a Revolução portuguesa de 1974, voltou a desvanecer-se nos últimos anos com a redução do número de Estados democráticos, mas a determinação dos defensores dos direitos humanos não perdeu entusiasmo. Daí a necessidade de mobilizarmos novas vontades.

Palavras-chave: democracia; direitos humanos; amizade.

Abstract

Democracy is a system of values centred on respect for human dignity – with all its consequences. Times have moved on, and the optimism of Samuel Huntington's optimism that the third wave of democracies began with the Portuguese 1974, has faded again in recent years with the reduction in the number of democratic states. number of democratic states, but the determination of human rights defenders has not lost its enthusiasm. human rights defenders has not lost enthusiasm. Hence the need to mobilise new wills

Keywords: democracy; human rights; frie.

Conheci Álvaro Vasconcelos como homem de causas, com uma coerência inabalável. E assim nos tornámos amigos. Escolho a palavra inabalável propositadamente, uma vez que nos encontrámos em múltiplas situações, e em todas elas havia um denominador comum: a defesa dos direitos humanos fundamentais. E a coerência tem a ver com o facto de, em circunstâncias históricas diferentes, haver uma mesma linha de ação – a defesa do Estado de Direito, a necessidade de salvaguardar o pluralismo e a liberdade de pensamento, únicos modos de criar uma sociedade baseada no humanismo universalista. Não julgo enganar-me ao lembrar que nos conhecemos em novembro de 1975 e nunca mais deixámos de nos encontrar.

Ainda há dias recordava nos anos 90, em São Paulo, no Brasil, a realização do primeiro Forum Euro-Latino-Americano. Foi um tempo de questões essenciais. As Comunidades Europeias, por um lado, e o Mercosul, por outro, além da compreensão da solidariedade atlântica, aproximavam-nos no que designámos como Integração Aberta. E o que estava em causa não eram ideias formais, mas o necessário alargamento da democracia política, económica, social e cultural. A concretização do Plano Real, lançado por Fernando Henrique Cardoso, e a afirmação internacional do primado da lei e da legitimidade democrática no mundo representavam condições concretas para articular a paz, a justiça, a liberdade e o desenvolvimento. E vêm à memória mil lembranças: conferências, encontros, debates. Logo após a Queda do Muro de Berlim, a experiência portuguesa serviu de exemplo para as jovens democracias que despontavam.

Estivemos juntos em Praga para defender os direitos humanos e as instituições democráticas, pois havia que encontrar boas práticas e métodos de respeito e tolerância. E Álvaro sempre soube ligar os princípios à vida do dia a dia. A democracia não pressupõe abstrações, mas atos concretos suscetíveis de se traduzirem em consequências positivas.

A democracia é um sistema de valores centrado no respeito pela dignidade humana – com todas as suas consequências. Os tempos evoluíram, o otimismo de Samuel Huntington, ao dizer que a terceira vaga das democracias se iniciou com a Revolução portuguesa de 1974, voltou a desvanecer-se nos últimos anos com a redução do número de Estados democráticos, mas a determinação dos defensores dos direitos humanos não perdeu entusiasmo. Daí a necessidade de mobilizarmos novas vontades.

O Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) e as Conferências de Lisboa constituíram casos exemplares de civismo democrático, animados por Álvaro Vasconcelos. E hoje todo esse manancial de ideias está disponível para que os estudiosos e os defensores de uma cultura de paz possam continuar a alimentar as suas causas com o rigor dos debates, das reflexões e dos acontecimentos. De facto, para os militantes dos direitos humanos e dos direitos dos povos soberanos, a memória deve ser preservada pela reflexão, pelo estudo, pelo diálogo, pela troca de ideias e, sobretudo, pela consideração do respeito mútuo e da igual consideração por todos. De facto, a democracia só se fortalece através da memória, não como ilusão, mas como vivência dos valores éticos da liberdade e da responsabilidade.

Sem ressentimentos nem a invocação de culpas pretéritas em que não participámos, do que se trata é de garantir nos dias de hoje a dignidade de todos. Como disse o nosso saudoso amigo Eduardo Lourenço, não somos nem melhores nem piores do que

outros, necessitando de compreender quem somos e de tirar o melhor partido de quem somos e da necessidade de sermos melhores. Com grande coragem, as memórias de Álvaro Vasconcelos trazem-nos apelos concretos sobre a necessidade de construirmos uma sociedade respeitadora dos direitos fundamentais, aqui e agora. Temos de ser rigorosos quanto ao passado e os seus erros, mas devemos tirar consequências hoje sobre não poder repetir-se a indiferença, a cumplicidade ou a hipocrisia em relação à democracia e ao Estado de Direito. Todos os seres humanos nascem e devem viver livres e iguais em dignidade de direitos.

O rigor histórico obriga-nos a não iludirmos a verdade dos acontecimentos pretéritos e das injustiças cometidas, do mesmo modo que o fundamental está na exigência de lançarmos as bases de uma sociedade em que o desenvolvimento humano garanta o equilíbrio entre a livre iniciativa, a solidariedade humana, a sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural, a cooperação e o respeito mútuo.

E lembro o que dissemos, no âmbito do Forum Euro-Latino-Americano, de boa memória: "Os projetos de integração que até hoje se afirmaram são os que correspondem ao conceito de integração aberta, tal como definido nos trabalhos do Forum. Assentam em sociedades plurais, defendem os valores da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência, da participação dos cidadãos, do associativismo e da soberania partilhada, projetando e provendo estes valores nas suas relações externas". A democracia, no sentido da paz de Kant, necessita do multilateralismo e do multirregionalismo. E este combate pacífico prossegue, continuando todos nós a contar com o entusiasmo, o empenho, as ideias e a determinação inabalável do nosso amigo Álvaro Vasconcelos.

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _19

De Antigua ao presente

From Antigua to present day

Renato Janine Ribeiro
Universidade de São Paulo
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2974-0742

Resumo
Celebrando os oitenta anos de Álvaro Vasconcelos, o texto aborda o longo e profícuo caminho que percorremos, desde que nos conhecemos na Guatemala, até aos dias de hoje. Um percurso repleto de salutares encontros e instigantes reflexões sobre o mundo.
Palavras-chave: Liberdade; Democracia; Amizade.

Abstract
In celebration of Álvaro Vasconcelos' 80th birthday, the text addresses the long and fruitful path we have traveled since we met in Guatemala until the present day. A journey full of wholesome encounters and thought-provoking reflections on the world.
Keywords: Freedom; Democracy; Friendship.

Conheci Álvaro Vasconcelos, que se tornaria um grande e querido amigo, em Antigua, na Guatemala, onde estivemos para um encontro ibero-americano. Eu estava lá, convidado por meu amigo Sergio Rouanet, que tinha sido ministro da Cultura do Brasil, para o simpósio, que tinha por foco a cultura em nossa parte do mundo. Lembro que, quando Sergio mencionou "Antigua", pensei que fosse a ilha caribenha – não, era uma bela cidade histórica, toda quadriculada, ilustração perfeita da distinção que Sergio Buarque de Hollanda estabeleceu entre a urbanização portuguesa e a espanhola nas Américas; aquela, seguindo os traços naturais de rios e colinas, semeando, portanto, e esta, impondo a ordem de paralelas e perpendiculares à natureza, ladrilhando assim o mapa urbano. Foi também a primeira vez que vi uma piscina aquecida, no hotel em que ficamos.

Para identificar o ano, lembrei que pouco tempo após nosso encontro, o presidente da Guatemala, que se chamava Jorge Serrano Elías, deu um golpe de Estado; foi,

portanto, em 1993. Mas os ventos estavam contrários a golpes, a maré democrática crescia na América Latina, Collor fora afastado no ano anterior, outros também perderiam o cargo; o Estado democrático de Direito crescia. O presidente Serrano assim fracassou em seu intento, e a Guatemala voltou à democracia, que era e continua sendo um desafio forte para a América Latina, da qual podemos dizer o que afirmava Porfirio Díaz de seu país, "pobre México, tão longe de Deus, tão perto dos Estados Unidos", proximidade essa que deu ocasião a inúmeras ditaduras cúmplices dos negócios norte-americanos.

Álvaro, desde os primeiros contatos, se mostrou quem ele é: uma pessoa de simpatia irradiante. Puxava e puxa conversa, levanta questões, se interessa por suas opiniões e sua vida, logo trata os amigos de *tu*. No Brasil, como nem todos os portugueses sabem, embora haja regiões em que o tu funciona – os dois estados mais ao Sul, a cidade paulista de Santos, a zona norte da cidade do Rio de Janeiro, vários estados do Norte e Nordeste – a principal forma de tratamento afetuosa e próxima é o *você*, que em Portugal dá sinais de rudeza; nossos irmãos europeus distinguem meticulosamente a segunda pessoa, que para eles é o tradicional tu, e a terceira, para a qual deportam aqueles que não lhes são próximos, com um leque enorme de variações, indo desde a reiteração amistosa e afetuosa do nome próprio ("o Álvaro quer?", "o Renato virá?") até inúmeras titulações, das quais a mais antiga e hoje em declínio é o famoso, hierárquico e para nós algo estranho "o senhor doutor".

Muitos portugueses parecem acreditar que nosso uso do você expressa um formalismo; na verdade, formal, para a maior parte da população brasileira, aquela maioria que usa você, é o tu: Mário de Andrade e Manuel Bandeira, um século atrás, assim começaram a trocar cartas usando o tu, mas quando se sentiram mais íntimos, mais confortáveis um com o outro, largaram o que para eles (e para a maioria de nós) é uma expressão literária, escrita, formal (a reverberar o "estas mal traçadas linhas") e passaram ao você. Mas, na troca entre portugueses e brasileiros, a igualdade como a sentimos deste lado do Atlântico está em eles usarem o tu e nós, o você. Álvaro, como disse, não se prende aos estereótipos e logo dá tu aos amigos, não importando a forma com que lhe retribuamos; somos tão informais quanto ele, por isso usamos o você.

Pois não é que, perto de Antigua, ele descobriu que havia uma feira de artesanato indígena, convidou-me a ir com ele, mais uma amiga sua, portuguesa; esta se atrasou tanto que, para não perdermos a feira, que tinha hora de fechar, fomos só nós dois. (Soube que ela ainda hoje se queixa, brincalhona, de não a termos esperado). Lembro cores: a predominância de azul, verde, algum vermelho ou laranja. Lembro tecidos: desde panos até bonecos. Acredito lembrar também uma marca registrada da Guatemala, que são aqueles bonequinhos minúsculos que vêm numa caixinha e que servem, dizem eles, para nos dar sonhos bons. Não sei o que comprei por lá, mas lembro que

tivemos uma ótima conversa, que iniciou esta nossa já longa amizade, que vence as distâncias no tempo e no espaço.

Uns anos depois, com a esposa, que infelizmente depois faleceu, e as filhas, esteve aqui em São Paulo; nós nos vimos no Museu de Arte, o MASP, e continuamos a amizade. De lá para cá, escrevi na revista que ele criou, *O mundo em português*, um título que é um achado (Álvaro brinca comigo, porque nas atividades que fazemos juntos, eu peço títulos que chamem a atenção; ele afirma que eu os quero *sexy*; pois vejam, o primeiro título *sexy*, quem o deu foi Álvaro – um título que fala tanto de nossa língua, quanto do papel de nossos povos no mundo – o mundo, como é para nós, nós o que queremos para o mundo). Um resultado feliz, para mim, desta colaboração foi que, quando pedi a cidadania portuguesa, com base em meu avô, que nasceu no Porto em 1874 e migrou para cá bem moço, os artigos que lá publiquei, e os encontros a que ele me convidou, serviram para comprovar meus laços com Portugal. Por sinal, na família diziam que vovô era da Extremadura; só quando obtive sua certidão de nascimento, soube que era tripeiro.

Álvaro tem um dom talvez único para juntar pessoas em discussões profícuas. Perdi a conta de quantos congressos ou, mais vezes até, encontros informais eu frequentei a seu convite, dos dois lados do oceano. Há poucos meses, em setembro de 2023, por ocasião de uma viagem minha a Portugal, de férias, em que ele me hospedou no Porto e em Lisboa, assim fui direto do aeroporto para a aldeia de Curia, onde passamos dois dias conversando, modestos que somos, sobre o mundo, com um grupo extraordinário – alguns deles velhos amigos do Álvaro ou meus, outros, pessoas que ele identificou, expressando novas preocupações e novos ideais. Ele consegue formular as perguntas adequadas, fazer circular a fala, ir direto ao ponto – e fazer com que todos nós também sigamos direto ao ponto, o que é uma façanha, já que todos nós somamos o gosto de falar à falta de objetividade, aos desvios, delongas, narizes de cera; e mais que isso, ele procura, ainda que tenhamos tão pouco poder, apenas o da palavra, ver em que ações podemos desembocar.

Este é um dos pontos em que convergimos: eu e ele somos amantes da palavra, da reflexão, da democracia, que inclui o respeito e até o cultivo das divergências, mas queremos que a carne se torne verbo, que a parolagem ceda à necessidade de agir, que das análises resultem atos. Meu pai me deu, na minha adolescência, um cinto que tinha escritas as palavras *Acta non verba*; é um pouco isso: ou melhor, palavras sim, mas que resultem em atos. Muitas vezes, há que confessar, palavras dispensam do imperativo ético de agir, servem como álibis; hoje, quando tanto se discutem nomes e classificações, é preciso que estes sirvam para unir os democratas, não para criar dissensões. Esta capacidade de articular as pessoas, de juntar seus ânimos, de orientar suas inquietações para ações emancipadoras, é mais um traço que admiro no Álvaro.

Para uma conclusão provisória, pois temos longos anos pela frente, vamos a suas memórias. Álvaro sempre diz que não é governado por essa palavra de que tanto se orgulham os lusófonos e os lusofalantes, que é *saudade*. Cresceu em Moçambique, de onde tem ótimas lembranças, mas não se deixa mandar pela nostalgia de um tempo passado. Suas memórias começam com um quadro de Moçambique e da África do Sul, para onde seguiu a fim de fazer a universidade, que é rico e chocante. Em particular me impactou ler as histórias dos trabalhadores, a quem seus patrões mandavam ir às delegacias (em Portugal, *esquadras*) com bilhetes nos quais se pedia que os policiais espancassem os próprios portadores da mensagem. Tudo isso, Álvaro relata com indignação, mas sem abusar, desnecessariamente, de adjetivos e advérbios, o que torna sua escrita mais forte do que se recorresse aos truques fáceis da retórica militante.

Esse episódio permite ilustrar a grande convicção democrática do Álvaro, que se expande constantemente, como é próprio da democracia. Este não é apenas um regime caracterizado por tais e quais instituições, mas tem dentro de si um princípio que a faz contagiar os mais diversos campos das relações humanas. Assistimos à contaminação democrática das relações de trabalho, hoje ameaçadas pelo neoliberalismo, das relações amorosas, expressas na igualdade de gênero e nos direitos de crianças e adolescentes, e necessitamos também democratizar a vida na empresa. Álvaro é particularmente atento às mensagens de inclusão, que têm sido o grande tema dos últimos anos.

Estou à espera do terceiro livro das memórias, que se anuncia também fascinante!

Álvaro, finalmente, celebro teus oitenta anos com os versos de Manuel Bandeira, postos em música por Heitor Villa-Lobos:

Saudamos o grande dia
Que tu hoje comemoras
Seja a casa onde moras
A morada da alegria
O refúgio da ventura
Feliz aniversário! [1]

[1] O leitor poderá sorrir: Manuel Bandeira, que se sentiu livre ao aposentar o *tu*, aqui o emprega, anos depois de suas cartas a Mário de Andrade. Mas tudo isso faz parte da literatura, que, como poucas atividades, tão bem expressa a ambiguidade das coisas humanas.

Nota de Encerramento

L'identité européenne ne saurait se forger que par la certitude d'un bien commun européen, car on sesent appartenir à ce qui grandit et non à ce qui diminue

Chantal Millon-Delsol

DEBATER A EUROPA
Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.
N.28 – 2024 – Anual
ISSN 1647-6336
Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa
DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_28 _20

A UE e as outras Europas[1]

The EU and Other Europes

Teresa de Sousa
Jornalista do *Público*

Bem-vindo, Presidente Zelensky

Para a generalidade dos europeus, a União Europeia é vista de forma positiva. Nos países mais ricos ou nos mais pobres. A Norte e a Sul, a Leste como a Ocidente. Continua a ser esta a sua grande força. Estas eleições europeias não são, no entanto, iguais a todas as outras. A Europa atravessa uma crise existencial profunda, porventura a mais séria desde a sua fundação. A razão, todos nós a conhecemos: uma guerra de grandes dimensões no continente europeu, pela primeira vez desde a II Guerra. Poder-se-á argumentar que houve uma guerra trágica nos Balcãs na última década do século XX com a desagregação da Jugoslávia. Mas essa guerra foi uma "guerra civil" que nunca ameaçou a segurança europeia. Assistimos posteriormente a sucessivas agressões militares da Rússia de Putin a alguns Estados independentes que emergiram da implosão da União Soviética. Na Geórgia, em 2008, ou na própria Ucrânia, com a anexação da Crimeia e a intervenção no Donbass, em 2014. Foi, precisamente, porque Paris e Berlim não quiseram ver a verdadeira natureza do regime russo que hoje estamos confrontados com a guerra na Ucrânia. Já toda a gente reconheceu isso mesmo, incluindo as duas capitais. Foi um erro que convém não repetir.

Esta guerra é diferente. É a invasão de um país soberano com o propósito de dominá-lo e de lhe impor um regime pró-russo. Envolve centenas de milhares de soldados russos. Implica a transformação da Rússia numa economia de guerra, preparada para combater na Ucrânia ou para além da Ucrânia. Na Europa, já ninguém tem dúvidas sobre a natureza e as intenções do novo imperialismo russo e da ameaça que representa para a segurança europeia.

[1] As reflexões apresentadas neste artigo foram feitas durante o 1.º semestre de 2024.

São estas as condições em que vamos votar para o Parlamento Europeu. Absolutamente excecionais. Com um impacte enorme na forma como a União olha para si própria, para o mundo que a rodeia. A União Europeia deixou de poder ser um "projeto de paz e de prosperidade" rodeado por um mundo em turbulência, cada vez mais perigoso. Está obrigada a alterar as suas prioridades. A defesa e o rearmamento subiram para o primeiro lugar na sua agenda política.

É uma transformação tão radical, caro leitor, cara leitora, que não tem um caminho fácil. Como fazer convergir os interesses de 27 países com histórias e experiências diferentes para uma estratégia de sobrevivência e de afirmação internacional comum? É um enorme desafio.

As visitas de Zelensky

No dia 28 de maio de 2024, o Presidente Zelensky viaja de Bruxelas para Lisboa. Concretiza-se finalmente uma visita que as autoridades portuguesas, e creio que a grande maioria de nós, desejava. É um sinal de que os portugueses continuam ao lado dos ucranianos na sua luta heroica pela liberdade e pela soberania. Zelensky esteve em Madrid no dia anterior. Nas duas primeiras capitais europeias recebeu uma receção calorosa e, mais importante ainda, a promessa do aumento do apoio militar – 1200 milhões em Espanha, quase mil milhões em Bruxelas.

Os arsenais esgotam-se

O que quero dizer é que, dois anos depois, uma das principais apostas de Vladimir Putin – a fadiga ocidental da guerra – não aconteceu. Há, infelizmente, o outro lado da moeda. A Europa não estava preparada para uma guerra nas suas fronteiras nem, muito menos, para apoiar militarmente a Ucrânia. Os arsenais esgotam-se. As hesitações persistem. A produção industrial de armamento não acompanha as necessidades da guerra. A Ucrânia está a viver um dos piores momentos do seu combate. O cenário de uma derrota voltou a estar sobre a mesa. Seria uma catástrofe para os ucranianos e significaria uma ameaça direta a países que são membros da NATO e da União Europeia.

O que vimos em Madrid e em Bruxelas foi, de algum modo, a consciência aguda deste risco e um esforço para aumentar o apoio militar. Deverá acontecer o mesmo em Lisboa. Mas parte desse apoio não é imediato, mesmo que tente colmatar as necessidades mais urgentes da Ucrânia para enfrentar uma possível ofensiva russa no verão – sistemas de defesa antiaérea, mísseis de longo alcance, munições, mais carros de combate, ou F-16 que tardam em chegar.

Mesmo assim, mantêm-se hesitações dificilmente compreensíveis entre os aliados da Ucrânia, que os ucranianos pagam sempre muito caro. Já devíamos ter aprendido alguma coisa com isso.

Agora, a questão é saber se as tropas ucranianas podem atingir alvos militares no território russo com armas fornecidas pelo Ocidente. Vários países já disseram que sim. O secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg, já disse publicamente e sem meias-palavras que não o permitir é um absurdo: é condenar a Ucrânia a combater com um braço amarrado atrás das costas. Basta lembrar que a distância entre Kharkiv e a fronteira russa é de meia dúzia de quilómetros, o que quer dizer que a Rússia pode bombardear à vontade a cidade – como fez nas últimas três semanas de maio com consequências trágicas – a partir do seu território sem que os ucranianos possam ripostar. O debate sobre a mesma questão ainda divide a Administração Biden. Antony Blinken é a favor, mas outros hesitam. A Alemanha já disse que não permite. Olaf Scholz tem sido exímio em hesitações. Os países do Leste e do Centro da União e os nórdicos não têm dúvidas. Estão na linha da frente da ameaça russa. A Espanha ainda não clarificou a sua posição. O Governo belga disse agora igualmente a Zelensky que não autoriza. Vamos ver qual é a decisão do Governo português.

O medo é mau conselheiro

O que os paralisa? Como quase sempre, o medo de uma escalada que leve ao confronto direto entre a NATO e a Rússia. Putin sabe alimentar este medo com sucessivas provocações. Só nos últimos tempos, ordenou a realização de exercícios militares com armas nucleares táticas junto da fronteira da Ucrânia. Não as vai utilizar porque os EUA já disseram qual seria a resposta: uma ofensiva convencional avassaladora. O Ministério da Defesa russo colocou no seu *site* um mapa com a alteração unilateral das fronteiras marítimas no Mar Báltico, ameaçando diretamente a Polónia, a Finlândia e a Estónia. O mapa desapareceu. A provocação estava feita. A Suécia acaba de reforçar a defesa da ilha de Gotland, que ocupa uma posição estratégica para a segurança do Báltico.

Um novo quadro político

A União Europeia aproxima-se de um momento decisivo para o seu futuro. As eleições europeias vão dar-nos um quadro das condições políticas em que algumas decisões cruciais podem vir a ser tomadas. Daí a sua importância.

Que decisões são essas? Precisamente aquelas que costumam ser mais difíceis de tomar. Enunciar objetivos é fácil. Definir os meios necessários costuma ser muito mais difícil. Entre 26 e 28 de maio de 2024, Emmanuel Macron realizou uma visita de Estado à Alemanha, a convite do Presidente alemão Frank-Walter Steinmeier. A última foi há 24 anos. O que não quer dizer que os Presidentes franceses e os chanceleres alemães não se visitem constantemente. Não há dois países na União

com relações políticas e institucionais tão fortes. A visita foi coreografada para transmitir uma mensagem: o eixo Paris-Berlim pretende continuar a ser o "motor" da integração europeia. Os momentos simbólicos não faltaram. Macron discursou num festival da juventude que decorria em Dresden, na metade Leste, a cidade que a aviação aliada reduziu a escombros no final da II Guerra, para obrigar o regime nazi à rendição. Foi muito bem acolhido. Falou da atração pelo autoritarismo que se sente por toda a Europa e do enorme perigo que representa para as democracias europeias. Em Berlim, na companhia de Steinmeier, visitou o Museu do Holocausto.

Por fim, reuniu-se com Olaf Scholz para tratar da agenda política. Em Dresden, o Presidente francês disse ao que vinha. A Europa não irá longe se não duplicar o seu orçamento ou se recusar as formas mais expeditas de financiar o seu rearmamento, incluindo a emissão de dívida conjunta. Só muito dificilmente o chanceler alemão estará de acordo.

Os dois líderes assinaram um artigo de opinião que li no *Financial Times* sobre a urgência de robustecer a competitividade da economia europeia, que perde terreno para as economias americana e chinesa. O texto reconhece que a Europa "é mortal", como alertou Macron no seu segundo discurso na Sorbonne, no dia 25 de abril passado. O texto defende o alargamento do Mercado Único a novas áreas para potenciar o crescimento económico. Põe a tónica na inovação científica e tecnológica, crucial para a competitividade, mas onde a Europa está a perder terreno não só para os EUA, mas para a China. Enuncia as duas prioridades europeias mais relevantes: a transição ecológica e a transição digital. O diagnóstico está certo. Faltam os instrumentos. Falta, em primeiro lugar, o financiamento.

Macron vê uma estratégia muito próxima da de Biden: investimentos públicos gigantescos em setores fundamentais. Scholz resiste a quaisquer decisões que impliquem mais transferências para o Orçamento comunitário ou mais endividamento europeu.

Para se defender – sobretudo, para se defender sem contar com a proteção americana –, a União precisa de gerar mais riqueza e de encontrar outra forma de o fazer. Tem de definir um novo consenso estratégico sobre o seu funcionamento e sobre o seu papel no mundo. Corre contra o tempo. Os anos mais difíceis serão os de transição entre o modelo que tem vindo a construir desde a sua fundação e aquele de que precisa para enfrentar uma outra era.

Macron tem razão

O Presidente francês provocou uma enorme polémica quando decidiu fazer uma pergunta simples: os aliados admitem a hipótese de enviar tropas para a Ucrânia? A sua pergunta poderia colocar-se de outra maneira: até onde estão os líderes europeus dispostos a ir para impedir que Vladimir Putin vença a guerra na Ucrânia?

Posta assim, a pergunta ganha todo o sentido. É verdade que, até agora, os membros da NATO e da União Europeia que apoiam a Ucrânia sempre disseram que não entrariam diretamente no conflito. Como é verdade que o seu apoio militar teve sempre como preocupação impedir uma "escalada" na guerra. Cada novo sistema de armas a enviar para Kiev foi precedido por longos debates – os tanques, os aviões, os mísseis de longo alcance. Ao longo de dois anos, a Ucrânia pôde resistir, sem poder atacar alvos russos fora do território ucraniano.

O que há de novo? Uma situação de impasse no campo de batalha e um tremendo desequilíbrio, não apenas de tropas, mas também de meios de combate. A Rússia teve tempo para se rearmar, corrigir a sua fracassada estratégia militar inicial, abastecer os seus arsenais com armamento vindo do Irão e da Coreia do Norte. Putin passou a controlar a narrativa da guerra. Atirou contra os ucranianos, civis e militares, tudo o que tinha. Numa altura em que o Congresso norte-americano, através da minoria fiel ao culto de Donald Trump, bloqueia a ajuda militar e financeira à Ucrânia e em que a Europa se confronta com a sua incapacidade para fornecer munições e outro material fundamental para a sua defesa, quando os F-16 continuam a não chegar, quando Berlim continua a negar o envio de mísseis de longo alcance, seguindo a lógica de sempre: enquanto os EUA não decidirem enviar, nós não enviamos.

O clima que dominou a Conferência de Segurança de Munique refletiu a situação no terreno. Entre o pânico e a urgência, as elites políticas ocidentais revelaram uma óbvia falta de estratégica para enfrentar esta nova fase da guerra. As vitórias (pequenas) da Rússia no terreno, o assassínio de Alexei Navalny, a impotência europeia para produzir ou adquirir mais armamento, o pesadelo do regresso de Trump à Casa Branca e o medo de uma vitória de Putin criam um ambiente de relativo desânimo.

É neste quadro e nesta sequência de acontecimentos que devemos compreender as razões pelas quais Emmanuel Macron convocou para o Eliseu, no dia 26 de fevereiro de 2024, uma reunião com os líderes europeus e outros aliados da NATO. É face à realidade da guerra, neste momento, que a sua pergunta sobre o envio de tropas para a Ucrânia deve ser compreendida.

Numa entrevista ao *Monde*, o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Stéphane Séjourné, justificou o debate lançado pelo Presidente: "Não queremos encontrar-nos de novo numa situação análoga à de setembro de 1938 [Acordos de Munique]. Para compreender a nossa lógica, é preciso ter consciência da situação. Vivemos provavelmente um momento de viragem. O risco de uma vitória russa teria um custo exorbitante."

A reação da maioria dos aliados do lado ocidental foi a que se esperava. Nem pensar. Os países do Centro e do Leste, que estão na linha da frente, foram muito menos taxativos. Provavelmente, Macron pretendia que o debate ficasse só entre eles.

Esqueceu-se de que estariam presentes dois "amigos" de Vladimir Putin. Coube a um deles, o primeiro-ministro eslovaco Robert Fico, boicotar as suas intenções, ao anunciar, logo que chegou a Paris, que a questão do envio de tropas estaria em cima da mesa.

Choveram as críticas sobre o Presidente francês. Algumas bastante agressivas, como as que vieram de Berlim. O chanceler aproveitou a oportunidade para "se distanciar de Macron publicamente", escreve o *site* da Eurointelligence. "Reiterou as suas linhas vermelhas de uma forma que não pode vir a redesenhá-las, mesmo que as circunstâncias mudem". Provocou consternação em Londres e em Paris, quando disse que os mísseis de longo alcance, que já terão enviado, exigem a presença de tropas dos dois países para os operar.

Encontraram-se imensas explicações para esta fuga para a frente do Presidente francês. Algumas podem ser pertinentes. Macron a ser Macron, tentando recuperar a liderança no apoio à Ucrânia, que tem estado mais em Berlim. Veio à baila o historial de posições do Presidente francês, desde ter declarado a NATO em "morte cerebral", em 2019, até ao início da invasão, quando dizia que não se devia "humilhar Putin". Ou, talvez o argumento mais forte, que o apoio militar francês é irrisório se comparado com o dos seus maiores parceiros ou até com países muito mais pequenos, como os nórdicos. Na verdade, Macron já tinha dado sinais claros de que mudou a sua visão da guerra e do que ela significa para a Europa. Bastou ouvir o seu discurso de junho de 2023, em Bratislava, quando fez *mea culpa* sobre a sua política em relação à Rússia, antes da guerra. "Devíamos ter-vos ouvido".

É verdade que há uma distância cada vez maior entre Paris e Berlim sobre uma vasta lista de questões europeias e que Macron é particularmente sensível ao papel de Scholz na condução do apoio à Ucrânia. Mas também é verdade que a União Europeia estava mais bem servida quando a sua liderança assentava num tripé assente em Londres, Paris e Berlim e que, com a saída dos britânicos, o bom funcionamento do eixo franco-alemão é sempre uma vantagem. Paris não ouve Berlim, mas Berlim também não ouve Paris.

Finalmente, o debate lançado por Macron sobre o envio de tropas não acontece no vazio. Desde janeiro que o cenário de uma guerra da Rússia contra um país da NATO, que acione o Artigo 5.º, faz parte do discurso de vários responsáveis políticos e militares europeus. O ministro da Defesa alemão, Boris Pistorius, já o referiu por diversas vezes. Os países que estão na fronteira da NATO com a Rússia vivem com esta ameaça. Trump ajuda a alimentar este cenário.

Voltando ao princípio, os europeus têm de saber como responder à pergunta de Macron: até onde estão dispostos a ir para impedir uma vitória de Putin? Dar à Ucrânia aquilo de que ela precisa para vencer a guerra? Incluindo os mísseis de longo alcance, mais tanques, mais munições (compradas no estrangeiro, se for preciso)?

Impedir que as sensações sejam sistematicamente torpedeadas, enquanto olham para o lado? Utilizar os juros dos ativos russos congelados nos bancos ocidentais? Janet Yellen já disse que sim. Von der Leyen também.

As coisas correram bem enquanto Joe Biden liderou a resposta ocidental, mesmo que tenha privilegiado um entendimento com Scholz, para evitar a tão temida escalada. Passaram a correr pior quando a situação interna nos EUA paralisa a Administração e Biden tem de lidar com a crise no Médio Oriente.

O que aconteceu depois da reunião de Paris é negativo. Põe em evidência desunião e a desorientação entre os aliados europeus sobre a melhor estratégia para derrotar a Rússia na Ucrânia, que é também a melhor estratégia para evitar um futuro confronto com a NATO. Putin sempre contou com as divisões ocidentais e europeias para levar a melhor na sua política revisionista, imperialista e agressiva. A intimidação é uma das suas armas preferidas. No seu discurso de duas horas no Kremlin, a quinze dias da farsa eleitoral que organizou para se manter mais seis anos no poder, respondeu a Macron brandindo o recurso às armas nucleares, capazes de extinguir a vida na Terra. Até agora, esta ameaça, reiterada desde o início da invasão, tinha competido a Dmitri Medvedev. Durante os anos da Guerra Fria, as armas nucleares serviram como um poderoso dissuasor – existem para não serem usadas.

Putin está preocupado com as eleições. Se não estivesse, não tinha desencadeado uma brutal vaga repressiva para silenciar todas as vozes dissonantes e assassinar a mais temível de todas. Teme, sobretudo, uma fraca afluência às urnas. E teme a coragem dos seus opositores. Milhares de pessoas desafiaram-no abertamente quando decidiram prestar a derradeira homenagem a Alexei Navalny, em Moscovo. Superando o medo. Sabendo o que arriscavam. Houve muitas prisões, mas não se podem prender milhares de pessoas, nem é prudente esmagá-las diante das televisões estrangeiras. São uma fonte de inspiração.