

RES' PUB' BLI CA

ESTUDOS
DE POLITICA
NACIONAL
E INTERNACIONAL



Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

RESPUBLICA

Revista de Ciência Política,
Segurança e Relações Internacionais

FICHA TÉCNICA

Órgão do CICPRIS – Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança. Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da FCSEA da ULHT-Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da FCESE da ULP-Universidade Lusófona do Porto

Diretor

João de Almeida Santos

Subdiretor

José Filipe Pinto

Coordenador Editorial

Sérgio Vieira da Silva

Assessoras da Direção

Elisabete Pinto da Costa
Carmo Loureiro

Conselho de Redação

João de Almeida Santos, José Filipe Pinto, António Gameiro, Sérgio Vieira da Silva, Fernando Campos, Manuel Gonçalves Martins, Paulo Morais, Paulo Mendes Pinto e Elisabete Costa

Colaboradores Permanentes

Todos os membros do CICPRIS

Conselho Editorial

Adelino Torres
(*ISG/ULHT*)

Adriano Moreira
(*Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa*)

Alberto Pena
(*Universidade de Vigo*)

Alfredo Valladão

Antonio Laguna
(*Universidad de Castilla La Mancha*)

António Vitorino
(*Advogado. Antigo Comissário Europeu*)

António Fidalgo
(*Universidade da Beira Interior*)

Carlos Gaspar
(*Universidade Lusíada*)

Diogo Pires Aurélio
(*Universidade Nova de Lisboa*)

Enrique Bustamante
(*Universidade Complutense de Madrid*)

Grahame Lock
(*Universidade de Oxford*)

Guilherme d'Oliveira Martins
(*Presidente do Tribunal de Contas*)

Hermínio Martins
(*Universidade de Oxford e ICS*)

Javier Roca García
(*Universidade Complutense de Madrid*)

Jesús Timoteo Álvarez
(*Universidade Complutense de Madrid*)

João Bettencourt da Câmara
(*ISCS e ULHT*)

João Ferreira do Amaral
(*Instituto Superior
de Economia e Gestão*)

John Loughlin
(*Universidade de Cambridge*)

José Bragança de Miranda
(*Universidade Nova
de Lisboa e ULHT*)

José Lamego
(*Universidade Clássica
de Lisboa*)

Maria José Stock
(*Universidade de Évora*)

Michelangelo Bovero
(*Universidade de Turim*)

Octavio Uña Juárez
(*Universidad Rey
Juan Carlos – Madrid*)

Oreste Massari
(*Universidade de Roma «La Sapienza»*)

Paulo Ferreira da Cunha
(*Universidade do Porto*)

Reinhard Neumann
(*Investigador no CIES
e no Dinamia – ISCTE*)

Sarah Childs
(*Universidade de Bristol*)

Silvano Tagliagambe
(*Universidade de Sassari*)

Fundador da ResPublica
Fernando Santos Neves

Propriedade

Cofac - Cooperativa de Formação
e Animação Cultural

Design Gráfico

Rute Muchacho

Impressão e acabamento:

SOARTES - ARTES GRÁFICAS, LDA

ISSN:

1645-8931

Impresso em:

Agosto de 2013

Versão eletrónica:

<http://respublica.ulusofona.pt>

Correspondência:

Assessoria da *ResPublica*
Departamento de Ciência Política,
Segurança e Relações Internacionais
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Campo Grande, 376, 1749-024 LISBOA. Portugal

E-mail:

Elisabete Pinto da Costa: p2477@ulp.pt
Carmo Loureiro: carmo.loureiro@ulusofona.pt

Distribuição:

Edições Universitárias Lusófonas
Campo Grande, 376
1749-024 Lisboa
Tel 21 751 55 00

Índice

EDITORIAL

João de Almeida Santos..... 7

ENSAIOS

Segurança Nacional: «*Buzzword*» ou Conceito Básico?.....15
Carlos Mendes Dias

Breves Reflexões Sobre Segurança Interna:
A Emergência de Um Novo Paradigma31
Antero Luís

Segurança Privada: a Actividade Privada ao Serviço
do Interesse Público39
Rogério Alves

A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança:
Desafios Pós-2008.....45
Rui Vinhas

A União Europeia, Actor de Segurança Humana57
Ana Isabel Xavier

A Intervenção Cubana em Angola Revisitada69
Sérgio Vieira da Silva

A Cooperação Entre Estados «Párias»: O Caso
Israel-África do Sul 105
Sérgio Vieira da Silva
Vasco Martins dos Santos

A Centralidade do Poder Político na Emergência da Aviação Comercial Portuguesa	139
<i>Manuel Serafim Pinto</i>	
A Problemática da Descentralização: O Caso da República Democrática do Congo.....	157
<i>Patrício Mangovo</i>	
Alexandre de Rhodes Inventou o <i>quôc ngu</i> ?	187
<i>Alain Guillemin</i>	
A «Missão Civilizadora» em Questão: Ensaio de uma Avaliação Histórica e Sociológica das Políticas Educativas da França no Vietname (1858-1945).....	205
<i>Trinh Van Thao</i>	

RES PUB BLI CA

ESTUDOS
DE POLITICA
NACIONAL
E INTERNACIONAL

EDITORIAL

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

Com os Números 9, 10, 11 e 12, correspondentes aos anos 2009, 2010, 2011 e 2012, que agora publicamos em simultâneo, a Revista *ResPublica* entra em fase de transição para uma nova Série, a partir do número 13. Estes números estavam em carteira e considerámos que tinha chegado o momento da sua publicação: 9 - «Portugal e o Mundo na Passagem do Milénio»; 10 - «De Platão ao Multiculturalismo: 2500 Anos de Pensamento Político e Social»; 11 - «Paradigmas do Mundo Atual»; e 12 - «Estudos de Política Nacional e Internacional». Quatro volumes que agora ficam à disposição do Leitor e que são testemunho da atividade de investigação dos nossos docentes e alunos, nas várias frentes científicas em que intervém o *Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais* e nas áreas em que a *ResPublica* tem vindo a publicar, incluindo contributos de autores da comunidade científica internacional.

Estes quatro números já incluem a nova capa, a nova Ficha Técnica, com nova Direção, Coordenador Editorial e novo Conselho Editorial, as normas para o procedimento de arbitragem científica dos textos (a partir do nº 13) e uma profunda alteração na organização e na paginação interna. A mudança, que incluirá ainda muitos ajustamentos, ficará completa com a Edição do número 13, dedicado a Maquiavel, previsto para Dezembro deste ano.

A nova série da *ResPublica* representa também uma profunda viragem na sua identidade orgânica, já que ela passará a ser o órgão oficial do *Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança (CICPRIS)*, constituindo-se como uma espécie de *front-office* do *Centro de Investigação* e integrando na sua Direção, na Coordenação e no seu Conselho Editorial os mesmos elementos que integram a Direção do CICPRIS e o seu Conselho Consultivo. Por outro lado, a integração no seu Conselho Editorial de vários e ilustres Professores Catedráticos de diversas Universidades Europeias de grande prestígio (Universidades de Vigo, Complutense de Madrid, Rey Juan Carlos de Madrid, UNED – Espanha, Turim, Sassari, Roma «La Sapienza», Bristol, Cambridge, Oxford), membros ativos do Conselho Consultivo do CICPRIS, constituirá o ponto de partida para a assinatura de protocolos com as Revistas afins dessas Universidades, construindo, deste modo, uma *rede de relações entre revistas científicas* que muito ajudará ao processo de internacionalização do nosso Centro de Investigação, das nossas produções científicas e das nossas iniciativas,

conjuntas com outros centros de investigação, na promoção de eventos científicos internacionais. De resto, esta cooperação exprimir-se-á não só ao nível das publicações, mas também ao nível da criação de um doutoramento internacional em que participarão estas instituições e os docentes de referência integrados nos Conselhos Consultivo e Editorial, respetivamente do CICPRIS e da *ResPublica*.

A Revista *ResPublica* será, pois, ao mesmo tempo, a face visível das produções científicas das linhas de investigação que estamos e iremos desenvolver, a saber:

- *observatório da democracia em Portugal*, que produzirá anualmente um Relatório sobre a qualidade da nossa democracia;
- *observatório da telepolítica e da política na Rede*, que acompanhará regularmente a presença qualitativa e quantitativa da política;
- *tendências evolutivas da integração europeia*, nos planos institucional, político, económico, financeiro, fiscal e de segurança interna e externa;
- *intelligence e segurança interna*;
- *segurança urbana*;
- *segurança alimentar*;
- *segurança privada*;
- *mediação de conflitos internacionais*;
- *Estado social e administração pública*;
- *estudos africanos e estudos lusófonos*;
- *religião e sociedade*;
- *estudos eleitorais*;
- *estudos gramscianos sobre a hegemonia*.

Os presentes números integram investigações de docentes, investigadores e alunos do Departamento, demonstrando, assim, que a presença de instrumentos de canalização pública dos resultados também incentiva a própria prática da investigação. Se a estes instrumentos acrescentarmos a possibilidade de internacionalizar as produções, promovendo permutas e intercâmbios editoriais, como é nosso objetivo,

estaremos não só a divulgar o que fazemos, como também a incentivar a prática da investigação, não só do ponto de vista quantitativo como do ponto de vista qualitativo, ao mesmo tempo que poderemos acolher nas nossas páginas o que de melhor se produz internacionalmente.

A partir de agora, a *ResPublica* será realmente uma Revista com arbitragem científica, porque submeterá todos os artigos a publicar a revisão científica segundo as melhores práticas usadas na comunidade científica. As normas constarão de todos os números, na parte final da revista, e os *referees* serão recrutados nas universidades que subscreverão protocolos com o CICPRIS e, naturalmente, com a Revista. Os textos serão publicados em várias línguas, mas terão obrigatoriamente, a partir do n.º 13, que assumir a forma definitiva da nova série, designadamente com uma síntese de abertura nas línguas inglesa e espanhola.

Se é certo que daremos enorme importância às parcerias internacionais, um dos nossos objetivos centrais no campo da investigação, também é certo que procuraremos integrar o que de melhor se produz no plano nacional.

Investiremos também nas relações com Editoras, nacionais e estrangeiras, estabelecendo protocolos entre a *ResPublica*, as Edições Lusófonas e as Editoras que se queiram associar em publicações conjuntas. Nos protocolos a assinar, daremos particular ênfase às Editoras da Lusofonia, sobretudo quando se trate de obras ou de números específicos da Revista dedicados à Lusosfera. Estarão neste caso, em particular, os números temáticos da *ResPublica*, que serão normalmente convertidos em livros pelas editoras que têm protocolos com o CICPRIS e a Revista. A nossa orientação editorial de fundo privilegia a edição *on line*, sem descuidar, naturalmente, a inevitável e desejável edição em papel.

Por fim, é preciso reafirmar que só com a dedicação e o empenho dos nossos docentes e estudantes, e em especial os de segundo e de terceiro ciclos, será possível levar a bom porto a tarefa a que nos propomos. E é por isso que aqui lhes deixo um primeiro desafio: lançarmos, ainda este ano, um número especial sobre Maquiavel, por ocasião dos quinhentos anos de «Il Principe», no qual todos colaborem com um ensaio sobre este grande mestre da política.

João de Almeida Santos

RES PUB BLI CA

ESTUDOS
DE POLITICA
NACIONAL
E INTERNACIONAL

ENSAIOS

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

Segurança Nacional: «*Buzzword*» ou Conceito Básico?

Carlos Mendes Dias*

Resumo

A reflexão que se apresenta tem por principal finalidade objetivar o conceito de «segurança», em quadro pintado em conjunto pelas Relações Internacionais e pela Estratégia.

A existência de um designado «Conceito Estratégico de Defesa Nacional» alavanca o pensamento exposto, cumulativamente forçando à tradução da amarra traduzida pelo binómio «Segurança e Defesa» e, desta forma, concretizar também um entendimento de «defesa».

Para a consecução das finalidades procurou tirar-se partido do conhecimento existente para construir ou dar a conhecer, com as devidas limitações impostas pela atividade enquadrante, uma construção teórica coerente e, como tal, facilitadora de ação e prática inteligíveis.

Palavras-chave: segurança, defesa, estratégia, individual, coletivo

* Coronel de Artilharia, Professor da Academia Militar. Chefe do Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Academia Militar. Presidente do Conselho Diretivo do Centro Português de Geopolítica. Investigador do CAPP

16 *Abstract*

The article that follows regards to the conference that is identified, which main purpose was to pinpoint the concept of «security» in a context provided by the disciplines of International Relations and Strategy.

The existence of a so-called «National Defense Strategic Concept» works to the exposed thought as a strong base and forced to explain the interaction provided by the expression «Security and Defence»; in this way, we managed also to achieve an understanding of «defense».

To achieve this goals we tried to take advantage of the existing knowledge and without forget the limitations imposed by the academic activity (conference), to build or make known a theoretical construct coherent, which is useful, according to our opinion, to the consequent actions and its understanding.

Keywords: security, defense, strategy, individual, collective

O tema que se nos apresenta remete logo para a hodiernidade do *framing*, da utilização de termos e palavras que surgem apelativas não só para quem se destinam, mas também para quem as usa, da sua utilização pela intrínseca significação ou associação com significados que os cidadãos efetuam, mas sem o devido esclarecimento, da sua explicitação em acervo legislativo e normativo, da sua intelectualização, em diferentes domínios, incluindo científicos e em diversos contextos, sem se tentar, na nossa opinião, buscar elemento coerente que permita a construção racional da teoria e decorrente aplicação prática.

Porque estamos, cumulativamente, em meio académico, referir da pertinência da temática, na justa medida em que contagem efetuada há meia dúzia de anos, em âmbito de estudo realizado no Instituto da Defesa Nacional, descortinou-se no Ensino Superior em Portugal a existência de 151 cursos, 575 unidades curriculares, em cerca de 40 estabelecimentos de ensino, que abordavam a segurança ou temáticas intrinsecamente associadas.

Bem, por indução, permitam-me afirmar, já no início, que tanto é *buzzword*, como conceito básico, encarado conceito como uma representação geral da realidade, comumente aceite pela maioria das pessoas que sobre estas temáticas se debruçam e se especializam, de uma forma ou de outra.

A palavra é tão *fashionable* como os termos «política», «estratégia» ou «geopolítica», por um lado e por outro configura, de facto, significação própria e suficientemente burilada na mesma tipologia de matérias. A questão que se nos coloca encontra razão de ser, quer na própria corrupção que a «moda» induz, quer nalguma especialização de generalidade ou generalização de especialidade.

Permitam-me então falar de «segurança» no quadro conceptual, sempre em contexto de binómio também sobejamente proliferante: «Segurança e Defesa».

Sobre Segurança-Defesa, muito se tem escrito e teorizado, por vezes, até «criado» elementos já existentes, numa falsa renovação de pensamento, mas o que transparece do linguajar das pessoas, incluindo do cidadão comum, que nestas coisas é peça fundamental, é a configuração de um clima tipificado por um forte nevoeiro matinal.

Assim, do ponto de vista conceptual e num quadro pintado já há algum tempo por cores francesas, que não na totalidade, a segurança é considerada como um estado ou condição a atingir, refletida em

situações expressas como «estou seguro», «Lisboa é uma cidade segura», «Portugal é um país seguro», «sinto-me seguro por ser português» e por aí, subindo de escala, que nos servem também para afirmar da existência de vários níveis, desde o individual, passando pela dita segurança nacional, regional e finalizando hoje na expressão abundantemente intelectual e científica que é – «hoje, a segurança tem caráter ou assume-se como um fenómeno holístico» – ou ainda nas referências relativas à multidimensionalidade da segurança e consequente necessidade de *praxis* integradora, tal a diversidade de «tabuleiros de atuação» utilizados para a garantir e ao mesmo tempo para a comprometer, na velha prática feita roupagem de academismo novo, internacionalizado, com projeção, a partir do livro de Barry Buzan (1991). Fica desde já prometido que nos aproximaremos de novo destes níveis, lá para o final desta intervenção.

Em tais tabuleiros agimos e reagimos, com óbvia preferência para o primeiro, mas sem conseguir evitar o segundo; tais ações e interações assumem-se defensivas e ofensivas, realidades que se escondem, democraticamente, apenas na «defesa».

Mencione-se também que, entendida desta forma, a condição ou estado de Segurança é variável no tempo, relembrando-se assim este, quer como categoria estratégica, quer como elemento ou parâmetro fundamental, por exemplo, da Geopolítica.

Abra-se aqui um parêntese, para avançar, por simples (nem tudo tem que ser retorcidamente académico; a população quando não sabe, diz aos filhos para ir ver o dicionário), com saber de dicionário complexo, mas fiável, burilado pela Academia de Ciências de Lisboa e pela Fundação Calouste Gulbenkian (2001); segurança é situação tipificada pela ausência de perigo; é estado de tranquilidade e de confiança, consequência de tal inexistência; ideias aplicadas a um grupo social que se salvaguarda ou se encontra salvaguardado de ação perigosa («A divulgação de um segredo de Estado pode por em perigo a segurança da Nação»); mas também é um «conjunto de condições materiais, económicas, políticas... necessárias para garantir essa situação».

Iremos continuar a falar, dizendo isto, mas ocupando papel e tempo.

Por outro lado, esta condição ou estado geral também se associa ou integra uma componente psicológica – a seguridade traduzida em Cabral Couto (1988) –, com as perceções que as populações, à escala individual, grupal e nacional, possuem, induzidas ou sustentadas em razões e elementos diversos, que vão desde as mensagens veiculadas

pela comunicação social, pelas redes sociais, passando por experiências pessoais ou vivências de que temos conhecimento, pelo saber que possuímos do mundo até ao local onde habitamos, onde os nossos filhos andam na escola.

Acresce ainda que esta ideia da segurança, pese embora a pessoa, os grupos, as sociedades, assumam papel central no ideário, estende-se às coisas, àquilo que é nosso ou como tal é tido.

Com o agora referido, estaria aberto trilho pela selva das teses pós-modernistas que, afinal, não o são e de uso de metodologia interpretativa, nas tentativas de fazer emergir o conceito, através do ataque de pensamento, acautele-se, à importância da oratória, do discurso (Brandão, 2004: 41), já agora instrumento primeiro da Ciência Política.

O que até aqui foi explicitado sobre esta matéria compele pensamento, pelo menos, para três vertentes:

i. a segurança a atingir – aliás não esqueçamos que é um fim teleológico dos Estados (e deste ponto de vista estamos num *campus* de aproximação que poderemos designar de mais estrito); já lá iremos –, e para isso é preciso atalhar no sentido de identificar as causas/motivos de insegurança;

ii. os resultados das perceções geradas que, simplesmente, poderão propiciar dois conjuntos de reflexões, que iremos somente apontar: o primeiro que parte da sensação de que estou seguro, e poderei efetivamente não o estar; o segundo, por oposição, releva uma sociedade que dá mostras de sentir insegurança, mas poderá não haver motivos para isso;

E mesmo em situação de decapitação daquele fim teleológico, útil e racional para a extensão da ideia relativa a agrupamento ou grupo político, escorada desta forma no uso do critério do meio, há necessidade de verificar que, para a consecução de qualquer fim de um ente coletivo (político), incluindo-se o Estado, torna-se forçosa a existência de condições mínimas internas de ordem e de defesa da sua integridade, em ambiente onde o agonístico também convive;

Também imanente do aludido, encontra-se a dimensão coletiva da segurança, esta como um bem grupal, social, ou não fosse fim do Estado; e é esta que nos interessa, sobremaneira¹, quando tentamos definir o «tal» Conceito Estratégico, por exemplo.

1. Sem qualquer fragilização da importância de uma dimensão individual, que abre caminho para a ideia e prática da Segurança como Direito Fundamental.

iii. a indissociação da utilização dos termos «Segurança e Defesa», na justa medida em que o primeiro não se atinge sem o segundo e este, sem a declinação do primeiro, não sabe como, quando e onde agir.

A Defesa, como já se percebeu, materializa uma *praxis* de ação; no fundo é a atividade ou conjunto de atividades que visam obter, manter, garantir segurança. E, por conseguinte, estamos a falar no domínio das ações/atividades, quer internas, quer externas, quer de componentes militares, quer de componentes civis de defesa, independentemente dos níveis em que nos horizontalizamos, pertinente afirmação na modernidade, por sua vez afirmada de globalização e de sociedade de informação que, assentemos pés em terra, ainda só o é para uma minoria.

A ideia da defesa extravasando o âmbito militar, em linha com teorização sustentada, demonstrada e verificada no domínio da estratégia, encontra-se bem expressa em decretos feitos na casa das leis e derivados, tal como a necessidade de articulação da defesa militar com as componentes não militares da designada defesa nacional; mas isto também significa castrar a vertente trazida pela «expressão de segurança como atividade de índole geral», simplesmente porque não é atividade, deste ponto de vista.

Aproveitamos para avançar, desde já, com a reflexão de que a própria expressão «Defesa Nacional», então na ampla faixa de rodagem em que estamos a evoluir, aparece depois do 25 de Abril de 1974, como nos afiança, há muito tempo, o General Loureiro dos Santos (2002). Mas continuemos...

Tal *praxis* não visa apenas a segurança, mas também condições de «vida organizada» ou de «organizada vida», num equilíbrio em que até as duas variáveis se podem corromper mutuamente, fragilizando a necessária correlação.

A ideia induz para corporizações no domínio da política e da estratégia, que aqui não aprofundaremos, mas que inicia percurso, quer na teleologia (fins últimos, partidos em primeira fatia nas designadas aspirações nacionais clássicas) da organização predominante hodiernamente, isto é, o Estado que temos, quer na consideração da política como atividade, mas do ente, em sentido amplo, que busca, entre outras coisas, a «conservação da sociedade política», que não é confundível, com os «políticos», enquanto tal; a defesa quase que aparece como

ação movida pelo instinto ou não seja de conservação que estamos a tratar (Pires, 1976).

O começo de tal caminho, ora com placa indicadora de «fins últimos», ora com a de «aspirações nacionais clássicas» – segurança, desenvolvimento, justiça – (sobre o aspeto «nacional» também daremos conta a seguir), tem uma primeira estação de filtragem, onde com bondade se deixam primeiros pedaços de gordura, transformando tais inchadas finalidades, noutras, ainda gordas, mas já com imagem de dieta e com maior grau de inteligibilidade; exemplo:

- garantir a Independência Nacional;
- garantir a integridade territorial;
- preservar e reforçar a nacionalidade (especulação);
- preservar e reforçar a nossa individualidade política (especulação);
- preservar e consolidar a nossa coesão interterritorial (especulação);
- preservar a nossa individualidade na Península Ibérica (especulação).

Vamos até considerar que estes são de consenso partidário, situam-se acima das querelas políticas; o trabalho de declinação prossegue e o resultado seguinte deveria estar nos programas dos partidos políticos e, por consequência, com alguma flexibilidade introduzida, nas programações governamentais, mas deixemos isso para outra altura...

O que nos importa é que tais declinadas finalidades se constituem como um dos vértices da missão estratégica, os objetivos, por um lado, e ter em atenção que esses derivam ou, melhor, vão sempre no sentido dos elementos aglutinadores da segurança, do progresso e bem-estar, por outro.

Mas o que nos parece de fundamental importância clarificar é que a concretização ou consecução desses objetivos/interesses dirige a ação, a reação, a interação, enfim a defesa, porque não lhe podemos chamar ataque, reitera-se.

«A prossecução desses objetivos origina simultaneamente um processo disruptivo. O sistema estadual luta contra esse processo disruptivo produzindo organização. Essa atividade organizativa, antidisruptiva

é a defesa nacional. Deste modo, e numa aceção ampla, poderemos definir defesa nacional como todas as atividades que visam preservar a integridade do sistema estadual, obviando à sua disrupção e fazê-lo simultaneamente prosseguir as suas finalidades» (Barreiros, 1976: 99)².

Faremos exercício de associação quando trouxermos a terreiro a Nação, por relacionamento automático com «Nacional».

Em complemento, dizer que a consecução de alguns daqueles objetivos, no todo ou em parte, poderá ser objeto de obstáculo por parte de outras entidades, num contexto que evolui ou assim poderá, de competitivo para conflitual, tipificado pela ação/atividade direcionada ao outro e pela hostilidade latente e intencionalidade pressuposta; então entramos na «casa» da estratégia.

É importante marcar a teorização, porque é desta segurança que se fala; é da *security* que estamos a tratar e não da *safety*, visto que não é por acaso que, quando falamos dos cintos dos aviões, se fala em *safety belt* e não em *security belt*.

Apesar da abordagem, quando fazemos análises neste âmbito, importa acautelar da existência de quadros de referência diferentes, consoante os atores/agentes em presença; por exemplo, é por demais sabido que nos países anglo-saxónicos expressões como «*National Security*» e ou melhor, para agora, «*Security*» não significam somente uma condição a assegurar ou objetivo a atingir; também querem dizer ação, implementação de medidas, aliás, como nos Estados Unidos da América.

Naquele enquadramento, o vocábulo «*Defence*» respeita somente à componente militar, à defesa militar, e no plano teórico, a negada indissociabilidade atrás mencionada aqui pode conviver, na utopia multiplicada por complexo, da não utilização da componente militar.

Bem, ainda por cima sobre isto, associe-se, como anunciado em cima, complemente-se, confunda-se com a adição aos termos «Segurança» e «Defesa» do «Nacional», que remete, com naturalidade, para o comum dos cidadãos, para a ideia de Nação, amarrada a um território (terra dos nascidos), que não se pretende confundida com a de País

2. «A defesa nacional é o conjunto de meios, e natureza político-militar essenciais: a) à prossecução das finalidades últimas do sistema estadual; b) à sua [não] disrupção durante o processo de prossecução dessas finalidades. A defesa nacional é, assim, um conceito de natureza global que deve caracterizar toda a atividade política do Estado pelo que se poderá dizer que todas as atividades neuentrópicas – que visam obviar à disrupção estadual – são práticas de defesa nacional» (Barreiros, 1976: 99).

(aldeia, burgo, região) e até com a de Pátria (terra dos pais), como nos explica António Quadros (1989), mas não desvia a objetividade expressa de estado, de condição e ação na sua procura.

O estudo do processo histórico da designada «Portugalidade» ou «Identidade Nacional», a identificação e explicação de parâmetros que corporizem o significado de tão utilizada expressão e sentimento, tais como Nação, Pátria, Fronteiras e a classificação, em valor, para sua acérrima ou nem por isso defesa (Mattoso, 2003), surgem como elementos fundamentais de análise, que não pode esquecer a erosão de significações que os tempos históricos e conjunturas associadas provocam, mas que, cumulativamente, não vota ao ostracismo (não o pode fazer), o estudo e conhecimento geral, vertido pela literatura, pela utilização simbólica (mesmo na documentação escrita), pela evolução da escrita, da leitura, da imprensa, dos meios de comunicação e tecnologia conjugada, pelas batalhas, pelos feitos heroicos, pelas lendas, pelo espriar de organização político-administrativa, traduzida também em acervo documental, inteligível numa língua, a portuguesa, pela aplicação da norma eleitoral, pela decisão e ação políticas.

Estas, que nos fazem recordar, por um lado, da importância do agente político, da estrutura política na gestação e consolidação da «identidade nacional», «da portugalidade», com partida na individualidade, marcada territorialmente e tipificada por um centro de poder e de decisão autónomo, que nos vem permitindo afirmar da nossa «antiguidade»³.

A propósito de Nação, do «Nacional», como um dos parâmetros integradores de tal «Identidade», recordamos o estudo coordenado por José Manuel Sobral (2011), que nos revelou que os portugueses, perguntado sobre o que é mais importante para se ser português, ordenaram: i) um sentimento emotivo sobre o que significa pertencer aqui;

3. «A única observação preliminar baseia-se no facto de que a identidade nacional não é apenas um fenómeno mental. Tem sempre um suporte objetivo. É praticamente inconcebível: 1) sem alguma forma de expressão política, isto é, sem que em algum momento da história se manifeste através da apropriação de um poder dotado de certo grau de autonomia (ou seja através de alguma forma de Estado); 2) sem um pólo espacial e um território determinados, mesmo que esse pólo se transfira para outro ponto e que as fronteiras do território variem ao longo dos tempos; 3) sem que a autonomia política e o seu âmbito territorial permaneçam de forma contínua durante um período temporal considerável. Como é evidente, a duração da autonomia política e a continuidade do território são fatores importantes para a solidez e o aprofundamento da identidade nacional» (Mattoso, 2003: 6).

ii) falar a língua; iii) ter nascido no país, destacando-se que a ligação ao solo foi mais valorizada do que ter antepassados portugueses; iv) a religião (esta menos importante, apesar de haver ainda uma maioria para quem ser português significa aderir ao catolicismo).

E, já agora, também não será por acaso que um dos elementos constitutivos do Estado é a população, mas entendida, essencialmente, como o coletivo de pessoas ligadas à entidade estatal de forma estável; tal ligação plasma-se no vínculo da nacionalidade.

Enfim, com tal elemento, falamos do conjunto dos nacionais que por vinculação garantem, em teoria, fidelidade das pessoas ao seu «Estado Nacional». Aliás, é isto que amarra a «competência pessoal do Estado». Do ponto de vista do Direito, de facto, é a população pertinente como fator que constitui Estado, podendo neste coabitar várias «nações».

Arranjámos ponto de partida para derivar para outros campos de análise, incluindo o da soberania; evitemo-los, por escasso tempo, mas uma coisa também parece evidente; todas as Nações querem ser Estado, mesmo quando as primeiras aleguem razão frágil para o serem.

Tal desejo permite-nos reforçar a ligação entre os dois entes, na justa medida em que a organização política da Nação permite a realização e consolidação, em plenitude, desta, recordando sempre que o sujeito das decisões tomadas pelo Leviatã, é a Nação (Moreira, 2007, p. 23)⁴; por outro lado, em tese, tal Estado se fortalece, pelo impulso coletivo que merecerá a consecução dos objetivos definidores da sua missão, do seu projeto político.

Num ápice, fomos ao encontro do território, como mais um elemento constitutivo da besta mitológica.

Bem, no fundo, podendo materializar o que a escolástica espanhola dominicana, através de Francisco de Vitória (1480-1546) nos veio dizer, em parte, que a cada povo deveria corresponder o seu Estado, pela *lex naturalis* (Estado nacional natural), porque a finalidade desse seria o bem-comum.

4. «Devido às fronteiras, ao facto dos diferentes países surgirem e desenvolverem-se nos limites espaciais das fronteiras, a nação política tem usualmente traços históricos e culturais que a diferenciam, em alguma medida, de outras. Neste sentido, a nação política é "contaminada" pela nação étnica. E este (...) problema torna ainda mais complicado o uso do conceito de nação. Por isso mesmo, alguns substituem o termo nação pelo de pátria como forma de esvaziar o conceito de nação política de qualquer conotação étnica. Trata-se, todavia, de uma separação artificial (...)» (Moreira, 2007: 27-28).

É nesta dimensão que deveremos situar a «nossa» segurança, como finalidade de uma organização, amarrada territorialmente, por um lado e com obrigações para com os seus nacionais, por outro, estejam onde estiverem; é a segurança de um conjunto, de um coletivo organizado em Estado, que disso tira dividendos; é para o que remete a tal expressão «conservação da sociedade política», com o imanente significado da necessidade racional de organizarmos meios e instrumentos, para se alcançarem finalidades.

Concatenámos matérias de Relações Internacionais, de Ciência Política, de Direito e até de Estratégia, para falarmos do sentimento e ou da ação, cumulativa, conforme o quadro doutrinário aplicado, que é a segurança, em realidade de existência de uma sociedade internacional e não de uma comunidade internacional, tão bem diferenciadas pelo sociólogo alemão, na sua destriça entre *Kurwille* (vontade arbitrária) e *Wesenwille* (vontade essencial), quanto pelo espanhol dominicano, ao advogar como ideia política a *orbis*, enquanto comunidade dos povos que habitavam a terra inteira.

Tal ideário exposto, o da sociedade é que justifica a existência de uma estratégia, de um conceito estratégico, porque na esmagadora maioria dos casos, a estratégia respira o agonístico, trata por tu a coação, seu objeto, e tipifica-se pela existência do(s) outro(s), racional(ais), intencional(ais) e hostil(is).

Falámos da *security*; o denso, abundante e já proliferante acervo arrastado pelo termo *safety* que se escora, em síntese, na ideia base ou fundamental da conservação e da preservação da pessoa humana, do Homem, da própria espécie na Terra, como hoje a conhecemos, do Direito da pessoa humana, para não falar da apelidada notavelmente de «Segurança Humana»⁵, mas que envolve, certamente não humanos, porque destes também necessitamos, atira-nos, se chamássemos à coação as Relações Internacionais, para o primado da vontade essencial, para a materialização da *orbis* e para a corporização utilitária, diríamos

5. Trazida como prestável luz original pelas Nações Unidas (PNUD) em Relatório de Desenvolvimento Humano datado de 1994. «Subjacente a este conceito está a ideia de “emancipação”, expressa por Kofi Annan em *freedom from want* e *freedom from fear* e teorizada por Ken Booth, o que favorece a implementação de políticas que incidam, primordialmente, sobre as “causas” estruturais da insegurança. Em defesa do conceito, devemos ainda anotar o facto de contribuir para uma abordagem “integradora” da problemática segurança, ao afirmar, por um lado, a indivisibilidade da segurança e, por outro, a universalidade dos direitos à vida e a solidariedade entre indivíduos» (Brandão, 2004: 51).

nós, da tipificação social do humano, do ser social, que não esgota, nem acaba em fronteiras ou limites, fragilizando qualquer teorização contratualista; entrámos na vontade essencial; somos homens e mulheres, não escolhemos sê-lo e pertencemos à comunidade humana, sem nossa decisão... pelo menos para a maioria.

Neste quadro, as chuvas ácidas não caem com intencionalidade, os «tsunamis», os «terramotos», as «pandemias», os grandes desastres ambientais, o aquecimento global, não são provocados pelo outro, com racional, eivado de hostilidade e de intencionalidade, para nos prejudicar, para obstaculizar ou dificultar a consecução de objetivos, associados até à segurança, que colidem ou se friccionem, não são materializados por «Zeus e Neptunos» zangados com o Homem, ou por titãs, já que estamos nas conferências de Hipérion e não podemos ou queremos desiludir o Titã que está bem lá no alto e possuidor do dom da «Visão», dando-lhe utilidade na função de vigia (só assim se justifica ter gerado o Sol, a Lua e a Aurora), ou por outros semideuses.

É por isso que, considerados como ameaças, mal, óbvio, fazem que todos os Estados e organizações configurem as mesmas, por paradoxal e despimo-las da ação provocada por agente intencional; se assim for, para além da agressão desnecessária, inútil e inibidora da visão esclarecida, julga-se, vota à inutilidade, por inaplicável, qualquer conceito estratégico, simplesmente, porque não há estratégia⁶ a não ser que o «outro» seja de outro mundo. Até pode ser que um dia isso aconteça, como o pressagiam alguns filmes, por exemplo.

Voltando atrás, para densificar e confundir, referiríamos que, de facto, não somos hoje ainda (alguma vez o seremos?) comunidade, pese embora se reconheça a existência de elementos que podem ou possam ter contribuído de alguma forma para o trilhar desse caminho.

Assim, permitam-nos referência a Adriano Moreira, quando o Professor, apesar das fragilidades que aponta à organização, menciona a ONU como uma primeira referência da comunidade internacional, por vinculada também ao «património comum da Humanidade» e inerente normativismo, incluindo, acrescentando nós, as suas agências especializadas.

6. A não ser que a aplicação de tão apelativa palavra derive apenas da necessidade de, em situação, se aconselhar a utilizar ou utilizarem instrumentos (matéria de instrumentalidade) ou tipificarem ações (matéria de tipificação consoante as categorias), do quotidiano da estratégia, quer seja entendida como ciência, quer como arte.

E também será por isso que no quadro dessa organização internacional ou com seu alto patrocínio, mas também noutras, mesmo com a forma de conferências intergovernamentais, por exemplo, se escrevem e traçam tratados e protocolos entre todos ou entre a esmagadora dos países, para utilizar termo telúrico, sobre essas matérias, procurando a expressão de destino comum ou comum de destino.

Mesmo assim, tais conjuntos de letras não são respeitados, justamente porque a Sociedade prevalece, por enquanto, sobre a Comunidade, por mais tecnologia que se invente, e as organizações estatais e outras (mas todas políticas) não querem ver comprometidos os objetivos declinados do fim último da segurança, mas que para ele convergem, na pureza da defesa dos interesses, a muito menor prazo, dos seus coletivos, porque a troca de segurança ou a sua procura no elemento estatal, *per si*, na atualidade ou a breve prazo, por uma «realidade» futura que não se consegue configurar na imaginação, parece conviver no éter.

Não é esta a dimensão quando mencionamos os Estados/outros grupos políticos, *per si*, e conceitos de ação por eles delineados, a não ser que tais catástrofes sejam originadas, como já se depreendeu por outras vontades intencionais, com o propósito de nos causar dano.

Acautele-se no entanto, que a previsibilidade de tais acontecimentos e das consequências podem gerar a materialização de futuras, que não em tempo de bola de cristal, ameaças, à concretização da Segurança, como estado a atingir pela organização política. Esta prudência, não eminentemente estratégica, obriga à entrada de tal ciência e atividade em campo, porque poderá ter ou haver resultante nesse domínio.

Tal segurança à escala mundial permite-nos então voltar para o início desta intervenção, como prometemos, e à tal expressão abundantemente intelectual e científica que é «hoje a segurança tem caráter ou assume-se como fenómeno holístico», porque poderia ser entendido como prévio nível do holismo; são os níveis, de novo.

Em boa verdade, com rigor e excesso de zelo, julgamos, nem o é, porque segurança à escala mundial quereria dizer ou plasmar da existência de tais fenómenos de interdependência, que na consecução de objetivos com grau de importância vital, os agentes da vida internacional, incluindo-se os mais poderosos, se viam envolvidos, àquela escala, em querelas de tal forma graves, que os canhões ou as armas

informativos disparassem a torto e a direito..., fragilizando a existência de diferentes coletivos. Nada que já não tivesse acontecido.

Mas os níveis ou melhor os desníveis, poderão justificar em Portugal (dando o benefício da dúvida aos habitantes da casa das leis e seus ajudantes), que afinal em contexto de afirmada, se calhar erradamente, segurança interna, esta também é ação/atividade (Lei de Segurança Interna, art.º 1º), para nós, situação à primeira vista bloqueante da cristalina visão e consequente capacidade de vigilância do nosso titã.

Mas numa segunda vista, teremos que perceber que não nos situamos, neste caso, em degrau de defesa ou de uma salvaguarda de natureza coletiva ampla ou de uma manutenção de identidade, de integridade, de individualidade do ser coletivo, do nosso ser coletivo. Estamos antes, porventura, em nível ou contexto individual, de local, distrital, contra o crime e agressões de tipologia parecida, de garantia de segurança social, entre outros. Só que isto não será inteligível, julga-se, para os cidadãos, já que para muitos de nós, por experiência, também o não é.

Ninguém a ousa discutir, a expressão, e nós também não, até porque, lá está, é *fashionable*, mas não pela existência de chuvas ácidas, a não ser em caso de conduta já explicada..., mas antes pela efetiva ideia de que a segurança, mesmo aquela como nós a entendemos, isto é, um estado ou condição a assegurar ao coletivo organizado, não se entende compartimentada, fragmentada, como acontece há já um bom par de anos.

Basta a existência de alteração de determinada relação de forças, em determinado território onde procuro concretizar os meus objetivos, para me ver envolvido de outra forma e ou de arrastar outros atores, para não falar do sistema de trocas, qual corrente que agrilhoa os agentes da «vida internacional», sejam quais forem as vias utilizadas para a obtenção da segurança.

Por outro lado, tal ideia nuclear do mundial, que rapidamente faz gravitar eletrões de interdependência e de intitulada «segurança comum»⁷, não pode fazer esquecer, antes pelo contrário, os níveis que a segurança foi tendo e atingindo, e que hoje convivem, intrincados numa relação quase amorosamente irreversível, ou seja, o individual, o local, aquele que se refere ao crime, às agressões, o Nacional (o do

7. «Parida e deitada» em berço de relatório – *Common Security: a programme for Disarmament* – efetuado pela Comissão Palme, nos idos de 1982, que tratava de assuntos de Segurança e Desarmamento e que foi crescendo.

Estado, como um todo e que chama a si o restante do binómio, a defesa nacional), que tem que ser potenciado, por sua vez, no regional.

Bem... julgo que já chega; segurança é *buzzword*, mas é, de facto, conceito básico, até porque as populações podem não o saber, mas sentem-no, o que, na nossa opinião, é o mais importante.

Bibliografia

- Barreiros, J.A. (1976). "O Direito à Segurança Colectiva". *Nação e Defesa*, nº 0, pp. 99-112.
- Brandão, A.P. (2004). "Segurança: Um Conceito em Debate". In: A. Moreira (coord.), *Informações e Segurança*. Lisboa: Prefácio, pp. 37-55.
- Buzan, B. (1991). *Peoples, States and Fear: An Agenda for Security Analysis in the Post-Cold War Era*. Brighton: Weatsheaf.
- Couto, A.C. (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.
- Cunha, J.S.; Pereira, M.A.V. (2004). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Mattoso, J. (2003). *A Identidade Nacional*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Miranda, J. (2002). *A Identidade Nacional: do Mito ao Sentido Estratégico*. Oeiras: Celta Editora.
- Moreira, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- Moreira, C.D. (2007). *Pátria, Identidade e Nação*. Lisboa: ISCSP/UTL, 2007.
- Pereira, A.G.; Quadros, F. (1997). *Manual de Direito Internacional Público*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.
- Pessoa, F. (1986). *Portugal, Sebastianismo e Quinto Império*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1986.
- Pires, F.A.L. (1976). "Revolução e Defesa". *Nação e Defesa*, nº 0, pp. 87-96.
- Quadros, A. (1989). "Ensaio sobre a Identidade Portuguesa como fundamento da Independência Nacional". In: E. Lourenço, A. Quadros, J.M.S. Pinto & M.B. Cruz, *Nacionalismo e Patriotismo na Sociedade Portuguesa Actual*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 11-28.
- Santos, L. (2002). *Segurança e Defesa: Dos Conceitos à Prática*. Conferência na Academia Militar (06-05-2002).
- Sobral, J.M. (2011). "Portugal e os EUA são dos países com mais orgulho na História". *Visão*, nº 953, p. 16.

Nota: Palestra proferida em 18-10-2012 no Instituto Superior de Gestão, Lisboa, no âmbito do Ciclo de Conferências Hipérion.

Breves Reflexões Sobre Segurança Interna: A Emergência de Um Novo Paradigma

Antero Luís*

Resumo

Foram necessários 21 anos e algumas mudanças políticas e alterações conceituais, para que o legislador lograsse entender que era o momento de aprovar uma nova disciplina jurídica ao nível do edifício normativo da Segurança. A criação do cargo de Secretário-Geral do SSI e a concepção do conjunto de recursos e meios ao serviço da Segurança Interna encarados como um sistema, com tudo o que isso comporta de integração e articulação, foi uma das maiores alterações, se não mesmo a única inovação. A cooperação e a partilha de informações, que são a «essência» do funcionamento do Sistema de Segurança Interna, são um bom exemplo da metodologia a adoptar na inclusão de vectores da Segurança, Justiça e Defesa num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa «Comunidade» no pressuposto de que a missão é servir os cidadãos, garantindo a sua liberdade e segurança.

Palavras-chave: segurança interna, defesa, Estado, informações, ameaça

* Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

32 *Abstract*

21 years and some policy and conceptual changes were needed so that the legislature could succeed to understand that it was time to adopt a new legal discipline at building level normative Security. The creation of the post of Secretary General of the SSI and the design of the set of resources and means at the service of Homeland Security seen as a system, with all that that entails integration and articulation, was one of the biggest changes, if not the only innovation. Cooperation and information sharing, which are the "essence" of the functioning of the Internal Security System, are a good example of the methodology to be adopted for inclusion of vectors Security, Justice and Defense in an effort to be national, and in reducing potential elimination of threats and risks to our 'Community' on the assumption that the mission is to serve the citizens, ensuring their freedom and security.

Keywords: homeland security, defense, state, intelligence, threat

A Segurança e a Defesa, bem como as suas políticas e práticas, são largamente influenciadas pelo contexto internacional e pelo ambiente político vigente. As alterações que se verificam em sede de legislação aplicável decorrem, normalmente, de mudanças de perceção dos ambientes de Segurança e Estratégico e Geopolítico. Dito isto, quais foram as grandes mudanças que ocorreram nos últimos 20 anos ao nível do edifício normativo da Segurança? Se considerarmos que a Lei de Segurança Interna em vigor foi aprovada em 2008 (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto) e que a sua antecessora, no período após 1974, data de 1987 (Lei n.º 20/87, de 12 de junho), facilmente se percebe que neste domínio há uma forte consolidação de normas e conceitos operativos. Foram necessários «21 anos» e algumas mudanças políticas e alterações conceptuais – que, bem vistas as coisas, não são sequer muito significativas – para que o legislador lograsse entender que era o momento de aprovar uma nova disciplina jurídica. A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI) e a conceção do conjunto de recursos e meios ao serviço da Segurança Interna encarados como um sistema, com tudo o que isso comporta de integração e articulação, são as maiores alterações, se não mesmo a única inovação, face ao quadro anterior.

Na Defesa Nacional foram necessários «27 anos» para que o legislador tomasse como imperativo modificar as normas estruturais que vinham do período imediatamente após a «Revolução de abril». Na verdade, a Lei de Defesa Nacional aprovada em 2009 (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho) revogou a conhecida Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro (sucessivamente alterada em 1983, 1991, 1995, 1999, 2001 e 2007). Também no que à Defesa respeita não se reconhecem alterações profundas, dado que a grande modificação havia ocorrido em 1982 (incluindo uma revisão constitucional, a primeira) com a extinção do modelo «revolucionário» de transição pós-1974. Em 1982, a Defesa e as Forças Armadas (FA's) acolhem as estruturas e os conceitos de «Democracia» e de «Estado de Direito» que queria ser moderno e progressista. Era assim Portugal, em vésperas da sua adesão às Comunidades Europeias e atravessando, também nessa época, uma grave crise económica e social.

Há alguma semelhança entre os processos legislativos que ditaram nas últimas duas décadas as transformações ocorridas nos aparelhos de Segurança e Defesa. O que, entretanto, aconteceu em termos internos

e internacionais teve uma clara influência no momento em que tais alterações sobrevieram. Do ponto de vista cronológico, é importante lembrar que Portugal conheceu, na década de 80 do século XX, os fenómenos do terrorismo interno e internacional, facto que definitivamente inculcou a matriz da luta contra o terrorismo nos genes das forças e serviços de segurança (FSS) para o futuro. A adesão às Comunidades Europeias, em 1986, e a queda do «Muro de Berlim», em 1989, que iniciou um processo que conduziria à dissolução da União Soviética, em 1991, marcaram dramática e drasticamente as diversas mudanças de perceção política, mas não só, em matéria de Segurança e Defesa.

A década de 90 do século XX é o momento em que a Europa assiste ao eclodir de vários focos de graves dissensões e guerras às suas portas, nos Balcãs, a partir de 1991 e durante toda a década, incluindo alguns que continuaram, perpetuando-se durante boa parte da primeira década do século XXI. Estes conflitos, bem como os que ocorreram em África na última década do século passado na região dos Grandes Lagos (Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo), imprimiram uma importante marca nas nossas FA's e nas nossas FSS. Pela primeira vez desde o fim da Guerra Colonial, e não considerando a participação em exercícios e manobras da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), há militares e membros das FSS [particularmente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP)] em teatros de operações tão díspares como Angola, Timor-Leste, Kosovo e Bósnia-Herzegovina, entre outros.

Mais do que o simbolismo do 11 de setembro, de 2001, que constituiu um inegável marco para o mundo no que respeita à mudança da perceção de segurança e da ameaça na última década (a primeira do século XXI), são os teatros de operações no Iraque e no Afeganistão que, internacionalmente, mais influenciam a visão que atualmente temos, em Portugal, da Segurança e Defesa. A participação das FA's, da GNR e da PSP no terreno deu continuidade ao que antes tinha sucedido com os Balcãs – e, noutra dimensão, mas não menos importante em termos nacionais, Timor-Leste.

Com níveis de criminalidade e ameaças à segurança dentro de padrões relativamente baixos para um país com as características de desenvolvimento socioeconómico de Portugal, as nossas forças de segurança e as nossas FA's tiveram, no contexto internacional, uma franca oportunidade de crescer e desenvolver, em recursos, procedimentos,

doutrina e experiência. A tranquilidade e o bem-estar internos levaram a uma viragem do foco para o exterior. Foi uma forma de se contornarem previsíveis constrangimentos, criando oportunidades e incrementando potencialidades.

Ora, tendo a evolução legislativa e organizacional do sistema nacional de segurança e defesa assentado, basicamente, na alteração dos contextos internacional e político, impõe-se perguntar o que se alterou, em qualquer dos pressupostos, que justifiquem uma nova reflexão sobre o tema?

Desde logo a crise financeira internacional, com início em 2008, e a subsequente crise das «Dívidas Soberanas», circunstâncias que, associadas à falta de crescimento económico e à emergente recessão, vieram introduzir dados novos no enquadramento a dar ao nosso tema. Curiosamente as alterações legislativas no panorama da Segurança e Defesa, em 2008 e 2009, não refletiram, por ainda não serem totalmente visíveis, os efeitos dessas crises.

A antecipação de eleições legislativas em Portugal, para 2011, trouxe um dado digno de realce para o tema que hoje debatemos. Um dos partidos que então disputou as eleições com o claro objetivo de formar governo – o Partido Social-Democrata (PSD) – centrou parte do seu programa eleitoral em assuntos de Segurança e Defesa. Recorde-se que em junho de 2011, quando se realizaram eleições, Portugal tinha já assinado o designado *Memorando de Entendimento* com a Troika (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e encontrava-se, portanto, já submetido ao *Programa de Assistência Financeira*. Limitados pela escassez de recursos financeiros que ditavam o condicionamento das propostas políticas, os partidos optaram por apresentar modelos que se situassem fora do alcance das previsões do *Memorando* e quiseram compatibilizar as suas propostas com a política de austeridade decorrente do programa de assistência.

A «Segurança Nacional» é apresentada pelo PSD, partido que viria a formar governo em coligação com o CDS/Partido Popular, no seu programa eleitoral como um dos «Eixos para a Mudança» do chamado «Pilar Cívico e Institucional». O novo «Sistema de Segurança Nacional» incluiria, na formulação apresentada, as funções de Defesa Nacional, Defesa Militar, Proteção Civil e Emergência, Segurança Interna e Informações da República e Sistema de Justiça, vistos como sistemas

funcionais articulados e coordenados, sendo o principal objetivo «obter os melhores resultados ao mais baixo custo possível».

O referido Programa Eleitoral detalha em pormenor o modo como pensa que deve ser organizada a Defesa Nacional, com propostas bastante inovadoras, ainda que não consensuais, como, por exemplo, colocar a Proteção Civil na área da Defesa ou dar aos Negócios Estrangeiros um papel na reestruturação do Instituto da Defesa Nacional. Na Segurança Interna o programa propugnava uma maior articulação entre as forças de segurança, «optando pela existência de um sistema dual com apenas duas vertentes, uma de natureza civil [PSP, Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras] e outra de natureza militar [GNR]».

Não obstante este «Plano de Intenções», a verdade é que muito pouco do programa do Eixo que incluía o Sistema de Segurança Nacional foi, efetivamente, traduzido em medidas legislativas, após dois anos de vigência do atual Governo. Aparentemente, a circunstância de se tratar de um governo de coligação foi um dos motivos que limitou a consecução de tais medidas.

Os programas eleitorais dos partidos coligados nunca foram coincidentes em matérias como a Segurança e a Defesa. O Programa do XIX Governo Constitucional acolheria certos fragmentos do que era o programa eleitoral do PSD, mas a forma demasiado racionalista e estruturalista como foi adornado o novo Sistema de Segurança Nacional não terá tomado em linha de conta que a resiliência que se torna necessária para harmonizar um todo composto por múltiplas partes que se inter-relacionam é uma operação complexa que deve considerar a atitude – a «resistência à mudança» e muita entropia – dos indivíduos que integram cada uma das partes.

Não obstante, as ambições do PSD em matéria de Segurança e Defesa tinham tido, no passado, alguns afloramentos. O conceito de Segurança Nacional (*Homeland Security*), que é de uso generalizado nos Estados Unidos da América, tanto ao nível institucional como doutrinário, tinha feito o seu aparecimento junto de meios académicos e militares em Portugal, muito antes de ser inscrito no programa eleitoral do PSD. A fusão das polícias, numa simplificação do conceito ao estilo do que por vezes surge na nossa comunicação social, já tinha tido uma interessante abordagem, em 2006, no Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, protagonizado por

Nuno Severiano Teixeira e coordenado por Nelson Lourenço, do IPRI/ Universidade Nova de Lisboa. O SPRING – Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal – era visto nesse relatório como o núcleo duro do Sistema de Segurança Interna, sendo apontados vários cenários e metodologias para a sua construção.

Havia na proposta eleitoral do PSD, como de resto veio a ser acolhida de forma mitigada no Programa de Governo, uma opção por um sistema de segurança dual, assente numa vertente civil e numa vertente militarizada. Deve notar-se, contudo, que o Programa de Governo no que tange ao Sistema de Segurança Nacional é omissivo, apenas se prevendo o reforço dos mecanismos de coordenação das FA's com as estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de atuação, bem como economias de escala. Em síntese, o Governo foi mais cauteloso na forma como enquadrava a justaposição dos sistemas de Segurança e de Defesa.

Mais recentemente, decidiu o XIX Governo Constitucional rever o «Conceito Estratégico de Defesa Nacional» (CEDN), tendo em consideração que o (ainda) atual foi aprovado em 2003. Na proposta de «Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional» tornada pública é recuperado o conceito de «Segurança Nacional». A título de exemplo, refira-se que, enquanto o CEDN de 2003 utiliza uma única vez a expressão «Segurança Nacional» (a propósito da necessidade de garantir a funcionalidade de sistemas vitais para a «segurança nacional», como as redes de energia, de comunicações, transportes, abastecimentos e informação), ela é usada 15 (quinze) vezes nas referidas «Grandes Opções». O Sistema de Segurança Interna é considerado integrado no «sistema mais amplo e abrangente da Segurança Nacional» e, neste sentido, é preconizada a cooperação entre as FA's e as FSS no «combate a ameaças transnacionais».

É possível encontrar complementaridades nas atribuições e competências dos componentes dos sistemas de Segurança e de Defesa, representados pelos seus mais visíveis atores, as FSS e as FA's. Também aqui há um amplo espaço para trabalhar, no respeito pela Constituição e pela lei, com uma atitude séria e construtiva, sempre no pressuposto de que a missão é servir os cidadãos, garantindo a sua liberdade e segurança. Se o foco for colocado no cidadão, no indivíduo, na população que o Estado tem de servir, e não o contrário, há um potencial muito

38

grande na articulação entre as FA's e as forças de segurança. É mister dos competentes departamentos do Estado estudarem, se o não fizeram já, modelos apropriados e ajustados de colaboração, cooperação e articulação para produzir «os melhores resultados, com os menores custos», no profundo respeito pelo Estado de Direito Democrático, representado pela Constituição e demais Leis da República.

Em conclusão: sendo verdade que a situação atual do país impõe severos constrangimentos, nomeadamente na atribuição de recursos financeiros que permitam às componentes dos sistemas de Segurança e Defesa funcionarem e cumprirem as suas respetivas missões, há ainda uma enorme plêiade de potencialidades para explorar. A cooperação e a partilha de informações, que são a «essência» do funcionamento do Sistema de Segurança Interna (recentemente reforçada por um poderoso instrumento de cooperação: a Plataforma de Interoperabilidade de Informação Criminal – PIIC), são um bom exemplo da metodologia a adotar na inclusão de vetores da Segurança, Justiça e Defesa num esforço que deve ser nacional, na redução e potencial eliminação de ameaças e riscos para a nossa «Comunidade».

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.

Segurança Privada: a Actividade Privada ao Serviço do Interesse Público

Rogério Alves*

Resumo

Vivemos uma época de empolgante dialética entre o público e o privado. Para alguns, são conceitos basicamente e ontologicamente antagónicos, que (quase sempre) forçosamente se excluem, ou só de má vontade convivem um com o outro. Para outros tantos o público está a ganhar terreno excessivo à autonomia privada, numa era de «*big brother*» vivenciado, que não teríamos querido nem imaginado possível. Mas, em contraste, há quem peça a convocação do Estado, para áreas das quais, neste nosso mundo ocidental, havia sido proscrito. A banca será o melhor exemplo, mas está longe de ser o único. A harmonia entre os públicos (o bem público, o serviço público, o interesse público) e os privados (com a sua iniciativa, criatividade, visão e ambição), devem coexistir numa harmonia que se quer mais perfeita. A segurança privada demonstra que isso é não só possível, como é desejável e essencial. Assim cada um cumpra o seu papel.

Palavras-chave: serviço público, rigor, qualidade, exigência, fiscalização

* Presidente da Associação de Empresas de Segurança

40 *Abstract*

We live in an era of exciting dialectic between public and private. For some concepts are basically antagonistic and ontologically, that (almost always) necessarily mutually exclusive, or only grudgingly coexist with one another. For many others the public is gaining ground over the private autonomy in an era of «*big brother*» lived, we would not have wanted or imagined possible. But, in contrast, there are those who ask the convening of the State, for areas which, in our western world, had been outlawed. The panel will be the best example, but it is far from the only one. The harmony between the public (the public good, public service, public interest) and private (with their initiative, creativity, vision and ambition), must coexist in a harmony that wants more perfect. Private security demonstrates that this is not only possible, it is desirable and essential. Thus each fulfills its role.

Keywords: public service, accuracy, quality, requirement, supervision

Vivemos numa espécie de renascimento da dialética entre o público e o privado. Regressam, décadas depois, à nossa memória, que alguns conservamos ainda fresca, as empolgantes discussões havidas na sequência do 25 de Abril de 1974. Recordam-se? Foi já no último quarto do século passado que se nacionalizaram a banca, os seguros e muitos outros setores vitais de atividade, como se implementou, paralelamente, a reforma agrária, tudo sob a égide da celebrada apropriação coletiva dos principais meios de produção. O Estado aparecia, nessa era, como o garante do desenvolvimento, mas, sobretudo, da igualdade de todos, contra a defenestrada exploração capitalista. Foi um momento no qual, como nunca, se defendeu, com unhas e dentes, o público, o nacionalizado, que se dizia até que, por sê-lo (nacionalizado), ser nosso. Recuperar a primeira versão da atual Constituição, um exercício a todos os títulos recomendável para percebermos o nosso itinerário recente, permite-nos a visão do público no seu máximo esplendor, no que ao Portugal contemporâneo diz respeito.

Depois as coisas foram mudando, em Portugal e um pouco por todo o mundo. As teorias liberais seduziram e conheceram enorme popularidade, apoiadas em sábios, teses e ideários que, de comum, tinham uma aspiração convergente. Aspiravam que fossemos, numa espécie de escatologia, a caminho de uma fase de «menos Estado e melhor Estado». Foi esta visão que enformou o movimento de emagrecimento desta pessoa coletiva de direito público, para dar lugar a uma sociedade civil mais livre para medrar e solta para empreender. A queda do mítico Muro de Berlim e, com ela, o desmoronamento de um projeto coletivista de base marxista, selou, ou pareceu selar, definitivamente, o entusiasmo do liberalismo que, décadas depois, retomava o seu lugar na história. Mesmo alguns setores vitais e habitualmente fiéis ao monopólio do público abriram brechas ao privado. Veja-se, como simples exemplo, a prosperidade das arbitragens no que à aplicação do direito diz respeito, ganhando, sucessivamente, terreno, à justiça administrada pelos tribunais estaduais, ainda que em segmentos específicos de atividade. Digo específicos, mas sem que isso signifique menos relevantes. Refiro-o para sublinhar que, mesmo no apogeu da pujança privatística, ainda ninguém, com relevo, defendeu a utilização da justiça de contornos privados, por exemplo, na esfera penal.

Parece, assim, que o Estado tem sempre uma reserva última de funções, que, em cada momento, compete à comunidade definir. Tudo

isto, ou seja, a definição e contornos dos monopólios do Estado, nos levaria muito longe, mas não é este o momento nem o local para o fazermos. Regresso, então à tensão entre o público e o privado.

A recente crise económica, com origem em múltiplos desvarios financeiros, viabilizados pela proscricção da supervisão ou pela sua ineficácia, obrigaram a ir buscar o Estado ao baú e a trazê-lo à boca de cena. Foi isto que tornou possível a intervenção da Reserva Federal Americana, em termos que são conhecidos, na sequência da falência do Lehman Brothers, aqui tomada, simbolicamente como o momento alfa da crise. No mesmo sentido convergiu a nacionalização do Banco Português de Negócios, no nosso Portugal contemporâneo, decorridos mais de 30 anos desde a revolução de abril. Dificilmente alguém adivinharia uma ocorrência deste tipo. Dir-se-ia que após a descoberta da falsa prosperidade, feita de *subprime*, bolhas tecnológicas, génios financeiros, produtos (mal) estruturados, *swaps* e derivados, nos viramos outra vez para o Estado e lhe pedimos para arrumar a casa, salvando-nos do mal. Mas ao contrário do pai que, de acordo com as escrituras, acolheu o filho pródigo, o Estado, mesmo querendo, não pode ser tão basicamente generoso. O resultado está à vista. Mas, uma vez mais, não é este o motivo do nosso encontro. O que está em causa, recordo, é «o papel da segurança privada na segurança interna». A referência à segurança privada contida no enunciado do tema justifica, espero, as considerações prévias. Também aqui, na área da segurança, existe o público e o privado, cada um deles com a sua área bem demarcada pela lei. Irei agora, com voto de concisão máxima, abordar alguns tópicos de reflexão já localizados no perímetro temático que me é dado. Começemos pela segurança.

A segurança é um bem ao qual todos temos direito, de acordo com o que se dispõe no art.º 27/1 da Constituição da República Portuguesa (CRP). E não poderia estar em melhor companhia a consagração deste direito, inscrito, como é o caso, lado a lado com a liberdade e logo a seguir ao direito à vida e à integridade moral e física. Sendo um direito fundamental, compete ao Estado defendê-lo (cfr. o art.º 9/b) da CRP). Devendo o Estado assegurar o bem-estar e a qualidade vida dos cidadãos (cfr. a alínea d) do mesmo artigo), terá, também por esta via, de salvaguardar a segurança. Sem esta, muitos dos direitos não poderão, na prática, ser exercidos. A primeira pergunta que se poderia colocar seria a seguinte: deverá a segurança ser garantida, apenas,

por entidades públicas? A resposta só pode ser negativa. O Decreto-Lei 35/2004, de 21 de fevereiro (entretanto revogado), dizia no seu preâmbulo: «A atividade de segurança privada tem vindo a assumir uma inegável importância em Portugal, quer na proteção de pessoas e bens quer na prevenção e dissuasão de atos ilícitos». Trata-se da expressão fiel da realidade. Não existe nenhuma razão lógica, política ou conceptual, que determine a exclusão de entidades privadas da área da segurança. Se dúvidas houvesse, o que se concede por mera questão retórica, estariam claramente abolidas pela prática quotidiana. Não é preciso ser defensor do Estado mínimo para entender que tudo o que possa ser feito pelos privados, sem beliscar as funções capitais daquele, deve, em regra, ser permitido. Poderíamos discutir quais as áreas nas quais se justifica o tal monopólio público. Não serão muitas seguramente. Mas não é o caso desta.

A segurança privada complementa a atividade pública, exercendo, também ela, um papel chave na defesa das pessoas e dos bens. Fá-lo, basicamente, através da vigilância, humana e eletrónica, das revistas, como meio auxiliar e do transporte de valores. E fá-lo bem, como é genericamente reconhecido. Utiliza meios adequados e pessoal devidamente formado, o que constitui uma garantia de qualidade, a qual lhe é reconhecida. No Portugal do século XXI não existe, e ainda bem, quem questione esta atividade. A sociedade reconhece-a e convive muito bem com ela: nos aeroportos, nos espetáculos, nas empresas e demais espaços públicos ou privados e, igualmente, quando usa os sistemas de vigilância ou reconhece o transporte de valores. Nada disto significa usurpar espaço público. Bem pelo contrário direi: todas estas funções, de verdadeiro serviço público e ao público, são adequadas a uma prestação privada, por entidades que nascem e se desenvolvem sob baias e exigências muito exigentes (não cabendo aqui aquelas que funcionam na ilegalidade). E é aqui que se manifesta a soberania do Estado, como ocorre na generalidade das profissões reguladas. Pensemos, exemplificativamente, no exercício da advocacia ou da medicina. Tal como aí, também na segurança privada é o Estado, através da lei, quem determina as condições de acesso e permanência na atividade. O cumprimento destas normas, imposto às empresas, mas que cabe ao Estado fiscalizar, o que, infelizmente, não consegue fazer com o índice desejado de eficácia, garante aos cidadãos, beneficiários da atividade, a sua qualidade e integridade. A atividade «tem uma função subsidiária

e complementar da atividade das forças e dos serviços de segurança pública do Estado». Este é o teor parcial do art.º 1º/2 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro (redação que se manteve no art.º 1º/2 da Lei n.º 34/2013 de 16 de maio). Mas esta função subsidiária e complementar não lhe retira importância. Não estamos perante uma hierarquização de relevo, mas antes sobre uma organização que distribui meios, finalidades, âmbitos e prerrogativas. Como não estamos, isso seria totalmente absurdo, num quadro de competitividade, rivalidade, ou similar. A tarefa essencial é a da garantia da segurança.

O papel das forças públicas é insubstituível e intocável, sem embargo das alterações de organização que sintam. É um papel que se não questiona, obviamente. O mesmo se dirá da segurança privada. No seu espaço próprio que a lei consagra, com as entidades que a lei autoriza, com as prerrogativas que a lei concede e com os requisitos que a lei define, desenvolve uma atividade complementar, mas, igualmente, essencial. O desafio essencial do nosso tempo consiste, precisamente, em aperfeiçoar este desempenho, fiscalizando e proscovendo quem não cumpre a lei. A par do aperfeiçoamento do desempenho é, de igual modo, essencial, prestigiar o setor, o que conseguirá concomitantemente, sem esquecer a sua marcada utilidade, que não oferece dúvidas, mas também a sua importância económica e o emprego que gera. Em tempo de crise tudo isto tem de ser olhado com particular atenção. A associação a que presido, a Associação de Empresas de Segurança, continuará a bater-se por todos estes objetivos, a bem do setor, da segurança e do país.

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.

A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança: Desafios Pós-2008

Rui Vinhas*

Resumo

O processo de construção de uma comunidade europeia de segurança iniciou-se em 1953. Apenas em 2003 foi adotada uma Estratégia Europeia de Segurança e só em 2010, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, se criou uma política comum de segurança e defesa. Desde 2003, nestes 10 anos de PESD/PCSD, foram lançadas cerca de 30 missões em regiões tão diferentes como os Balcãs, a África Subsahariana, o Sahel e o espaço da ex-União da Soviética, tocando áreas tão vastas como a reforma do setor de segurança, a formação e controlo alfandegário, o combate à pirataria ou a formação militar. Portugal participou em 11 destas missões. O elenco de riscos e ameaças constante da Estratégia Europeia de Segurança, revisto e atualizado em 2008, é exaustivo e mantém-se ajustado à presente situação internacional. As dificuldades da UE, no domínio da PCSD, prendem-se sobretudo com um conjunto de défices, em particular de vontade política e de recursos materiais e financeiros e não com a revisão da EES. Uma abordagem pragmática, que passe pela melhor definição de prioridades, de estratégias regionais, do reforço das capacidades e das indústrias de defesa, seria a melhor orientação que o Conselho Europeu de Dezembro de 2013 poderia dar às Instituições Europeias e aos Estados membros, no sentido de um esforço conjunto com vista a manter e a reforçar o papel da União Europeia enquanto fornecedor de segurança no sistema internacional.

Palavras-chave: Estratégia Europeia de Segurança, Política Comum Segurança e Defesa, Tratado de Lisboa, Conselho Europeu

* Subdiretor-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros

The process of building an European security community began in 1953. Only in 2003 was adopted a European Strategy for Security and only in 2010, with the entry into force of the Lisbon Treaty, was created a common security and defense policy. Since 2003, in 10 years of ESDP/CSDP, some 30 missions were launched in different regions, such as the Balkans, sub-Saharan Africa, the Sahel and the space of the former Soviet Union, in so vast areas as security sector reform, training and customs control, combating piracy or military training. Portugal participated in 11 of these missions. The cast of risks and threats contained in the European Security Strategy, revised and updated in 2008, is comprehensive and remains set to present international situation. The difficulties of the EU in the field of CSDP relate mainly to a set of deficits, namely of political will and financial and material resources, and not with the revision of the ESS. A pragmatic approach, passing through better prioritization of regional strategies, capacity building and defense industries, would be the best guidance that the European Council in December 2013 could give the European institutions and Member States in order a joint effort in order to maintain and strengthen the EU's role as a provider of security in the international system

Keywords: European Strategy for Security, Common Security and Defence Policy, Treaty of Lisbon, European Council

Tendo presente o tema «A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança», propunha-me fazer uma curta apresentação estruturada em quatro capítulos: uma breve resenha histórica de como aqui chegámos, um ponto de situação do presente, algumas notas sobre a eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança e, por último, o papel e contributo concreto que Portugal tem tido nesta construção e a posição que tem assumido quanto a uma eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

1. Breve Historial

Cinquenta anos. Cinquenta anos foi o tempo que demorou até que a Europa tivesse uma Estratégia Europeia de Segurança e uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A ideia de uma Comunidade Europeia de Segurança é quase tão antiga como o projeto das comunidades económicas, com os primeiros passos dados nos anos 50 em reação à Guerra da Coreia na tentativa de apoiar os Estados Unidos com uma contribuição europeia conjunta que incluísse a Alemanha. Como é sabido, este projeto inicial não foi bem acolhido pelos Parla-mentos Nacionais. A Europa acabaria por se contentar com a constituição da União da Europa Ocidental (UEO) em 1954 e com o conseqüente reconhecimento político e material – acentuado logo a seguir com a crise do Suez – da exclusividade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) na defesa do território europeu.

A UEO só conhece um ímpeto verdadeiro a partir do início dos anos 90 do século passado. A constatação da incapacidade europeia de reagir aos horrores da guerra dos Balcãs acabaria por originar, entre muitas outras respostas, a criação das «Missões de Petersberg», que incluíam a manutenção da paz, missões de combate em gestão de crises e missões humanitárias e de salvamento.

Em 1998, tivemos outro momento politicamente importante nesta construção, quando a França e o Reino Unido se põem de acordo, na célebre Cimeira de Saint-Malo, quanto aos princípios fundamentais para uma defesa europeia, tendo os restantes Estados europeus concordado com a necessidade de uma Europa capaz de assegurar sua defesa com autonomia e credibilidade.

Estavam lançadas as sementes da Política Comum de Segurança e Defesa.

As chamadas «tarefas de Petersberg» viriam a ser progressivamente integradas na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD – na altura), lançada formalmente pelo Conselho Europeu de Colónia em 1999, até que o Tratado de Lisboa determinou que a UEO era, largamente, uma redundância e a extinguiu – apenas em 2010, o que reflete bem a lentidão e as dificuldades do processo.

Ao longo deste processo de formação da vontade política e de engenharia institucional, foram-se desenvolvendo as primeiras missões europeias, umas no quadro UEO, outras sob o chapéu da NATO e que passariam finalmente para a União Europeia a partir de 2003, como foi o caso da operação ALTHEA na Bósnia-Herzegovina.

Finalmente, em 2003, assistíamos à elaboração da Estratégia Europeia de Segurança por parte de uma Europa dividida e traumatizada pela sua desunião face à intervenção americana no Iraque. Ajudar a sarar algumas das feridas surgidas dentro da União Europeia foi aliás um dos grandes méritos do exercício.

E entramos agora na caracterização do presente.

2. Estratégia Europeia de Segurança/Política Comum de Segurança e Defesa: O Presente

A Estratégia Europeia de Segurança é um documento ambicioso que procurou definir e sistematizar os desafios de segurança que a União Europeia tem que enfrentar no plano internacional e quais os meios disponíveis para lhes fazer face. Como ameaças foram e são identificadas o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime organizado. É um documento claramente tributário da identidade e do perfil da Europa no plano dos valores e dos princípios: a prevenção e o combate às ameaças à segurança coletiva da União Europeia assenta essencialmente em mecanismos multilaterais, privilegiando o direito e a diplomacia em detrimento do uso da força.

Como é sabido, cinco anos mais tarde, em 2008, um relatório de aplicação viria a rever, a complementar e a atualizar o documento inicial. Na verdade, não foi um puro ou mero relatório de execução e de balanço dos cinco anos decorridos desde 2003. Foi bastante além disso, tendo sido aproveitado o *momentum* para atualizar o elenco de

ameaças à segurança internacional, acrescentando designadamente o ciber-terrorismo, a pirataria, as parcerias com os Estados emergentes, as pressões demográficas provocadas pelas alterações climáticas e pela pobreza, a segurança energética e a crise financeira internacional. Em 2008, a Estratégia Europeia de Segurança foi assim objeto de uma importante atualização, sendo adaptada a novas realidades, entretanto surgidas, como a pirataria e até a crise financeira internacional que continuam, em 2013, bem atuais e no topo das preocupações dos europeus.

Convirá aqui olhar um pouco para o que foi feito desde 2003. Mesmo com dificuldades, podemos dizer que durante estes 10 anos de PESC/PCSD houve muitos sucessos a registar. Discretamente, a União Europeia foi utilizando o seu *soft power* em vários pontos do globo, constituindo-se como produtor líquido para a segurança internacional. Até ao presente, foram lançadas cerca de 30 operações em sítios tão diferentes como os Balcãs (6), o espaço da ex-União Soviética (3), a África Subsahariana (7) e o Sahel (2).

Em termos de domínios de intervenção, a Política Comum de Segurança e Defesa tocou áreas tão vastas e diversas como a reforma do setor de segurança no Iraque, a formação e controlo alfandegário no Kosovo, a formação militar na Somália, ou o combate à pirataria e escolta de navios de ajuda humanitária no Índico.

O degrau seguinte foi a entrada em vigor, em 2010, do Tratado de Lisboa. A União Europeia, através deste Tratado, passou a ficar dotada da possibilidade de integrar as suas várias políticas de ação externa, o que reforçou a sua capacidade do ponto de vista da racionalização, da coerência e da eficácia. As estruturas de gestão de crises da União Europeia, tanto civis como militares, passaram a articular-se dentro do Serviço Europeu de Ação Externa, na dependência direta da Alta Representante/Vice-presidente da Comissão Europeia e sob a direção político-estratégica dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

Este novo quadro institucional permite que a União Europeia tenha ao seu dispor um conjunto muito mais potente e abrangente de ferramentas para abordar situações complexas, como sejam a reabilitação e a capacitação de Estados falhados ou a sua reconstrução no pós-conflito. No que se refere à gestão de crises, a União tem hoje instrumentos que lhe permitem atuar de forma diferenciada e complementar à NATO

50 e às Nações Unidas, podendo desenvolver «abordagens abrangentes» das crises.

São disso exemplos as políticas para o Corno de África e para o Sahel. Nestes casos, foram delineadas estratégias específicas para cada uma destas regiões, que incluem ajuda ao desenvolvimento, ação humanitária e operações/missões PCSD. São as chamadas Estratégias Regionais.

3. A Eventual Revisão da Estratégia Europeia de Segurança

Aqui chegados, cabe-nos refletir sobre a efetiva necessidade de uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança. Com efeito, a discussão está já em marcha, embora num estágio ainda relativamente incipiente.

O que é que temos que nos interpele no sentido de fazer a revisão?

Temos a oportunidade. Por um lado, a Estratégia Europeia de Segurança faz 10 anos. Um aniversário – e de uma década – é sempre um convite politicamente difícil de recusar. Por outro lado, fazendo jus à forma habitual da União Europeia funcionar, depois de quatro ou cinco anos de algum marasmo neste domínio, está marcado, para dezembro deste ano, no quadro de uma iniciativa do Presidente Rompuy, um Conselho Europeu para tratar exclusivamente da PCSD. Digo que é a forma habitual, não só pelo gradualismo e o passo a passo da construção europeia nas várias dimensões da União, mas também porque primeiro marca-se uma reunião e depois trata-se do seu objeto, da definição da sua agenda e de conformar a vontade política de obter um resultado na mesma.

Temos também um eventual interesse de adequar os princípios e a doutrina ao modelo institucional resultante do Tratado de Lisboa, entrado em vigor sete anos após a Estratégia Europeia de Segurança.

Temos igualmente a eventual necessidade de ajustar a União Europeia e a sua Estratégia Europeia de Segurança às alterações do chamado *security environment* que os seus parceiros operaram entretanto. Na verdade, no atual contexto de segurança internacional e face à sua própria crise económica e financeira, a União Europeia tem que procurar fórmulas que evidenciem as suas mais-valias

relativamente à NATO, que alterou o seu Conceito Estratégico em 2010 na Cimeira de Lisboa; e aos Estados Unidos, interpretando a «viragem para o Pacífico» que a sua nova Estratégia Nacional de Segurança, adotada em 2012, traduz. No caso americano está em causa, não só uma redefinição de prioridades, mas também uma declaração política de «reconhecimento» da maturidade dos europeus em termos de assegurarem a sua segurança e defesa. Digo «reconhecimento» porque a revisão de prioridades foi porventura a razão prevalecente na decisão de Washington, como também, do lado dos europeus, talvez se preferisse que essa maturidade não fosse já reconhecida, sobretudo no momento que a Europa enfrenta a sua maior crise económica do pós-guerra.

Temos ainda por último – e a ordem dos fatores é aqui arbitrária – uma série de recentes crises internacionais em que a Europa é ou será convocada a dar um contributo para a sua resolução, sob pena de perder irremediavelmente peso, importância e credibilidade perante a Comunidade Internacional. São exemplos, a Síria, o Irão e a necessidade de estabilização da região do Magrebe e do Médio Oriente no pós Primavera Árabe.

Na coluna do passivo, usando uma linguagem economicista, podemos facilmente identificar dois fatores. Em primeiro lugar, olhando seriamente para os documentos de 2003 e 2008, não é fácil vislumbrar ameaças que não estejam já previstas e cobertas pelo catálogo ali consagrado. Esta questão pode apontar-nos outros caminhos que não o da revisão total e absoluta daqueles textos. Em segundo lugar, a magnitude do exercício, já muito difícil no passado, será porventura ainda mais difícil, no atual momento da União Europeia, em termos de consensualização política de uma nova Estratégia Europeia de Segurança. De facto, quando passamos dos conceitos vagos e indeterminados com que todos concordam, como tornar a União Europeia «*more capable, coherent and active, responsible engagement*», para questões como o nível de ambição ou para as regiões prioritárias – Leste vs. Sul – ou mesmo para aspetos mais concretos, como seja a criação de um Quartel-General para missões da União Europeia, recentemente recusado por um Estado-membro, surgem imediatamente enormes clivagens.

4. Portugal: Contributo Para a PCSD e Papel e Posição Sobre a Revisão da Estratégia Europeia de Segurança

Portugal, como é do conhecimento geral, tem participado desde 1991 em operações de gestão de crises. Sob a égide da NATO, das Nações Unidas e da União Europeia, estivemos presentes em 18 teatros de operações, tendo sido destacados cerca de 36.000 militares (incluindo a Guarda Nacional Republicana) e 1600 polícias. Hoje mesmo, apesar da crise que nos assola, Portugal mantém uma participação em 11 operações, sendo que 5 são PCSD, empregando um total de 400 homens e mulheres. Em concreto, no que respeita à PESD/PCSD, participámos em 11 das cerca de 30 missões até hoje realizadas.

No contexto europeu, procurámos, desde a primeira hora – meados dos anos 90 –, ser participantes ativos e relevantes nas estruturas de defesa. Fizemos uma evolução relativamente rápida de uma posição solidamente atlantista, em que se privilegiava quase exclusivamente a NATO, para uma postura de inequívoco apoio a uma capacidade europeia de segurança e defesa, independentemente da sua moldura institucional e conceptual, assumindo-nos claramente com um pé no Atlântico e outro na Europa. Desde essa altura, Portugal tem sido um contribuinte importante para a dimensão europeia de segurança e defesa, quer para a formulação política e institucional da PESD/PCSD, quer no contributo concreto e efetivo para as diferentes missões.

Não nos devemos, por isso, alhear da presente discussão sobre uma eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

Que posição temos ou devemos assumir neste exercício?

Sublinharia antes de mais que, à semelhança aliás da maior parte do Estados-membros da União Europeia, não temos ainda uma posição formal, muito definida e fechada sobre esta matéria. Refira-se aliás que, à exceção dos Nórdicos, a maior parte dos Estados-membros ainda não se definiu com clareza sobre o assunto. Mesmo o Serviço Europeu de Ação Externa, porventura por alguns dos seus dirigentes de cúpula terem participado no difícil exercício de 2003, têm também manifestado muitas dúvidas quanto à bondade de se embarcar numa revisão de grande magnitude.

Partilharia seguidamente algumas notas sobre o que nesta fase e ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros pensamos sobre o

assunto, revelando, desde já, que não somos entusiastas da revisão pela revisão (pelo aniversário...).

Como já referi, não nos parece que a avaliação da situação internacional plasmada nos documentos de 2003 e 2008, bem como o catálogo das ameaças, estejam obsoletos.

As dificuldades da União Europeia, neste domínio, prendem-se essencialmente com os seguintes aspetos:

- um défice de vontade política;
- um défice de recursos materiais e financeiros;
- a dispersão e falta de dimensão da indústria de defesa;
- um défice na mutualização das capacidades de defesa;
- algum défice na definição de prioridades (questões, regiões, países);
- algum défice na definição de estratégias;
- um excesso de soberanismo e de interesses puramente nacionais.

Todos estes aspetos, isoladamente ou em conjunto, representam constrangimentos reais e acabam por impedir que a União Europeia explore, em termos de PCSD, todo o potencial dos seus textos, estruturas e instrumentos e que os aplique de forma eficaz.

Recordo dois exemplos recentes. A crise da Líbia, em que faltou a vontade política, não houve acordo quanto à bondade de uma intervenção por parte da União – apesar de existir uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – e, apesar dos principais contribuintes para a operação militar terem sido países europeus, a posição da União Europeia saiu claramente enfraquecida nos planos político e da sua imagem. Acresce que, mesmo numa operação *light* como a Líbia, os países europeus exibiram uma grande fragilidade operacional, tendo tido que recorrer à NATO e aos Estados Unidos para que a operação prosseguisse com sucesso (dificuldades das mais diversas, desde o combustível e o abastecimento aéreo até à imprecisão dos sistemas de tiro).

O caso do Mali foi também sintomático. Trata-se de uma crise num país e numa região que pode, apenas e tão só, vir a representar, a médio prazo, a maior ameaça à segurança europeia – «se do Corno de

África à Guiné-Bissau tivermos toda uma gigantesca região de Estados falhados». A União Europeia respondeu tardiamente com uma estratégia regional para o Sahel, que praticamente não conheceu a luz do dia porque os acontecimentos se precipitaram; e quando, perante a iminência do desastre, Paris desencadeou, de forma voluntarista, uma corajosa intervenção, a União Europeia e os seus Estados-membros primaram pela ausência, preferindo contribuir com uma missão de treino das forças malianas, cujo mandato e termos de referência ficaram, de alguma forma, desajustados ainda antes da missão ser iniciada. Tudo isto é, muitas vezes, embrulhado doutrinariamente na defesa do «*regional and local ownership*», o que comentadores mais críticos consideram ser um pretexto para a inação permanente.

Ora, a vontade política não se decreta, nem se resolve com novas Estratégias de Segurança, muito menos no atual momento político da Europa e com a forte crise económico-financeira existente que, queiramos ou não, condiciona a capacidade de decisão dos Estados-membros.

O Conselho Europeu, cuja agenda não está ainda definida, tem, portanto, muitos aspetos concretos de que se ocupar sem entrar numa revisão *full fledged* da Estratégia Europeia de Segurança. A título de exemplo:

- a questão das capacidades próprias de defesa, isto é, da União Europeia ser capaz de assegurar a sua própria defesa – dos *battlegroups* ao *Pooling & Sharing*, passando pela Agência Europeia de Defesa;
- a questão – intimamente ligada à anterior – das indústrias de defesa, que envolve investigação, maior escala, mas também um enquadramento, inserção e proteção das pequenas e médias empresas (PME), uma vez que o tecido empresarial europeu nesta área, comparado com o americano, é constituído essencialmente por PME's. Sublinho que as questões de soberania são aqui muito sensíveis, como se tem assistido na «*Smart Defence*» na Aliança Atlântica, exercício gémeo do *Pooling & Sharing* da União Europeia, embora mais focado nas indústrias de defesa;
- o aprofundamento das vantagens comparativas que a União Europeia tem em matéria de gestão de crises, otimizando a «maquinaria» do Tratado de Lisboa, face à vocação da NATO para responsabilidades militarmente mais pesadas;

- a definição de Estratégias sejam regionais ou outras – regionais existem apenas para o Corno de África e o Sahel – que são um instrumento, por definição, de abordagem abrangente;
- uma melhor definição de prioridades. As ameaças constantes do catálogo atual não são todas iguais, não existindo uma hierarquização.

Em síntese, embora consciente de que isto é um processo dinâmico, cujas evoluções acompanharemos, parece-nos que mais do que uma nova estratégia, a Europa necessita de uma abordagem pragmática, com a definição de um plano de ações, de capacidades e de prioridades, por forma a atingir os objetivos comuns em matéria de segurança, sob risco de uma dispersão que conduzirá à inação e à exaustão de recursos, cada vez mais escassos, dada à crise que vivemos.

Terminava, recordando, a propósito, a célebre afirmação do filósofo Alfred Korzibsky – «o mapa não é o território» –, querendo significar a relação/diferença existente entre o objeto e a sua representação, entre os modelos e a realidade. Ora, no presente caso, temos uma representação, um modelo, que é a Estratégia Europeia de Segurança, que está conceptual e politicamente atualizada; e é operacional. O problema é que não representa, porque não pode representar, a totalidade e a exatidão do território.

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.

A União Europeia, Actor de Segurança Humana

Ana Isabel Xavier*

Resumo

O presente ensaio pretende situar o conceito de Segurança Humana no seio de uma vasta reflexão académica que entronca nas questões de segurança e reflectir sobre se a Segurança Humana, enquanto abordagem académica aparentemente demasiado ampla e indefinida, é operacionalizável pela União Europeia enquanto actor de gestão de crises internacionais. Terminamos com a lembrança da atribuição do Prémio Nobel da Paz à União Europeia, questionando o impacto desta distinção no projecto normativo dos pequenos passos e da solidariedade partilhada que os seus pais fundadores preconizaram.

Palavras-chave: União Europeia, segurança humana, segurança cooperativa, multilateralismo, actor normativo

Abstract

This essay seeks to situate the concept of human security within a broad academic reflection that goes hand in security issues. It also reflects on the Human Security as academic approach apparently too broad and indefinite, is operationally by the European Union as an actor management international crises. We finished with the memory of the Nobel Peace Prize awarded to the European Union, questioning the impact of this distinction on the normative project of small steps and shared solidarity advocated by their founding fathers.

Keywords: European Union, human security, cooperative security, multilateralism, normative actor

* Professora Auxiliar Convidada e Investigadora de Pós-Doutoramento (Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais - Universidade do Minho)

O presente ensaio está dividido em três pontos fundamentais. O primeiro reporta ao necessário esclarecimento sobre o que esta apresentação subscreverá como Segurança Humana, salientando desde já que se trata porventura de um dos conceitos mais indiscriminadamente utilizado para os contextos mais diversos e também, talvez por isso, dos mais contestados. Num segundo momento importa resumir o caminho que a União Europeia tem vindo a trilhar enquanto ator global de paz, comprometido com os princípios e valores que aqui subscreverei como pilares de um certo entendimento de Segurança Humana. Por fim, algumas reflexões finais sobre o tempo presente que a União Europeia vive com um olhar prospetivo para o futuro da segurança cooperativa, ainda com a lembrança da atribuição do Nobel da Paz bem presente.

Começando pelo primeiro ponto, os meus colegas de mesa já sublinharam como, desde meados do século XX, nomeadamente após a queda do muro de Berlim e conseqüente dissolução do bloco soviético, a literatura académica tem vindo a dar ecos de uma profunda mudança no modo como os conceitos de segurança e defesa são conceptualizados e projetados pela cultura estratégica e *praxis* dos Estados.

A fronteira entre ameaças à segurança interna e à segurança internacional, bem como a distinção entre segurança (interna) e defesa (externo) tornou-se porosa e obsoleta, exigindo ao Estado um renovado papel enquanto garante de Segurança em coordenação com uma multiplicidade de outros atores governamentais e não-governamentais.

Nesse sentido, tem vindo a ser introduzido na literatura das Relações Internacionais um novo conceito de Segurança que, pelos pressupostos da teoria crítica das Relações Internacionais (nomeadamente da Escola de Frankfurt) tende a privilegiar a segurança do indivíduo ao invés da segurança do Estado, não obstante assumir-se a necessária interdependência entre as duas dimensões para uma resposta eficaz perante as (novas) ameaças transnacionais.

Neste sentido, a problemática da Segurança Humana inscreve-se na transição do paradigma da segurança dos Estados para a segurança dos indivíduos e das comunidades, representando uma reequação da compreensão tradicional de segurança (em termos de ameaças, efeitos, sujeitos e destinatários), pretendendo os seus promotores que seja válido não só como uma ferramenta analítica, académica e política, mas também, como meio para alcançar a autonomia e emancipação.

Ora, quando os académicos querem situar o debate sobre Segurança Humana, invariavelmente salientam o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994, porque não só introduziu a Segurança Humana como um conceito promissor no que concerne à substituição da interpretação tradicional de segurança, como tornou mensurável o desenvolvimento humano com indicadores concretos de avaliação da ação dos Estados, distinguindo entre uma abordagem «ampla» centrada na «liberdade em relação às necessidades» (*freedom from want*) e uma abordagem «restrita» centrada na «liberdade em relação ao medo» (*freedom from fear*).

No entanto, e paralelamente, cedo se manifestou a necessidade de desbravar um caminho de maturação teórica e de reconhecimento da sua visibilidade prática que se depara desde logo com a ausência de um consenso sobre uma definição comumente aceite e a recusa de muitos teóricos em reconhecerem a Segurança Humana como algo mais que uma expressão ou conceito, mais dificilmente ainda como uma teoria, dificultando a sua operacionalização.

Para além disso, para alguns críticos, a Segurança Humana pode representar a denúncia de um pretexto para a ingerência, para a responsabilidade de proteger encapuzada e para a «securitização» de temas que seriam tratados de forma mais adequada se fossem apenas entendidos como questões de (assimetrias de) desenvolvimento, Direitos Humanos ou resolução de conflitos e não de segurança.

Não obstante estas questões, importa assumir, no contexto desta apresentação, que Segurança Humana se refere então a todas as ameaças a que os indivíduos estão constrangidos, às responsabilidades humanitárias dos Estados e à importância de se olhar para os Estados e os indivíduos como atores complementares de produção e garantes de segurança.

Mas será este enunciado suficiente para a operacionalização do conceito, para muitos fadado apenas à filosofia das ideias? Como é que a União Europeia, enquanto ator político comprometido com a segurança internacional, tem vindo a desenvolver a sua própria abordagem de Segurança Humana? Mais, como é que a União Europeia pode subscrever um conceito de segurança para lá de uma *shopping list* ou de um «buraco negro» (para aludir apenas a algumas das provocações apontadas pelos cétricos do conceito) em que tudo parece estar incluído? Como é

que a União se pode distinguir na «partilha do trabalho estratégico» na segurança global, em termos de cooperação e parcerias multilaterais?

Ora, no que à União Europeia concerne e isto leva-me desde já para o meu segundo ponto, poderá afirmar-se que o sinal mais significativo da incorporação do conceito de Segurança Humana na construção europeia é o da Estratégia Europeia de Segurança (EES) e o seu entendimento que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento.

Proclamada e aprovada pela conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de dezembro de 2003, a Estratégia apresentada por Javier Solana, o então Alto Representante da União Europeia para a política externa e segurança, não usa explicitamente o termo Segurança Humana. No entanto, projeta a União como comunidade produtora e promotora de normas e valores naturalmente exportáveis, seja para a sua vizinhança próxima, seja para o resto do mundo, com o enquadramento legal devido, em termos de Direito Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional.

Para além disso, admite-se que são frequentemente a pobreza, a doença e a ignorância que causam insegurança e revelam de forma mais expressiva as ameaças do terrorismo, proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada. Ameaças novas e menos novas (como lembraria a Académica Britânica Mary Kaldor) que estão aliás comportadas também no Conceito Estratégico de Defesa Nacional recentemente revisto.

Mas, não obstante a tónica numa intervenção preventiva e na importância do multilateralismo, a Estratégia não só não fala explicitamente de Segurança Humana como não explica como é que a União e as Instituições Comunitárias podem implementar a Estratégia no sentido de explorar todas as possibilidades da Segurança Humana para a política europeia.

Assim, o passo seguinte surge, em 2004, sob a forma de desafio a treze investigadores europeus, com o Relatório de Barcelona. Adotando um conceito amplo de Segurança Humana orientado para a «libertação dos indivíduos em relação às inseguranças básicas originadas pelas violações dos Direitos Humanos», este Relatório propõe que uma Doutrina de Segurança Humana se desenvolva através de: primeiro, um conjunto de sete princípios-guia que devem reger a implementação de uma política de Segurança Humana (às quais farei referências mais à frente); segundo, pela criação de uma «Força de Resposta de

Segurança Humana» composta por 15 000 elementos, um terço dos quais civis, reunindo especialistas de ambos os sexos na área da polícia, técnicos humanitários e de desenvolvimento, teóricos e práticos de Direitos Humanos, acadêmicos, voluntários; terceiro, pela permanência de um enquadramento jurídico que reja as decisões da intervenção e coordene as operações no terreno.

Assim, com o enquadramento legal devido, quer em termos de Direito Internacional Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório e operacional, os autores retomam a ideia de Solana de projetar a União enquanto ator promotor de normas (que o Prémio Nobel enaltecera como elemento distintivo do projeto europeu).

Três anos depois, em 2007, o mesmo grupo de Investigadores viria a reforçar estas ideias no Relatório de Madrid, tentando também estabelecer um paralelismo entre os princípios e níveis de ação e as missões da União Europeia em curso. Para o efeito, propõem uma Declaração ou Protocolo para promover a Segurança Humana no âmbito da PESC/PESD, reforçando que a Segurança Humana é a estratégia de segurança mais apropriada para a União Europeia.

Mas, mais importante ainda, reflete sobre as lições das missões civis e militares da UE e o modo como a PESC/PESD pode responder aos desafios da coerência, efetividade e visibilidade dessas mesmas missões através da definição de uma *checklist* que retoma os princípios esboçados em Barcelona, ou seja: a primazia dos direitos humanos, uma autoridade política legítima, um mandato claro e transparente, uma perspectiva *bottom up* (a partir de baixo), um multilateralismo efetivo e uma abordagem regional integrada.

Em 2008, quase nas vésperas de se despedir do cargo de Alto Representante, partirá de Solana um *amendment*, um Relatório de Execução cinco anos depois da sua Estratégia original onde fala expressamente do conceito em duas passagens quando refere que: «Temos contribuído para criar a “Segurança Humana”, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades, promovendo a boa governação e os Direitos Humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança».

Do mesmo modo, lemos no mesmo documento: «Devemos continuar a integrar as questões de Direitos Humanos em todas as atividades nesta área, incluindo as missões da PESD, adotando uma abordagem

baseada nas pessoas e coerente com o conceito de “Segurança Humana”».

Não obstante estas referências, importa recordar que nem a Estratégia nem o relatório de execução são vinculativos para a ação dos Estados, pelo que, até à data não identificamos formalmente o conceito de Segurança Humana em nenhum documento oficial debatido ou aprovado em sede das Instituições Comunitárias, nem a sua inclusão foi privilegiada no Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 e com entrada em vigor a 01 de dezembro de 2009.

Para além disso, não se perspetiva uma revisão da Estratégia (que em 2013 vê o seu texto «original» a assinalar dez anos), pois duas vozes divergentes se têm sublevado: por um lado, alguns advogam ser necessário resolver alguns dos *left overs* da Estratégia (nomeadamente a implementação da dimensão «humana» dos Relatórios de Barcelona e Madrid e a extensão para uma abordagem mais global e menos focada no «estrangeiro próximo»), adaptar o documento ao Tratado de Lisboa e ao novo *security environment* das recentes crises internacionais (pós Síria, Irão, Coreia, primavera Árabe...); para outros a «revisão pela revisão» parece padecer de falta de vontade política. Para além disso, a narrativa em termos de atores, os valores, os objetivos e as ameaças não se afigura nova desde 2003 (o enunciado do texto não está obsoleto, no limite as dinâmicas intensificaram-se) e o excesso de soberania nacional em matéria de segurança e defesa não antecipa a opção por uma abordagem menos dispersa em termos de expressão da dimensão militar.

No entanto, apesar de não assumir explicitamente o conceito teórico, a abordagem prática da União nas suas missões (e contam-se já quase trinta em dez anos em três continentes diferentes) incluem já a preocupação com o multilateralismo efetivo e o desenvolvimento humano, pelo que se afigura inevitável que as missões da UE apresentem elementos distintivos de Segurança Humana, inclinando-se para uma versão modificada da interpretação ampla da Segurança Humana, ou seja, aquela que envolve tanto aspetos de desenvolvimento como de gestão de crises. De facto, em todas as missões de gestão de crises, a utilização do(s) instrumento(s) militar(es) tem servido apenas como complemento dos instrumentos civis, isto é, o reforço do Estado de Direito, a cooperação para o desenvolvimento, ou a ajuda humanitária.

Por isso, também porque entre a *hard defence* e a *soft security* se encontram as dimensões, por exemplo, da proteção civil ou do apoio a infraestruturas críticas concluiremos, a este respeito, que a União Europeia é potencialmente o único ator com expressão global que poderá desenvolver uma cultura estratégica próxima aos princípios subjacentes do conceito de Segurança Humana, incorporando-a enquanto dimensão da PESC/PESD.

Mas se concordarmos que a União Europeia encontrou já um caminho de maturação e operacionalização do conceito ao ponto de pressupor a sua capacidade de monitorização e até de mensurabilidade, será a abordagem da Segurança Humana da União Europeia efetivamente distintiva?

O que a reflexão que vos proponho pretende advogar é que a Segurança Humana tem potencialidades para se assumir como o conceito que melhor concilia uma abordagem de segurança cooperativa em relação aos objetos de referência, meios de ação adotados e quadros de referência.

Primeiro, em relação aos «objetos de referência», porque privilegia a segurança do indivíduo como prioridade essencial, articulando desenvolvimento e segurança como elementos complementares e indissociáveis.

Segundo, em relação aos «meios de ação adotados», porque pressupõe uma estreita coordenação entre instrumentos diplomáticos, culturais, económicos, de cooperação e políticos e instrumentos militares em funções específicas na ação externa.

Terceiro, em relação aos «quadros de referência», porque passa pelo multilateralismo e pela legitimidade dos fora internacionais de referência como as Nações Unidas.

A questão teria que ser colocada então a outro nível: será a União Europeia capaz de desenvolver uma cultura estratégica baseada neste conceito? Por outras palavras, estará a União Europeia capacitada para fazer convergir, a partir de 01 de julho, vinte e oito culturas estratégicas de segurança e defesa?

Estas questões levam-me ao meu terceiro e último ponto e, a este respeito, permitam-me tecer duas considerações.

Primeira, se parece certo que a União Europeia já coloca em prática muitos elementos característicos do conceito de Segurança Humana na sua gestão de crises (embora de forma casuística e indiferenciada

como os autores do Relatório de Madrid sobrelevam), para as missões PESC/PESD operacionalizarem este conceito terão que ultrapassar, pelo menos, dois tipos de limitações institucionais e políticas endémicas: primeiro, a falta de vontade dos Estados-membros em envolverem recursos físicos e financeiros em terrenos fora das suas prioridades estratégicas; segundo, os atrasos sucessivos no desbloqueamento das ações comuns definidoras dos mandatos e do financiamento adequado para as mesmas.

Talvez por isso a Europa continua a ser percecionada como «anão político», que consome mais do que produz segurança, já que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído na medida da configuração do papel que pode e deve desempenhar: se uma «potência civil», exigindo-se uma adaptação dos dispositivos comunitários e intergovernamentais já existentes, numa comunhão interpilares (mesmo que formalmente o Tratado de Lisboa dissipe a ideia de «pilares»); ou se uma potência *tout court* em que os dispositivos comunitário e intergovernamental têm que ser assegurados conjuntamente com o desenvolvimento de uma capacidade militar credível e efetiva.

Mas mesmo com algumas críticas em relação à sua capacidade de projetar uma voz única em termos de política externa, a União tem exportado um certo tipo de segurança no que diz respeito à manutenção da paz e à segurança em situação de pós conflito e está hoje dotada de um instrumento militar que não pode ser confundido com um exército comum em resultado de uma dinâmica de cooperação voluntária que os Estados-membros disponibilizam em termos de meios e capacidades e que se espera não ser condicionada com a atual crise financeira.

Por isso, o debate tem passado pelo *pooling and sharing*, encorajando os Estados-membros a reverem as suas capacidades militares nacionais e explorarem as possibilidades de cooperação e mutualização em termos de capacidades e operacionalidade entre os diferentes Estados-membros, ao mesmo tempo que equacionam a especialização de funções. No fundo, gastarem melhor, mesmo que gastem o mesmo ou, preferencialmente, menos.

Segunda e última observação. Há um debate muito mais profundo e que hoje é absolutamente necessário e que falta ainda cumprir: que projeto europeu querem os Estados-membros manter para lá da crise do gigante económico e como gerir o *spill over*, não só de contaminação para os outros Estados-membros, mas sobretudo de contaminação

do projeto europeu como o conhecemos para a nossa vizinhança e resto do mundo?

Esta é uma das matérias em que ser-se um pessimista ou um otimista no processo de construção europeia faz diferença. Para mim, que cresci a acompanhar este projeto e que considero, enquanto professora, absolutamente desafiante estudar uma realidade em permanente mudança, percebo realisticamente que a União será sempre aquilo que a vontade política dos Estados quiser que ela seja. Para Bruxelas, o cenário de desintegração não está decerto em cima da mesa, mas continuamos sem saber a resposta para a velha questão – *Quo vadis?* –, nem sabemos ainda definir o que é a União para lá do «OPNI – objeto político não identificado». Confirma-se hoje que uma União a duas velocidades não é sustentável, assim como se torna inviável uma integração económica avançada sem o correspondente aprofundamento político.

Independentemente de sermos partidários de um ou outro cenário, o que parece inevitável é a necessidade da União encontrar uma solução coletiva que a todos diz respeito, porque o efeito dominó é irreversível e não podemos continuar a assistir a soluções de remendo de *so far so good*. Precisamos de medidas firmes e sólidas que deem um sinal claro aos Europeus que estamos todos comprometidos numa solução comum e, claro, que há luz ao fundo do túnel, que os sacrifícios estão justamente redistribuídos, que valem a pena e que serão recompensados.

Por isso, esta pode ser a oportunidade para a União se reinventar e, se maximizada pelas lideranças, se revitalizar. Este é o momento da União e dos seus Estados-membros pensarem em conjunto que projeto fica para as gerações presentes e futuras, sobretudo quando as gerações mais novas que não conhecem a guerra nas fronteiras europeias, veem o espaço europeu como um espaço de prosperidade, livre-circulação e gozo pleno de direitos de cidadania europeia cumulativos aos da cidadania nacional.

É esse aliás o desafio que perpassa na atribuição do Prémio Nobel da Paz à União Europeia – um continente que conseguiu ultrapassar uma guerra à escala mundial no seu próprio território e que conseguiu manter a paz durante 60 anos vê-se agora afrontada com o desafio de reunir os seus membros numa nova solidariedade que torne a União

mais unida e reforçados os seus valores. Estará a União à altura de se reinventar? Essa é a *million euro question!*

Adotar um conceito de Segurança Humana comum a todos os Estados-membros e operacionalizá-lo através das operações de gestão de crises pode afigurar-se como uma plataforma de associação no que diz respeito à aceitação de uma narrativa multidisciplinar e holística, que serve de «chapéu de chuva» agregador para o respeito dos Direitos Humanos e a promoção dos princípios democráticos de criação de instituições sólidas e do Estado de direito, associando todos os aspetos políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento para a proteção das pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, concertando normas, procedimentos e instituições no tratamento da insegurança, para alcançar a liberdade de viverem sem necessidades nem medos. Aspetos aliás que fazem parte do ADN do projeto europeu e que hoje têm que ser recordados no interior dos Estados, que cada vez mais se deparam com partidos nacionalistas anti Europa com cada vez maior expressão política e social e ensejos separatistas.

Nesse sentido, o projeto europeu tem que ser reassumido como um projeto de políticas comuns (mesmo que não de políticas únicas) e perceber-se em que medida, não podendo o Estado ser mais entendido como o único provedor de bem-estar e segurança, podemos colocar em relevo as pessoas como sujeitos de direitos, pressupondo a garantia de condições políticas e económicas, sociais e culturais para exercer esses direitos e combater as suas vulnerabilidades.

Encontrar respostas, de preferência a tempo das eleições para o Parlamento Europeu a maio de 2014, é a única forma do projeto europeu continuar a subsistir em coletivo, mesmo que em diferentes velocidades ou culturas estratégicas. Precisamos de uma visão estratégica e de lideranças capazes. Mas esse desafio não se coloca só a nível da União Europeia, os tempos que vivemos hoje voltam a devolver aos Estados nacionais o grande desafio de uma cidadania democrática que parece estar irremediavelmente sentenciada com a austeridade crescente e que dificilmente será ultrapassada a breve trecho.

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.

A Intervenção Cubana em Angola Revisitada

Sérgio Vieira da Silva*

Resumo

Documentos entretanto desclassificados nos arquivos cubanos e russos permitem um novo olhar sobre a intervenção cubana em Angola. Esta não só não foi decidida autonomamente pelos cubanos, como teve, evidentemente o beneplácito soviético. Porém, essa mesma operação político-militar não foi produto das circunstâncias, antes se enquadrando nas tradicionais linhas orientadoras da política externa do regime castrista.

Palavras-chave: Cuba, Angola, União Soviética, intervenção, «Estado satélite», «Estado retransmissor»

Abstract

Declassified documents released by Cuban and Russian archives allow a new look at the Cuban intervention in Angola. Not only the intervention was not decided autonomously by the Cubans, but it was evidently supported by the Soviet Union. However, the political-military operation was not a product of circumstances, rather integrating the traditional guiding lines of the foreign policy of the Castrist regime.

Keywords: Cuba, Angola, Soviet Union, intervention, «satellite state», «proxy state»

* Professor Auxiliar do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT. Diretor do Instituto de Estudos de Segurança. Diretor do 1º ciclo em Estudos de Segurança

1. Cuba em Angola: «Estado Satélite» ou «Estado Retransmissor»?

A amplitude do envolvimento militar cubano em Angola em 1975 deu azo a numerosas especulações e interpretações. Para uns, tratou-se de uma empresa que, conduzida por conta da União Soviética, confirmava a «satelização» definitiva de Cuba. O presidente norte-americano Gerald Ford e o secretário de Estado Henry Kissinger, por exemplo, consideravam os cubanos como «mercenários» da União Soviética (Gleijeses, 1996: 12), uma opinião partilhada pelo diretor da Central Intelligence Agency (CIA), Stansfield Turner (Gleijeses, 1996: 17). O presidente Jimmy Carter, por sua vez, referia-se a Fidel Castro como a «marioneta soviética», enquanto Zbigniew Brzezinski, conselheiro presidencial para os assuntos de segurança nacional e diretor do National Security Council, falava de «forças militares por procuração» (Gleijeses, 1996: 17). No mesmo sentido se manifestaram os chineses, para quem os soldados cubanos eram meros mercenários a soldo da URSS (Lévesque, 1978: 429).

Para outros, tratou-se, pelo contrário, de uma decisão da exclusiva responsabilidade do próprio Estado cubano. Foi a opinião expressa por Vasily Kuznetsov, então ministro-adjunto dos Negócios Estrangeiros soviético, afirmando que «Castro poderia estar a fazer o seu próprio jogo ao enviar cerca de 20.000 militares para Angola» e que «a ideia de uma operação militar em grande escala tivera a sua origem em Havana e não em Moscovo» (Shevchenko, 1985: 354). O embaixador soviético nos Estados Unidos Anatoly Dobrynin assegurava, por sua vez, que os cubanos tinham enviado as suas tropas para Angola «por sua própria iniciativa e sem nos consultar» (Gleijeses, 1996: 12-13). Enfim, coube ao próprio Fidel Castro afirmar, em abril de 1976, que a URSS «(...) nunca solicitou o envio de um só cubano para esse país [Angola]. A URSS é extraordinariamente respeitosa e cuidadosa nas suas relações com Cuba. Uma decisão dessa natureza só o nosso Partido a podia tomar». Em conformidade, o líder cubano acusou Ford e Kissinger de mentirem «ao povo norte-americano e à opinião mundial quando pretendem responsabilizar a União Soviética pelas ações solidárias de Cuba em Angola» (Castro, 1976b).

Porém, a referência comum de todos aqueles que sustentaram a tese da iniciativa cubana foi, em geral, um célebre artigo de Gabriel

García Márquez, datado de janeiro de 1977, onde o romancista colombiano afirma que a decisão de intervir em Angola foi tomada em 5 de novembro de 1975 pelos próprios dirigentes cubanos. «Ao contrário do que tanto se disse» – afirma o autor –, «foi um ato independente e soberano de Cuba, e foi depois e não antes de o decidir que se fez a correspondente notificação à União Soviética» (García Márquez, 1977). Refira-se, contudo, que a narrativa de García Márquez não é isenta de críticas: por um lado, a exatidão das datas e a precisão dos detalhes impressiona tanto mais quanto o autor não foi nem ator nem testemunha direta dos acontecimentos; por outro, o artigo foi publicado no *Boletín Tricontinental*, impresso em Cuba. Estes factos lesam à partida seriamente a credibilidade do artigo, cujo conteúdo, sendo indiscutivelmente de inspiração oficial, traduz, por essa mesma razão, a versão «semioficial» dos acontecimentos (Porter, 1988: 165).

Para outros observadores, enfim, Cuba terá forçado a mão dos soviéticos ao enviar forças militares sem consultar previamente o Kremlin. Colocado numa posição difícil, este dispunha de duas opções: ou recusar fornecer armas e apoio logístico a Cuba mas expor-se à humilhação de parecer fraco e incapaz; ou apoiar o facto consumado e correr o risco de prejudicar seriamente as relações com os Estados Unidos. Atendendo aos contornos da situação, conclui Gillian Gunn (1992: 48-49): «Deixados à sua própria iniciativa, os soviéticos provavelmente teriam sido muito mais prudentes em Angola; quando a questão foi forçada pelos cubanos, eles escolheram a intervenção em vez da concessão». Esta interpretação dos acontecimentos perde, todavia, grande parte da sua razoabilidade se atendermos ao estado das relações soviético-cubanas em 1975, cuja análise revela a mais profunda improbabilidade dos dirigentes cubanos não terem consultado os seus «parceiros-patrões» soviéticos antes de se lançarem na guerra civil angolana (Kempton, 1989: 45; Lévesque, 1978: 430). Por outro lado, é incontestável que a União Soviética não terá ficado à espera das sugestões cubanas para entrever as oportunidades que a «Revolução dos Cravos» e a derrocada do império colonial português ofereciam em Angola (D'Encausse, 1986: 54). Bem pelo contrário, o Kremlin já dispusera os seus peões no tabuleiro: garantira ele próprio os favores das novas autoridades de Lisboa, Cuba pusera-se ao lado do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a «independente» Roménia oferecera ajuda militar à Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). A União Nacional para

a Independência Total de Angola (UNITA), enfim, sendo militarmente débil, não pesaria numa eventual solução não negociada da independência (veja-se Silva, 2013: 87-89).

1.1. A Versão «Semioficial»

Passemos agora em revista, em traços largos, a versão «semioficial» da intervenção cubana em Angola, que se deve sobretudo à pluma de García Márquez. A elucidação da questão exige, ainda assim, que nos percamos em alguns detalhes.

Em maio de 1975, atendendo às condições no terreno e aos laços históricos entre o MPLA e o regime de Havana, Agostinho Neto encontrou-se em Brazzaville com o comandante Flavio Bravo, vice-primeiro-ministro cubano. O líder angolano solicitou a ajuda cubana, sem contudo entrar em detalhes sobre o que pretendia. Esse facto terá motivado os cubanos a não tomar de imediato nenhuma medida em concreto. No entanto, «o comandante Raúl Díaz Argüelles viajou três meses depois para Luanda, à frente de uma delegação civil de cubanos, e Agostinho Neto foi então mais preciso (...): solicitou o envio de um grupo de instrutores para fundar e dirigir quatro centros de treino militar» (García Márquez, 1977).

Raúl Díaz Argüelles confirma que três navios partiram de Havana em 16 e 20 de setembro. O *Vietnam Heroico* e o *Coral Island* acostaram a uma praia perto de Porto Amboim (Angola) em 5 e 8 de outubro respetivamente, enquanto o *La Plata* chegou a Pointe Noire (Congo-Brazzaville) a 11 (Gleijeses, 1996: 9), todos eles transportando equipamento militar destinado aos quatro Campos de Instrução Revolucionária (CIR) a estabelecer em Angola a pedido do MPLA. Tratava-se, segundo García Márquez (1977), de «um contingente de 480 especialistas que, num prazo de 6 meses, deviam instalar quatro centros de treino e organizar 16 batalhões de infantaria, bem como 25 baterias de morteiro e metralhadoras antiaéreas. Como complemento, enviaram uma brigada de médicos, 115 veículos e uma equipa ajustada de comunicações. Aquele primeiro contingente» organizou imediatamente após a sua chegada quatro campos, em Salazar (Ndalatando), Benguela, Henrique de Carvalho (Saurimo) e Cabinda, respetivamente.

Entretanto, a «agressão imperialista» aumentava de intensidade. García Márquez (1977) observa a este respeito que «as tropas

regulares do Zaire, bem treinadas e abastecidas, penetraram em Angola em 25 de março e proclamaram em Carmona um Governo de facto presidido por Holden Roberto, dirigente da FNLA e cunhado de Mobutu, cujos vínculos com a CIA eram do domínio público. No oeste, apoiada pela Zâmbia, encontrava-se a UNITA, comandada por Jonas Savimbi, um aventureiro sem princípios que estivera em colaboração constante com os militares portugueses e com as companhias estrangeiras de exploração. Por último, as tropas regulares da África do Sul, através do território ocupado da Namíbia, cruzaram a fronteira meridional de Angola em 5 de agosto, com o pretexto de proteger as barragens do complexo hidroelétrico de Ruacaná-Calueque.

Todas essas forças, com os seus enormes recursos económicos e militares, estavam prontas para fechar em torno de Luanda um círculo irresistível nas vésperas de 11 de novembro». E o autor prossegue o seu relato: «Em 23 de outubro, as tropas regulares da África do Sul penetraram a partir da Namíbia com uma brigada mecanizada e três dias depois haviam ocupado sem resistência as cidades de Sá da Bandeira e Moçâmedes. (...) No fim dessa semana, os sul-africanos penetraram mais de 600 quilómetros em território de Angola, e avançavam para Luanda a uns 70 quilómetros diários. Em 3 de novembro, os sul-africanos atacaram o escasso pessoal do centro de instrução para recrutas de Benguela. Por isso, os instrutores cubanos tiveram de abandonar as escolas para enfrentar os invasores com os seus aprendizes de soldados, aos quais davam instruções nas pausas das batalhas. Até os médicos reviveram as suas práticas de milicianos e foram para as trincheiras» (García Márquez, 1977). E terá sido este último acontecimento que levou a liderança cubana a mudar de atitude. «Só que havia um elemento novo e dramático nessa delicada decisão. Desta vez não se tratava simplesmente de mandar uma ajuda possível, mas de empreender uma guerra regular de grande escala a 10 mil quilómetros do seu território, com um custo económico e humano incalculável e umas consequências políticas imprevisíveis. (...) Era uma decisão de consequências irreversíveis e um problema demasiado grande e complexo para ser resolvido em 24 horas. Em todo o caso, a direção do Partido Comunista de Cuba não teve mais de 24 horas para decidir e decidiu sem vacilar, em 5 de novembro, numa reunião longa e serena» (García Márquez, 1977).

Terá sido assim que nasceu a «Operação Carlota». Esta teve início com «o envio de um batalhão reforçado de tropas especiais, composto por 650 homens. Foram transportados de avião em voos sucessivos durante 13 dias, da secção militar do aeroporto José Martí, em Havana, até ao próprio aeroporto de Luanda, ainda ocupado por tropas portuguesas.

A sua missão específica era deter a ofensiva para que a capital de Angola não caísse em poder das forças inimigas antes dos portugueses partirem e depois manter a resistência até que chegassem reforços por mar. Mas os homens que saíram nos voos iniciais já iam convencidos de chegar demasiado tarde e só abrigavam a esperança final de salvar Cabinda.

O primeiro contingente saiu em 7 de novembro às 4 da tarde num voo especial da Cubana de Aviación», com 82 passageiros a bordo (García Márquez, 1977). Quando os dois primeiros aviões aterraram em Luanda, prossegue García Márquez (1977), «as colunas de Holden Roberto estavam tão próximas, que horas antes haviam morto a tiros de canhão uma idosa nativa, tentando chegar ao quartel do Gran Farni, onde estavam concentrados os cubanos. Por isso, estes não tiveram sequer tempo para descansar. Envergaram o uniforme verde-oliva, incorporaram-se nas fileiras do MPLA e foram combater»¹. Em 8 de novembro, enfim, saíam de Cuba «três barcos carregados com um regimento de artilharia, um batalhão de tropas motorizadas e o pessoal da artilharia a reação, que começariam a desembarcar em Angola a partir de 27 de novembro» (García Márquez, 1977).

1.2. *Um Outro Olhar Sobre os Factos*

Em finais de novembro de 1974, Moscovo elaborou um plano para fazer chegar armamento pesado e grandes quantidades de munições ao MPLA, escolhendo a República do Congo, pela sua posição geográfica (e política), como escala. Nesse sentido, o embaixador soviético em Brazzaville, Yevgeny Afanasenko, foi encarregado de convencer as autoridades congoleesas a cooperar, tarefa tanto mais árdua quanto o

1. Note-se a seguinte contradição: «A sua missão específica era deter a ofensiva para que a capital de Angola não caísse em poder das forças inimigas antes dos portugueses partirem (...). Mas os homens (...) já iam convencidos de chegar demasiado tarde e só abrigavam a esperança final de salvar Cabinda». A verdade, porém, é que acabaram por ficar na capital!

regime de Marien Ngouabi, embora oficialmente adepto do socialismo, nunca fora um aliado indefetível da União Soviética. Mais ainda, ele chegara a apoiar durante algum tempo tanto os rivais de Neto como os separatistas de Cabinda². Seja como for, em 4 de dezembro, o presidente Ngouabi dava luz verde à operação (Westad, 1996: 24)³.

Cuba, por sua vez, procurou dissipar as suspeições da União Soviética relativamente a Neto⁴ e incitá-la a incrementar o seu envolvimento com o MPLA. Em 30 de dezembro de 1974 teve lugar um encontro entre S.A. Slipchenko, embaixador soviético em Dar es-Salaam, e Oscar Oramas, um alto funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Cuba. Nessa ocasião, o dirigente cubano terá feito saber que o líder angolano jamais aceitaria partilhar o poder com os outros movimentos de libertação. Oramas teve ainda a oportunidade de comunicar ao embaixador soviético que o seu Governo tencionava envolver-se mais em África (entenda-se em Angola) e que, nessa empresa, contava com o aumento do apoio de Moscovo ao movimento angolano (Westad, 1996: 24).

Confirmando os projetos de Havana, Agostinho Neto encontrou-se no dia seguinte com Carlos Cadelo e o major Alfonso Pérez Morales na capital tanzaniana. Este foi o primeiro contacto entre a direção do MPLA e representantes de Cuba. Os dois cubanos deslocaram-se depois a Angola para avaliar a situação no terreno. Regressados a Dar es-Salaam cerca de duas semanas depois, encontraram-se novamente com o líder angolano. Segundo o relatório que enviaram para Havana (veja-se Gleijeses, 1996: 8), Neto solicitara a ajuda cubana sem, contudo, precisar os detalhes da ajuda esperada. Os parâmetros da cooperação dependiam, com efeito, do tipo de armas que a União Soviética viesse a fornecer e a verdade é que Neto não dispunha ainda de informações a esse respeito. Apesar disso, o líder africano formulara outros pedidos

-
2. Com efeito, o regime de Brazzaville apoiava também uma facção da Frente de Libertação do Enclave de Cabinda, na esperança de garantir a influência congoleza sobre aquela região petrolífera (Garthoff, 1985: 505).
 3. O interesse particular dos artigos de Westad e de Gleijeses deve-se ao facto de se basearem em documentos entretanto desclassificados por Moscovo (Westad) e Havana (Gleijeses).
 4. Recorde-se que os soviéticos nutriam uma enorme desconfiança em relação a Neto e que as suas relações com o MPLA estiveram ao seu nível mais baixo entre finais de 1973 e abril de 1974. Também Álvaro Cunhal, secretário geral do Partido Comunista Português, terá aconselhado Moscovo a retomar a sua ajuda a Neto e ao MPLA (Garthoff, 1985: 527).

inequívocos⁵, em particular, refere o relatório, 100.000 dólares para transferir o arsenal do MPLA da Tanzânia para Angola (Gleijeses, 1996: 8).

Em 10 de janeiro de 1975, Afanasenko tranquilizava o embaixador cubano em Brazzaville, dando-lhe conta de que o Comité Central do PCUS «está a observar atentamente o desenvolvimento dos acontecimentos em Angola e reitera [a sua] unidade com as forças progressistas, a fim de esmagar as aventuras apreciadas pela reação estrangeira e doméstica» (Westad, 1996: 24). Os cubanos, por seu turno, não satisfeitos por desaparecer de cena, não deram seguimento a nenhuma das solicitações de Neto. A verdade é que o relatório de Cadelo e de Pérez Morales perdera muito do seu valor, uma vez que as negociações entre os três movimentos de libertação e Portugal tinham entretanto desembocado na assinatura do Acordo de Alvor (15 de janeiro de 1975). Este estava, porém, votado ao fracasso, até porque as duas superpotências rapidamente deixaram de apoiar a solução de «concertação nacional» preconizada pela Organização da Unidade Africana (OUA). Uma semana depois, os Estados Unidos concediam uma ajuda financeira de 300.000 dólares à FNLA (Porter, 1988: 171) e, em 30 de janeiro, na véspera da entrada em funções do Governo de Transição em Angola, o embaixador Afanasenko prometia a José Eduardo dos Santos o aumento da «assistência técnica, militar e civil» da União Soviética ao MPLA (Westad, 1996: 24). Para contrariar o eixo Washington-FNLA,

5. Numa carta dirigida à direção cubana, datada de 26 de janeiro de 1975, Neto enviava uma lista das «necessidades urgentes da nossa organização», às quais «estamos confiantes que darão consideração imediata. 1. O estabelecimento, organização e manutenção de uma escola militar para quadros. Necessitamos urgentemente de criar uma companhia de pessoal de segurança e precisamos de preparar os membros do nosso pessoal militar. 2. Precisamos de alugar um navio para transportar o material de guerra que temos em Dar es-Salaam para Angola. O descarga em Angola, se este for um navio cubano, poderia ter lugar fora das águas territoriais. 3. Armas e meios de transporte para a Brigada de Intervenção que estamos a planear organizar, assim como armas ligeiras para alguns batalhões de infantaria. 4. Transmissores e recetores para resolver o problema de comunicação entre unidades militares amplamente dispersas. 5. Uniformes e equipamento militar para 10.000 homens. 6. Dois pilotos e um mecânico de voo. 7. Assistência na formação de líderes sindicais. 8. Cooperação na organização de escolas para o ensino do Marxismo (para resolver os problemas do partido). 9. Publicações lidando com assuntos políticos e militares, especialmente manuais de instrução. 10. Assistência financeira nesta fase em que nos estabelecemos e organizamos. Apelamos também a que o Partido Comunista de Cuba use a sua influência junto de outros países que são seus amigos e aliados, especialmente do campo socialista, para que concedam uma ajuda útil e oportuna ao nosso movimento, que é a única garantia de uma Angola democrática e progressista no futuro» (Gleijeses, 1996: 14).

Moscovo favoreceu também uma aliança entre o MPLA de Agostinho Neto e a UNITA de Jonas Savimbi. Mas tudo leva a crer que os cubanos encaravam a abordagem do Kremlin com bastante ceticismo, tanto mais que, em 10 de fevereiro de 1975, o embaixador cubano em Dar es-Salaam alertou o seu homólogo soviético Slipchenko para o facto de que «[a] escolha da via socialista em Angola deve ser feita agora. (...) Em outubro será demasiado tarde» (Westad, 1996: 25).

Este conjunto de factos demonstra que os soviéticos tinham decidido seguir de perto a intervenção socialista em Angola, o que, por sua vez, explica as visitas, em março de 1975, do presidente soviético Nikolai Podgorny a Brazzaville e do presidente congolês Marien Ngouabi a Moscovo, onde se encontrou com vários dirigentes soviéticos, entre os quais o próprio Leonid Brejnev (Porter, 1988: 157). Pouco depois, a capital congoleza tornou-se o centro nevrálgico das relações entre Moscovo e o MPLA e o principal ponto de apoio para a transferência maciça, sob as mais diversas formas, de armas soviéticas para Angola⁶.

A estratégia soviética deparava-se, apesar de tudo, com poderosos obstáculos, em particular a persistência do antagonismo entre Agostinho Neto e o regime congolês, antagonismo esse que o embaixador Afanasenko só com extrema dificuldade conseguia gerir. Em maio, uma delegação cubana aterrava em Brazzaville, sob a direção de Flavio Bravo, vice-primeiro-ministro e responsável pela componente político-militar do programa africano. Atendendo às relações privilegiadas entre Fidel Castro e Marien Ngouabi, é bastante provável que a visita cubana tenha visado apaziguar a tensão entre Neto e o chefe de Estado congolês.

Bravo encontrou-se com Neto, que lhe pediu ajuda «para transportar algumas armas», equipamento militar e instrutores (Gleijeses, 1996: 8; Falk, 1987: 1082-1083). No mês seguinte, 230 conselheiros militares cubanos chegavam a Angola⁷, sem, contudo, conseguirem melhorar o estado de coisas. Com efeito, em junho, o presidente Marien Ngouabi dava conta ao embaixador Afanasenko da sua indignação face às constantes acusações de proteger os separatistas de Cabinda que lhe eram dirigidas por Agostinho Neto. No início de julho, o embaixador

6. Para mais pormenores, veja-se Porter (1988: 156-157, 161).

7. Embora, segundo a versão «semioficial», os primeiros militares cubanos só tenham entrado em Angola em setembro, esta informação foi confirmada em 1976 pelo vice-presidente cubano Carlos Rafael Rodríguez (Porter, 1988: 165).

soviético comunicava ao Departamento Internacional do Comité Central do PCUS⁸ que os congolesees rejeitavam os planos soviéticos de apoio maciço ao MPLA através do seu território. O Kremlin viu-se então obrigado a solicitar a Fidel Castro que agisse como intermediário da assistência soviética ao MPLA (Westad, 1996: 25). E foi este pedido que permitiu a Cuba reentrar definitivamente na cena angolana.

Em 3 de agosto, uma delegação cubana, composta por sete elementos e liderada pelo comandante Raúl Díaz Argüelles, chegava a Angola para discutir com a direção do MPLA os detalhes da sua cooperação. Tratava-se de definir com precisão o tipo de ajuda que os angolanos desejavam, os objetivos que esperavam alcançar com essa ajuda e, enfim, o ritmo do seu fornecimento (Gleijeses, 1996: 9). Nessa mesma ocasião foi finalmente entregue a Neto «a solidariedade militante do nosso Comandante-em-Chefe, do nosso partido e do nosso governo»: os 100.000 dólares solicitados em janeiro (Gleijeses, 1996: 14).

Na sequência das discussões tidas com a direção do MPLA, Díaz Argüelles propôs a criação de uma missão militar constituída por «65 oficiais e 29 sargentos e soldados num total de 94 *compañeros*» (Gleijeses, 1996: 9). Esta proposta foi, todavia, revista em Havana, que decidiu enviar 480 homens para criar e operar quatro centros de instrução para 5.300 angolanos (Gleijeses, 1996: 9)⁹. Curiosamente, quando Neto se revelou «mais preciso», o governo cubano decidiu de outro modo, o que aniquila o argumento da «imprecisão», avançado por García Márquez. Para justificar a atitude cubana, o escritor colombiano sublinhou que «o pedido de Neto era também típico da sua modéstia» (García Márquez, 1977), enquanto Jorge Risquet, membro do Comité Central do Partido Comunista de Cuba, mais realisticamente, observou: «Se íamos mandar os nossos homens, tínhamos de enviar os suficientes para cumprir a missão e para se defender, porque um grupo demasiado pequeno teria sido simplesmente arrasado» (Gleijeses, 1996: 9).

Seja como for, a decisão cubana é a prova inequívoca da firme determinação de Havana em se envolver declarada e incondicionalmente

8. O Departamento Internacional do Comité Central do PCUS reforçara entretanto a sua posição no campo da formulação da política externa soviética em detrimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Este último privilegiava as áreas tradicionais da política externa soviética (a Europa e os Estados Unidos), enquanto o Departamento Internacional apostava cada vez mais no Terceiro Mundo.

9. Cuba deveria enviar armas para os instrutores e os recrutas dos CIRs, bem como alimentos, roupas, equipamento de campismo, artigos de higiene pessoal, medicamentos, camas de campanha, cobertores e lençóis para os 5.300 homens.

em Angola. Em conformidade, em 15 de agosto, numa mensagem dirigida a Leonid Brejnev, Fidel Castro sustentava a necessidade de incrementar a ajuda ao MPLA, incluindo a introdução de tropas especiais cubanas. A verdade é que os cubanos já dispunham de um plano bastante detalhado, definindo as condições do transporte das tropas (para Luanda ou para o Congo), a logística e as orientações estratégicas e táticas a adotar em Angola. O líder cubano buscava agora a assistência soviética para o transporte de tropas e de material, assim como a colaboração de oficiais do estado-maior para a planificação das operações militares. Para melhor convencer o Kremlin, Castro acentuava a força política do MPLA e a ameaça que a coligação rival (FNLA-UNITA-Estados Unidos) representava para a independência e o socialismo em Angola (Westad, 1996: 25). Dois dias depois, era a vez do angolano Lúcio Lara se dirigir a Afanasenko, solicitando-lhe o envio de oficiais do estado-maior para o Comando Geral do MPLA¹⁰, que acabava de ser transferido de Brazzaville para Luanda, o que revela uma coordenação de esforços e de estratégias entre angolanos e cubanos.

Os soviéticos colocaram, no entanto, algumas reservas ao plano de Havana, temendo que semelhante passo prejudicasse a sua política de *détente* com os Estados Unidos. Por isso, o Estado-Maior General opôs-se a toda e qualquer participação na operação «antes da independência». Mesmo o KGB, o verdadeiro responsável pela «política africana» da União Soviética, seguindo-lhe os passos, pôs-se a expor as eventuais consequências de uma intervenção direta de Moscovo em Angola sobre as relações com Washington (Lévesque, 1987: 306; Westad, 1996: 25). Importa, no entanto, referir que os soviéticos, no fundo, não colocavam verdadeiras objeções ao plano propriamente dito; o que não desejavam era aparecer diretamente associados a ele «antes da independência». A intervenção soviética, a ocorrer, deveria ter lugar apenas «após a independência», uma vez que, nesse cenário, tratar-se-ia da solicitação de uma ajuda exterior por parte de um Estado soberano, situação legítima em termos de direito internacional (veja-se Tillema & Van Wingen, 1982: 227) e, por isso, menos suscetível de frustrar os *acquis* da *détente*. Por outro lado, é notável que os soviéticos tenham apenas ponderado os efeitos de uma intervenção direta sobre as «relações» soviético-americanas, o que deixa supor que

10. Segundo Lara, o Comando do MPLA necessitava de «assessoria qualificada sobre questões militares ao nível estratégico» (Westad, 1996: 25).

terão excluído qualquer outra resposta americana que não fosse de natureza simplesmente diplomática. É o que, aliás, se pode deduzir das próprias palavras de Gabriel García Márquez: «A possibilidade dos Estados Unidos intervirem abertamente e não através de mercenários e da África do Sul, como o havia feito até então, era sem dúvida um dos enigmas mais inquietantes. Contudo, uma análise rápida permitia prever que pelo menos pensariam mais de três vezes, pois acabavam de sair do pântano do Vietname e do escândalo de Watergate, com um presidente que ninguém elegera, com a CIA fustigada pelo Congresso e desprestigiada perante a opinião pública, com a necessidade de tomar cuidado para não aparecer como aliado da racista África do Sul, não só perante a maioria dos países africanos, mas também perante a própria população negra dos Estados Unidos, e além disso em plena campanha eleitoral e no novíssimo ano do bicentenário. Por outro lado, os cubanos (...) também estavam conscientes das implicações que a sua ação poderia ter para a política da coexistência pacífica e o desanuviamento internacional» (García Márquez, 1977).

E a verdade é que, em 21 de agosto, Díaz Argüelles chegava a Luanda, desta vez para assumir a direção da Missão Militar Cubana em Angola (MMCA), ficando diretamente subordinado a Abelardo Colomé Ibarra, o vice-ministro das Forças Armadas Revolucionárias (FAR). Entre 20 de agosto e 5 de setembro, o chefe do Estado-Maior General das FAR, o major-general Sénen Casas Regueiro, os chefes dos diversos ramos das forças armadas e outros vice-ministros do Ministério das Forças Armadas cubano foram temporariamente libertados dos seus cargos, muito provavelmente para seguirem de perto a operação em Angola. A verdade é que Casas Regueiro assumiu *de facto* o comando da força expedicionária cubana em Angola e quatro outros dos generais em causa assumiram postos de comando sob a sua direção (Porter, 1988: 166)¹¹.

Os primeiros cem elementos da MMCA chegaram a Angola em finais de agosto, em voos comerciais. Os restantes seguiram a bordo dos três navios que zarparam de Havana em meados de setembro (o *Vietnam Heroico*, o *Coral Island* e o *La Plata*), carregando nos seus porões o equipamento militar destinado aos quatro CIRs, a saber: 12.000 espingardas M52 (checas), 30 metralhadoras antiaéreas de 12,7mm (checas),

11. Eles retomaram os seus cargos em julho de 1976.

123 lança-granadas RPG7 (búlgaros), 48 canhões sem recuo de 75mm (chineses), 18 metralhadoras AK (chinesas), 51 morteiros de 81mm (americanos), 18 morteiros de 120mm (americanos), 100 obuses de 122mm (origem não especificada), 500 minas anticarro, 30.000 minas antipessoais e 75 toneladas métricas de explosivos (Jaime & Barber, 1999: 341). Esta listagem do material, revelada pelo dirigente cubano Jorge Risquet, suscita algumas reflexões, a primeira das quais é que o armamento embarcado afigura-se claramente desajustado, quantitativa e tipologicamente, ao «treino de 5.300 guerrilheiros». Porém, o dirigente cubano acabaria por confessar que o material militar se destinava também à defesa de Luanda e de Cabinda (Jaime & Barber, 1999: 341). Dito de outra forma, a ser utilizado por... tropas cubanas.

O segundo apontamento prende-se com o reparo que Risquet se apressou a introduzir: «(...) como veem, não havia armas soviéticas nas que foram entregues a Angola. Havia um acordo com a União Soviética que nos impedia de entregar armas a terceiros sem a sua permissão e para não estar a pedir permissão, enviámos para Angola armamento que não fosse soviético» (Jaime & Barber, 1999: 341). Todavia, contrastando com este zelo de precisão, Risquet não achou pertinente explicar como obtivera Cuba o material americano e chinês, isentando-se também de precisar a origem, obviamente soviética, dos foguetes de 122mm, cujos lançadores BM-21 se encontravam em Brazzaville desde outubro, prontos para serem enviados para Angola. Acresce que o papel atribuído à Checoslováquia (a principal origem das armas «mais visíveis» enviadas para Angola), no quadro da «divisão do trabalho» estabelecida no seio do «sistema comunista mundial» (veja-se Kriegel, 1984), era precisamente fornecer armas aos países clientes quando, por esta ou por aquela razão, a União Soviética preferia não se expor ela própria. Torna-se, assim, óbvia a falácia da «necessidade de uma permissão» da URSS, precisamente um dos pilares da «versão oficial», tanto mais que, como se apontou, foram os próprios soviéticos a solicitar, em agosto, a intervenção de Cuba em Angola.

Entretanto teve lugar uma intensa atividade diplomática. Em setembro, Marien Ngouabi encontrou-se com Fidel Castro em Havana, tendo os dois líderes declarado num comunicado conjunto o seu apoio ao MPLA (Porter, 1988: 157). Pouco depois, o vice-presidente cubano Carlos Rafael Rodríguez aterrava em Moscovo. Nessa ocasião, foi assinado um protocolo económico sobre a coordenação da planificação

económica entre a URSS e Cuba e a continuação da assistência soviética a Havana, sendo bastante provável que este protocolo estivesse relacionado com o financiamento da intervenção em Angola. No início do mês de outubro era a vez de Flavio Bravo se deslocar à capital soviética (Benemelis, 1987: 225; Porter, 1988: 169).

Em 15 de outubro, Díaz Argüelles dava conta a Abelardo Colomé do mau estado do material chegado a bordo do *Vietnam Heroico* e do *Coral Island*, concluindo nos seguintes termos: «Comandante, esta é a maior operação que alguma vez realizámos e estamos a fazê-lo nas piores condições e circunstâncias. Com pouco tempo para planear e com quase nenhum conhecimento e experiência do país (...) tivemos de improvisar à medida que avançamos. (...) É uma tarefa de enorme magnitude (...). Eu tomei as medidas necessárias para começar o treino em 15 de outubro (...) para que as tropas estejam prontas em 5 de novembro» (Gleijeses, 1996: 10). Estas últimas palavras encerram um pormenor de extrema importância e que permitem uma leitura completamente nova dos acontecimentos. Na verdade, por que razão deveriam as tropas estar prontas em 5 de novembro? Ou seja, precisamente a data em que, segundo a versão «semioficial» dos factos, a liderança cubana terá tomado a decisão de intervir em Angola, em resposta a um ataque sul-africano, em 3 de novembro, contra «o escasso pessoal do centro de instrução para recrutas de Benguela».

Durante a terceira semana de outubro, o Kremlin decidiu finalmente apoiar a operação cubana, imediatamente «após a declaração da independência», prevista para 11 de novembro. Os preparativos militares da ponte aérea que iria transportar as tropas cubanas para Angola intensificaram-se a partir do início de novembro (Westad, 1996: 26).

A exposição dos factos que acabamos de fazer baseia-se fundamentalmente em documentos entretanto desclassificados pelos governos russo e cubano, após o fim da «Guerra Fria». Ela revela uma história completamente diferente, cujos principais aspetos merecem destaque, a saber: desde muito cedo que soviéticos e cubanos trocaram informações e mantiveram consultas regulares sobre a questão angolana; os soviéticos tinham incontestavelmente planos para Angola; por fim, não obstante a firme ambição cubana de desempenhar os papéis de protagonismo, a decisão final de intervir coube indiscutivelmente ao Kremlin.

Embora só hoje seja possível, com base em novos dados, reescrever a história da intervenção cubana em Angola, não é menos verdade que

já antes da desclassificação dos documentos a versão «semioficial» carecia de evidente sustentabilidade. A este respeito, escreve Zdenek Cervenka: «Embora não haja qualquer dúvida de que a decisão de enviar tropas, bem como todo o planeamento da operação, teve início em Havana, o consentimento de Moscovo era essencial pela simples razão de que eram os russos que estavam a pagar a totalidade da missão. Além disso, o seu sucesso dependia também da chegada atempada das armas pesadas soviéticas» (Porter, 1988: 169). Por sua vez, Mark N. Katz (1990: 31) sublinha que uma intervenção cubana em grande escala, como a que teve lugar em Angola ou no Corno da África, era difícil de levar a cabo sem o apoio soviético e sob a hostilidade americana. No mesmo sentido se manifestou George Volsky (1981: 64), para quem Castro sabia inquestionavelmente que «as tropas não poderiam ter operado por qualquer período de tempo sem apoio logístico soviético maciço», enquanto o especialista em assuntos cubanos Jorge I. Domínguez (1978: 98) observa que, embora «Cuba pudesse decidir agir por conta própria, não poderia implementar essa decisão sem o seu aliado soviético. A União Soviética era necessária para fornecer armamento para uso em África e assistência económica essencial para as operações conjuntas no exterior. Tinha também de fornecer cobertura política e militar geral a Cuba em caso de uma eventual resposta americana. Assim, a política externa cubana, e até mesmo a segurança pessoal das suas dezenas de milhares de tropas no exterior, passou a depender diretamente da coordenação política com a União Soviética». Aliás, o próprio García Márquez (1977) reconhece que «os cubanos estavam seguros de contar com a solidariedade e a ajuda material da União Soviética e de outros países socialistas».

De tudo o que precede, torna-se evidente que o Kremlin estava determinado a não deixar o mínimo vestígio permitindo estabelecer uma ligação entre a União Soviética e a iniciativa cubana. Esta prudência do comportamento soviético deve-se a um punhado de razões, nomeadamente:

- na primeira metade de 1975, a União Soviética encontrava-se quase exclusivamente empenhada no sucesso da Conferência de Helsínquia, onde esperava obter (como veio a acontecer) o reconhecimento formal do *status quo* europeu¹²

12. Coincidência ou não, a delegação cubana dirigida pelo comandante Raúl Díaz Argüelles chegou a Luanda a 3 de agosto, ou seja, dois dias após a assinatura da Ata de Helsínquia.

- a intervenção por intermédio de Cuba limitava os riscos de uma confrontação direta com os Estados Unidos;
- em caso de fracasso ou de ultimato americano, a visibilidade do envolvimento de Cuba pouparia aos soviéticos uma humilhação semelhante à que haviam conhecido no passado (curiosamente, em Cuba);
- a OUA insistira suficientemente sobre a sua vontade de manter as grandes potências afastadas dos conflitos locais e numerosos Estados africanos deram reiteradas mostras de elevada suscetibilidade nesta matéria, facto que a URSS não podia obviamente menosprezar (D'Encausse, 1986: 53-54)¹³.

Este último aspeto, em particular, explica por que razão a União Soviética, embora estivesse decidida a rivalizar com os Estados Unidos e com a China em matéria de fornecimento de ajuda militar, não queria participar diretamente no conflito nem prestar assistência a Cuba em sede de operações militares (Somerville, 1993: 157).

Na impossibilidade de poder intervir diretamente, o Kremlin viu-se na contingência de ter de encontrar um mandatário. A escolha recaiu sobre Cuba, que reunia as condições ideais para cumprir a missão, a saber:

- o envio de tropas cubanas pouparia a Moscovo o criticismo internacional que uma ação militar conduzida por forças soviéticas ou de membros do Pacto de Varsóvia necessariamente suscitaria (Saivetz & Woodby, 1985: 157);
- como Estado de povoamento maioritariamente negro, Cuba tinha mais e melhores razões do que a URSS para invocar solidariedades étnicas com os movimentos emancipalistas em África. Por isso e enquanto país do Terceiro Mundo, a presença dos cubanos seria mais aceitável para a OUA e para Angola do que a dos soviéticos (Falk, 1987: 1077);

13. Cite-se, por exemplo, o caso da Tanzânia, cujo presidente Julius Nyerere, embora partidário do MPLA, disse ao embaixador Slipchenko que a União Soviética não devia envolver-se diretamente no conflito angolano porque os países africanos reagiriam energeticamente a qualquer forma de intervenção exterior. Em novembro, numa altura em que o conflito estava no seu apogeu e em que já não subsistiam quaisquer dúvidas quanto à intervenção militar sul-africana, Nyerere reiterou esta posição (Westad, 1996: 24, 26).

- Havana dispunha de pessoal qualificado para manejar armas sofisticadas de fabrico soviético;
- os cubanos eram também, por assim dizer, «especialistas» nos assuntos africanos. Na verdade, em 1974, Cuba tinha inquestionavelmente, em matéria de África, um conhecimento mais profundo do terreno, contactos mais constantes e solidariedades mais afirmadas que a União Soviética (D'Encausse, 1986: 53);
- *last but not least*, os cubanos tinham maior facilidade de compreensão da língua portuguesa e de adaptação às adversas condições de vida de Angola¹⁴.

Todavia, o governo cubano estava longe de ser um simples mandatário da União Soviética. Em setembro de 1979, Robert Pastor, então responsável do National Security Council para a América Latina, afirmou: «Ao embarcarmos noutra período anti-Castro, deixem-me sugerir que tentemos usar um termo diferente para nos referir-mos aos cubanos do que o de "fantoche" soviético. (...) A palavra "fantoche" sugere que os cubanos estão envolvidos em atividades revolucionárias porque os soviéticos os instruíram a fazê-lo. Não é, evidentemente, o caso» (Gleijeses, 1996: 13). A análise de Pastor estava em sintonia com a opinião do general Vernon Walters, então vice-diretor da CIA, para quem «Castro perseguia os seus próprios objetivos – que passaram a ser, em grande parte, convergentes com os de Moscovo» (Kempton, 1989: 45). Foi esta «convergência de interesses» soviético-cubana que suscitou uma «estratégia de convergência» (Duncan, 1985: 51-113).

Em suma, como sublinha Jacques Lévesque (1978: 430), é essencialmente de uma «concordância de interesses» que se deve falar quando se aborda a ação de Cuba e da União Soviética em Angola. E a verdade é que tudo o que precede nos leva a concluir inequivocamente

14. O primeiro-ministro angolano Lopo do Nascimento fez eco desta realidade em 1976: «Hoje, os civis cubanos são entre nós mais numerosos do que os militares. Eles substituem os quadros que desertaram. Uma língua que entendem e condições de vida que conheceram permitem-lhes adaptar-se ao nosso país muito mais facilmente do que outros cooperantes: não são eles que vão exigir aparelhos de ar condicionado! Para além disso, ao contrário de outros, os cooperantes cubanos (...) aceitam ir trabalhar para as aldeias» (Mestiri, 1980: 27-28). Ver ainda Lévesque (1987: 306) e Kempton (1989: 44).

que Cuba não interveio em Angola enquanto simples «Estado satélite»¹⁵ da URSS, mas muito mais na qualidade de «Estado retransmissor»¹⁶. Até porque, à luz da «doutrina Brejnev», os cubanos e os angolanos podiam definir as suas próprias prioridades desde que se subordinassem ao objetivo geral da política externa soviética e tivessem sempre em devida consideração o seu «lugar» relativamente à União Soviética (Windsor, 1984: 54).

2. A Intervenção em Angola Como Elemento da Política Externa de Cuba

Para o dirigente cubano Manuel Agramonte, «a intervenção de Cuba em Angola não pode ser compreendida sem olhar para o nosso passado» (Gleijeses, 1996: 5). É também nessa perspetiva que nos colocamos nas páginas que em seguida escrevemos.

2.1. Os Fundamentos da Política Externa de Cuba

Segundo Jorge I. Domínguez (1978: 88), a política exterior de Cuba revela uma clara hierarquia de objetivos, por ordem decrescente de importância: (1) a sobrevivência do governo revolucionário; (2) o desenvolvimento económico; (3) a influência sobre os governos (o que implicava a diversificação das relações exteriores); (4) a influência sobre a «esquerda» e, por último, (5) o apoio à revolução no mundo. Embora as políticas concretas tenham variado, a ordem das prioridades permaneceu imutável.

Após o derrube de Fulgencio Batista, em 1959, a única certeza de Fidel Castro e dos *barbudos* era que o sucesso da revolução implicava o fim da posição privilegiada de que os Estados Unidos desfrutavam em Cuba. Em contrapartida, numerosas incertezas subsistiam em termos

-
15. Estado geralmente ligado por um tratado político-militar bilateral e multilateral, submetido a uma grande potência e cuja autonomia em matéria de política interna e externa ou é reduzida ou é controlada pelo Estado dominante (Soppelsa, 1988: 112).
 16. Estado aliado com uma potência mais importante e encarregado de desempenhar tarefas ou atividades de que o Estado dominante não se pode ou não se quer incumbir porque o seu estatuto de grande potência não lho permite, porque quer parecer estranha à ação ou atividade em curso ou ainda porque considera inútil ou pouco rentável a sua presença direta. No entanto, os «Estados retransmissores» podem «interpretar as instruções» da potência dominante, reforçando ou restando a missão que lhes foi confiada, e ir em busca de uma certa margem de autonomia (Soppelsa, 1988: 111).

ideológicos. Como é sabido, o líder cubano não era originariamente comunista, o que explica que a tomada do poder se tenha realizado à revelia de todo e qualquer projeto e apoio comunistas. Este último aspeto parece ter forjado um sentimento de exclusividade entre os novos dirigentes de Havana, sentimento reforçado ainda pela originalidade da experiência revolucionária nacional, que permitira conceber um «novo» modelo revolucionário cuja validade fora confirmada pelos factos. Em virtude deste somatório de elementos, o regime castrista não tardou a considerar-se predestinado a desempenhar internacionalmente um «papel» (*role*¹⁷) ultrapassando amplamente os limites do quadro insular que a geografia lhe impunha, da mesma forma que ambicionava ver espalhar-se o sistema social e a ideologia que apregoava (Chaliand, 1984: 71).

Porém, a forte hostilidade americana, cujo paroxismo foi alcançado em abril de 1961 aquando do desembarque na Baía dos Porcos, provou ao regime cubano a necessidade de conseguir o apoio de uma potência extracontinental. Atendendo ao ambiente político internacional da época, só a União Soviética dispunha da capacidade política, económica e militar bastante para ajudar Cuba na sua confrontação com os Estados Unidos. Fidel Castro foi, assim, rapidamente induzido a abandonar a indefinição ideológica da revolução e, pelo contrário, a arvorar-se em comunista autêntico e, em consequência, a adotar os objetivos e a linguagem da ideologia donde pretendia retirar a sua legitimidade (D'Encausse, 1986: 52). Esta adaptação permitia-lhe ainda receber do seu protetor os meios necessários para levar a cabo o desenvolvimento da economia nacional. O estabelecimento de uma relação bastante estreita com Moscovo abria, assim, caminho à concretização dos dois principais objetivos do regime de Havana: a sobrevivência do governo revolucionário e o desenvolvimento económico.

17. Segundo Kalevi J. Holsti, que introduziu o conceito, o «papel» é uma linha de conduta diplomática geral ditada pela ideia que a elite dirigente de um Estado faz do lugar, real ou desejado, desse Estado no sistema internacional global ou regional. Entende-se por «papel», diz o autor, as funções que um «Estado poderia exercer num certo número de contextos geográficos ou de domínios» (Barrea, 1994: 50). Veja-se também Walker (1987).

No ano seguinte, a crise dos mísseis de Cuba iria, contudo, expor os limites da jovem associação soviético-cubana¹⁸. Com efeito, a União Soviética apareceu então aos cubanos como um aliado pouco confiável, revelando uma clara indisponibilidade para mobilizar todos os seus meios – incluindo as armas nucleares – para salvar a revolução cubana. Mais ainda, o desfecho da crise mostrara abertamente que o objetivo prioritário da sobrevivência do regime podia ser objeto de negociação entre as superpotências, o que soou como o dobre de finados da confiança cubana no seu protetor estrangeiro.

O regime cubano concluiu então que, para garantir a sua própria sobrevivência, tinha necessariamente de enveredar por uma política externa mais voluntarista, em busca de um «papel» a desempenhar e de um lugar a ocupar no sistema internacional. Foi neste espírito que o regime enfatizou os demais objetivos, ou seja, a diversificação das relações externas, a influência sobre a «esquerda» e o apoio às revoluções socialistas no mundo. Em conformidade, se as iniciativas cubanas se conformavam com a hierarquia dos objetivos nacionais, cada uma delas não deixava de ser um teste dos limites da tolerância soviética. Em suma, se as divergências soviético-cubanas que foi então possível identificar resultavam indubitavelmente de diferenças ideológicas, ainda assim elas devem ser preferencialmente entendidas como etapas do lento e difícil processo de estabelecimento das regras regulando as relações entre os novos aliados *de facto* (Domínguez, 1978: 88).

Neste quadro, o regime castrista recusou tomar partido no conflito sino-soviético¹⁹; criticou publicamente as políticas soviéticas de comércio e de cooperação com alguns dos inimigos latino-americanos

18. De um apogeu de solidariedade revolucionária aparente no início da crise, vários fatores contribuíram, com efeito, para a degradação gradual das relações soviético-cubanas: o receio soviético de que o zelo cubano (um avião americano U-2 fora abatido em 27 de outubro) pudesse provocar uma invasão americana; a pretensão de Castro de que a URSS respondesse com armas nucleares em caso de ataque americano à ilha; o facto de Khruchchev não ter consultado Castro antes de acertar com Kennedy os termos da retirada dos mísseis; um diferendo sobre a autorização da inspeção de navios soviéticos nos portos cubanos pela ONU para verificar a retirada dos mísseis e, por último, a fúria de Havana porque Moscovo sucumbira às exigências de Washington de retirar os bombardeiros soviéticos Il-28 e os mísseis nucleares (Hershberg, 1996: 274).

19. Com efeito, a degradação das relações sino-cubanas a partir de finais de 1965 decorreu fundamentalmente de divergências bilaterais. Os cubanos acusaram Pequim de querer infiltrar-se politicamente no partido e nas forças armadas de Cuba, ao mesmo tempo que os chineses impunham sanções contra o regime de Havana, recusando nomeadamente vender arroz e comprara o açúcar nos montantes contratados pelos dois países.

de Cuba, nomeadamente os regimes militares do Brasil e de Eduardo Frei no Chile; criticou ainda os partidos comunistas que gravitavam na órbita soviética, em particular o da Venezuela, por terem renunciado aos seus compromissos revolucionários e, por último, apoiou grupos revolucionários na América Latina, não raras vezes em oposição às ambições de Moscovo (Domínguez, 1978: 88). Da mesma forma, o esforço para diversificar as relações exteriores do país nos domínios político e económico culminou numa independência considerável em relação à política e aos interesses soviéticos.

É no quadro de semelhantes tentativas de autoafirmação no plano internacional que a política africana de Cuba deve ser analisada. É, com efeito, sabido que sérias divergências opuseram então Havana e Moscovo a propósito tanto da revolução mundial como das alterações políticas concretas no Terceiro Mundo. Para além das diferenças ideológicas inerentes a perceções diferentes do mundo, o radicalismo do discurso revolucionário e o militantismo que o regime cubano então alardeava sob o estandarte do «internacionalismo proletário» garantiam um quinhão considerável da legitimidade do poder castrista (D'Encausse, 1986: 52). Este facto esclarece por que razão a decisão cubana de intervir em África, na década de 60, é completamente indiferente aos interesses da União Soviética naquele continente.

Na verdade, a solidariedade manifestada pelas autoridades cubanas aos dois países recentemente independentes ou dos movimentos de libertação baseava-se, em termos ideológicos, nas teses relativas ao «*foco* guerrilheiro», à revolução nos campos e à luta armada nacional-popular de que Ernesto *Che* Guevara²⁰ então se arvorava em principal arauto (Miguez, 1984: 98). Esta ideia de autonomia cubana no quadro do «internacionalismo proletário» foi, aliás, salientada em 1965 por Thomas Hughes, então diretor do Bureau of Intelligence and Research do Departamento de Estado. Na sua opinião, a digressão africana de Guevara era uma componente de uma nova estratégia cubana, baseada na convicção de que uma nova situação revolucionária existia em África. O regime cubano acreditava que era do seu interesse promover a difusão da revolução naquele continente porque, fazendo-o, ganharia

20. Ernesto *Che* Guevara (1928-1967) nasceu na Argentina, tendo sido revolucionário marxista, médico, escritor, guerrilheiro, diplomata e teórico militar. Figura destacada da revolução cubana, Guevara deixou Cuba em 1965 para fomentar a revolução noutras áreas do globo, primeiro no Congo Brazzaville e depois na Bolívia, onde seria capturado e executado pelas forças militares governamentais.

novos amigos e, dessa forma, diminuiria o seu isolamento, enfraquecendo ao mesmo tempo a influência americana. Em última análise, e ainda segundo Hughes, esta estratégia cubana foi «concebida para fornecer nova alavancagem política contra os Estados Unidos e o bloco socialista. (...) Os cubanos esperam, sem dúvida, que os seus laços africanos aumentem a estatura de Cuba no mundo não-alinhado e ajudem a forçar as principais potências socialistas a tolerar uma considerável dose de independência e de criticismo de Cuba» (Glejjeses, 1996: 12). A prossecução destes objetivos cubanos em África foi ainda facilitada pela Conferência Tricontinental, reunida em Havana entre 3 e 15 de janeiro de 1966, que permitira aos dirigentes cubanos estabelecer ligações com certos líderes revolucionários africanos. Em suma, as expedições cubanas em África inscreveram-se no quadro de uma vontade política de pesar realmente sobre as relações de força mundiais (Chaliand, 1984: 73; Lévesque, 1978: 430).

Apesar do ativismo e da independência da política exterior de Havana, a assistência soviética não foi interrompida, ainda que ao mesmo tempo o Kremlin tivesse promovido a contestação interna a Castro. Com efeito, muitos dirigentes soviéticos e leste-europeus estabeleceram contactos com Aníbal Escalante e outros comunistas cubanos, tidos por mais ortodoxos em matéria de política internacional. Rapidamente desmascarada, esta fação – ou «micro-fação», na terminologia de Castro – foi acusada de criticar o governo e as suas escolhas e de procurar estabelecer uma aliança transnacional com dirigentes do bloco socialista (Domínguez, 1978: 89).

Foi então que a União Soviética, comportando-se como superpotência, demonstrou a sua preocupação em definir claramente os limites da autonomia cubana em matéria de política externa. Moscovo passou então a exercer fortes pressões políticas e económicas sobre Cuba, sendo de destacar o abrandamento dos fornecimentos de produtos petrolíferos. Pouco depois, o governo cubano era obrigado a implementar drásticas medidas de racionamento. No plano do «internacionalismo proletário», as coisas também corriam mal: as «guerrilhas castristas» fracassavam na América do Sul e na América Central, enquanto Guevara era abatido na Bolívia. No início de 1968, não podendo o balanço da política exterior cubana ser mais dececionante, Fidel Castro viu-se obrigado a jogar a carta soviética. Em agosto desse mesmo ano, aplaudia a invasão da Checoslováquia pelas forças do Pacto de Varsóvia; à

«primavera de Praga» juntava-se a «primavera caribenha» (Domínguez, 1978: 90). Em conformidade com a hierarquia dos seus objetivos políticos, Havana decidira privilegiar a sobrevivência do regime e o desenvolvimento económico do país.

A nova realidade impunha a Castro várias concessões, a saber: uma maior convergência com a política exterior soviética, o abandono de um papel específico de Cuba na América Latina²¹ e o alinhamento inequívoco de Havana com Moscovo na querela sino-soviética. Em contrapartida, a União Soviética assumiu descomplexadamente o seu papel de Estado protetor. Neste espírito, o Kremlin concedeu a Cuba elevadas subvenções diretas para fazer face aos défices comerciais bilaterais entre os dois países, aceitando ao mesmo tempo comprar o açúcar cubano a preço elevado e, inversamente, vender os produtos petrolíferos soviéticos a preço reduzido. Moscovo disponibilizou ainda créditos avaliados em várias centenas de milhões de dólares, destinados ao desenvolvimento económico. As transferências gratuitas de armamentos aumentaram também acentuadamente, enquanto que, no início dos anos 70, o Governo cubano lançava um programa importante de profissionalização e de especialização das forças armadas. Este último facto decorria incontestavelmente da «divisão do trabalho» concebida na época pelos soviéticos e prenunciava os acontecimentos de Angola.

Um conjunto de circunstâncias obrigou, pois, os cubanos, entre 1968 e 1974, a moderar o seu entusiasmo africano e a reorientar o essencial dos seus recursos para a reconstrução de uma economia nacional caótica. Se o regime de Castro prosseguia em certa medida a sua «cooperação internacionalista» civil e militar em África, esta desenvolvia-se agora em moldes que já não preocupavam as ex-metrópoles europeias e, menos ainda, os Estados Unidos (Miguez, 1984: 98-99).

2.2. Cuba em Angola: Encontro com o Passado

Para o regime castrista, a intervenção em Angola representava a oportunidade sonhada de regressar à política exterior ativista dos anos

21. O Kremlin encarou sempre as iniciativas cubanas na região com preocupação. Com efeito, a ameaça à América Latina, que Washington considera como fazendo geopoliticamente parte da sua zona de influência, podia culminar numa indesejada confrontação direta soviético-americana. Mais ainda, ao respeitar e ao fazer respeitar a santuarização da zona de influência do adversário, Moscovo esperava garantir a santuarização da sua.

60, a qual fora abandonada pela força das circunstâncias na América Latina. Com efeito, Fidel Castro justificava, em abril de 1977, a iniciativa nos seguintes termos: «A África é hoje o elo mais fraco do imperialismo. É lá que se têm cometido nos últimos tempos os maiores crimes contra os povos. É lá que existem perspectivas excelentes para poder passar quase do tribalismo ao socialismo sem ter de atravessar as diversas etapas que algumas outras regiões do mundo tiveram de percorrer. Se somos militantes revolucionários, temos o dever de apoiar a luta anti-imperialista, antirracista e antineocolonialista. A África reveste hoje uma importância extrema. A dominação imperialista não é ali tão forte como na América Latina. Por isso, as possibilidades de uma revolução fundamental no continente africano são reais. E se há uma ascensão do fascismo na América Latina, é porque é o último recurso para impedir o triunfo do socialismo. Se a luta continua a ser muito dura na América Latina, porque ali a burguesia domina a economia, as universidades, a imprensa e todos os setores da vida nacional, esse fenómeno não existe realmente em África, onde não há burguesia propriamente dita» (Mestiri, 1980: 81-82).

Importa, contudo, salientar que a imagem de grande ator internacional que Fidel Castro tinha de si próprio (veja-se Shevchenko, 1985: 354) e a especificidade da experiência revolucionária cubana concorreram conjuntamente para o surgimento da noção de «centralidade de Cuba» (Domínguez, 1992: 60), que alimentou a ambição dos dirigentes cubanos de desempenharem um papel no sistema internacional, o qual passaria obrigatoriamente pelo Terceiro Mundo. Ora, Castro tinha perfeita consciência de que o alcance da intervenção cubana em Angola ultrapassaria em larga medida as estritas fronteiras do país. Tratava-se, com efeito, tanto de ir em auxílio de um movimento de libertação como de combater no terreno a África do Sul racista, duas realidades que contribuiriam decisivamente para o aumento do prestígio cubano em África e no conjunto do Terceiro Mundo (Gunn, 1992: 48)²².

Em 15 de março de 1976, em Conakry, na presença de Agostinho Neto, de Luiz Cabral e de Ahmed Sékou Touré²³, Fidel Castro evocou o conflito angolano, apresentando a expedição cubana como uma manifestação do «internacionalismo proletário» nos seguintes termos:

22. O próprio facto do contingente comportar uma forte proporção de negros produziu em África um efeito psicológico e político favorável (Lévesque, 1987: 306).

23. Presidentes de Angola, da Guiné-Bissau e da República da Guiné, respetivamente.

«(...) perante a agressão do imperialismo, dos mercenários brancos e dos racistas sul-africanos», Agostinho Neto «não vacilou em solicitar o apoio dos povos revolucionários. Porque o imperialismo é poderoso e nenhum país pequeno como Cuba e como Angola pode, por si mesmo, sem a ajuda de ninguém, resistir à agressão do imperialismo. Existe um campo revolucionário, existe um movimento revolucionário e existe o internacionalismo proletário. E se os imperialistas querem saber o que é o internacionalismo proletário, Angola é um magnífico exemplo» (Castro: 1976a). O líder cubano esforçou-se também por dar do «internacionalismo proletário» e da solidariedade socialista uma imagem generosa e altruísta. «Alguns imperialistas perguntam-se» – afirmou – «por que ajudamos os angolanos, que interesses temos nós lá. Eles estão acostumados a pensar que quando um país faz algo é porque está à procura de petróleo, ou cobre, ou diamantes, ou algum recurso natural. Não! Nós não perseguimos nenhum interesse material e é lógico que os imperialistas não o entendam, porque se guiam por critérios exclusivamente chauvinistas, nacionalistas, egoístas. Estamos a cumprir um elementar dever internacionalista quando ajudamos o povo de Angola! Não procuramos petróleo, não procuramos cobre, não procuramos ferro, não procuramos absolutamente nada. Simplesmente aplicamos uma política de princípios. (...) De modo que, quando os imperialistas se perguntam que interesse temos, teremos de lhes dizer: vejam, leiam um manual de internacionalismo proletário para que possam entender porque estamos ajudando em Angola» (Castro, 1975). Aliás, como salienta García Márquez (1977), essa «vocaçãõ [internacionalista] tem sido evidente – e conflituosa – na América Latina, na África e na Ásia».

A questão é tanto mais importante quanto Fidel Castro persiste em utilizar a expressão «internacionalismo proletário» numa altura em que, em Moscovo, ela cedia lugar à fórmula da «solidariedade internacionalista». Esta inflexão semântica foi oficialmente consagrada em junho de 1976, no documento final adotado numa conferência de partidos comunistas que teve lugar em Berlim. O «internacionalismo proletário» deixara de ser um dever de todo o revolucionário para se converter num simples ato voluntarista. Cuba apresenta-se, portanto, como o último guardião do conceito (Mestiri, 1980: 70). Um «desviacionismo»? De modo nenhum, como esclarece García Márquez (1977) ou, mais corretamente, o regime de Havana: «O espírito internacionalista dos

cubanos é uma virtude histórica. Embora a Revolução o tenha defendido e magnificado de acordo com os princípios do marxismo, a sua essência encontrava-se muito bem estabelecida na conduta e na obra de José Martí²⁴». Este argumento tem o efeito de atribuir um significado original ao conceito e de reconhecer – e legitimar – uma certa autonomia de ação a Cuba. A intervenção cubana em Angola arrastava consigo aquela dimensão simbólica.

Os primeiros frutos da intervenção militar foram colhidos por ocasião do périplo triunfal de quarenta dias que Fidel Castro efetuou em África no início de 1977, que o levou à Líbia, à Somália, à Etiópia, à Tanzânia, a Moçambique, a Angola e à Argélia, países com os quais os laços foram reforçados. Encontrou-se também com líderes revolucionários do Zimbábue, da Namíbia e da África do Sul (Lévesque, 1978: 432). As repercussões do envolvimento em Angola fizeram-se ainda sentir nas Caraíbas, onde vários países manifestaram a Cuba a sua simpatia. Entre estes, cuja população negra é maioritária ou constitui uma acentuada minoria, contavam-se Barbados, a Guiana, a Jamaica e Trindade e Tobago, países que, aliás, haviam estabelecido relações diplomáticas com Havana já em 1973 (Searwar, 1992: 25; Lévesque, 1978: 432). Ao reconquistar, assim, o papel que sempre sonhara desempenhar no Terceiro Mundo (veja-se Connell-Smith, 1979: 18), Fidel Castro conseguia em África o que nunca pudera concretizar na América Latina: exercer um nível de influência sobre a cena mundial muito para além do que a exiguidade da ilha caribenha podia deixar expectar. Esse papel de média potência, desde sempre ambicionado (Domínguez, 1978: 84), viu-se acentuado pela posição que Havana conseguira que lhe fosse reconhecida no seio do Terceiro Mundo (Chaliand, 1984: 74).

No entanto, recorde-se que o objetivo prioritário da política exterior cubana é garantir a sobrevivência do regime revolucionário, o que explica – melhor que as afinidades ideológicas – o estreitamento dos laços com a União Soviética (Domínguez, 1978: 84). E foi em nome deste objetivo que Havana decidiu enviar tropas para o exterior. Após ter verdadeiramente assumido o protagonismo e o essencial dos riscos, Cuba ganhara no campo de batalha um estatuto de aliado da União

24. José Julián Martí Pérez (1853-1895) foi um político republicano, pensador, jornalista, filósofo e poeta cubano, criador do Partido Revolucionário Cubano e organizador da Guerra da Independência de Cuba, também conhecida por «Guerra de 95» ou «Guerra Necessária» (1895-1898). Seria abatido num recontro com tropas espanholas.

Soviética diferente dos outros: o estatuto de parceiro e não de satélite ou de subordinado (D'Encausse, 1986: 56-57). O regime castrista procurava também provar ao Kremlin que era o seu melhor aliado²⁵. E o facto é que era a partir de agora extremamente difícil para Moscovo tanto dispensar a «força de combate» cubana em África como «abandonar» o aliado cubano (Chaliand, 1984: 74). Cuba impunha-se, portanto, à União Soviética como um parceiro excepcional, indispensável, que, dispondo desta vantagem, podia permitir-se elevar o nível das suas exigências e da sua participação em certas decisões (D'Encausse, 1986: 53). Enfim, em tudo isto sentia-se um toque de revanchismo: a colaboração com Moscovo em Angola e na política soviética em África constituía, aos olhos de Fidel Castro, como que a credencial de uma eficácia que ele já anteriormente solicitara em vão no quadro das suas ações revolucionárias na América Latina (Lévesque, 1978: 431).

E a verdade é que as relações soviético-cubanas melhoraram claramente a partir de 1976, tendo o aumento considerável das subvenções soviéticas a Havana sido interpretado como a recompensa pela ação militar cubana em Angola (Klinghoffer, 1980: 118). O Kremlin aceitou incrementar a «ajuda civil» ao seu aliado e reescalonar a sua enorme dívida (Miguez, 1984: 103). No domínio civil, os soviéticos adquiriam o açúcar cubano a um preço três a cinco vezes superior ao que vigorava no mercado mundial, subsidiando também o preço dos produtos petrolíferos fornecidos a Cuba, numa altura em que, curiosamente, Moscovo adotava uma atitude inversa em relação, nomeadamente, aos países da Europa de Leste. O pagamento dos juros e do capital de todos os créditos concedidos a Cuba antes de janeiro de 1973 foi adiado até janeiro de 1986. Os créditos destinados a cobrir os défices da balança comercial de 1973-1975 eram livres de juros, devendo o capital ser igualmente reembolsado apenas a partir de 1986 e até 2010 (Domínguez, 1978: 90). Quanto aos investimentos militares, externos e internos, estavam todos a cargo da União Soviética. Por fim, a transferência de armas soviéticas, avaliada em cerca de 1,5 biliões de dólares durante os anos 60, cresceu drasticamente²⁶. Por sua vez, no plano

25. Cuba era, com efeito, o único país comunista capaz de deslocar importantes forças militares para o exterior e de alcançar os seus objetivos no campo de batalha. Por essa razão, o regime de Havana apresentava-se como o mais fiável aliado militar da União Soviética (Domínguez, 2001: 185).

26. Entre 1982 e 1984, por exemplo, Cuba recebeu da União Soviética 2 biliões de dólares de ajuda militar gratuita (Falk, 1987: 1077).

internacional, o peso de Cuba ampliava-se e a probabilidade de um ataque americano reduzia-se à medida que a aliança sovieto-cubana se reforçava (Domínguez, 1992: 61, 63). Este era um facto tanto mais importante quanto Fidel Castro estava plenamente consciente de que, em caso de invasão do território nacional, Cuba não podia contar senão com as suas próprias forças (Lamore, 1984: 113; Domínguez, 1992: 63; D'Encausse, 1986: 56).

Traído em outubro de 1962, o regime castrista desconfiava profundamente do seu protetor soviético. Mesmo em tempos menos dramáticos que a crise dos mísseis, a União Soviética nunca se revelara um aliado indefetível (Domínguez, 1992: 63), o que explica a tradicional hostilidade de Havana para com o «espírito da *détente*». Fidel Castro estava convicto, com bastante realismo, que um desanuviamento entre os dois blocos não poria necessariamente termo ao confronto que opunha Cuba aos Estados Unidos; ele receava mesmo certos cenários de «negociação global», comportando sempre compensações, que só lhe trariam dificuldades suplementares (Lamore, 1984: 112). Em suma, aos olhos dos cubanos, a *détente* entre as duas superpotências corria o risco de se realizar à sua custa (veja-se Benemelis, 1987: 196-197). É esta desconfiança latente em relação ao aliado soviético do aliado soviético que explica a acumulação pelo regime cubano de meios militares consideráveis, enquanto a intervenção militar no exterior proporcionava às tropas cubanas a experiência necessária à defesa do território nacional (Falk, 1987: 1084).

De tudo o que precede, torna-se evidente que o conflito angolano estava em sintonia com os objetivos políticos tradicionais de Cuba. Sem, com efeito, ameaçar a sobrevivência do regime, a intervenção em Angola aumentou efetivamente a influência de Havana junto dos governos estrangeiros e da «esquerda», promoveu a reprodução de regimes revolucionários e consolidou a aliança com Moscovo (Domínguez, 1978: 98).

A empresa angolana teve também importantes repercussões ao nível interno. A miséria económica endémica atingia cada vez mais pessoas, aumentando exponencialmente o número de cubanos desiludidos com o regime castrista. E se Fidel Castro optou por apresentar o número desmesurado de voluntários para Angola – 800.000 segundo Jorge Risquet (Jaime & Barber, 1999: 346) – como a manifestação da grande solidariedade revolucionária do povo cubano, tal cifra não

reflete menos a extensão da vontade de fugir da miséria... e do regime (Shevchenko, 1985: 354). O episódio angolano permitiu, finalmente, a Castro reacender o fervor revolucionário ao insuflar na população um novo espírito de vitória, ligado ao mito da revolução invencível (Miguez, 1984: 103). Esta realidade foi, aliás, reconhecida por García Márquez nos seguintes termos: «Tudo isso²⁷, à margem das vitórias irreversíveis, mas lentas e árduas, da Revolução, criou nos cubanos uma sensação acumulada de penitências imerecidas. Angola deu-lhes, finalmente, a gratificação da vitória grande de que tanto necessitavam» (García Márquez, 1977).

A questão racial parece também ter pesado notavelmente na decisão de Havana de intervir em Angola. Apesar de todos os esforços desenvolvidos pelo regime revolucionário para levar a efeito a igualdade racial em Cuba, a questão estava longe de estar encerrada. Ainda que a maioria da população seja negra ou tenha as suas raízes em África, não é menos verdade que esta permanece arredada do poder político²⁸. O envio de um contingente para um país africano para lutar contra o regime racista do *apartheid* era, por conseguinte, de molde a aumentar a coesão social do país, reforçando o sentimento de pertença nacional dos negros cubanos. Não foi também por acaso que a operação foi batizada com o nome da «preta Carlota», em homenagem a uma escrava que uma vez levantara o estandarte da revolta²⁹. Este punhado de

27. «Tudo isso» refere-se a «(...) muitos anos de sucessos injustos. Em 1970, quando faliu a safra dos 10 milhões de toneladas de açúcar, Fidel Castro instou o povo a converter a derrota em vitória. Mas, na realidade, os cubanos já faziam isso há demasiado tempo com uma consciência política tenaz e uma fortaleza moral a toda a prova. Desde a vitória de Girón, há mais de 15 anos, tiveram de assimilar com os dentes cerrados o assassinato do *Che* Guevara na Bolívia e o do presidente Salvador Allende no meio da catástrofe do Chile, e sofreram o extermínio das guerrilhas na América Latina e a noite interminável do bloqueio, e a traça recôndita e implacável de tantos erros internos do passado que, num dado momento, os manteve à beira do desastre» (García Márquez, 1977).

28. Com efeito, a elite cubana é quase exclusivamente constituída por descendentes de colonos espanhóis. Na altura, apenas 12 dos 112 membros do Comité Central do Partido Comunista de Cuba eram de origem africana; o Politburo contava apenas 2 negros entre os seus 13 membros e, dos 23 membros do Conselho de Ministros, apenas 4 eram negros. Nas instâncias supremas do poder, a proporção de dirigentes de origem africana não ultrapassava os 7% (Mestiri, 1980: 80). Veja-se também Arrabal (1984: 47-51) e Pisani (1992: 10-11).

29. «Em outro 5 de novembro como aquele, em 1843, uma escrava do engenho Triunvirato da região de Matanzas, a quem chamavam a Negra Carlota, erguera-se com a catana na mão à frente de um grupo de escravos, e morrera na rebelião. Em homenagem a ela, foi dado à ação solidária em Angola o seu nome: Operação Carlota» (García Márquez, 1977).

factos arrasta-nos, pelo contrário, a ver em tudo isto uma preocupação em legitimar e em estabelecer um poder minoritário branco sobre um povo maioritariamente negro.

O discurso oficial refletiu esta preocupação racial do regime castrista. Assim, em 1975, Fidel Castro declarava que a política africana de Cuba se baseava nos princípios do «internacionalismo proletário», mas também no dever de um povo que encontra as suas raízes culturais em África. Sobre a questão africana, afirmou: «Em Girón³⁰ derramou-se sangue africano, o dos abnegados descendentes de um povo que foi escravo antes de ser trabalhador, e foi trabalhador explorado antes de ser dono da sua pátria. E em África, conjuntamente com o dos heroicos combatentes de Angola, derramou-se também sangue cubano, o dos filhos de Martí, Maceo³¹ e Agramonte³², o dos que herdaram o sangue internacionalista de Gómez³³ e do Che Guevara. Os que um dia escravizaram o homem e o enviaram para a América, talvez nunca imaginaram que um desses povos que recebeu os escravos enviaria os seus combatentes para lutar pela liberdade em África» (Castro, 1976b). Pouco tempo depois, o líder cubano refinava o discurso, afirmando que «não somos apenas um país latino-americano mas também um país latino-africano. O sangue africano corre abundantemente nas nossas veias. Foi da África que vieram para o nosso país, como escravos, muitos dos nossos antepassados. E os escravos não se abstiveram de lutar e de combater no exército de libertação da nossa pátria. Nós somos irmãos dos africanos e, pelos africanos, estamos prontos para lutar...» (Mestiri, 1980: 78).

A intervenção em Angola revelou-se compensadora até mesmo no plano económico. Neste domínio, refira-se, desde logo, a «predação»

30. Praia Girón é uma praia e aldeia na margem esquerda da Baía dos Porcos, localizada na província de Matanzas, na costa sul de Cuba. Em Abril de 1961, a Praia Girón foi um dos dois locais de desembarque das forças marítimas de cerca de 1.500 exilados cubanos armados, uma operação apoiada pelos Estados Unidos visando o derrube do regime revolucionário cubano.

31. Antonio de la Caridad Maceo y Grajales (1845-1896), *O Titã de Bronze*, foi tenente-general e vice-comandante das tropas revolucionárias cubanas na «Guerra Necessária». Antonio Maceo foi um dos mais destacados líderes independentistas da segunda metade do século XIX na América Latina.

32. Ignacio Agramonte y Loynáz (1841-1873), *O Maior*, foi um revolucionário e nacionalista cubano que se destacou na «Guerra dos Dez Anos» (1868-1878). Seria morto na batalha de Jimaguayú (11-05-1873).

33. Máximo Gómez y Báez (1836-1905), *O Generalíssimo*, foi major-general na «Guerra dos Dez Anos» e o comandante militar das tropas revolucionárias cubanas na «Guerra Necessária».

dos recursos angolanos³⁴: cerca de 150 empresas industriais dos arredores de Luanda foram desmontadas e depois enviadas para Cuba, destino também de equipamentos radiográficos e cirúrgicos, assim como de outro material médico. Sublinhe-se ainda que centenas de jovens angolanos, atraídos por promessas de «férias» na ilha, foram forçadamente utilizados como mão de obra nas plantações de cana-de-açúcar (Torres, 1983: 91). Por último e não menos importante, mencione-se o enorme esforço financeiro que a manutenção do corpo expedicionário cubano representava para o governo de Luanda³⁵. Face às acusações de mercenarismo suscitadas por esses factos, Raúl Valdéz Vivo, o chefe do Departamento Geral das Relações Exteriores do Comité Central do Partido Comunista de Cuba, empenhou-se em explicar que o estatuto dos soldados cubanos em Angola não era de maneira nenhuma comparável ao dos mercenários³⁶. Seja como for, a fórmula da intervenção no exterior passou a ser, para o regime de Havana, o método privilegiado de ocupar uma população jovem e inativa e de obter importantes meios financeiros³⁷.

Referências Bibliográficas

Arrabal, F. (1984). "Le «nouveau racisme» de Cuba". *Politique Internationale*, nº 25, pp. 47-51.

Barrea, J. (1994). *Théories des Relations Internationales*. 3e éd. Louvain-la-Neuve: Artel.

34. O termo «predação» depressa alastrou em Angola para qualificar a ação cubana no país. Veja-se Carrasco (1997: 262-265).

35. As opiniões divergem quanto aos montantes. René Pélissier (1987: 106) afirma que, em 1984-1985, Angola pagava um total de 700 milhões de dólares ao Governo cubano para manter tropas e cooperantes; Alberto Miguez (1984: 103) estima que o salário dos cooperantes civis e militares era de 600 dólares por mês; W. Martin James (1992: 200) sustenta também este montante para os cooperantes civis, enquanto Eduardo Cintra Torres (1983: 91) o fixa em 1200 dólares por soldado. O pagamento era efetua-do, evidentemente, em divisas fortes. Veja-se ainda Benemelis (1987: 265).

36. «O mercenário cobra para matar. O seu negócio é a guerra de agressão e pilhagem. Estaria disposto a mudar de senhor desde que lhe pagassem mais, assim como lhe é indiferente que as moedas sejam dólares ou libras esterlinas. Porém, esses senhores só podem ser quem são: capitalistas, exploradores, opressores, racistas, membros da tribo do dinheiro, aquela que conhece os ritos mais bárbaros de toda a história. O combatente internacionalista oferece a sua vida para que triunfem a liberdade, a justiça e a paz» (Valdéz Vivo, 1976: 172).

37. Entre 1975 e 1990, um total de 300.000 soldados cubanos esteve envolvido em missões militares no estrangeiro, a uma média anual de 30.000 a 50.000 homens (Domínguez, 2001: 185).

- Benemelis, J.F. (1987). *Castro. Subversão e Terrorismo em África*. Póvoa de Santo Adrião: Europress.
- Carrasco, C.A. (1997). *Los Cubanos en Angola. Bases para el Estudio de una Guerra Olvidada (1975-1990)*. La Paz: Centro de Altos Estudios Internacionales.
- Castro, F. (1975). *Discurso Pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en la Clausura del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, Celebrado en el Teatro "Carlos Marx", el 22 de Diciembre de 1975, "Año del Primer Congreso"*. Online: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1975/esp/c221275e.html>> (referência de 11-04-2013).
- Castro, F. (1976a). *Discurso Pronunciado por Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba, con Motivo de su Visita a la República Democrática de Guinea. Conakry, 15 de Marzo de 1976, "Año del XX Aniversario del Granma"*. Online: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1976/esp/f150376e.html>> (referência de 11-04-2013).
- Castro, F. (1976b). *Discurso Pronunciado por Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba, en el Acto Central por el XV Aniversario de la Victoria de Girón y la Proclamación Socialista de Nuestra Revolución, Celebrado en el Teatro "Carlos Marx", el 19 de Abril de 1976, "Año del XX Aniversario del Granma"*. Online: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1976/esp/f190476e.htm>> (referência de 11-04-2013).
- Chaliand, G. (1984). *L'Enjeu Africain. Géostratégies des Puissances*. Bruxelles: Complexe.
- Connell-Smith, G. (1979). "Castro's Cuba in World Affairs, 1959-79". *World Today*, vol. 35, nº 1, pp. 15-23.
- D'Encausse, H.C. (1986). *Ni Paix, ni Guerre*. Paris: Flammarion.
- Domínguez, J.I. (1978). "Cuban Foreign Policy". *Foreign Affairs*, vol. 57, nº 1, pp. 83-108.
- Domínguez, J.I. (1992). "Pipsqueak Power: The Centrality and Anomaly of Cuba". In: T.G. Weiss & J.G. Blight (eds.), *The Suffering Grass. Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 57-78.
- Domínguez, J.I. (2001). "Cuban Foreign Policy and the International System". In: J.S. Tulchin & R.H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 183-206.
- Duncan, W.R. (1985). *The Soviet Union and Cuba: Interests and Influence*. New York: Praeger.
- Falk, P.S. (1987). "Cuba in Africa". *Foreign Affairs*, vol. 65, nº 5, pp. 1077-1096.
- García Márquez, G. (1977). *Operación Carlota*. Online: <<http://www.granma.cu/espanol/2005/noviembre/juev3/45carlota.html>> (referência de 25-05-2008).

- 102 Garthoff, R.L. (1985). *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations From Nixon to Reagan*. Washington: The Brookings Institution.
- Glejjeses, P. (1996). "Havana's Policy in Africa, 1959-76: New Evidence From Cuban Archives". *Cold War International History Project Bulletin*, nº 8-9, pp. 5-18.
- Gunn, G. (1992). "The Legacy of Angola". In: T.G. Weiss & J.G. Blight (eds.). *The Suffering Grass. Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 39-54.
- Hershberg, J.G. (1996). "New Evidence on the Cuban Missile Crisis: More Documents From the Russian Archives". *Cold War International History Project Bulletin*, nº 8-9, pp. 270-277.
- Jaime, D.; Barber, H. (org.) (1999). *Angola: Depoimentos para a História Recente, 1950-1976*. [S.l.: s.n.].
- James, W.M. (1992). *A Political History of the Civil War in Angola, 1974-1990*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Katz, M.N. (1990). "The Decline of Soviet Power". *Estratégia*, nº 7, pp. 21-36.
- Kempton, D.R. (1989). *Soviet Strategy Toward Southern Africa. The National Liberation Movement Connection*. New York: Praeger.
- Klinghoffer, A.J. (1980). *The Angolan War. A Study in Soviet Policy in the Third World*. Boulder: Westview.
- Kriegel, A. (1984). *Le Système Communiste Mondial*. Paris: PUF.
- Lamore, J. (1984). "Cuba, la Caraïbe et l'Occident: affrontement ou concertation?". *Politique Internationale*, nº 25, pp. 107-118.
- Lévesque, J. (1978). "La guerre d'Angola et le rôle de Cuba en Afrique". *Études Internationales*, vol. 9, nº 3, pp. 429-434.
- Lévesque, J. (1987). *L'URSS et sa Politique Internationale de Lénine à Gorbatchev*. 2e éd. Paris: Armand Colin.
- Mestiri, E. (1980), *Les Cubains et l'Afrique*. Paris: Karthala.
- Miguez, A. (1984). "Les Cubains en Afrique: mercenaires ou missionnaires?". *Politique Internationale*, nº 25, pp. 97-106.
- Pélessier, R. (1987). "Angola, Mozambique: des guerres interminables et leurs facteurs internes". *Hérodote*, nº 46, pp. 83-107.
- Pisani, F. (1992). "Blessure ouverte au cœur du régime. Cuba confrontée à la question noire". *Le Monde Diplomatique*, septembre, pp. 10-11.
- Porter, B.D. (1988). *The USSR in Third World Conflicts. Soviet Arms and Diplomacy in Local Wars, 1945-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saivetz, C.R.; Woodby, S. (1985). *Soviet-Third World Relations*. Boulder: Westview.

- Searwar, L. (1992). "The Caribbean Conundrum". In: T.G. Weiss & J.G. Blight (eds.), *The Suffering Grass. Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 15-38.
- Shevchenko, A.N. (1985). *Ruptura com Moscovo*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Silva, S.V. (2013). *Poder e Política na África Austral (1974-1989)*. Lisboa: Escolar Editora.
- Somerville, K. (1993). *Southern Africa and the Soviet Union. From Communist International to Commonwealth of Independent States*. London: Macmillan.
- Soppelsa, J. (dir.) (1988). *Lexique de Géopolitique*. Paris: Dalloz.
- Tillema; H.K.; Van Wingen, J.R. (1982). "Law and Power in Military Intervention. Major States After World War II". *International Studies Quarterly*, vol. 26, nº 2, pp. 220-250.
- Torres, E.C. (1983). "Angola: Um Beco com Saída?". *Estudos Africanos*, nº 1, pp. 89-105.
- Valdéz Vivo, R. (1976). *Angola: Fim do Mito dos Mercenários*. Coimbra: Centelha.
- Volsky, G. (1981). "Cuba". In: T.H. Henriksen (ed.), *Communist Powers and Sub-Saharan Africa*. Stanford: Hoover Institute Press, pp. 57-84.
- Walker, S.G. (ed.) (1987). *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Westad, O.A. (1986). "Moscow and the Angolan Crisis: A New Pattern of Intervention". *Cold War International History Project Bulletin*, nº 8-9, pp. 21-32.
- Windsor, P. (1984). "Superpower Intervention". In: H. Bull (ed.), *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, pp. 45-65.

A Cooperação Entre Estados «Párias»: O Caso Israel-África do Sul

Sérgio Vieira da Silva*

Vasco Martins dos Santos**

Resumo

Quis o curso da história que os destinos da África do Sul e de Israel se cruzassem. Dois «povos eleitos» – afrikaners e judeus – partilharam incompreensões, rejeições e isolamentos. As diferenças separaram-nos, mas os estigmas presentes na sociedade internacional contemporânea reaproximaram-nos. Encerrados no «*laager*» e em «Massada», respetivamente, afrikaners e judeus encontraram um importante caminho da sobrevivência nacional numa cooperação estreita, até mesmo nos domínios mais sensíveis.

Palavras-chave: África do Sul, Israel, cooperação económica, cooperação militar, cooperação nuclear, cooperação em inteligência

* Professor Auxiliar do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT. Diretor do Instituto de Estudos de Segurança. Diretor do 1º ciclo em Estudos de Segurança

** Doutorando em História, Defesa e Relações Internacionais no ISCTE/IUL com a Academia Militar. Docente do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT. Subdiretor do Instituto de Estudos de Segurança

106 *Abstract*

The course of history wanted that the fate of South Africa and Israel would cross. Two «chosen people» – Afrikaners and Jews – shared misunderstanding, rejection and isolation. The differences separated them, but the stigma in society contemporary international brought them closer. Trapped in «*laager*» and «Masada» respectively, Afrikaners and Jews found an important way of national survival through close cooperation, even in the most sensitive areas.

Keywords: South Africa, Israel, economic cooperation, military cooperation, nuclear cooperation, intelligence cooperation

1. A Chegada dos Judeus à África do Sul

Os primeiros judeus chegaram à África do Sul no início do século XIX, após ter sido autorizado o estabelecimento de não cristãos na colónia do Cabo (Shain, 1994: 9). Este movimento migratório seria reforçado já em finais do século em virtude dos *pogroms* antisemitas que tiveram lugar no leste da Europa. Oriundos principalmente da Lituânia, os judeus sul-africanos aderiram rápida e maciçamente aos ideais do sionismo, mais prontamente, aliás, que os seus correligionários americanos e europeus.

Quis o curso da história que os destinos do sionismo e da África do Sul se cruzassem. O primeiro momento desta história partilhada situa-se em janeiro de 1902, quando Theodor Herzl, o fundador do sionismo político, se dirigiu a Cecil Rhodes, o primeiro-ministro da colónia do Cabo¹. Durante a Primeira Guerra Mundial, conscientes que o destino da Palestina se encontrava nas mãos da Grã-Bretanha, os sionistas puseram-se a abordar personalidades eminentes da vida política britânica para que elas intercedessem em favor da sua causa junto do Governo de Londres. Também na África do Sul, a comunidade judaica tomou a iniciativa de contactar as autoridades da União, obtendo o apoio dos generais Louis Botha, James Hertzog e Jan Smuts. Este último, enquanto membro do Gabinete de Guerra britânico, apoiou a Declaração Balfour de novembro de 1917, tornando-se progressivamente um fervoroso adepto do movimento sionista (Zwergbaum, 1973: 208). Partilhava com os sionistas o argumento de que a segurança estratégica da principal via de comunicação imperial britânica – o canal de Suez – seria reforçada pela proximidade de uma pátria judaica, patrocinada pela Grã-Bretanha (Shimoni, 1980: 42).

A deterioração das condições políticas na Lituânia e as inflexões introduzidas nas políticas de imigração dos Estados Unidos e da Austrália redundaram num acentuado reforço da presença judaica na África do Sul a partir de meados dos anos vinte. Esta nova vaga de imigração, numa altura em que o desemprego fustigava severamente o país,

1. Note-se que Herzl advogava a constituição na Palestina de uma «companhia majestática», sob a proteção da Grã-Bretanha, concebida como uma primeira etapa rumo à criação do «lar nacional judaico» (veja-se Herzl, 1896: capítulo III). Este facto explica também a profunda admiração de Herzl por Rhodes, bem como os contactos entre os dois por iniciativa do líder sionista.

suscitou profundas apreensões na sociedade sul-africana², em particular entre os «pobres brancos», na sua maioria afrikaners de origem rural, recentemente urbanizados e não qualificados (Shain, 1994: 114).

A ascensão de Adolf Hitler ao poder na Alemanha viria piorar o quadro. As relações privadas, mas também governamentais, com o III Reich multiplicaram-se (veja-se Kienzle, 1979), sendo acalentadas pelas convergências ideológicas entre a Afrikaner Broederbond, a ala radical do nacionalismo afrikaner, e o nacional-socialismo (veja-se Bunting, 1964: 54-79). Em 1939, a hostilidade congénita contra a Grã-Bretanha e a minoria anglo-saxónica da África do Sul levou a esmagadora maioria dos afrikaners a desejar a vitória da Alemanha na guerra que acabava de eclodir (Bas & Tersen, 1987: 57).

Entretanto, a comunidade judaica sul-africana criara, em 1934, a Africa-Israel Investments³, para coordenar a compra de terras na Palestina, enquanto, em Londres, Chaïm Weizmann, o presidente da Organização Sionista Mundial, ganhava a amizade do general Jan Smuts. Este, na qualidade de primeiro-ministro da União sul-africana (1939-1948), viria a contribuir amplamente para o estabelecimento do Estado de Israel. Na verdade, a partir de finais dos anos 40, Smuts autorizou os judeus sul-africanos, tradicionalmente os maiores doadores *per capita* do movimento sionista, a enviar dinheiro e víveres para as forças paramilitares judaicas na Palestina, aceitando também a partida dos judeus que ambicionavam contribuir militarmente para a criação do «lar nacional judaico». Por fim, em maio de 1948, coerente consigo mesmo, Smuts reconhecia de facto o novo Estado.

A criação do Estado hebreu coincidiu, no entanto, com a chegada ao poder em Pretória do Partido Nacional. Apesar da animosidade entre afrikaners e judeus, o novo primeiro-ministro sul-africano, Daniel François Malan, não tardou a anunciar publicamente que os judeus não seriam objeto de discriminação e, juntando o gesto à palavra, manteve os privilégios que o seu antecessor lhes havia acordado. Em 1949, Malan reconhecia *de iure* o Estado judaico e, em 1953, deslocava-se a Israel em visita oficial, sendo aliás o primeiro chefe de Estado a fazê-lo (Chazan, 1983: 172). Estas manifestações de cordialidade para com a

2. Havia 38.101 judeus na África do Sul em 1904, 62.103 em 1926 e 90.645 em 1936 (RSA, 1986). Sobre as vagas de imigração judaica para a África do Sul, veja-se Friedman (1995: 635-637).

3. É atualmente propriedade do Bank Leumi Le'Israel.

comunidade judaica sul-africana não eram, todavia, desinteressadas. A nova equipa dirigente de Pretória estava, com efeito, consciente das repercussões internacionais e da fuga de capitais que uma hostilização da comunidade judaica infalivelmente arrastaria consigo. Esta, por sua vez, encontrava-se perante um dilema: aceitar este conjunto de concessões e, por arrastamento, reconhecer o regime do *apartheid*, ou condenar este último e correr o conseqüente risco de uma discriminação (Adams, 1984: 9)?

2. O «Reinado» da *Raison d'État*

Em 1949, o Governo de Israel abria um consulado geral em Pretória, uma medida que não teve contrapartida por parte dos sul-africanos, sob o pretexto de que a União, enquanto membro da Commonwealth, podia ser representada pela Grã-Bretanha (Bas & Tersen, 1987: 59). Não obstante, altos dignitários israelitas deslocaram-se à África do Sul, entre os quais se destacam o ministro dos Negócios Estrangeiros Moshe Sharrett em 1951, o general Yigal Allon, membro do Knesset (o parlamento israelita), em 1956, e o general Moshe Dayan, chefe do Estado-Maior do Tsahal⁴, em 1957. Por fim, a representação diplomática israelita foi elevada ao nível de embaixada em 1958. Todos estes gestos ao encontro de um Governo sul-africano no mínimo distante relativamente ao Estado judaico podem explicar-se pelo cuidado de Telavive em não beliscar os interesses da comunidade judaica sul-africana... nem o seu generoso apoio financeiro.

A vontade de acautelar uma marginalização internacional impulsionou, no entanto, os israelitas a estender as suas relações diplomáticas e comerciais com os países do Terceiro Mundo, tendo sido, neste âmbito, implementado um ambicioso programa de ajuda ao desenvolvimento em proveito da África Negra. Este programa, como sublinhou o primeiro-ministro David Ben-Gurion em 1960, não era «uma questão de filantropia (...). Não temos menos necessidade da fraternidade da amizade das novas nações do que elas têm da nossa assistência» (Bard, 1988). Nos anos sessenta, vários países africanos, alguns dos quais muçulmanos, enviaram quadros formar-se em Israel, recebendo ao mesmo tempo cooperantes israelitas, francamente apreciados pelo seu igualitarismo

4. Acrónimo de Tseva Haganah Le'Israel (Força de Defesa de Israel).

(Bas & Tersen, 1987: 59). Para os africanos, o Estado hebreu era, com efeito, uma vítima do colonialismo britânico; por outro lado, os israelitas não carregavam a má reputação dos antigos colonizadores. Como destacou o presidente centro-africano David Dacko, os israelitas «não tentaram criar-nos à sua imagem. Em vez disso, Israel tem-se contentado em mostrar às novas nações africanas as suas realizações, em ajudá-las a superar as suas fraquezas, em ajudá-las na aprendizagem. Fazendo assim, [os israelitas] conquistaram a África Negra» (Bard, 1988). Por fim, muitos líderes africanos entusiasmaram-se pelo progresso rápido dos israelitas em matéria de integração social e tecnológica dos novos imigrantes, assim como pelos seus sucessos no domínio agrícola (Hunter, 1987: 24)⁵. As consequências políticas não foram negligenciáveis, sendo as resoluções anti-israelitas frequentemente rejeitadas na ONU graças ao voto negativo dos Estados da África Negra. Este apoio diplomático tinha, mais cedo ou mais tarde, de ser compensado.

À medida que as relações israelo-africanas se aprofundavam, tornava-se cada vez mais difícil para o Governo de Telavive manter uma atitude política amistosa, mesmo que discreta, relativamente a Pretória, uma percepção reforçada após a chegada de Golda Meir ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 1956. Esta tinha, com efeito, uma «perspetiva africana»⁶, cuja validade fora confirmada durante a sua

5. Foi sob este espírito que a representação do país em África foi confiada a embaixadores pouco comuns. Israel prescindiu do envio de profissionais, optando por recrutar indivíduos oriundos dos *kibboutzim*, particularmente motivados e experientes, alguns dos quais conseguiram estabelecer relações muito próximas com os líderes dos países onde foram acreditados. Citem-se, entre outros, Ehud Avriel, embaixador no Gana e confidente de Kwame Nkrumah; Shlomo Hillel, embaixador na Guiné e amigo pessoal de Sékou Touré; Rafi Ben Shalom, conselheiro do presidente maliano Modibo Keita; Hanan Yavor na Nigéria e Ephraïm Ben Haïm na República Centro-Africana (Kimche, 2001).

6. Golda Meir considerava que a experiência israelita podia ser transmitida aos africanos, empenhados, também eles, num processo de construção nacional. «Como eles» – afirmou Meir –, «livrarmo-nos da dominação estrangeira; como eles, tivemos de aprender por nós mesmos como recuperar a terra, como aumentar a produção das nossas colheitas, como irrigar, como criar aves de capoeira, como viver em conjunto e como nos defender. A independência chegou até nós, como estava a chegar a África, não servida numa bandeja de prata, mas após anos de luta, e tivemos de aprender – em parte através dos nossos próprios erros – o elevado custo da autodeterminação. Num mundo claramente dividido entre os «que têm» e os «que não-têm», a experiência de Israel começava a aparecer única porque tínhamos sido forçados a procurar soluções para problemas que os Estados grandes, ricos e poderosos nunca tinham encontrado. Não podíamos oferecer à África dinheiro ou armas, mas, por outro lado, estávamos livres da mácula dos exploradores coloniais porque tudo o que queríamos da África era amizade. (...) A principal razão para a nossa aventura africana foi que tínhamos algo que queríamos passar às nações que eram ainda mais jovens e menos experientes que nós» (Kimche, 2001).

participação numa sessão especial da I Conferência dos Povos Africanos, reunida em Acra em dezembro de 1958. Pouco depois, na esperança de despertar o interesse dos africanos por Israel, Golda Meir deslocava-se ao Gana, à Costa do Marfim, ao Níger, à Libéria e ao Senegal a fim de demonstrar o particular interesse que o Governo de Telavive dispensava aos movimentos de libertação africanos. Este estado de coisas acabaria por a incentivar a tomar uma posição muito mais *engagée* contra a África do Sul, uma atitude que não tardou a suscitar duras críticas do partido Herut de Menahem Begin, na oposição, bem como das comunidades judaicas da Rodésia e, mais violentamente ainda, da própria África do Sul. O Governo israelita replicou que a *raison d'Etat*, em particular a necessidade de agradar aos seus aliados africanos, prevalecia sobre os interesses privados da comunidade judaica sul-africana (Shimoni, 1980: 319).

Durante este período de boas relações com a África Negra, Israel não cessou de afrontar o regime sul-africano. Em 1961, o primeiro-ministro Ben-Gurion e o presidente voltaico Maurice Yaméogo emitiam um comunicado conjunto criticando duramente o *apartheid*. Em 13 de abril do mesmo ano, o Estado hebreu votava na Assembleia Geral das Nações Unidas uma resolução condenando a política de *apartheid* como «repreensível e repugnante para a dignidade humana» (UN, 1961). Pouco depois as autoridades sul-africanas recusavam a autorização de uma transferência corrente de donativos judaicos para Israel, cujo Governo «esbofeteara a África do Sul e juntara-se aos seus inimigos» (Shimoni, 1980: 319). Este gesto não teve qualquer influência sobre Telavive, que multiplicou as iniciativas contra o regime do *apartheid*. Em 1962, votava nas Nações Unidas em favor da imposição de sanções à África do Sul; em 1963, reduzia a sua missão diplomática em Pretória ao nível consular e, em 1966, votava na ONU, com os países do Terceiro Mundo, a revogação do mandato da África do Sul sobre a Namíbia (Chazan, 1983: 172).

A guerra israelo-árabe de 1967 («Guerra dos Seis Dias») iria, contudo, confundir todos os dados. A ocupação israelita de territórios árabes e africanos (o Sinai) provocou uma mudança na perceção dos líderes africanos, que viam nesta prática um precedente suscetível de ser imitado pela África do Sul e pela Rodésia. Para além disso, naquele momento, os africanos temiam menos os grandes desígnios árabes, uma vez que o novo presidente egípcio Anwar al-Sadat, ao contrário de

112 Nasser, não manifestava um vivo interesse pelo pan-arabismo, considerado pelos africanos como uma ameaça à sua independência (Bard, 1988). O Estado de Israel era agora considerado um poderoso agressor, ao mesmo tempo que se multiplicavam as referências ao sionismo como uma forma de colonialismo (Chazan, 1983: 192).

Em contrapartida, os sul-africanos, avaliando a situação como uma oportunidade de aproximação política a Israel, foram rapidamente em auxílio do Governo hebreu, enviando-lhe armas e aviões de substituição. Na sequência do embargo de armas decretado pela França a Israel (veja-se Gorce & Schor, 1992: 34)⁷, a África do Sul, também ela cliente de armas gaulesas, forneceu aos israelitas os sobressalentes de que necessitavam, autorizando ainda os judeus sul-africanos a transferir imediatamente 20,5 milhões de dólares suplementares para Israel (Adams, 1984: 12-13).

A demonstração do reconhecimento israelita não se fez esperar. Um grupo de militares sul-africanos deslocou-se a Israel «para estudar tática e o uso de armas»; em outubro de 1967, o chefe do Estado-Maior da Força Aérea israelita, o general Mordechai Hod, formava os militares sul-africanos sobre a condução da guerra (Hunter, 1987: 25). Por fim, o Governo de Telavive começou a vender armas ao regime de Pretória, muitas delas capturadas ao inimigo durante a guerra de 1967, e explosivos potentes. O avião israelita Arava foi testado na Namíbia (Adams, 1984: 114) e, por volta de 1971, a pistola-metralhadora Uzi era já fabricada na África do Sul, sob licença belga. Mais importante ainda foi o fornecimento dos planos do caça francês Mirage III, obtidos pelo Lekem na Suíça⁸.

7. Foi, aliás, esta decisão do presidente francês Charles de Gaulle de anular os contratos sobre a compra de 50 aviões Mirage III que motivou os israelitas a buscar a autossuficiência no domínio dos armamentos. Em finais dos anos setenta, a indústria militar israelita supria 40% das necessidades militares do país (Hunter, 1987: 13).

8. O Lekem, acrónimo de Leshkat Keshet Madao (Gabinete das Relações Científicas), foi constituído em 1957 por Shimon Pérès. Destinado a obter informações científicas e técnicas no exterior por meios abertos ou clandestinos, o Lekem estava fundamentalmente orientado para a aquisição de tecnologias nucleares e aeronáuticas. A proeza da obtenção dos planos do Mirage III, em 1968-69, foi conseguida por intermédio de um engenheiro aeronáutico suíço, Alfred Frauenknecht, colaborador da firma Sulzer de Winterthur, encarregada de montar o aparelho francês adquirido sob licença pelo Governo de Berna. As informações assim obtidas permitiram à Israel Aircraft Industries conceber as versões israelitas do Mirage (Nesher, Barak e Kfir) (Razoux, 1999). O serviço foi oficialmente dissolvido em 1986 muito provavelmente por causa do escândalo que rebentou nos Estados Unidos na sequência da detenção de Jonathan Pollard, um agente do Naval Investigative Service americano, acusado de espionagem por conta de Israel. O Governo de Telavive declarou que a operação fora um «desvio não autorizado» da sua política de não espiar os Estados Unidos (o que é, porém, bastante improvável).

No plano político, verificou-se também uma evolução. Em 1968, Menahem Begin e outros políticos israelitas criaram a Israel-South Africa Friendship League. No ano seguinte, o antigo primeiro-ministro Ben-Gurion e o governador militar da Cisjordânia Chaim Herzog⁹ eram recebidos na África do Sul pelo primeiro-ministro John Vorster. Apesar de tudo, as relações entre os dois países estiveram à beira da rutura em 1971, quando o Governo israelita de Golda Meir decidiu contribuir financeiramente para o Comité de Libertação da Organização da Unidade Africana. Embora este não tenha aceite a oferta, as autoridades sul-africanas não autorizaram uma nova transferência de fundos judaicos (Chazan, 1983: 172). O Governo de Telavive, por sua vez, continuou a resistir às solicitações sul-africanas de elevar a sua representação diplomática na África do Sul, apesar da decisão de Pretória de abrir, finalmente, em 1972, um consulado em Israel.

3. A Reviravolta de 1973

A viragem definitiva da situação produzir-se-ia no seguimento da «Guerra do Yom Kippur». Entre outubro e novembro de 1973, todos os países africanos, exceto o Lesotho, o Malawi, a Suazilândia (todos na órbita sul-africana) e as Maurícias (até 1976), decidiram romper as suas relações diplomáticas com o Estado hebreu. Esta rutura era, contudo, um gesto politicamente interessado¹⁰, uma vez que os países da África Negra esperavam, em contrapartida, (1) uma compensação pela perda da ajuda israelita, (2) a não aplicação à África do aumento do preço do petróleo, decidido oficialmente como meio de pressão sobre os países desenvolvidos próximos do Governo de Telavive e (3) a afetação dos excedentes financeiros decorrentes da comercialização do petróleo (os «petrodólares») à ajuda gratuita – ou quase gratuita – aos países em vias de desenvolvimento, desprovida de qualquer «espírito colonialista» (García, 1976: 133). Os israelitas sentiram-se

9. Major-general na reserva desde 1962, Chaim Herzog foi também embaixador na ONU (1975-1978), deputado trabalhista no Knesset (1981-1983) e presidente da República (1983-1993).

10. Como sublinha Michael Brecher, «não havia nenhuma disposição emocional para favorecer a causa árabe: alguns africanos nunca tiveram nenhum contacto com qualquer judeu ou árabe, enquanto que aqueles que conheciam os árabes se lembravam sobretudo do comércio de escravos» (Bard, 1988).

114 traídos pelos africanos, muitos dos quais haviam beneficiado da sua ajuda económica e técnica.

Ao contrário da África Negra, a África do Sul veio uma vez mais em auxílio de Israel. Durante o conflito, o Governo de Pretória enviou nomeadamente aviões Mirage, pilotados por sul-africanos ávidos de experiência de combate, tendo ainda autorizado a comunidade judaica local a transferir para Israel mais de 30 milhões de dólares, bem como a partida de 1.500 voluntários (Hunter, 1987: 26).

Outras circunstâncias ainda impulsionaram os dois países à aproximação. No seguimento das transformações no equilíbrio regional provocadas pelo colapso do império colonial português, as lições da recente guerra israelo-árabe revestiam-se, na verdade, de uma importância acrescida para a África do Sul. Do lado israelita, note-se que o general Yitzhak Rabin, primeiro-ministro a partir de abril de 1974, não partilhava a circunspeção de Golda Meir em relação à África do Sul. Rabin era também mais sensível às pressões do complexo militar-industrial nacional, que via na exportação de armamentos um meio de aliviar os custos exorbitantes do desenvolvimento militar israelita¹¹.

Em junho de 1974, a representação diplomática israelita era novamente elevada ao nível de embaixada e colocada sob a responsabilidade de Yitzhak Unna, então cônsul geral em Pretória, enquanto personalidades eminentes da vida política israelita, nomeadamente Moshe Dayan e Chaim Herzog, mantiveram conversações com as autoridades governamentais sul-africanas (Chazan, 1983: 173).

Esta aproximação ao mais alto nível fazia-se acompanhar da vontade do Ministério da Informação sul-africano de promover o estreitamento das relações oficiais entre os dois países, vistos como os pilares do «mundo livre» em duas regiões estrategicamente vitais mas politicamente voláteis. Para além disso, o ministro Cornelius Mulder

11. A produção exclusivamente para o mercado interno comportava custos extremamente elevados, que só poderiam ser reduzidos através das exportações. Estando neste domínio amplamente excluído do bloco socialista, do mundo árabe e dos países da NATO, o Governo de Israel viu-se obrigado a encontrar os seus clientes nas periferias e entre os Estados «párias». Entre eles, encontravam-se a África do Sul, a Argentina, a Austrália, a Bolívia, o Brasil, os Camarões, o Chile, a China, a Colômbia, a Costa Rica, El Salvador, o Equador, a Etiópia, as Filipinas, o Gana, a Guatemala, o Haiti, as Honduras, a Indonésia, a Libéria, a Malásia, Marrocos, o México, a Nicarágua, a Nigéria, a Nova Zelândia, o Panamá, a Papuásia-Nova-Guiné, o Paraguai, o Peru, o Quénia, a República Dominicana, a Rodésia, Singapura, o Sri Lanka, a Suazilândia, Taiwan, a Tanzânia, a Tailândia, o Uganda, a Venezuela e o Zaire.

acreditava que o aprofundamento dos laços com Telavive levaria a uma melhoria das relações com os Estados Unidos. O Departamento dos Negócios Estrangeiros mostrava-se, por sua vez, mais reservado, ciente tanto das tentativas israelitas de cortejar a África Negra como do risco de estimular a hostilidade permanente dos países árabes. Por último, o primeiro-ministro Vorster temia que o seu passado nazi constituísse um poderoso obstáculo à iniciativa de aproximação. Apesar deste conjunto de reticências, o Ministério da Informação decidiu lançar a «Operação David».

Em junho de 1975, graças nomeadamente aos bons ofícios do judeu sul-africano Oscar Hurwitz, aterrava secretamente em Israel uma delegação do Ministério da Informação sul-africano, integrando o ministro Mulder, o secretário da Informação Eschel Rhoodie e o assistente deste, L.E.S. de Villiers. Os sul-africanos encontraram-se com o primeiro-ministro Rabin, com o ministro da Defesa Shimon Pérès e com seis outros membros do Governo israelita¹².

O último obstáculo a uma aproximação definitiva entre Telavive e Pretória desapareceu em 10 de novembro de 1975, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução 3379, determinou que «sionismo é uma forma de racismo e de discriminação racial» e reafirmou a condenação, feita dois anos antes¹³, da «aliança ímpia entre o racismo sul-africano e o sionismo» (UN, 1975). Os países africanos e árabes alinhavam agora nas organizações internacionais e condenavam Israel ao isolamento diplomático, enquanto o apoio dos países ocidentais era cada vez mais titubeante¹⁴. Em suma, já nada impedia

-
12. Durante os encontros, os sul-africanos solicitaram o nome de uma empresa de *lobbying*, tendo os israelitas aconselhado a firma de relações públicas nova-iorquina Sydney S. Baron. Em 1976, um fundo de 200.000 dólares de origem sul-africana foi alocado à campanha senatorial de S.I. Hayakawa, que conseguiu bater o senador democrata da Califórnia John Tunney. Em 1978, outros 250.000 dólares, da mesma fonte, foram injetados na campanha de Roger Jepson, que venceu o senador democrata do Iowa Dick Clark (Hunter, 1987: 29). O facto de Tunney e Clark terem sido os obreiros da célebre Emenda Clark, que deixou os sul-africanos sozinhos no terreno em Angola em finais de 1975 e profundamente vulneráveis ao criticismo internacional, não é seguramente pura coincidência. Note-se ainda que L.E.S. de Villiers se demitiu do Departamento da Informação em novembro de 1977, na sequência do escândalo «Muldergate», e entrou para a Sidney Baron. Veja-se ainda Marchand (1985: 82), Geldenhuys (1984: 115) e Silva (2013: 109-113; 153-156).
 13. Em 14 de dezembro de 1973 a Assembleia Geral adotou a resolução 3151, condenando «em particular, a aliança ímpia entre o colonialismo português, o racismo sul-africano e imperialismo israelita» (UN, 1973).
 14. Em 1975, a Administração Ford anunciou uma reavaliação da sua política no Médio Oriente e suspendeu a ajuda a Israel durante sete meses.

a aproximação à África do Sul, cujo custo diplomático Telavive já suportava sem, em contrapartida, recolher o grosso das vantagens (Bas & Tersen, 1987: 60). Em dezembro, o Governo sul-africano nomeava o seu primeiro embaixador em Israel, o Dr. Charles Fincham.

Em março de 1976, o ministro da Defesa Shimon Pérès deslocou-se secretamente à África do Sul e convidou John Vorster a visitar o Estado hebreu. O primeiro-ministro sul-africano chegava a Israel no mês seguinte, acompanhado por Hilgard Muller e Brand Fourie, ministro e secretário dos Negócios Estrangeiros, respetivamente. Curiosamente, nenhuma individualidade do Departamento da Informação integrava a delegação. «A diplomacia heterodoxa» – observou L.E.S. de Villiers – «tornou a visita possível e a diplomacia ortodoxa passou a liderar quando as trombetas soaram e as guardas de honra se chegaram à frente» (Geldenhuis, 1984: 116-117). Se a dimensão oficial e protocolar era inegavelmente importante, é também quase certo que esta fora a forma encontrada por Vorster para apaziguar o descontentamento do Departamento dos Negócios Estrangeiros, mantido completamente à parte desta notável iniciativa diplomática.

Vorster aproveitou os quatro dias da sua visita para se encontrar com o presidente Ephraim Katzir, com o primeiro-ministro Yitzhak Rabin, com o ministro dos Negócios Estrangeiros Yigal Allon e com outros dignitários israelitas. Visitou também várias instalações militares, incluindo a empresa pública Israel Aircraft Industries (IAI). A visita histórica saldou-se pela assinatura de um acordo multisectorial incidindo sobre diversas formas de incentivo ao investimento, a cooperação científica e industrial e, por último, o desenvolvimento de projetos bilaterais. Para verificar a aplicação do acordo, foi criado um comité ministerial conjunto, devendo reunir pelo menos anualmente (Husain, 1982: 70-71). Vorster referiu-se então a «cooperação entre potências intermédias» (Barber & Barratt, 1990: 237).

Israel e a África do Sul envolviam-se, assim, numa rede complexa de colaboração. Porém, Telavive continuou a negar os seus laços com Pretória e proibiu as visitas oficiais ao país do apartheid, em conformidade com a sua «diplomacia furtiva» (*backstage diplomacy*) (Dowty, 1999: 10). Neste âmbito, sublinhe-se a sua atitude relativamente ao embargo de armas decretado pelo Conselho de Segurança em novembro de 1977. Se inicialmente as autoridades israelitas se insurgiram contra a medida, o ministro dos Negócios Estrangeiros Moshe Dayan depressa

anunciou que Israel se conformaria com a decisão onusiana. O Governo israelita reiterou constantemente esta posição, garantindo às Nações Unidas que não forneceria à «África do Sul armas ou materiais relacionados de todos os tipos, incluindo a venda ou a transferência de armas e munições, de veículos ou equipamento militar» (Chazan, 1983: 187). Porém, como oportunamente sublinha Gerald Steinberg (1993), «uma vez que o embargo cobria armas mas não tecnologia, Israel, como muitos outros fornecedores, poderia ter transferido tecnologia sem realmente violar o embargo». O mesmo critério podia ser aplicado ao material paramilitar (como a eletrónica de vigilância ou a informática utilizável para fins policiais) e às licenças de fabricação, ausentes das disposições do embargo (Desouches, 1986: 509).

Esta discricção seria, todavia, abandonada após a chegada de Menahem Begin ao poder, em 1977, uma vez que o Governo do Likud, ao contrário dos trabalhistas, não alimentava nenhum tipo de preconceito em relação à cooperação com a África do Sul. Aliás, já há muito tempo que o próprio Begin defendia o aprofundamento dos laços entre Telavive e Pretória¹⁵. Logo após esta viragem, o ministro sul-africano dos Negócios Estrangeiros Roelof *Pik* Botha visitou Israel, reafirmando o apoio incondicional de Pretória a Telavive (Chazan, 1983: 174).

Em 1978, o ministro das Finanças Simcha Ehrlich efetuava a primeira visita oficial de um membro do Governo israelita à África do Sul. Esta foi a oportunidade para tornar bem patente o valor de uma relação amistosa, tanto mais preciosa para Israel quanto surgia numa altura em que os efeitos do boicote árabe se tornavam mais pesados e em que as oportunidades de expansão comercial em direção ao Terceiro Mundo ameaçavam estreitar-se (Legum, 1982: 119)¹⁶.

Ao mesmo tempo, os sinais de cooperação diplomática foram evidentes: nas Nações Unidas, Israel deixou de participar nas votações sobre as questões relativas à África Austral, enquanto Pretória deu um passo decisivo ao transferir, em 1979, a sua embaixada de Telavive para Jerusalém (Bas & Tersen, 1987: 60). Mais ainda, estas relações estreitas eram a pouco e pouco objeto de consenso em Israel, recolhendo o

15. Menahem Begin já se deslocara à África do Sul em 1954 (encontrando-se com o primeiro-ministro Daniel Malan) e em 1957.

16. Este raciocínio, embora lógico, não se confirmou. Com efeito, como nota Legum (1982: 119), apesar das dificuldades diplomáticas, o comércio entre Israel e a África continuou a aumentar anualmente, em particular com mercados importantes como a Nigéria, a Costa do Marfim, o Quênia e o Zaire.

118 beneplácito dos governos trabalhistas e do Likud. Notável também foi a nomeação, em meados de 1979, de Joseph Harmelin, antigo diretor do Shin Bet¹⁷, como embaixador em Pretória (Jaster, 1985: 56). A partir de então, as trocas oficiais e oficiosas entre os dois países nunca mais cessaram de aumentar. Este aprofundamento da cooperação israelo-sul-africana iria permitir a Pretória contornar as sanções onusianas e ignorar as pressões, tanto internas como internacionais, visando provocar a reforma do regime do *apartheid*.

4. A Cooperação Israelo-Sul-Africana

4.1. A Cooperação Económica

Os laços económicos israelo-sul-africanos foram construídos sobre um vasto número de acordos concluídos na sequência da assinatura do pacto Rabin-Vorster em 1976, incidindo particularmente sobre o comércio e os investimentos. No âmbito das trocas comerciais, apesar da África do Sul exportar para Israel uma gama diversificada de matérias-primas e de produtos semiacabados¹⁸, o grosso do comércio assentava essencialmente em três produtos: o aço, os diamantes e o carvão. O aço representava, por si só, 40% das exportações sul-africanas. Os diamantes brutos, indispensáveis à indústria de lapidação israelita, embora adquiridos através da Central Selling Organization em Londres¹⁹, provinham principalmente da África do Sul (Chazan, 1983: 178) e representavam 1,25 milhões de dólares em 1986. Por último, a África do Sul tornar-se-ia o principal fornecedor de carvão a Israel no seguimento de um acordo de longo prazo negociado em 1979, que previa o fornecimento de um milhão de toneladas de carvão por ano, avaliadas em 23 milhões de dólares (Bas & Tersen, 1987: 60). Israel, por sua vez, exportava essencialmente produtos acabados, como *software* informático, máquinas agrícolas e de outros tipos, têxteis, produtos farmacêuticos, produtos elétricos e «produtos de segurança» (Hunter, 1987: 62). Em consequência, o volume do comércio israelo-sul-africano aumentou

17. O serviço de segurança interna e de contraespionagem israelita.

18. Nomeadamente metais vulgares, minerais, madeiras, tabaco, couros, lã, açúcar, carne congelada, conservas alimentares e casas de madeira pré-fabricadas.

19. Uma ramificação da DeBeers Consolidated Mines, controlada pela Anglo-American Corporation of South Africa da família judia Oppenheimer. Veja-se Lemarchand (1994: 93).

sensivelmente, passando de 20,9 milhões de dólares em 1970 para 197 milhões em 1980. Ao longo desse período, as exportações sul-africanas passaram de 10,2 milhões de dólares em 1970 para 117 milhões, enquanto as exportações de Israel passaram de 10,7 milhões de dólares para 80 milhões (Barber & Barratt, 1990: 237). Deve-se, no entanto, sublinhar que estes números não contemplam nem o comércio de diamantes nem o dos produtos «sensíveis», o que explica o contraste entre o medíocre montante das trocas oficiais e o dinamismo das câmaras de comércio israelo-sul-africanas em Telavive e Joanesburgo ou dos encontros anuais dos respetivos ministros das Finanças, realizados no quadro do acordo de cooperação de 1976.

O segundo grande domínio de cooperação económica contemplava as *joint-ventures* e os investimentos. O capital sul-africano foi decisivo para o estabelecimento de companhias mistas em Israel, a mais importante das quais era a Iskoor, criada pela South-African Iron and Steel Corporation (ISCOR) e pela Koor Industries. Os sul-africanos encaravam estas associações como um mecanismo de penetração nos mercados onde os seus produtos eram indesejados. Desta forma, a África do Sul exportava produtos semiacabados para Israel, onde eram montados e reexportados para os mercados europeu e americano com etiqueta «*made in Israel*» (Hunter, 1987: 63). Eles escapavam, assim, tanto às tarifas aduaneiras elevadas como ao apertado controlo imposto pela Comunidade Económica Europeia às exportações sul-africanas²⁰. A Iskoor, por exemplo, tornou-se manifestamente o representante dos interesses da siderurgia sul-africana na Europa comunitária.

Ao nível dos investimentos, foi possível observar a participação de capitais sul-africanos em vários projetos israelitas, como a criação de um sistema hidroelétrico visando descarregar água do Mediterrâneo para o mar Morto, diversos projetos de desenvolvimento regional no deserto do Neguev, a ligação ferroviária entre Eilat e Telavive e a construção do cais de carregamento de carvão em Hadera (Chazan, 1983: 174). A produção cinematográfica, a exploração petrolífera e a aquisição de ações de companhias israelitas contam-se entre os demais setores de investimento sul-africano (Hunter, 1987: 63). A conceção deste conjunto de projetos só foi possível graças a uma autorização excecional concedida pelo Governo de Pretória aos sul-africanos que

20. Note-se que Israel concluíra um acordo de comércio livre com os Estados Unidos e um outro com a Comunidade Económica Europeia sobre produtos não agrícolas.

120 desejassem investir em projetos aprovados por Israel, o que concorreu muito particularmente para um evidente aumento da exportação de capitais provenientes da comunidade judaica. Em contrapartida, o investimento israelita na África do Sul foi sempre residual.

4.2. *A Cooperação no Domínio da Defesa*

A defesa foi indubitavelmente o domínio privilegiado de cooperação entre a África do Sul e Israel. Apesar da diferença de interesses e de motivações dos dois parceiros, israelitas e sul-africanos partilhavam alguns traços comuns: ambos estavam rodeados de vizinhos hostis, induzindo-os a perceberem a sua sobrevivência como permanentemente ameaçada; ambos partilhavam o grosso da condenação e do isolamento imposto pela comunidade internacional. Por fim e não menos importante, até mesmo os seus «aliados naturais» regateavam o seu apoio nas ocasiões mais penosas. Oscilando frequentemente entre o embaraço, o comedimento, a desaprovação ou a condenação, a atitude ocidental incitou os dois Estados a agitar regularmente a ameaça de um abandono dos seus respetivos papéis de aliados estratégicos privilegiados do Ocidente e até mesmo a conceber eventuais políticas «neutralistas» (Bas & Tersen, 1987: 55)²¹.

A cooperação militar israelo-sul-africana resultou, no fim de contas, de preocupações geopolíticas, de interesses estratégicos e de uma aversão comum à expansão soviética no Médio Oriente e na África Austral, respetivamente. Esta colaboração, que teve a sua origem, relembre-se, no apoio sul-africano a Telavive durante a «Guerra dos Seis Dias», nunca cessou completamente, apesar dos inúmeros obstáculos de natureza vária que a dificultavam.

4.2.1. *Os armamentos*

Embora Telavive já tivesse vendido no passado equipamentos militares à África do Sul e comprado a esta carros de combate Chieftain, foi o pacto Rabin-Vorster de 1976 que verdadeiramente lançou o comércio sistemático de armas entre os dois países. O Governo de Pretória aumentou desde então drasticamente as suas importações de material

21. Recorde-se que Israel nunca renunciou a restabelecer com a União Soviética as relações diplomáticas rompidas em 1967; por outro lado, a «Estratégia Nacional Total», adotada por Pretória em 1979, afirmava a neutralidade sul-africana relativamente ao conflito Leste-Oeste (veja-se Silva, 2013: 156-161).

militar israelita, incidindo nomeadamente sobre morteiros, equipamentos eletrónicos de vigilância, sistemas de radar, sistemas de alerta antiguerrilha, dispositivos de visão noturna, equipamentos tecnologicamente avançados para helicópteros, numerosas peças de artilharia de origem soviética, três patrulhas lança-mísseis Saar-4 Reshef (Chant, 1996b: 109-110) e seis patrulhas Dabur, todos eles equipados com mísseis mar-mar Gabriel (Chant, 1996a: 111-112). Acredita-se também que a África do Sul tenha adquirido mísseis ar-ar Shafrir (orientados por radiação infravermelha) por volta de 1978.

À medida que aumentava a pressão exercida pela comunidade internacional sobre os países ocidentais, Israel empenhou-se em servir de intermediário entre estes últimos e Pretória. Neste domínio, mencione-se o carregamento de canhões navais italianos Oto Melara, que os sul-africanos montaram nos patrulhas lança-mísseis Saar-4 Reshef.

Apesar da escassez de informações militares, em consequência do embargo obrigatório das armas com destino à África do Sul decretado pela ONU em 1977, é sabido que os sul-africanos adquiriram regularmente a Israel barreiras de «segurança» eletrónica, nomeadamente aparelhos micro-ondas e infravermelhos. O regime de Pretória conseguiu, assim, estabelecer um sistema de alerta – batizado «anel de aço» – ao longo das suas fronteiras, as quais, para além disso, estavam «crivadas de minas antipessoais fabricadas em Israel» (Hunter, 1987: 41). O Governo de Telavive forneceu também UAVs²² à África do Sul, um dos quais foi abatido sobre Maputo, em 1983.

Em 1979, Washington autorizava Israel a afetar 107 milhões de dólares da ajuda militar americana ao desenvolvimento do carro de combate Merkava. No quadro deste projeto, a África do Sul forneceu aos israelitas um aço particularmente raro, permitindo-lhes o aperfeiçoamento da blindagem (Bas & Tersen, 1987: 61). Em contrapartida, Israel comprometeu-se a recuperar e a atualizar 150 carros de combate Centurion do exército sul-africano (Chazan, 1983: 186). Por fim, em finais de 1986, dois Boeing 707 fizeram a sua aparição nos céus

22. Os UAVs (*Unmanned Aerial Vehicle*) são pequenos aviões não tripulados utilizados em missões de reconhecimento sempre que se revela demasiado arriscado envolver aeronaves tripuladas. Os israelitas utilizaram UAVs de origem americana na «Guerra do Yom Kippur». Após o conflito, desenvolveram uma nova série de UAVs, mais eficazes, dispondo de capacidade de transmissão de informações em tempo real. Estes foram utilizados com sucesso durante a «Operação Paz na Galileia», em junho de 1982, para assinalar a posição das baterias sírias de mísseis SAM-6 deslocados para o vale de Bekaa (Razoux, 1999).

sul-africanos. Convertidos, pelos bons ofícios de Israel, em aviões de abastecimento em voo e em estações aéreas de guerra eletrónica²³, os dois aparelhos intensificaram substancialmente o poder aéreo sul-africano (Barber & Barratt, 1990: 238).

A cooperação entre as duas capitais confrontou-se, todavia, com obstáculos exteriores em matéria de aviação e dos submarinos. Relativamente ao primeiro domínio, Israel acreditou em finais dos anos setenta que necessitava de um avião destinado a substituir nomeadamente os A-4 Skyhawk. Em fevereiro de 1980, o Governo israelita tornava público o projeto nacional relativo ao desenvolvimento e à construção de um novo avião, o Lavi. Washington apoiou o projeto e aceitou a afetação dos recursos financeiros disponibilizados no âmbito da assistência militar à aquisição de peças americanas para o avião. A outra parte do financiamento devia provir da África do Sul, igualmente interessada no projeto. Em 1982, por pressão da força aérea, o projeto inicial evoluiu para a construção de um caça-bombardeiro de alta performance. O Governo autorizou a alteração, ainda que esta implicasse a duplicação do orçamento²⁴. O problema foi, contudo, rapidamente superado, uma vez que a Administração Reagan aceitou financiar o novo projeto.

Importa introduzir aqui um dado importante de natureza política. Se o contributo tecnológico e o financiamento eram americanos, o Lavi não deixava de ser um projeto totalmente israelita. O avião não integrava, com efeito, qualquer peça americana, o que impediria Washington de opor o seu veto à exportação do novo aparelho²⁵. Apesar das garantias israelitas quanto à utilização exclusiva do avião pela força aérea nacional, o *Washington Post* revelava que um documento da IAI, datado do início dos anos oitenta, previa a venda do aparelho a países do Terceiro Mundo, um dos quais seria naturalmente a África do Sul. Também Moshe Keret, o diretor da IAI, aludiu, em 1987, à eventual introdução de uma «versão simplificada» do avião, destinada ao mercado mundial (DeLoughry, 1990).

23. Sistemas eletrónicos do IAI Phalcon foram instalados nos Boeing 707 sul-africanos (Rendall, 1996: 141).

24. Entre as duas versões, os custos de desenvolvimento passaram de 750 milhões para 1,5 biliões de dólares, enquanto o preço final de cada avião passou de 7 milhões para 15,5 milhões de dólares (DeLoughry, 1990).

25. Washington vetou nomeadamente a venda de doze caças Kfir ao Uruguai em 1978, com base no facto desses aviões estarem equipados com motores General Electric J79-J1E.

O projeto do Lavi estava, no entanto, condenado, tendo as pressões com vista ao seu abandono aumentado tanto nos Estados Unidos como em Israel, levando o Governo de Telavive a decidir nesse sentido em 30 de agosto de 1987. Em Israel, as censuras emanavam do exército e da força aérea, que viam a maior parte do orçamento da defesa ser consumida por um projeto de avião, ainda bastante longe da sua concretização. Nos Estados Unidos, onde as mais duras críticas provinham do Departamento de Estado e do Pentágono, um primeiro aspeto do debate incidiu sobre a transferência de tecnologia, sendo o Pentágono bem sucedido no seu desígnio de impedir a concessão de licenças nos setores mais sensíveis. Também as empresas americanas interessadas, em particular a Northrop Corporation e a General Electric, expuseram o seu ponto de vista: por um lado, as inovações que tinham desenvolvido corriam o risco de ser utilizadas por Israel sem contrapartida apropriada e, por outro, a Administração tinha imprudentemente aceite financiar um projeto que iria competir com aviões americanos no mercado mundial; duas fortes razões para esquecer o projeto em questão. Apesar do fracasso da iniciativa, os israelitas tiveram acesso à mais moderna tecnologia aeronáutica americana (motores derivados, materiais compósitos e aviônicos), bem como à tecnologia aeroespacial (computadores extremamente sofisticados, suscetíveis de outras utilizações).

O desígnio israelo-sul-africano de construir submarinos deparou-se também com enormes dificuldades. Com efeito, a África do Sul projetava a construção de submarinos em cooperação com o Chile. Telavive negociava, por sua vez, com os Estados Unidos o financiamento de um submarino de conceção israelo-alemã, enquanto um estaleiro naval estatal alemão-ocidental vendia planos de submarinos à África do Sul (Hunter, 1987: 43; Simpson, 1989: 230). Esta rede muito complexa de participantes e de relações não podia deixar de conduzir o empreendimento ao fracasso.

A colaboração militar permitiu ainda à África do Sul fabricar armamentos israelitas sob licença. Neste âmbito, citem-se nomeadamente a famosa pistola-metralhadora Uzi²⁶ e a espingarda de assalto Galil²⁷.

26. A versão sul-africana era a Vektor Uzi, produzida pela Lyttleton Engineering Works, que estaria na origem da DLS (Denel Land Systems).

27. A Vektor R4 era fabricada pela DLS sob licença da IMI – Israel Military Industries Ltd, Small Arms Division (recentemente privatizada adotando o nome IWI – Israel Weapon Industries, pertence agora ao dono da Israel Shipyards, o fabricante dos patrulhas lança-mísseis Saar-4 Reshef) ao abrigo do acordo de cooperação entre Israel e África do Sul. O mais recente projeto da DLS, a CR21, a nova arma para o século XXI, é também um clone da israelita Tavor 21.

No domínio naval, sublinhe-se a construção dos patrulhas Dabur, de nove patrulhas lança-mísseis Saar-4 Reshef (designação sul-africana Minister) e da produção dos mísseis Gabriel (Skerpioen). Através destas licenças, os israelitas contribuíram de forma decisiva para o estabelecimento da indústria militar sul-africana. O estaleiro naval de Haifa, por seu turno, ajudou a África do Sul a desenvolver uma verdadeira indústria naval, fornecendo pessoal ao estaleiro naval Sandock-Austral (Durban) e aconselhamento na organização de uma linha de produção eficaz (Adams, 1984: 123).

A África do Sul passou a conseguir fabricar uma gama de sistemas de comunicações militares (Adams, 1984: 112-113), utilizados pelos militares e pela polícia. Esta proeza foi alcançada graças à colaboração das principais empresas israelitas do setor da eletrónica, a saber, a Israel Aircraft Industries (IAI), a Elbit e a Tadiran Electronic Industries²⁸. Por fim, a partir de 1981, a pedido do Governo de Pretória, Israel fez deslocar para a África do Sul um número maciço de engenheiros e de especialistas em eletrónica e em informática²⁹.

Foi também graças aos israelitas que os sul-africanos obtiveram o obus de 155mm da Space Research Corporation (SRC), então considerado como a peça de artilharia de longo alcance mais eficaz do mundo. Após uma diligência abortada visando a compra dos direitos de produção do obus, Israel serviu de «utilizador final» oficial nos documentos americanos acompanhando os engenhos convencionais fabricados nos Estados Unidos e no Canadá. Os planos e as máquinas-ferramentas necessárias à produção do obus SRC foram de seguida transferidos para a África do Sul, que depressa passou à produção e comercialização deste material sob a designação G5 e G6³⁰. Concebido inicialmente para lançar satélites, o obus em questão podia também lançar engenhos nucleares miniaturizados.

28. A Israel Aircraft Industries (IAI) fabricava nomeadamente os mísseis Gabriel, os patrulhas Dabur e os aviões Kfir e Arava. A empresa continuou a especializar-se na revisão e na atualização de toda a gama de aviões da força aérea israelita. A Elbit liderava no domínio dos sistemas eletrónicos de defesa. A sua subsidiária Tadiran Electronic Industries ocupava-se das comunicações, da guerra eletrónica e dos sistemas de comando e de controlo.

29. Acredita-se que a maioria dos 20.000 israelitas vivendo na África do Sul em 1985 (5.000 em 1978) estavam implicados nos setores militar e da alta tecnologia (Hunter, 1987: 47).

30. O G-6 é a versão autopropulsada do G-5. Veja-se Foss (1996: 446-447) e Chant (1996a: 35-36).

Por fim, em 1986, o presidente P.W. Botha desvendava ao mundo a existência do novo avião de combate Atlas Cheetah. Esta façanha da indústria militar sul-africana não deixava, contudo, de ser consequência da colaboração com a IAI. Com efeito, nenhuma das versões do avião era verdadeiramente original³¹. Os aviônicos e outros equipamentos tecnológicos eram emprestados do Kfir³², sendo também quase certo que os israelitas contribuíram para o desenvolvimento do motor. Havia, apesar de tudo, algo de sul-africano em tudo isto já que, quando o ministro da Defesa Ezer Weizmann se deslocou à África do Sul em março de 1980, os sul-africanos haviam-se comprometido a financiar o desenvolvimento do Kfir e uma grande parte da tecnologia introduzida no Cheetah resultou dessas pesquisas.

Após uma década de cooperação militar com a Israel, e contando para o efeito com a colaboração de empresas multinacionais (Simpson, 1989: 224-228), a África do Sul adquirira a capacidade de produzir toda a espécie de equipamentos avançados (veja-se Heitman, 1985), uma realidade que mereceu o seguinte comentário do Governo de Pretória: «O embargo de armas conseguiu o oposto do que estava destinado a alcançar. Nas duas últimas décadas, o país construiu a décima maior indústria de armas do mundo e esta proeza foi a resposta direta da desorientada tentativa de isolar a África do Sul e torná-la mais vulnerável às pressões externas» (Hunter, 1987: 1-2).

4.2.2. *As operações militares e a contrainsurreição*

A cooperação entre as forças armadas dos dois países foi particularmente ativa, tendo a África do Sul acolhido permanentemente elementos do exército, da marinha e da força aérea de Israel, especialistas em segurança fronteiriça e em contraespionagem, bem como cientistas ligados à defesa. Por outro lado, várias centenas de sul-africanos deslocaram-se a Israel para se familiarizar com diversos sistemas de armas e se aperfeiçoar em estratégia militar, particularmente em guerra contrainsurrecional (Adams, 1984: 80). Este facto explica a existência de paralelismos estratégicos e táticos entre os dois países, uma realidade que os próprios sul-africanos vieram a reconhecer publicamente.

31. O Cheetah D derivava do Mirage IIIDZ, o Cheetah E do Mirage IIIIEZ e o Cheetah C do Kfir C-2 (Rendall, 1996: 12).

32. Por exemplo, o trem de aterragem e o radar ELTA EL2032M (Rendall, 1996: 12).

Desde logo, ressalta a semelhança entre o ataque aéreo sul-africano de 23 de maio de 1983 contra a cidade moçambicana da Matola («Operação Skerwe») e o ataque israelita a Beirute no verão precedente («Operação Paz na Galileia»). Pretória reconheceu também que os ataques ao Botswana, à Zâmbia e ao Zimbábue em maio de 1986, por ocasião da visita do «Grupo de Pessoas Eminentes da Commonwealth» à África Austral, se haviam inspirado no ataque israelita contra o quartel-general da Organização de Libertação da Palestina, situado nos subúrbios de Tunis (outubro de 1985). O ataque americano à Líbia (abril de 1986) servira igualmente de modelo (Hunter, 1987: 57-58). Estas declarações suscitaram tanto menos surpresa quanto os adidos militares israelitas e sul-africanos partilhavam frequentemente as suas experiências no domínio da tática contrainsurrecional. O interesse sul-africano pela experiência israelita no âmbito da contrainsurreição interna era, aliás, anterior a 1976.

Encontram-se também semelhanças de linguagem e de ação em matéria de punição infligida aos adversários, com especial destaque para o bombardeamento das «bases ou focos terroristas». Em janeiro de 1986, a cadeia de rádio governamental sul-africana SABC fazia referência à «presença maligna do terrorismo» nos países vizinhos, para a qual só havia «uma resposta agora, que é a resposta israelita», ou seja, «atacar os terroristas onde quer que existam» (Hunter, 1987: 58). Refira-se, por último, que a África do Sul adotou as doutrinas israelitas de «intervenção preventiva»³³ e de *hot pursuit*³⁴.

No plano da repressão interna, as forças sul-africanas utilizaram frequentemente gás lacrimogéneo, em conformidade também com a experiência israelita. Durante mais de uma década, peritos israelitas estiveram também permanentemente presentes ao longo das frontei-

33. A «doutrina de intervenção preventiva» tende a justificar uma qualquer intervenção realizada no exterior com base na perceção de que o Estado se encontra numa situação de cerco; nesta ótica, qualquer ação preventiva torna-se um ato de legítima defesa (Grundy, 1988: 104).

34. *Hot pursuit*, de acordo com Nicholas Poulantzas, é «o direito de um Estado perseguir quem tenha cometido uma violação das regras vigentes no seu território para lá das suas águas territoriais e áreas do Alto-Mar em relação às quais possua jurisdição, fazendo-o no Alto-Mar e, caso exista acordo entre os Estados, nas águas territoriais de um Estado terceiro, desde que a perseguição se inicie imediatamente após a violação e continue sem interrupção» (Silveira, 2001: 86). Sublinhe-se que o princípio de *hot pursuit* é exclusivamente consignado no estrito domínio do Direito do Mar. Contudo, dois países adaptaram-no – e adotaram-no – ao quadro das operações terrestres: a África do Sul e Israel. Veja-se também Bas & Tersen (1987: 33).

ras da África do Sul, disponibilizando os seus conhecimentos no domínio do controlo da infiltração fronteiriça aos militares sul-africanos (Adams, 1984: 93). No fim dos anos setenta, soldados israelitas foram mesmo referenciados na Namíbia, onde operavam contra as forças da South West Africa People's Organization (SWAPO), igualmente submetidas à pressão militar de Pretória (Hunter, 1987: 56).

No fim de 1981, Ariel Sharon, então ministro da Defesa, esteve durante dez dias na fronteira angolo-namibiana, ao lado das forças sul-africanas. Pouco depois, nos Estados Unidos, comentando a situação sul-africana na presença de analistas militares americanos e da OTAN, o ministro israelita declarou que a África do Sul era um dos raros Estados da África que tentava resistir à penetração militar soviética, acrescentando que Pretória precisava de mais armas modernas para concretizar esse objetivo (Middleton, 1981).

Israel teve também oportunidade de ser associado à luta de certos movimentos rebeldes operando na África Austral. Em 1983, o Governo de Angola reconhecia que especialistas militares israelitas treinavam na Namíbia as forças da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Nesse mesmo ano, o presidente angolano José Eduardo dos Santos anunciou que um piloto israelita fora abatido no decurso de um ataque sul-africano, tendo ainda apresentado fotos de armas israelitas capturadas. Em 1984, o *Financial Times* (Londres) relatava o «apoio conjunto israelo-sul-africano às forças da UNITA», enquanto outras fontes davam conta da transferência de armas e o apoio financeiro de Israel ao movimento de Jonas Savimbi. Em finais de 1986, relatórios dos serviços secretos sul-africanos salientavam a óbvia melhoria tática da Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) em Moçambique, atribuindo-a à ação dos instrutores israelitas (Hunter, 1987: 59-60). Embora a fidedignidade das fontes destas informações possa ser evidentemente questionada, não é menos verdade, como nota Naomi Chazan (1983: 187), que se as informações nunca foram confirmadas... elas também nunca foram desmentidas.

4.2.3. *O nuclear*

O Estado de Israel esforçou-se, desde a sua criação, por ter acesso ao nuclear, uma ambição decorre de vários fatores: em primeiro lugar, a ideia de cerco permanente e, portanto, de ameaça perpétua à

sobrevivência do Estado; depois, o desejo de desenvolver uma força de dissuasão credível relativamente aos seus vizinhos e, por último, a redução, através do nuclear, do pesado fardo que os armamentos convencionais representavam.

O programa nuclear israelita remonta ao fim dos anos cinquenta, quando a França construiu um reator em Dimona, no deserto do Né-guev, reator esse que comportava também instalações para o fabrico de componentes de uma bomba atómica. Em meados dos anos setenta, Israel preparava-se para construir uma unidade adjacente para a extração de lítio 6, de trítio e de deutério, materiais necessários à produção de armas termonucleares sofisticadas. Após 1984, Israel opera uma unidade de extração de plutónio num *bunker* subterrâneo secreto em Dimona³⁵.

Uma vez adquirida a capacidade para produzir armamentos nucleares sofisticados, o Governo israelita tinha necessidade de testar o desempenho, a força de explosão e as poeiras radioativas dos engenhos. Neste quadro, a África do Sul era um parceiro privilegiado em virtude do seu vasto território, da proximidade de vastos espaços ainda desabitados (o Atlântico Sul e o Índico) e das suas reservas de urânio³⁶. Foi seguramente este conjunto de condições que levou Israel a aceitar as consequências nefastas inerentes a uma relação com o país do *apartheid*.

O interesse sul-africano pelo nuclear, por sua vez, data de 1948 e manifestou-se pela criação do Atomic Energy Board (AEB)³⁷. Após anos de colaboração informal³⁸, Washington e Pretória assinaram, em julho de 1957, um acordo de cooperação nuclear, no seguimento do qual foi construído em Pelindaba, em 1961, um primeiro reator de pesquisa (Safari I). Este envolvia tecnologia americana e beneficiou seguidamente da assistência alemã, francesa, britânica, belga e italiana. Em 1967, os próprios sul-africanos construíram um novo reator de pesquisa

35. Sobre o programa nuclear israelita, veja-se nomeadamente Steinberg (1993), Farr (1999), Stevens (1995) e Steinbach (2002).

36. A maior mina de urânio do mundo, localizada em Rössing, na Namíbia, explorada desde 1976, produzia anualmente 5.000 toneladas de urânio óxido.

37. Sobre o programa nuclear sul-africano, veja-se Albright (1994a), Albright (1994b), Albright & Gay (1997), Albright & Hibbs (1993), Albright & Zamora (1991), Beri (1998), Duvenhage (2000); Harris, Hatang & Liberman (2004), Horton (1999), Kaku (1992), Stumpf (1995) e Villiers, Jardine & Reiss (1993).

38. A cooperação nuclear entre os dois países começou nos últimos tempos da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos procuravam urânio para o «Projeto Manhattan» (Pabian, 1995).

(Safari II)³⁹. Em 1968, durante uma deslocação à África do Sul, o israelita Ernst David Bergmann⁴⁰ declarou-se abertamente favorável ao aprofundamento da cooperação bilateral para o desenvolvimento da tecnologia nuclear (Hunter, 1987: 35)⁴¹.

Em 1967, a África do Sul começou a interessar-se pelo enriquecimento do urânio. A ajuda veio da Alemanha Federal. Em 1969, quatro sul-africanos formavam-se em Karlsruhe no processo Becker de enriquecimento do urânio (veja-se Husain, 1982: 60), enquanto era criada, em novembro de 1970, a Uranium Enrichment Corporation (UCOR) para supervisionar a implementação do programa. Em 1974 era construída uma unidade experimental em Valindaba⁴², com a colaboração de uma empresa alemã controlada pelo Estado, a Steinkohlen Elektrizitäts AG (STEAG)⁴³. Quando a STEAG anulou o contrato em 1976, a licença da tecnologia de enriquecimento já havia sido concedida à África do Sul. Em 1978, graças à ajuda da British Atomic Energy Authority, foi construída em Pelindaba uma unidade para fabricar urânio hexafluorídrico, necessário ao processo de enriquecimento (Husain, 1982: 60).

Por fim, em 5 de agosto de 1976, a South African Energy Supply Commission (ESCOM) assinava com um consórcio francês um contrato de 6 bilhões de francos franceses cobrindo a construção de uma

39. A unidade foi desativada em 1970 devido a problemas de ordem técnica.

40. Ernst David Bergmann era diretor da Israeli Atomic Energy Commission (criada secretamente em 1952) e o fundador dos esforços israelitas visando o desenvolvimento de armamentos nucleares. Como amigo e conselheiro do primeiro-ministro David Ben-Gurion, Bergmann sustentou que a energia nuclear podia compensar a falta de recursos naturais do país e a escassez de efetivos (Farr, 1999).

41. Com efeito, os primeiros passos nas relações nucleares entre os dois países já haviam sido dados. Em 1963, a África do Sul fornecera dez toneladas de urânio a Israel e, em 1965, os israelitas começaram a prestar aconselhamento técnico aos sul-africanos no âmbito de Safari II (Adams, 1984: 170).

42. A unidade seria desativada em agosto de 1979.

43. A este propósito, e na sequência das reações negativas que este assunto suscitou em todo o mundo, o maior quotidiano alemão, o *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, publicou o comentário seguinte: «Há algo de repreensível na venda de um reator nuclear à África do Sul? Seguramente que não. Comércio e política são duas coisas bem distintas. A República Federal da Alemanha faria bem em se ater a este princípio quando estão em jogo dos interesses de uma empresa em que o Estado tem uma participação. (...) A África do Sul é também de uma grande importância para nós enquanto fornecedora de matérias-primas. É do interesse da Alemanha assegurar que nada venha perturbar as nossas relações tão diversificadas com a África do Sul» (Paraíso, 1995: 36). Refira-se que o hebdomadário liberal *Die Zeit* veiculava a mesma opinião.

central nuclear com dois reatores em Koeberg⁴⁴. No plano governamental, Pretória e Paris assinavam em 15 de outubro um acordo bilateral, formalizando as negociações de Koeberg. O primeiro reator tornou-se operacional em 17 de abril de 1984, sendo o segundo ligado à rede elétrica sul-africana em 25 de julho de 1985 (Desouches, 1986: 509). Já a assistência técnica e o combustível provieram de uma multiplicidade de fontes⁴⁵. Em 1982, a fim de coordenar mais eficazmente o programa nuclear, o Governo sul-africano decidiu fundir a UCOR e a AEB e criar a Atomic Energy Corporation.

Ao contrário de Israel, as autoridades de Pretória declararam-se sempre mais interessadas nas aplicações pacíficas do nuclear. Foi somente em meados dos anos setenta que os sul-africanos começaram a refletir sobre a utilização do nuclear para fins militares, em grande medida devido à convergência de contrangimentos internacionais e regionais, vistos como ameaçadores da segurança do país⁴⁶. Coube ao primeiro-ministro John Vorster abrir o debate, em 1977.

Em outubro de 1978, P.W. Botha decidiu criar um «Comité de Ação» que, em julho do ano seguinte, aconselhou a produção de sete armas nucleares. O discurso oficial rapidamente passou a refletir esta evolução. Em 1978, o primeiro-ministro John Vorster declarava: «Só estamos interessados nas aplicações pacíficas da energia nuclear. Mas pode-se enriquecer urânio e nós temos capacidade para o fazer. E não assinamos o Tratado de Não-Proliferação nuclear» (Spence, 1981: 443). Em 1977, era a vez do ministro da Informação Cornelius Mulder declarar: «Se formos atacados, nenhuma regra será aplicada se a nossa existência estiver em questão. Usaremos todos os meios à nossa disposição quaisquer que eles sejam» (Spence, 1981: 442). Em 1979, coube,

44. O consórcio em questão integrava a Framatome, a Alsthom e a Spie Batignole. A decisão final constituiu uma surpresa atendendo à pré-seleção inicial de um consórcio integrando interesses americanos, holandeses e suíços. Este acabou por ser excluído devido a preocupações suscitadas pela emergência, nos Estados Unidos e na Holanda, de controvérsias em torno deste contrato (Bach, 1990: 200).

45. Nomeadamente a Kaiseraugst (uma *joint-venture* entre a França, a Suíça e a Alemanha Federal), a Syntom (Bélgica) e a Westinghouse Corporation (Estados Unidos).

46. Citem-se nomeadamente as independências de Angola e de Moçambique, novos Estados marxistas-leninistas; o aumento da atividade nacionalista negra na Rodésia e na Namíbia; a forte presença soviética e cubana na região; a denúncia pela Grã-Bretanha do acordo de Simonstown (1975); o abandono americano do teatro angolano (1975); a decretação pelo Conselho de Segurança da ONU do embargo obrigatório de armas (1977); a redução drástica do fornecimento de armamentos convencionais que se seguiu e, por último, o aprofundamento do isolamento pelo Ocidente.

enfim, ao novo primeiro-ministro P.W. Botha afirmar que «temos armas militares sobre as quais [os nossos inimigos] nada sabem» (Hunter, 1987: 34). Estas declarações oficiais exprimem notavelmente as verdadeiras intenções dos sul-africanos no domínio nuclear. Com efeito, elas esclarecem a «estratégia da incerteza» formulada por Pretória, que comportava três fases. Na primeira fase, a da «incerteza» propriamente dita, a capacidade nuclear do país não seria nem reconhecida nem negada. Em caso de ameaça militar, passar-se-ia à segunda fase, no decurso da qual o Governo reconheceria secretamente a existência das suas armas nucleares junto das principais potências ocidentais, em particular dos Estados Unidos. Se os aliados ocidentais fossem levados a não fornecer a sua ajuda contra o ataque militar, o Governo passaria à terceira fase, na qual a capacidade nuclear seria então publicamente revelada ou, em caso de necessidade, demonstrada através de um ensaio subterrâneo (Beri, 1998).

Atendendo às circunstâncias e às eventuais repercussões internacionais de toda a natureza suscetíveis de resultar de uma tal ação, o Governo sul-africano acreditava que o Ocidente nunca quererá correr o risco da passagem à terceira fase. Em suma, o objetivo de Pretória seria concretizado sem para tanto ter necessidade de passar o «teste da verdade». Esta estratégia mais não era, em última análise, que um *bluff* político destinado a forçar, através de chantagem, os Estados Unidos e/ou outras potências ocidentais a vir em auxílio da África do Sul em caso de um ataque convencional maciço desencadeado por forças militares pró-soviéticas então presentes na África Austral (Pabian, 1995; Albright, 1994a). Porém, a revelação ou a demonstração da capacidade nuclear sul-africana corria tanto o risco de aprofundar o isolamento do país junto das democracias ocidentais e da África como de consolidar a presença soviética na região (Jaster, 1985: 81).

A credibilidade da estratégia sul-africana de dissuasão repousava, pois, sobre a existência de um programa nuclear, o acesso à tecnologia necessária à sua concretização e, por último, a posse de vetores, com vasto conjunto de condições que, aparentemente, a África do Sul cumpria. Contudo, para obter os resultados esperados, a «estratégia da incerteza» requeria o maior dos segredos e, por isso, o programa não podia depender da assistência de potências suscetíveis de exercer chantagem. Nestas condições, os israelitas surgiam como o parceiro ideal: dispunham da tecnologia e procuravam, tal como os

sul-africanos, manter o seu programa nuclear fora do controlo dos aliados ocidentais, o que, por si só, constituía de certa forma uma garantia do seu silêncio. Este facto explica também por que razão o Governo sul-africano contratou técnicos israelitas para «aconselhamento» «sobre os aspetos de segurança» dos reatores da central nuclear de Koeberg, no preciso momento em que o consórcio francês ainda procedia à sua construção (Hunter, 1987: 38).

Tendo em consideração o que precede e as perspetivas razoáveis em matéria de risco de levantamento interno, apoiado muito provavelmente pelos países vizinhos, o regime de Pretória estava muito mais interessado na dimensão convencional das armas e da tecnologia militar de Israel⁴⁷. O facto é que, em 6 de agosto de 1977, os soviéticos informavam o presidente americano e, depois, a França, o Reino Unido e a Alemanha Federal, que o satélite *Cosmos* detetara sinais inequívocos de preparação de um ensaio nuclear no deserto do Kalahari. Em 23 de agosto, o presidente Carter anunciou que o seu homólogo sul-africano John Vorster lhe garantira que a África do Sul não tinha qualquer intenção de desenvolver dispositivos nucleares e que o sítio no Kalahari não se destinava a ensaios nucleares (Jaster, 1985: 81). Ora, em 22 de setembro de 1979, o novo satélite-espião americano *Vela*⁴⁸ registava o «duplo *flash*» característico das detonações nucleares. Também a Central Intelligence Agency comunicou ao National Security Council a explosão de uma bomba de duas a três quilotoneladas, no quadro de um «ensaio conjunto israelo-sul-africano», acrescentando que navios sul-africanos tinham conduzido manobras encobertas no local exato do ensaio (Hunter, 1987: 36)⁴⁹. Pouco depois, o ministro da Defesa israelita Ezer Weizmann e o coronel Amos Horey, um físico nuclear trabalhando por conta das forças armadas, encontraram-se na África do Sul com o Dr. Abraham Rouse, diretor do South Africa's Atomic Energy Board (Husain, 1982: 59).

Apesar deste conjunto de indícios, não foi notada qualquer reação imediata de Washington. Só em 25 de outubro, na sequência de uma notícia emitida pela cadeia de televisão ABC, o Departamento de Estado

47. De facto, em 1989, a África do Sul dispunha apenas de seis dispositivos nucleares completamente montados (Villiers, Jardine & Reiss, 1993: 103).

48. Nos anos 70, os Estados Unidos lançaram o satélite *Vela* com o objetivo específico de detetar detonações clandestinas de engenhos nucleares em todo o mundo (Kaku, 1992).

49. Para pormenores sobre o ensaio, veja-se Albright & Gay (1997).

comentou o assunto, o que fez nos seguintes termos: «Não temos provas corroborando a ocorrência de uma explosão nuclear; mas também não temos provas corroborando nenhuma outra explicação» (Chazan, 1983: 189). A Administração Carter não queria manifestamente tornar pública uma matéria extremamente sensível que, em virtude da sua natureza e dos seus protagonistas, corria o risco de ter consequências imprevisíveis. Com efeito, a Conferência de Lancaster House sobre o futuro da Rodésia acabava de iniciar os seus trabalhos e o seu sucesso dependia em larga medida da colaboração de Pretória. Por outro lado, o acordo israelo-egípcio assinado seis meses antes poderia ser perturbado, enquanto que, nos Estados Unidos, Carter tinha ainda boas razões para temer dificuldades em recolher os votos judeus nas próximas eleições primárias do Partido Democrata contra o senador Edward Kennedy (Hunter, 1987: 37). Por último, as boas relações entre os Estados Unidos e os seus aliados sul-africano e israelita degradar-se-iam seguramente porque, segundo as leis americanas sobre a não-proliferação nuclear e a Emenda Symington, adotada em 1976, os Estados Unidos eram obrigados a cessar completamente a colaboração nuclear e a ajuda exterior com qualquer país que detonasse explosões nucleares à revelia das disposições e das garantias do Tratado de Não-Proliferação (Husain, 1982: 59). Um cenário tanto mais politicamente intolerável quanto a África do Sul e Israel eram os pilares da estratégia americana em duas zonas particularmente sensíveis, a África Austral e o Médio Oriente. Não obstante, um segundo ensaio foi referenciado na mesma zona, em dezembro de 1980 (Hunter, 1987: 38).

A relação militar israelo-sul-africana tornou-se uma preocupação para o Governo de Telavive na altura em que o presidente americano Ronald Reagan se preparava para apresentar ao Congresso, em 1 de abril de 1987, o relatório sobre as transações militares dos aliados dos Estados Unidos com a África do Sul. Este relatório fora solicitado ao abrigo de uma providência prevista numa emenda ao Comprehensive Anti-Apartheid Act, de 1986, cuja secção 508 obrigava o presidente a encomendar um estudo sobre as possíveis violações do embargo internacional sobre a transferência de armas e de tecnologia militar para a África do Sul. O presidente era de seguida chamado a submeter ao Congresso um relatório contendo uma avaliação detalhada das relações de toda a natureza mantidas pelas democracias industrializadas com o regime de Pretória, tendo em vista pôr termo à assistência militar dos

134 Estados Unidos aos países eventualmente implicados (Hunter, 1987: 50).

O Congresso, a Casa Branca e sobretudo Israel acabaram por se ver confrontados com uma responsabilidade que nenhum deles desejava assumir. Após ter inicialmente feito saber que a denúncia precipitada dos contratos com a África do Sul custaria 500 milhões de dólares e muitos milhões suplementares em eventuais processos e indemnizações, o Governo de Telavive apresentou, em 19 de março de 1987, por intermédio do seu ministro dos Negócios Estrangeiros Shimon Pérès, um plano para fazer convergir a posição israelita com a política sul-africana dos Estados Unidos e da Europa comunitária. Tratava-se de proibir novas vendas de armamentos, de reduzir os laços nos domínios cultural e do turismo, bem como de implementar em Israel programas de educação para estudantes sul-africanos não-brancos. Pérès condenou também o *apartheid*, apresentado como «uma política totalmente rejeitada por todos os seres humanos» (Metz, 1988) e anunciou a nomeação dos membros de um comité oficial criado para estabelecer uma lista detalhada de eventuais sanções económicas a impor contra Pretória. Em 16 de setembro de 1987, as autoridades judaicas decidiam limitar as suas trocas comerciais, culturais, desportivas e científicas com Pretória, comprometendo-se ainda a não investir mais na África do Sul, a não contratar mais empréstimos junto de Pretória, a cessar as suas aquisições de divisas sul-africanas e a proibir a passagem de mercadorias sul-africanas pelo seu território (Bas & Tersen, 1987: 62-63).

Vários tratados secretos mantiveram-se, apesar de tudo, em vigor, enquanto a parceria entre os dois países em matéria de pesquisa nos domínios balístico (mísseis) e nuclear prosseguiu o seu curso (Byrnes, 1996), embora de uma forma muito menos ostensiva...

Referências Bibliográficas

Adams, J. (1984). *The Unnatural Alliance*. London: Quartet.

Albright, D. (1994a). "South Africa and the Affordable Bomb". *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 50, nº 4, July/August, pp. 37-47.

Albright, D. (1994b). *South Africa's Secret Nuclear Weapons*. Online: <<http://isis-online.org/isis-reports/detail/south-africas-secret-nuclear-weapons/13>> (referência de 16-02-2013).

- Albright, D.; Gay, C. (1997). "A Flash from the Past". *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 53, nº 6, November/December, pp. 15-17.
- Albright, D.; Hibbs, M. (1993). "South Africa: The ANC and the Atom Bomb". *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 49, nº 3, April, pp. 32-37.
- Albright, D.; Zamora, T. (1991). "South Africa Flirts with the NPT". *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 47, nº 1, January/February, pp. 27-31.
- Bach, D.C. (1990). "Un système autonome de relations: la France et l'Afrique du Sud, 1963-1977". In: D.C. Bach (dir.), *La France et l'Afrique du Sud. Histoire, Mythes et Enjeux Contemporains*. Paris: Karthala, pp. 173-202.
- Barber, J.; Barratt, J. (1990). *South Africa's Foreign Policy. The Search For Status And Security 1945-1988*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bard, M.G. (1988). *The Evolution of Israel's Africa Policy*. Online: <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Politics/africa.html>> (referência de 16-02-2013).
- Bas, P.; Tersen, D. (1987). *L'Afrique Australe Dans la Tourmente. 2: Les Relations de Puissance*. Paris: La Documentation Française, nº 4849.
- Beri, R. (1998). *South Africa's Nuclear Policy*. Online: <<http://www.idsa-india.org/an-oct8-2.html>> (referência de 16-02-2013).
- Bunting, B. (1964). *The Rise of the South African Reich*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Byrnes, R.M. (ed.) (1996). *South Africa. A Country Study*. Online: <<http://memory.loc.gov/frd/cs/zatoc.html>> (referência de 16-02-2013).
- Chant, C. (1996a). *Artillery, Missiles & Military Transport of the 20th Century*. London: Tiger Books.
- Chant, C. (1996b). *Warships of the 20th Century*. London: Tiger Books.
- Chazan, N. (1983). "The Fallacies of Pragmatism: Israeli Foreign Policy Towards South Africa". *African Affairs*, vol. 82, nº 327, pp. 169-199.
- DeLoughry, J.P. (1990). *The United States and the Lavi*. Online: <<http://www.fas.org/man/dod-101/sys/ac/row/3fal90.htm>> (referência de 16-02-2013).
- Desouches, O. (1986). "La politique sud-africaine de la France. Quelques réflexions". *Les Temps Modernes*, nº 479-481, pp. 506-516.
- Dowty, A. (1999). "Israeli Foreign Policy and the Jewish Question". *Middle East Review of International Affairs*, vol. 3, nº 1, pp. 1-13.
- Duvenhage, M. (2000). *South Africa and the Nuclear Option*. Online: <<http://sadf.sentinelprojects.com/tbd/sanuc.html>> (referência de 16-02-2013).
- Farr, W.D. (1999). *The Third Temple's Holy of Holies: Israel's Nuclear Weapons*. Online: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/farr.htm>> (referência de 16-02-2013).

- 136 Foss, C.F. (1996). *Jane's Tank & Combat Vehicle Recognition Guide*. Glasgow: HarperCollins.
- Friedman, S. (1995). "Les juifs en Afrique du Sud". *Les Temps Modernes*, nº 585, pp. 630-650.
- García, L.R. (1976). "Africa negra y estados arabes: petróleo y mundo pobre". *Política Internacional*, nº 145, pp. 127-151.
- Geldenhuys, D. (1984). *The Diplomacy of Isolation. South African Foreign Policy Making*. Johannesburg: Macmillan.
- Gorce, P.M.; Schor, A.D. (1992). *La Politique Étrangère de la Ve République*. Paris: PUF.
- Grundy, K.W. (1988). *The Militarization of South African Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, V.; Hatang, S.; Liberman, P. (2004). "Unveiling South Africa's Nuclear Past". *Journal of Southern African Studies*, vol. 30, nº 3, September 2004, pp. 457-475.
- Heitman, H.R. (1985). *South African War Machine*. Bromley: Galago Publishing.
- Herzl, T. (1896). *The Jewish State*. Online: <<http://mideastweb.org/jewishstate.pdf>> (referência de 16-02-2013).
- Horton, R.E. (1999). *Out of (South) Africa: Pretória's Nuclear Weapons Experience*. Online: <<http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/ocp27.htm>> (referência de 16-02-2013).
- Hunter, J. (1987). *Israeli Foreign Policy. South Africa and Central America*. Nottingham: Bertrand Russell Peace Foundation.
- Husain, A. (1982). "The West, South Africa and Israel: A Strategic Triangle". *Third World Quarterly*, vol. 4, nº 1, pp. 44-73.
- Jaster, R.S. (1985). "South Africa's narrowing security options". In: R.S. Jaster (ed.), *Southern Africa. Regional Security Problems and Prospects*. New York: St. Martin's Press, pp. 37-87.
- Kaku, M. (1992). *Nuclear Threats and the New World Order*. Online: <<http://www.ratical.org/radiation/inetSeries/NthrtsNnwo.html>> (referência de 16-02-2013).
- Kienzle, W. (1979). "German-South African Trade Relations, in the Nazi Era". *African Affairs*, vol. 78, nº 310, pp. 81-90.
- Kimche, D. (2001). *Israel and Africa*. Online: <http://web.archive.org/web/20071121031855/http://www.african-geopolitics.org/show.aspx?ArticleId=3097#_ftn1> (referência de 16-02-2013).
- Legum, C. (1982). "The Middle East Dimension". In: G.M. Carter & P. O'Meara (eds.), *International Politics in Southern Africa*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 115-121.

- Lemarchand, P. (dir.) (1994). *L'Afrique et l'Europe. Atlas du XXe siècle*. Bruxelles: Complexe.
- Marchand, J. (1985). *La Propagande de l'Apartheid*. Paris: Karthala.
- Metz, H.C. (ed.) (1988). *Israel. A Country Study*. Online: <<http://memory.loc.gov/frd/cs/iltoc.html>> (referência de 16/02/2013).
- Middleton, D. (1981). *South Africa Needs More Arms, Israeli Says*. Online: <<http://www.marxists.org/history/etol/document/mideast/ironwall/sharonsa.htm>> (referência de 16-02-2013).
- Pabian, F.V. (1995). "South Africa's nuclear weapon program: lessons for U.S. nonproliferation policy". *The Nonproliferation Review*, vol. 3, nº 1, pp. 1-19.
- Paraíso, J.Y. (1995). "Bonn et la question sud-africaine". *Politique Africaine*, nº 60, pp. 34-43.
- RSA (1986). *South Africa 1986. Official Yearbook of the Republic of South Africa*. Pretoria: Department of Foreign Affairs.
- Razoux, P. (1999). *La Guerre du Kippour: Un Cas d'École Dans le Domaine du Renseignement*. Online: <http://www.institut-strategie.fr/strat_073_dRazouxdoc.html> (referência de 16-02-2013).
- Rendall, D. (1996). *Jane's Aircraft Recognition Guide*. Glasgow: HarperCollins.
- Shain, M. (1994). *The Roots of Anti-Semitism in South Africa*. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Shimoni, G. (1980). *Jews and Zionism: The South African Experience (1910-1967)*. Cape Town: Oxford University Press.
- Silva, S.V. (2013). *Poder e Política na África Austral (1974-1989)*. Lisboa: Escolar Editora.
- Silveira, J.T.V.A. (2001). "A Hot Pursuit nos Mares". *Revista Jurídica*, nº 24, abril, pp. 85-136.
- Simpson, G. (1989). "The Politics and Economics of the Armaments Industry in South Africa". In: J. Cock & L. Nathan (eds.), *War and Society: The Militarisation of South Africa*. Cape Town: David Philip, pp. 217-231.
- Spence, J.E. (1981). "South Africa: The Nuclear Option". *African Affairs*, vol. 80, nº 321, pp. 441-452.
- Steinbach, J. (2002). *Israeli Weapons of Mass Destruction: a Threat to Peace*. Online: <<http://globalresearch.ca/articles/STE203A.html>> (referência de 16-02-2013).
- Steinberg, G. (1993). *Israel: Case Study for International Missile Trade and Nonproliferation Project*. Online: <<http://faculty.biu.ac.il/~steing/arms/mis-siles.htm>> (referência de 16-02-2013).

- 138 Stevens, E. (1995), *Israel's Nuclear Weapons. A Case Study*. Online: <<http://infomanage.com/nonproliferation/najournal/israelinucs.html>> (referência de 17-09-2006).
- Stumpf, W. (1995). *Birth and Death of the South African Nuclear Weapons Programme*. Online: <<http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm>> (referência de 16-02-2013).
- UN (1961). *Resolução 1598 da Assembleia Geral (13 de abril de 1961)*. Online: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1598\(XV\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1598(XV)&Lang=E&Area=RESOLUTION)> (referência de 16-02-2013).
- UN (1973). *Resolução 3151 da Assembleia Geral (14 de dezembro de 1973)*. Online: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3151\(XXVIII\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3151(XXVIII)&Lang=E&Area=RESOLUTION)> (referência de 16-02-2013).
- UN (1975). *Resolução 3379 da Assembleia Geral (10 de novembro de 1975)*. Online: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX)&Lang=E&Area=RESOLUTION)> (referência de 16-02-2013).
- Villiers, J.W. de; Jardine, R.; Reiss, M. (1993). "Why South Africa Gave Up the Bomb". *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 5, pp. 98-109.
- Zwergbaum, A. (1973). "Zionism in Many Lands, South Africa". In *Zionism*. Jerusalem: Keter Books, pp. 207-209.

A Centralidade do Poder Político na Emergência da Aviação Comercial Portuguesa

Manuel Serafim Pinto*

Resumo

A aviação civil de transporte aéreo regular, em Portugal, emergiu por necessidade política do Estado correspondendo à política colonial internacional. Se bem que tivessem surgido algumas companhias de aviação, anteriores ao serviço aéreo dos TAP, pertencente ao SAC, a maioria com capital estrangeiro, todas tiveram por objetivo de sustentabilidade as «subvenções» do Governo português. Contudo, a emergência de portugueses como pioneiros e inventores da aviação acompanhou a história internacional, mas as ações tiveram um cariz individual e não empresarial. A construção da aviação com ligação às colónias impunha-se dentro da política internacional e a «linha aérea imperial», que fora uma proposta anterior à constituição dos TAP, apareceu por vontade do Governo estabelecendo essa ligação aérea e terminando com alguma apetência estrangeira na sua exploração.

Palavras-chave: transporte aéreo, transporte aéreo regular, política, colónias, empresas

* Prof. Catedrático do Departamento de Sociologia da ULHT

140 *Abstract*

The civil aviation air transportation, in Portugal, has emerged as a political necessity of the state corresponding to the international colonial policy. Although it had been some airlines prior to TAP Air Service, owned by SAC, mostly with foreign capital, all of them sought their sustainability through «grants» of the Portuguese Government. However, the emergence of Portuguese as aviation pioneers and inventors followed the international history, but the actions were individual in nature, not entrepreneurial. The construction of aviation linking to the colonies was an imperative in terms of international politics. The «imperial airline», a proposal appeared before the constitution of TAP, came into being by the will of the Government, establishing this air linkage and putting an end to foreign appetite for its exploitation.

Keywords: civil aviation, scheduled air transportation, politics, colonies, corporations

A emergência da aviação civil de transporte aéreo regular, em Portugal, foi tardia relativamente às necessidades de comunicação entre os territórios intercontinentais que constituíam o império português. Contudo, a aviação parecendo ter um curto percurso histórico no nosso país, o seu passado data do século XVIII e na época dos aeródinos, a sua conceção e operacionalização centrada na necessidade do estabelecimento dos transportes aéreos, teve um reconhecimento anterior à viagem de Sacadura Cabral e de Gago Coutinho que, em 1922, constituiu um marco na aviação internacional e nas relações políticas entre Portugal e o Brasil.

Quando, em 1945, o Serviço do SAC – Secretariado da Aeronáutica Civil criou os TAP – Transportes Aéreos Portugueses e iniciou a rota para África, a 31 de dezembro de 1946, com a denominada «Linha Imperial», ligando Lisboa a Luanda e Lourenço Marques, atual Maputo, concretizava uma ideia que vinha do passado. Este voo inaugural, realizado no último dia do ano, é indiciador da necessidade política no estabelecimento dessa linha aérea, o mais cedo possível, dentro de um grande atraso e de um contexto internacional dinamizado por um inovador meio de transporte em expansão internacional.

1. No Passado Político

A aviação nasceu com a aspiração do ser humano conquistar a locomoção aérea e, das múltiplas experiências que se encontram narradas na história, realizadas no estrangeiro e em Portugal, sobressai a «passarola» do Padre Bartolomeu de Gusmão¹. Esta invenção não nos interessa quanto à discussão sobre a veracidade da sua existência na forma como é conhecida, mas na «política do segredo» que a envolveu² e na singularidade do engenho, aplicado à estratégia no domínio militar

-
1. Bertholameu Lourenço de Gusmão, padre português, nascido em dezembro de 1685 na cidade de Santos, na colónia do Brasil, a quem se deve a construção da «passarola voadora», um aparelho movido por «velas giratórias» colocadas na parte superior através de ar quente. Tudo leva a crer que a «máquina direcionada» seria um simples aeróstato.
 2. «Em 1910, o poeta italiano Pier Jacopo Martello publicou uma obra, *Dialoghi sur Volo*, onde faz o exame crítico da estampa da "Passarola" (...) ridicularizando o projeto, por absurdo, mas capacitando-se que o inventor tinha em vista desarmar eventuais pesquisas idênticas e desviando a atenção pública do verdadeiro segredo que queria, a todo o transe, mater ignoto. Daí as penas severas reclamadas ao rei D. João V para os possíveis defraudadores» (Fernandes, 2009b: 87).

do espaço aéreo e, conseqüentemente, servindo ao poder do Estado. Esta invenção datada de 1709, reconfirmada em 1914 (ACP, 1914: 13), com mobilidade direcionada ou com autonomia de movimentos, teria capacidade para servir os interesses do «poder régio», ou do Estado, e os da sociedade. Na fundamentação do «pedido de patente» feito ao Rei D. João V, constante no Códice nº 677 da Biblioteca de Coimbra (Ferreira, 1961: 16), encontra-se escrita a primeira antevisão de estratégia aérea: «Seguro poderão os homens de negocio passar letra, e Cabedais. Com a mesma brevidade, a todas as praças Citiadas poderão ser Socorridas, tanto de Gente, como de municiõens, e viveres a todo o tempo e retirarem se dellas, todas as pessoas que quizerem, Sem que o inimigo o possa impedir. Descubrir Se hão as Regiõens que ficam mais vizinhas aos Pollos do Mundo, Sendo da Natureza Portuguesa a gloria deste descobrimento que tantas vezes tem intentado inutilmente os estrangeiros; Saber Se hão as Verdadeiras Longitudes de todo o Mundo, que por estarem erradas nos Mappas Causão muitos Naufragios (...) he bem se Remunere ao Supplicante um invento de tanta importancia» (Arrudão, 1959: 23).

A curiosidade da Corte não foi motivo suficiente para dar continuidade às experiências. Por um lado, eram ridicularizadas por céticos com relevo social como «Tomás Pinto Brandão "o coronel, o pontífice dos poetas biltres do século XVIII", que desde o primeiro momento se dedicou a sabotar a "máquina volante" do inventor luso-brasileiro» (Fernandes, 2009a: 86). Por outro lado, o mais importante, advinha do obscurantismo que fora atribuído pela Santa Inquisição que detinha o «poder supremo» na interpretação dos segredos do Olimpo. Os «sete Céus» de Camões (1979: 8) e a profanação do espaço celeste já vinha da observação de Hans Lippershey (1608), antecessor teórico de Galileu Galilei (1609), a que se juntava agora a criação do padre Bartolomeu de Gusmão, obrigando-o a fugir de Portugal e a morrer no caminho, em Toledo, no ano de 1724 (Henriques-Mateus, 2009: 59).

A existência de um incentivo ao aperfeiçoamento e operacionalização desta invenção iria corresponder a duas situações. Em primeiro lugar, às aspirações de uma locomoção rápida, passando por cima dos mais variados relevos geográficos, encurtando o caminho percorrido e criando uma comodidade que os meios de locomoção da época não podiam dar. De resto, a ideia da «utilidade social» entrou facilmente na nobreza, o estrato social a quem era permitido percorrer grandes

distâncias por lazer³, não só pela disponibilidade temporal, como pelo poder económico que detinha. Em segundo lugar, para além da satisfação dos interesses sociais e económicos centrava-se, fundamentalmente, no «campo político» com o estímulo ao controlo do «poder soberano» através da aplicação desta invenção ao estabelecimento/restabelecimento das «relações de poder e nos operadores de dominação» (Foucault, 2000: 51) que profanavam o saber sacralizado e que legitimavam a temporalidade do poder político.

Napoleão III foi o primeiro estratega a usar balões nas operações militares, durante a guerra franco-prussiana. «Perante a necessidade de furar de noite e por via aérea o cerco de Paris (...) o Estado pagou-o [o balão] e, em 1872, foi experimentado um aeróstato alongado com 36 metros de comprimento e 15 m de diâmetro máximo, cheio de hidrogénio» (Guedes, 1997: 2). Com esta demonstração no «campo militar»⁴, passou para o interesse político a que se acrescentou o serviço de transporte no «campo civil», culminando na «era do Zepelim» que ainda hoje se mantém. Os aparelhos aéreos passaram a representar um poder onde se encontra «um pensamento instrumentalista (...) um novo mundo de razão teórica e prática» (Marcuse, 1973: 159) que permitia o cálculo da «surpresa», a existência de novas «ameaças»⁵ e a afirmação do poder com a sua aplicação em termos de dominação. Deste modo, deu-se a necessidade da aquisição de balões e, dinamizando a estrutura económica, incentivaram-se os interesses ligados à sua construção⁶.

Em Portugal, só em 1911 foi criada a primeira unidade militar, a Companhia de Aerosteiros do Exército Português que, por falta de

3. «A Princesa Isabel Cristina, mulher de Carlos VII, de Espanha, muito interessada no novo invento, assim contava as novidades à sua mãe, Cristina Luísa D'Oettingen, a Duquesa de Brunswick, em carta de 2 de julho de 1709: "Quem me dera um dia junto a Vossa Alteza! Quanta coisa eu tinha a dizer-lhe! A Rainha de Portugal pediu-me para ir visitá-la logo que esteja pronto o navio voador, pelo que está em Lisboa um homem que se gaba de poder fazer um capaz de viajar pelos ares. Se essa invenção tiver êxito, eu irei todas as semanas passar um dia com Vossa Alteza. Seria uma via encantadora, mas duvido muito que ele leve avante a ideia!"» (Visoni, 2006: 29).
4. «Em termos analíticos, um campo pode ser definido como quadro ou configuração de relações objetivas entre posições» (Bourdieu & Wacquant, 1992: 72).
5. Entende-se a ameaça «como a condição humana que decorre da percepção de situações ligadas ao medo que emerge sempre que existe um perigo, identificado ou não, visível ou invisível, podendo ocorrer antes da identificação do perigo e da determinação do risco e permanecer para lá deste» (Pinto, 2011: 72).
6. A França organizou a aerostação em 1877, seguindo-se a Inglaterra em 1879 e, cinco anos depois, a Alemanha e a Rússia.

material, teve a duração de seis meses tendo reiniciado a atividade depois da I Guerra Mundial. Contudo, foram integrados nesta companhia os primeiros aviões que deram origem à aviação militar portuguesa. No ano seguinte, foi apresentado na Câmara dos Deputados, por António José de Almeida, um projeto de lei com o objetivo de criar a «aviação militar». No «campo da aviação civil» realizaram-se várias demonstrações aéreas, mas a «aviação de transporte aéreo» ainda estava longe da sensibilidade política, encontrava-se na dependência da disponibilidade financeira e dos interesses económicos, existia unicamente o reconhecimento da sua necessidade nas operações militares. E, mesmo assim, em 1923, «no próprio exército até – custa a crer – ainda há a descrença da aviação como arma, quando ela é já hoje um exército: o do Ar» (Fonseca, 1935: 9). Em termos de eficácia na mobilidade, civil e militar, revelou-se superior e «são muito mais baratos os aviões do que o material de caminho de ferro» (Fonseca, 1935: 16) que não servia para a ligação às colónias e respetiva consolidação na política internacional do território de Portugal. Um território que se estendia pela África Ocidental, África Oriental, Ásia e Oceânia e que tinha «da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos de civilizar populações indígenas que neles se compreendam, exercendo também a influência moral que lhes é adstrita pelo Padroado do Oriente» (art.º 2º, Título I, Ato Colonial).

2. A «Necessidade» – Uma Emergência do Campo Político

No início da «era da aviação» que, tal como o balonismo, teve o surgimento e a afirmação a partir do «campo civil», sobressaíram os irmãos Wright como precursores do voo, omitindo-se Santos Dumont. Os primeiros fizeram-no, em 1903, com um aparelho que necessitava de uma rampa de lançamento, o segundo realizou, em 1906, o primeiro voo completamente autónomo, ou seja – com o avião *14 Bis* – sem necessidade de meios auxiliares o que, para todos os efeitos, tornou Santos Dumont no primeiro aviador da história. Curiosamente, a invenção dos Wright foi patenteada e posteriormente colocada à venda. Desvalorizada, pouco depois, face às «descobertas múltiplas independentes» (Merton, 1970: 24-25) dando início a uma indústria que se apresentou promissora desde o início, com a exceção, única no mundo,

das criações e inovações de Santos Dumont e de Gago Coutinho⁷ que não as quiseram patentear.

Com a aplicação da aviação na «arte da guerra» – utilizando a expressão de Sun Tzu (século IV a.C.), de Clausewitz (1819 a 1830) e de Cyril Falls (1943), destacando-se Humberto Delgado (1944), entre outros –, os aparelhos sofreram um desenvolvimento tecnológico muito rápido, quer na construção das aeronaves, quer na sua operacionalização, face ao estabelecimento de regras que levaram à definição de procedimentos na condução dos aparelhos. Com esta evolução preparou-se o «campo da aviação civil», havendo aparelhos e técnicos disponíveis para serem utilizados, nos finais das duas guerras; os primeiros no *surplus* (aviões desativados da guerra) e os segundos no desemprego, bastando para isso reconverter os aparelhos e deixar voar os pilotos. A primeira grande reconversão de aviões militares em transportes civis deu-se em 1919, ao surgirem 69 companhias aéreas em 24 países. A segunda, verificou-se com uma indústria tecnologicamente mais avançada, em 1946, com 108 companhias em 36 países, existindo já em 1945, em 24 países, 52 companhias de aviação demonstrando o interesse na aviação de transporte aéreo logo após o final das duas guerras mundiais (Pinto, 2010: 399). A mobilidade tornou-se indispensável, por três razões e o transporte aéreo um meio estratégico: para a reconstrução dos territórios atingidos; para a ligação aos territórios coloniais; e, para o restabelecimento das relações comerciais que necessitavam de uma mobilidade rápida e eficiente.

Na emergência do «campo da aviação civil» houve a necessidade do poder político disponibilizar os meios necessários e, rentabilizando o «campo militar», entregar ao poder económico os interesses em matéria da «aviação mercante». Na verdade, os Estados que estiveram envolvidos nas duas Guerras Mundiais construíram a «aviação de transporte civil» com uma homologia de interesses nos diferentes «campos» – político, militar, económico e social. A articulação destes interesses materializou-se na presença de diferentes «companhias de bandeira» que, em regime de monopólio, faziam as «carreiras» nos territórios do país a que pertenciam. A legitimidade da sua existência e

7. «(...) uma antiga firma alemã construtora de sextantes (...) inscreveu em cada instrumento construído a designação *Sextante System Admiral Gago Coutinho* (...) uma casa inglesa construtora de sextantes, uma vez que o Sextante Português não possuía patente de registo resolveu, logo em 1919 [... fazê-lo]» (Corrêa, 1969: 9-10).

da operacionalidade advinha não só da aplicação da Lei internacional, que correspondia ao direito do *ar clausum* – a inexistência da quinta liberdade –, mas também à defesa dos interesses económicos e aos interesses da população, constituindo esta articulação uma matéria política com a «arte de governar» (Foucault, 2008: 181).

Da aplicação desta «arte» emergiram, no ocidente, duas situações políticas que requeriam estratégias diferentes. Por um lado, existia os Estados Unidos como potência dominante que se afirmara através da indústria de guerra, dinamizada pelo facto de nunca ter sido atingida no seu espaço geográfico continental, contrariamente à Europa. Neste país, a aviação foi impulsionada desde muito cedo porque tinha um grande espaço continental e, conseqüentemente, um grande mercado a satisfazer. O território para ser percorrido em linha aérea, de costa a costa, na atualidade, requer quase o mesmo tempo que a travessia do Atlântico Norte⁸. No Canadá, na Argentina e no Brasil, a grandeza territorial e a irregularidade geográfica conduziram a uma situação similar. Por outro lado, encontravam-se os países imperiais europeus que tinham a necessidade política e económica de estabelecer ligações rápidas aos respetivos territórios. Ou seja, existiam países imperiais que, face às suas fronteiras geográficas se podiam definir, em função do seu espaço continental o intercontinental, como «territórios contínuos» e «territórios descontínuos». Neste contexto, apesar de os Estados Unidos não possuírem um território imperial a defender, não deixaram cair a visão política imperialista que, contrariamente ao passado⁹, estava justificada pela II Guerra Mundial, com a defesa dos territórios britânicos se os resultados da guerra assim o justificassem. Situações que também decorreram com a criação de dependências, face à tecnologia exportada e aos empréstimos financeiros que daí resultaram. O que era visto como politicamente legítimo, face ao conceito existente sobre o imperialismo, comumente entendido na América do Norte. Este conceito, em 1943, foi explicado por um jornalista canadiano ao dizer que «o imperialismo ordinariamente é uma coisa desagradável, mas não é

8. Lisboa-Nova Iorque: 07:25 horas; Nova Iorque-San Francisco: 06:30 horas.

9. Desde o século XIX que as invasões e as posições hegemónicas dos Estados Unidos marcaram a história política e militar. Com início em 1806, em território espanhol do México, «o capitão Z.M. Pike, à frente de um pelotão, invadiu o território espanhol, na nascente do rio Grande, por ordem do general James Wilkinson. Foi feito prisioneiro sem oferecer resistência. O objetivo político de tal ato ainda hoje permanece um mistério» (Buchanan, 1970: 102).

necessariamente uma política viciosa. No fundo, o imperialismo não é mais do que uma extensão do poder e chega somente às nações que devem empregar o argumento do poder para se defenderem. A sobrevivência nacional, antes de tudo, é um fim político perfeitamente digno e respeitável (...) Se se fizer desaparecer a maldição da exploração económica que pesa sobre o imperialismo, fazer-se-á desaparecer em grande medida o sentido pejorativo do imperialismo» (Gunther, 1943: 458-459).

No mundo ocidental, a posse de colónias estava, portanto, legitimada e a sua manutenção ou conquista era um dos objetivos dos beligerantes durante as duas Guerras Mundiais. Na verdade, vivia-se numa época conturbada onde alguns territórios coloniais «viam a Alemanha e o Japão como uma forma de se livrarem dos Britânicos e dos Franceses, especialmente até 1943» (Hobsbawm, 1998: 143). Com o desenrolar do último conflito mundial, a distribuição das possessões coloniais ficaram internacionalmente reconhecidas, até ao início da década de sessenta do século passado. Contudo, como todos sabem, «o surto do investimento direto americano no mundo, de mãos dadas com a ajuda, não foram senão aspetos variados, embora complementares da mesma estratégia de domínio mundial, num quadro de relações fortemente hierarquizadas onde, em última instância e em definitivo, se passou a fazer sentir a influência fundamental dos EUA» (Rolo, 1977: 13). A penetração da tecnologia e do *american way of life* marcaram a vida social e o transporte aéreo passou a fazer parte das necessidades, da afirmação do estatuto social ou da demarcação de uma posição social, incentivando a grande aspiração de viajar em avião. O mesmo se verificou com a «representação política» relativa ao desenvolvimento sócio-económico e à atualização tecnológica que, permitindo uma ligação a todo o território, legitimava a posse das colónias.

3. A Construção do Transporte Aéreo e Necessidade da Regulação do Estado

Uma das respostas às condições legitimadoras para a preservação das colónias, para além da ocupação efetiva do território, da ação civilizadora sobre os autóctones (com a implantação dos valores ocidentais) e da segurança das populações colonizadoras, passava pela sua ligação à metrópole e, evidentemente, pelo incremento do transporte aéreo

que marcava o emprego da tecnologia avançada, atualizada, sobretudo quando os transportes marítimos nacionais continuavam em crise. Não podemos esquecer que, legitimada pela razão de insegurança dos colonos e pela escassez de transportes marítimos¹⁰, os Estados Unidos, em 1860, já haviam «utilizado a força para proteger as vidas e propriedades americanas em Quissembo, quando os nativos começaram a dar sinais de revolta» (Buchanan, 1970: 104). Quissembo situava-se numa das pontas da costa marítima em Ambrizete, no concelho de Ambriz (GEPB, s/d: 133)¹¹. Com esta ação confirma-se que, à época, Portugal não tinha meios de transporte suficientes que assegurassem as ligações com as colónias, mesmo na orla marítima do território.

São os ingleses os primeiros a estabelecer uma carreira aérea para África. Haviam-no realizado com a Imperial Airways, iniciando as rotas do império desde 1925. A Société Anonyme Belge pour l'Exploitation de la Navigation Aérienne, em 1925, foi pioneira do estudo de uma rota para África que, ligando a Bélgica ao território africano do Congo Belga e colocando em prática, em 1926, a defesa dos interesses coloniais. No ano anterior, os franceses começaram com a Compagnie Générale d'Entreprises Aéronautiques, antigas Linhas Lantécoère, em voos de ligação a Espanha, Marrocos, Argélia e Senegal com destino à América Latina estendendo-se, posteriormente à África francesa e que, em 1932, esteve para deter o poder sobre a autorização de aterragem dos aviões estrangeiros nos Açores, em vez de ser o Governo Português (Fonseca, 1935: 41).

10. «São conhecidas as providências da Regeneração para facilitar as comunicações entre o Continente e as parcelas ultramarinas. Havia uma carreira anual em navios do Estado para transporte de militares e funcionários. (...) No ano de 1858 estabeleceu-se contrato com a União Mercantil para o transporte de passageiros, por meio de barcos movidos a vapor, entre os portos de Lisboa, do Algarve, dos Açores e da África Portuguesa. Dois anos depois, a ligação estendia-se ao porto do Funchal, na ida uma vez por mês e na volta uma em cada dois meses. Porque interessa à história do povoamento em África, refira-se que a companhia se obrigou a transportar em cada viagem e gratuitamente seis colonos da Madeira» (Serrão, 1889: 100).

11. Onde existiam pequenos «sobados» fragmentados e se radicaram, por um lado, as posições dos nativos face aos impostos lançados pelo governo de Luanda, entre 1800 e 1820, e as dos capitães dos navios que não reconheciam a autoridade portuguesa sobre os impostos nos embarques. No Ambriz, em 1855, havia-se dado a «ocupação militar (...) região que a Inglaterra disputava e onde se impunha estabelecer a soberania efetiva» (Serrão, 1980: 129). Curiosamente, em 1860, «é renovada a tentativa do estabelecimento dos Ingleses na baía de Lourenço Marques» (Serrão, 1980: 188). Neste contexto internacional, Portugal só poderia vir a ganhar força política com as resoluções da Conferência de Berlim.

Em Portugal, a falta de transportes de longo curso provocava a quebra do comércio com as colónias, punha em causa o desenvolvimento económico nacional e tornava vulnerável a política nacional. Aproveitando estas fragilidades, num primeiro tempo, emergiram várias companhias aéreas que, não cumprindo os contratos de concessão, tentavam implantar o transporte aéreo e esperavam uma oportunidade política para a exploração com os menores custos financeiros possíveis. Num segundo tempo, com a presença do Air Transport Comand, dos EUA, autorizados a voar pelos Açores e com o desenvolvimento da aviação inglesa e francesa nas colónias africanas, a aviação portuguesa tinha, forçosamente, de ser implementada e operacionalizada.

3.1. *Afirmção e Fragilidade no Campo Aeronáutico*

No «campo da aviação» Portugal afirmou-se, unicamente, a nível das ações individuais, faltava-lhe uma indústria aeronáutica como havia noutros países. Assim, o reconhecimento internacional foi adquirido por ações de vários pilotos. Levaram a participação da aviação militar portuguesa à I Guerra Mundial; fizeram os *raids* aéreos de ligação às colónias. E estabeleceram a ligação entre Portugal e o Brasil, numa epopeia de reconhecimento internacional. Porém, a visão estratégica sobre a implementação da aviação civil de longo curso emergiu com a I Travessia Aérea do Atlântico Norte, realizada por norte-americanos, com escalas nos Açores e em Lisboa, em 1919, à qual Sacadura Cabral reportou a maior importância. «A nós, essa travessia interessa-nos no mais alto grau. Foi o primeiro grande passo para a realização de grandes viagens transatlânticas porque, certamente, os construtores hão-de aperfeiçoar por tal forma os seus processos que os progressos realizados neste sentido tornarão a via aérea a preferida, pela rapidez e perfeição» (Corrêa, 1964: 95). Nesta mesma altura, Sacadura Cabral afirmou que «como princípio aeronáutico fundamental a soberania completa de um Estado sobre o espaço atmosférico que cobre o seu território e as suas águas territoriais, vê-se que a posse dos Açores nos permitirá levar a navegação aérea transatlântica a tomar Lisboa como ponto de escala. (...) o que acontece com os Açores, dá-se igualmente com a Madeira e Cabo Verde, na travessia da América do Sul. É por isso que nós devemos e podemos conseguir, custe o que custar, que Lisboa seja o porto aéreo a Europeu das duas Américas» (Corrêa, 1964: 95).

Este avião encontrou as maiores dificuldades na preparação da Travessia do Atlântico Sul, chegando a ponderar sair da Marinha de Guerra, em 1922, e passar a «paisano», dizendo a Gago Coutinho, seu companheiro de epopeia, ou «a ida ao Brasil ou ir experimentar o civil» (Corrêa, 1964: 89). A viagem acabou por se realizar com o maior êxito do piloto e da ação de Gago Coutinho na «arte de navegar».

«O território de Portugal», na expressão do preâmbulo do art.º 1º da Constituição de 11 de abril de 1933, espalhado pelos «quatro cantos do mundo» constituía uma «quimera» para o estabelecimento de linhas aéreas, tendo em atenção que o art.º 1º da Convenção de Paris, de 13 de outubro de 1919, entrado em vigor a 11 de julho de 1922, consagra o princípio da «soberania completa e exclusiva» de cada Estado sobre o espaço aéreo do seu território.

A «alienação» deste espaço, através de concessões monopolistas a estrangeiros, transmitia os direitos de exploração do transporte aéreo para a companhia proponente e, se bem que ficasse condicionada aos «corredores de navegação», tornava-se uma «intrusa» no espaço territorial e, por consequência, na plena soberania nacional. Tem de se realçar que se estava na fase da emergência das companhias nacionais, ou «companhias de bandeira» transportadoras das siglas do Estado de origem, que prestigiavam os seus países através da sua presença em portos e aeroportos do estrangeiro.

O desenvolvimento da aviação nacional encontrou as maiores dificuldades, por falta de meios financeiros. A situação torna-se evidente com o «empréstimo interno em 1923 (...) para maior ruína [... e porque] todos os anos a Inglaterra lança juros sobre juros à nossa dívida de Guerra, que não há modo nenhum de pagarmos em libras, nem pela indemnização da Alemanha, e a que teremos de dar penhor territorial, começo da sua liquidação desairosa por cedências no ultramar» (Campos, 1924: 8). Curiosamente, neste mesmo ano, tentando estabelecer a «aviação mercante» destacou-se uma proposta do Comité d'Études France-Portugal que foi colocada em causa por Sacadura Cabral. Na verdade, mudando os atores do «negócio». Sacadura Cabral escreveu: «Ora, toda a gente compreende que se um Comité português tivesse proposto uma convenção semelhante ao Governo Francês e que, se depois dela aceite, viesse mostrá-la ao Governo Português e dizer-lhe: "Tenho aqui esta convenção que amanhã pode valer uma fortuna se a aviação comercial se tornar um meio de transporte prático,

convenção que não me obriga a nada e que, pelo menos evita que os Ingleses, Americanos, Italianos, etc., vão explorar a aviação comercial em França. Para que o Francês fique impossibilitado de voltar atrás, é necessário que me deem um subsídio”» (Corrêa, 1964: 102). Com este texto Sacadura Cabral deixou claro que o pedido de concessão do «monopólio das linhas aéreas em todo o território nacional» não trazia algum benefício para o país, antes seria financeiramente alimentado por ele e perderia a «soberania aérea». De resto, como acontecia noutros países, «se o Governo Português tivesse uma política aérea a defender e uma indústria aeronáutica a proteger, concederia imediatamente o subsídio» (Corrêa, 1964: 102). À época, para a implantação da aviação comercial era comum que Estados a subsidiassem, como foi paradigmático o caso do transporte de correio nos Estados Unidos e a atividade inicial da Imperial Airways na ligação às colónias inglesas. Porém, o exemplo anterior demonstra que são companhias nacionais subsidiadas pelos seus países e, o estabelecimento de um monopólio com companhias estrangeiras – que não seriam nunca companhias de bandeira – não interessava a Portugal. E, em 1932, «o nosso pobre País continua sendo o único em que mapas de carreiras aéreas de todo o Mundo não têm um único traço» (Fonseca, 1935: 41).

3.2. Empresas Concorrentes e Ação do Estado

No decurso temporal que decorre até 1946, emergiram várias empresas com participação de capital estrangeiro mas que, por incumprimento dos contratos, não tiveram sucesso. Em 1927 surgiu a SAP – Serviços Aéreos Portugueses que se dissolveu em 1942, sem mostrar a atividade a que se havia proposto. Em 1929, foi constituída a SPELA – Sociedade Portuguesa de Estudos de Linhas Aéreas que, pouco tempo depois, deu origem à CPA – Companhia Portuguesa de Aviação também constituída nesse ano e que acabaria por encerrar, em 1934, por decisão do Governo português. Em 1930, foi constituída a SPLAL – Sociedade Portuguesa de Levantamentos Aéreos Lda com o «fim de explorar a indústria de fotografia aérea e, principalmente, a aplicação desta aos levantamentos topográficos e cartográficos (...) a concorrência do Estado, através do Instituto Geográfico e Cadastral e por algumas empresas comerciais luso-italianas comprometeram o futuro da empresa» (Pinto, 2007: 225) terminando a atividade em 1948. Em

152 1933, em Moçambique, foi constituída a Aero Colonial que encerrou, por falta de ajuda do Estado, tendo dado origem, três anos depois, à criação da DETA – Divisão de Exploração de Transportes Aéreos que estava integrada nos Serviços de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique. No ano de 1934 surgiu a Aero-Portuguesa, com maioria de capitais da Air-France. Teve um papel de relevo durante a II Guerra Mundial ao ser a única companhia aérea com voos regulares para Tânger e Casablanca e, em 1953, foi formalmente absorvida pela TAP. Em 1938, encerrando a emergência de empresas aéreas nesta década, formaram-se a SOPCA – Sociedade Portuguesa de Cooperação Aérea, Lda e a DTA – Divisão de Exploração dos Transportes Aéreos de Angola. Para constituição da primeira empresa, a Pan American Airways Company e a Imperial Airways Limited subscreveram 80% do capital e, por razões ligadas à exploração desta última companhia, esta sociedade nunca entrou em funções. A DTA passou a Direção dependente dos Serviços de Portos, Caminhos de Ferro e Transportes e, tal como em Moçambique, sob o domínio do Ministério das Colónias, mais tarde designado por Ministério do Ultramar. Nos Açores, respondendo às necessidades de transporte que eram superadas pela «aviação militar», foi constituída a SATA – Sociedade Açoriana de Estudos Aéreos, Lda, em 1941. As operações começaram seis anos depois em 15 de julho de 1947, com voos regulares entre as ilhas do arquipélago. Um ano depois do aparecimento desta companhia surgiu a CTA – Companhia de Transportes Aéreos, inicialmente formada como Sociedade Continental de Transportes Aéreos, Lda com capital subscrito por um grupo de individualidades e firmas comerciais portuguesas. Porém, os percursos tornavam-na deficitária e porque o Governo não autorizou a abertura de novas «linhas aéreas» extinguiu-se em 1948. Em 1945, formou-se a Sociedade de Helicópteros e Transportes Modernos, Lda com capital nacional mas, porque as autoridades aeronáuticas não lhe concederam as concessões ou autorizações, não chegou a operar.

O Estado havia criado, no ano anterior, o SAC – Secretariado de Aeronáutica Civil –, pelo Decreto-Lei nº 33.967, publicado no *Diário do Governo* nº 208, 1ª Série, de 22 de setembro de 1944. Segundo o diploma, competia a este Serviço especial do Estado, executar todos os atos preparatórios, incluindo voos experimentais, para o estabelecimento de linhas aéreas e, de seguida, explorar provisoriamente as carreiras ainda não concedidas ou suspensas e de «grande interesse

nacional». Desde setembro de 1944 a dezembro de 1946, mês em que, no dia 31, concretizou a ligação a Angola e a Moçambique, este organismo aeronáutico dependeu da Presidência do Conselho de Ministros, tendo dado origem, por decisão estatal, à DGAC – Direção Geral de Aeronáutica Civil. Em 1945, pela Ordem de Serviço nº 7, de 14 de março de 1945, do SAC, assinada pelo seu diretor Humberto Delgado, foram instituídos os TAP – Transportes Aéreos Portugueses, um «Serviço de transportes»¹² que cumpriu o estipulado no Decreto-Lei anterior. Contudo, a construção do SAC e dos TAP estiveram sempre sujeitos às determinações do Presidente do Conselho de Ministros, António de Oliveira Salazar, que controlava todas as despesas, desde os custos do material de escritório até à compra dos aviões. Deste modo nasceu a companhia aérea que, inteiramente na dependência do Estado, iria realizar a «Linha Imperial» que ligou a capital do império às colónias, um «sonho político» que vinha de 1939, com a viagem do Presidente da República às colónias e com a proposta de abertura de uma «linha imperial» feita pelo Alferes Barão da Cunha. A partir de 1946, os TAP ficaram sob a jurisdição do Ministério das Comunicações por intermédio da Direção-Geral de Aeronáutica Civil. A designação «linha imperial», retomada por Humberto Delgado, acabaria por ser substituída em 1948 por «linha de África», quando à frota de Dakota C-47 (DC-3) foram aumentados os Skymaster C-54 (DC-4) que tinham autonomia para atravessar o deserto, em vez de contornarem a costa de África. Por escritura de 6 de maio de 1953, os TAP foram constituídos em sociedade anónima com nome TAP – Transportes Aéreos Portugueses SARL e, a partir de 1 de junho de 1953 começou a funcionar como companhia particular mas mantendo-se como «companhia de bandeira». Em 1975 foi nacionalizada e, entre 1 de maio a 9 de novembro deste ano, ao serviço dos interesses do Estado e dos cidadãos realizou a maior «ponte aérea» da história na evacuação das colónias. Depois, entrou no mercado aberto, globalizado e no *ar liberum* regulamentado, em termos de segurança, pela União Europeia.

12. Humberto Delgado teve a participação de uma equipa em que se destacaram Benjamim de Almeida, Humberto da Cruz, Humberto Pais, Manuel Bívar, Manuel Ferreira, Quintino da Costa, Trindade dos Santos, Tedeschi de Bettencourt e Waclaw Litwinowicz.

154 Conclusão

As dificuldades financeiras tiveram forte repercussão na aviação nacional: na falta de apoio técnico-financeiro aos pioneiros; na implementação da indústria aeronáutica que, não tendo acompanhando os outros países, dificilmente se poderia posteriormente implantar; e, na construção de infraestruturas aeroportuárias. Contudo, Portugal construiu a sua própria «companhia de bandeira» em dois anos, um período muito rápido relativamente ao passado. A estratégia para sua implementação deveu-se à vontade política do Governo, e à ação fora do comum de Humberto Delgado, sempre supervisionado por Salazar, adquirindo material oriundo da II Guerra e motivando pilotos militares a servirem uma companhia civil. Fê-lo por uma necessidade política – transporte aéreo para as colónias – que se torna evidente com a posterior operacionalização das rotas aéreas dos TAP, na demonstração de uma soberania efetiva em todo o território nacional, sobretudo africano, na ligação aérea ao Brasil e às principais comunidades portuguesas. A companhia TAP esteve e ainda está ligada ao património representacional nacional, sobretudo junto das comunidades portuguesas.

Bibliografia

- ACP (Aero-Club de Portugal) (eds.). *Académie Aéronautique Bartholomeu de Gusmão - Son rôle et son action dans les revendications émises en faveur de B. de Gusmão - Lausanne - 1913. Revista Aeronautica, IV Ano, nº 1, janeiro a março.* Lisboa: ACP.
- Amalrie, J. et al. (1970). *O Império do Dólar.* Lisboa: Editorial O Século.
- Arrudão, M. (1959). *Bartolomeu de Gusmão. No 250º Aniversário da Primeira Ascensão Aerostática.* São Paulo: Fundação Santos-Dumont.
- Bourdieu, P.; Wacquant, L.J.D. (1992). *Réponses.* Paris: Éditions du Seuil.
- Buchanan, T.G. (1970). "1806-1970. A intervenção E.U.A. no Estrangeiro". In: J. Amalrie et al., *O Império do Dólar.* Lisboa: Editorial O Século, pp. 101-108.
- Camões, L. (1979). *Os Lusíadas.* Barcelos: Companhia Editora do Minho.
- Clausewitz (1973). *Arte e Ciência da Guerra.* Lisboa: Edições Maria da Fonte.
- Corrêa, P. (1964). *Sacadura Cabral. Homem e Aviador.* Lisboa: Edição do Autor.
- Corrêa, P. (1969). "Almirante Gago Coutinho (Primeiro Centenário do seu Nascimento)". *Boletim Sociedade de Geografia de Lisboa, Série 87ª, Nos 1-3 e 4-6, janeiro-março e abril-junho, pp. 3-15.*

- Delgado, H. (1944). *Estratégia e Tática do Ar*. Porto: Portucalense Editora.
- Falls, C. (1943). *El Arte de la Guerra*. México: Ediciones Minerva.
- Fernandes, J. (2009a). "O padre voador no país da ingratidão. Há exactamente 300 anos, Bartolomeu de Gusmão apresentava a sua Passarola a D. João V. Ninguém lhe ligou". *Visão*, nº 857, 6 de agosto.
- Fernandes, J. (2009b). "A imagem fraudulenta da 'Passarola'. Bartolomeu de Gusmão e a invenção do aeróstato. Os herdeiros do padre voador". *Super Interessante*, nº 137 (setembro), pp. 84-89.
- Ferreira, J.D. (1961). *Aeronáutica Portuguesa (Elementos Básicos de História)*. Lisboa: Edição do Autor.
- Fonseca, R. (1935). *A Aviação*. Lisboa: Edição do Autor.
- Foucault, M. (2000). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.
- GEPB (s/d). *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. Vol. 24. Lisboa, Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia, Limitada.
- Guedes, M.V. (1997). "Um Aeróstato Dirigível". *Electricidade*, nº 343, abril, pp. 118-123.
- Gunther, J. (1943). *L'Amérique Latine*. Montreal: Éditions de l'Arbre.
- Henriques-Mateus (2009). *Portugal na Aventura de Voar. Vol 1: De Gusmão ao Acaso dos Balões Esféricos (1709-1915)*. Lisboa: Público.
- Hobsbawm, E. (1989). *A Questão do Nacionalismo. Nações e Nacionalismo Desde 1780*. Lisboa: Terramar.
- Marcuse, H. (1973). *A Ideologia da Sociedade Industrial. O Homem Unidimensional*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Merton, R.K. (1970). *Sociologia. Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou.
- Pinto, M.S. (2010). *Transporte Aéreo e Poder Político, sob o Signo do Império*. Lisboa: Coisas de Ler.
- Rolo, J.M. (1977). *Capitalismo, Tecnologia e Dependência em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença/Gabinete de Investigações Sociais.
- Serrão, J.V. (1989). *História de Portugal (1851-1890)*. Vol. IX. Lisboa: Editorial Verbo.
- Serrão, J. (1980). *Cronologia Geral da História de Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Sun Tzu (1974). *A Arte da Guerra*. Lisboa: Editorial Futura.
- Visoni, R.M. (2006). "O inventor do balão de ar quente". *História*, ano XXVIII, III série, nº 83 (janeiro), pp. 28-33.

A Problemática da Descentralização: o Caso da República Democrática do Congo

Patrício Mangovo*

Resumo

Em África, o fracasso do processo de (re)construção do Estado e a debilidade dos mecanismos institucionais de integração nacional levaram muito cedo as comunidades subnacionais como locais a desafiar as soberanias autoritárias instituídas pelos «*new comers*». A década de noventa gerou a mudança daquele registo, com destaque para a África Central. A República Democrática do Congo (ex-Zaire) colocada no ranking dos «*failed states*», serve hoje de laboratório experimental do sonho democrático que as províncias congoleesas sempre buscaram para afirmar a sua autonomia face ao poder central.

Palavras-chave: administração do Estado, autonomia, descentralização, província, Congo

Abstract

In Africa, the «State-[re]building» process failure and the debility of institutional mechanisms of national integration have very early taken sub-national and local communities to challenge the authoritarians sovereignties settled by the «new comers». In 1990, the registry changed, with special emphasize on Central Africa. The Democratic Republic of Congo (ex-Zaire) ranked as a «failed state», is nowadays an experiment laboratory for the democratic dream fought for by Congolese provinces in order to affirm their autonomy in front of the central power.

Keywords: state administration, decentralisation, autonomy, province, Congo

* Mestre em Ciência Política – Cidadania e Governação pela ULHT

A República Democrática do Congo (ex-Zaire) foi há tempos atrás considerada um gigante africano. Contudo, a transição democrática (desde 1990) difícil afetou as tentativas da descentralização¹ ao nível subnacional e local. A conceção de um Estado descentralizado assente numa administração autónoma das suas comunidades e populações conheceu muitos sobressaltos, isto é, se por um lado a instauração de um regime político autoritário desde a década de 60 evoluiu para um «centralismo estatal asfixiante» durante cerca de três décadas, por outro lado, os conflitos armados que alastraram desde 1996 desencadearam uma guerra civil confrontando o governo central a vários movimentos rebeldes, que colocaria o país perto do colapso nacional e deixou as províncias à sua custa.

Em 2003, com a instauração do governo de transição para a III República, numa época em que os mecanismos de mercado da economia neoliberal exigem o recuo do Estado pela sua privatização e delegação da autoridade para os níveis infraestaduais no quadro da economia global, estão em curso reformas tendentes à implementação de uma administração descentralizada ao nível local e politicamente autónoma para as províncias. Contudo, as estratégias neste sentido tiveram as suas energias nos equilíbrios alcançados na dinâmica interna do país e pela influência dos parceiros tanto regionais como internacionais² da ajuda pública ao desenvolvimento. Se uma administração autónoma assente no princípio da descentralização pode assegurar a legitimidade das instituições políticas subnacionais e locais através dos dirigentes eleitos, espera-se maior envolvimento dos cidadãos junto a ela e a consequente satisfação das suas necessidades basilares. De facto, a Constituição promulgada em 2006 adotou a descentralização e o regionalismo político com o objetivo de criar os centros de estímulo para o reforço da autoridade política legítima através de órgãos representativos eleitos pelas populações e dotados de recursos e competências

-
1. A descentralização (e suas dimensões política, administrativa e financeira) está no centro das políticas decorrentes do pacote sobre a boa governação que muitos países em via de desenvolvimento adotaram nas suas reformas dos aparelhos nacionais para o reforço da legitimidade popular vinda das suas comunidades. De facto, a observação atenta demonstra tratar-se mais de um processo exógeno do que genuinamente endógeno (Otayek, 2007; Liégeois, 2008).
 2. Existem parcerias que foram concluídas entre instituições tanto regionais (PDMA – Programa para o Desenvolvimento Municipal Africano) como internacionais (União Europeia no quadro de cooperação com os países ACP; a PNUD; etc.) e os países africanos (por via dos seus ministérios) para efetivar as políticas sobre a descentralização.

160 próprias na prestação de serviços aos seus interessados. Em função destas considerações, questiona-se: como se organizam as províncias e os entes descentralizados no contexto congolês? Com base na pesquisa documental, procura-se analisar a dinâmica que a descentralização da administração estadual congoleza conheceu nas suas linhas essenciais. Após uma aproximação teórica, os pontos subsequentes vão inscrever o debate sobre a evolução das noções de descentralização e autonomia na realidade congoleza e as mudanças trazidas pela III República.

1. Aproximação às Noções de Descentralização e Autonomia

O «Estado moderno e contemporâneo»³ é postulado na tradição weberiana como «[uma] instituição distinta da sociedade, dotado de um aparelho político com pessoal especializado que tem como fim a gestão do poder pelo cuidado da coisa pública, o controlo do território e a regulação da convivência civil mediante a elaboração e a aplicação das leis e um uso da força de coerção» (Demartis, 2002: 197).

Internamente, os modernos Estados soberanos podem assumir várias formas de estruturação do poder político. A literatura jurídica e político-constitucional tem apontado essencialmente duas formas: o «Estado unitário» – expressão da unicidade do poder soberano – e o «Estado composto ou federal» – expressão da pluralidade de soberania na ordem interna (Silva, 1996; Sousa & Matos; 2004; Lara, 2005; Amaral, 1994; Munyengayi, 2008; Bruneau, 2009). Ambas as formas têm as suas variantes. O Estado unitário pode ser centralizado (Estado unitário simples), podendo admitir vários níveis de descentralização administrativa (autarquias e regiões administrativas) e política (regiões ou províncias autónomas); também o Estado composto conhece diversos modelos, nomeadamente a união real, o Estado federal clássico, o Estado federal de tipo cooperativo ou o Estado federal imperfeito (Silva, 1996: 130; Sousa & Matos, 2004: 107-108). Excluímos desta análise o modelo de Estado federal porque as atuais províncias congolezas não dispõem de constituições próprias. Interessa-nos apenas o modelo unitário pelo simples facto da literatura apontar para alguma

3. O Estado moderno e contemporâneo, enquanto modelo da organização das sociedades políticas africanas, é uma realidade que emergiu desde meados do século XX. Capturado pela nova elite política, o poder político do novo Estado enfrentou e continua a enfrentar as forças locais e provinciais (ou regionais) sobre as quais tem procurado afirmar o seu poder supremo internamente.

inovação introduzida pela Constituição da República Democrática do Congo votada em referendo em 2005 e promulgada em 2006. O nosso esforço nesta tentativa leva-nos a cogitar sobre dois conceitos chaves: a descentralização e a autonomia.

O conceito de «descentralização» ganhou reforços significativos nos países em via de desenvolvimento, embora se trate de um conceito muito antigo na literatura sobre os factos políticos nos países desenvolvidos e industrializados do Ocidente. A questão está no centro dos interesses das Nações Unidas e demais organizações internacionais, assim como na dinâmica regional no continente africano e nos debates internos dos próprios Estados africanos. Uma boa parte da literatura infere ser uma solução de difícil aplicação nestes países onde, de facto, foi mal apreendido e aplicado até à atualidade (Shuku, 2005: 1). Contudo, aqui e acolá, os casos revelam haver interesse dos governantes, dos partidos políticos e da sociedade civil pela descentralização.

A literatura existente sobre esta temática não oferece quadros de consensos doutrinários e teóricos na sua conceção e na sua prática nos países em vias de desenvolvimento, um dilema incrustado entre as presunções discursivas e a ação política dos governos. Para conseguirmos cartografar a imagem resultante, procedemos por uma aproximação às características da noção de descentralização. Embora alguma literatura procure balizar o discurso para integrar a autonomia (no sentido da soberania e autodeterminação) como consequência da prática da descentralização, outros autores concordam em encará-la mais como uma técnica de organização do próprio Estado do que como uma realidade soberana e destacada do jugo estatal (Amaral, 1998; Otayek, 2007; Shuku, 2005; Kabamba, 2007). Para prender o real significado da descentralização, a literatura tem-na confrontado com noções afins, nomeadamente, a «centralização» e a «desconcentração». Segundo Jean Rivero e Jean Waline, «a centralização é o processo de concentrar o exercício das funções administrativas (sobre todo o território nacional) nas mãos do Estado» (Munyengayi, 2008). Nesta situação, Sousa & Matos (2004: 139) esclarecem-nos que a função administrativa é monopólio do Estado-administração. Observa-se que o poder de decisão cabe ao governo central cujos órgãos se colocam no topo das diversas áreas administrativas, as quais não têm personalidade jurídica. Os representantes do governo central nestas áreas agem por conta e em nome do poder hierárquico vindo de cima e ao qual estão

162 subordinados. A «concentração» implica que todas as decisões são tomadas apenas por um único órgão (o governo) de uma pessoa coletiva (Estado) – típico da centralização com concentração. Na relação entre o centro e a periferia, refere Georges Vedel, tudo é decidido pelo centro e nada é delegado à periferia (Munyengayi, 2008; veja-se Sousa & Matos, 2004: 144-145). Os autores esclarecem ainda que a observação dos casos concretos aponta que só na teoria é que esta categoria acontece; mas, na prática, existe centralização com desconcentração. Aqui, o Estado é a única pessoa coletiva que exerce a função administrativa, embora haja no seio seio uma repartição de competências decisórias por vários órgãos desse Estado-administração, tendo os agentes da administração local do Estado poderes essencialmente delegados. Logo, retém-se que «desconcentração» tem a ver com a repartição das competências dentro de cada pessoa coletiva por diversos órgãos. Administrativamente, as estruturas locais desconcentradas encarregam-se de preservar os interesses do poder central nas zonas afastadas da capital. As administrações locais criadas não são distintas do Estado e constituem as unidades locais no seio das quais as decisões são tomadas pelos funcionários nomeados pelo poder central.

A descentralização distingue-se da desconcentração. Se esta é uma repartição por diversos órgãos as competências da própria pessoa coletiva que é o Estado, ou seja, uma a ordenação da centralização, aquela pressupõe a divisão (horizontal ou vertical) das competências entre pessoas coletivas distintas, além do Estado. Implica não apenas a mera transferência de competência e poderes de decisão às entidades descentralizadas, mas também o reconhecimento de uma certa autonomia aos seus destinatários perante o poder central (Sousa & Matos, 2004: 141; Rivero e Waline, cit. por Munyengayi, 2008; Shuku, 2005; Amaral, 1994; Amaral; 1998). Alguns autores entendem que a descentralização encontra-se frequentemente associada à democracia, ou seja, da eleição dos órgãos pelas próprias comunidades emana um poder de decisão autónomo e legitimado pela população e cujo exercício visa a totalidade ou parcialidade das matérias de interesse das respetivas comunidades. Esta perspetiva postula que os entes descentralizados não são simples circunscrições geográficas ou territoriais, mas constituem pessoas administrativas ou morais do direito público distintas do Estado, com atributos jurídicos: têm o direito de elaborar e ter um orçamento autónomo, podem exercer prerrogativas de âmbito público,

podem tomar decisões no quadro das necessidades dos administrados. Tal como os autores reconhecem, a descentralização comporta vantagens, tais como (1) criar novos mecanismos de participação popular na vida económica, social, política e cultural, (2) assegurar, por via das eleições das elites representativas das populações, a vida da coletividade, aproximando os governantes aos cidadãos, (3) promover a participação dos cidadãos na democracia local, (4) poder de mobilização dos recursos locais e (5) fortalecer os programas de desenvolvimento na base e responsabilizar os governantes pelo seu desempenho. Porém, também lhe são apontadas desvantagens, nomeadamente (1) gerar descoordenação no exercício da função administrativa, (2) propiciar o abuso do poder discricionário da administração, (3) promover a proliferação dos centros de decisão e a fragmentação de patrimónios autónomos, (4) sobrepor as competências e (5) gerar iniquidade de acesso a bens e serviços públicos.

A descentralização pode ser funcional (ou institucional – designada por devolução de poderes) e territorial. A descentralização funcional «é a criação de pessoas coletivas públicas para a prossecução de determinados fins» (institutos, associações, etc.). Por sua vez, a descentralização territorial pode ser administrativa ou política (até legislativa). Administrativamente, a descentralização manifesta-se pela atribuição de funções administrativas por entes descentralizados, enquanto a descentralização política consiste na atribuição de funções político-legislativas. A primeira opera na base da autonomia administrativa e a segunda opera na base da autonomia política. O fundamento da descentralização tanto administrativa como política assenta no reconhecimento pelo poder constituinte (Constituição) de uma diversidade no seio da comunidade estadual (Silva, 1996: 131). Como notam alguns autores, a descentralização «administrativa» de que gozam os entes descentralizados não outorga poderes políticos, mas poderes meramente administrativos. Pressupõe o poder de autoadministração, mas dentro do Estado. Duverger (1985: 16) entende que, embora se tratem de comunidades sociologicamente distintas do Estado, elas são «mais ou menos dependentes do Estado e estão nele integradas», sustentando que as relações entre o Estado e as comunidades inferiores ou corpos intermédios são sancionadas pela «(...) existência e o grau de centralização [ou] descentralização». Amaral (1998: 51) clarifica que, «no quadro da modernidade, (...) há lugar (...), tão-somente, para

a descentralização, a qual é manifestação de centralismo. Entendida como concessão do soberano, a descentralização reporta-se exclusivamente à atividade administrativa no Estado, única que é permitida aos corpos intermédios; enquanto a atividade política, expressão de soberania, é monopólio do Estado». Segundo Raphael (cit. por Amaral, 1998: 64), o Estado é detentor de um poder que, no plano jurídico-político, é «originário e ilimitado»; e os grupos e os indivíduos que o integram constituem poderes não já jurídicos, nem políticos, e muito menos originários ou ilimitados, mas sim poderes regulamentares e administrativos, derivados e limitados pelo próprio poder soberano do Estado. No quadro desta filosofia, não existe lugar para autonomia legislativa nem autonomia política para quaisquer entidades subestatais. Cabe ao Estado desenvolver as opções políticas, embora, por delegação, possa transferir alguma competência regulamentar às entidades intermédias (Amaral, 1998: 64-65).

Nestes termos, em muitos países saídos dos conflitos armados, a descentralização administrativa aparece como mecanismo para preencher a falta de legitimidade do aparelho do Estado perante os cidadãos, isto é, derivada da sua incapacidade para conter a insegurança e assegurar os serviços administrativos essenciais (água, eletricidade, saúde, educação, etc.) às populações. Embora a tendência geral aponte para o seu frequente uso nestes Estados, a verdade é que se tem revelado improdutiva ou camuflada, na maioria dos casos.

Portanto, à luz das posições dos diferentes autores acima mencionados, esclarece-se que a descentralização «administrativa» não afeta a unidade do Estado soberano, único detentor das prerrogativas legislativas e políticas. Antes pelo contrário, ela circunscreve-se apenas à esfera administrativa que também acusa alguma dependência hierárquica dos entes descentralizados perante os órgãos centrais do governo que os criaram. O seu domínio não vai para lá das tarefas de execução burocrática das opções políticas definidas pelos superiores hierárquicos, não tendo estas unidades capacidades para adotar opções e valores privativos, limitando-se a adaptar as opções políticas gerais elaboradas pelo governo central às suas particularidades. Os entes descentralizados não são politicamente distintos dos órgãos centrais do poder que os tutelam, que os criaram e que os podem extinguir. As competências (mínimas) de decisão a eles atribuídos não os autonomizam da subordinação hierárquica do centro.

Para alguns autores, nomeadamente Diogo Freitas do Amaral (1994: 422-424), a eleição dos órgãos locais pelas populações cria as condições legítimas para uma administração autónoma próprias das populações: se, por um lado, os entes descentralizados administrativamente têm órgãos de autoadministração (figura do Direito Administrativo), por outro, não desfrutam de capacidade política privativa, nem constituem órgãos de autogoverno próprio (figura do Direito Constitucional), como acontece com as regiões ou províncias com poderes políticos e legislativos; usufruem, tão-somente, da competência delegada e limitada apenas à administração e adaptação às particularidades locais das opções políticas adotadas por órgãos centrais. Portanto, as unidades locais descentralizadas não são entes originários, ou seja, não decorrem diretamente do texto constitucional; pelo contrário, a sua origem, a sua competência e o seu funcionamento são definidos discricionariamente por leis ou por decretos dos órgãos centrais (Amaral, 1998: 210-211). Não são entidades políticas, mas sim de administração do Estado. A descentralização e a regionalização são produtos do Estado liberal, aberto ao reconhecimento da autonomia de todos os entes sociais autónomos e dos correspondentes princípios organizativos de ação (Cortês, 1996: 114). A aplicação daqueles princípios revela claramente a distinção entre os domínios políticos e administrativos. Concebidas como técnicas de aperfeiçoamento e garantia da centralização política do Estado moderno, a desconcentração e a descentralização inserem-se no domínio administrativo de um país e da regionalização, apontando para órgãos de natureza exclusivamente de autoadministração (Amaral, 1998: 212-214; Silva, 1996). Contrariamente à manifestação da centralização do Estado pela desconcentração e pela descentralização, a autonomia ultrapassa o domínio administrativo e penetra o âmbito do político. Edifica um tipo novo de Estado, diferente, em que coexistem múltiplos centros de poder autónomos, com capacidade para adotar e executar opções políticas privativas e normas jurídicas de valor idêntico às do Estado (Amaral, 1998: 215).

A autonomia enuncia-se como um conceito basilar, rico e polémico, dadas as infundáveis conotações a ela associada, no *quantum* que vai da esfera privada à esfera pública. A dificuldade de acordo na literatura decorre dos seus vários significados. De facto, uns assimilam-na à independência ou soberania, à liberdade de afirmação da vontade própria perante terceiros, à faculdade de ditar as leis morais e identificar-se por

elas, à característica da comunidade política (*polis*) que goza de poder de ditar as suas próprias leis; juridicamente, ela corresponde à autonomia normativa, ou seja, ao poder de autonormação jurídica (Cortês, 1996, 115). Outros, por sua vez, assimilam-na à descentralização. Ora, a associação da descentralização à democracia (participativa) levou muitos estudiosos à confusão entre uma mera técnica de organização e um valor básico na regulação da vida na sociedade; a autonomia «é o princípio estruturante da esfera de liberdade do ser humano e exerce-se em harmonia com interesses da coletividade e respeito pelos outros titulares da autonomia» (Silva, 1996: 130-131; Amaral, 1998: 216). Ela permite o reconhecimento e a consagração da existência diferenciada de comunidades menores na comunidade política complexa e global. Nas relações internacionais, afirma-se como «técnica de convivência de populações, povos, regiões, nações ou nacionalidades diferenciadas» (Amaral, 1998: 217). «Ao nível interno da polis, (...) o conceito de autonomia assenta sobre um postulado de diversidade e busca de unidade no pluralismo, no respeito e na salvaguarda dessa mesma diversidade» (Amaral, 1998: 231). A autonomia caracteriza um tipo de poder político, servindo para a consagração do pluralismo político-institucional. Embora não se identifique nem com a independência nem com a soberania, ela reveste um conjunto de características no quadro político, a saber: (1) existência de um ordenamento político livre e privativo, ao nível interno; (2) esse ordenamento político integra um ordenamento superior que o engloba e protege; (3) serve de critério de distribuição e partilha de competências (não arbitrariamente pelo poder superior, mas em conformidade com o costume, hábitos, conveniência e segundo a parte que cada um possui; (4) presença e participação, livre e eficaz, da entidade autónoma nos processos de tomada de decisão da entidade superior que integra, e em matérias do seu interesse (Amaral, 1998: 227-228). A autonomia é um conceito revolucionário na conceção clássica do Estado moderno, centralizador e unitarista. A autonomia de carácter político ultrapassa a dimensão administrativa e situa-se na esfera política do Estado. Segundo Laureano López Rodo, o princípio da autonomia dá lugar a uma distribuição vertical do poder público entre o Estado e as comunidades autónomas (região ou província), que constituem as estruturas políticas territoriais imediatamente abaixo do Estado, caracterizadas pela sua autonomia política e administrativa (Amaral, 1998: 307). O Estado autonómico –

ou Estado regional – é um supersistema que integra os subsistemas de base, não por subordinação daquele a estes, nem tão pouco por fragmentação daquele. Contudo, estas estruturas autónomas (região ou província) constituem, na expressão de Amaral, «pedaços do Estado». Acresce o autor que as unidades autónomas possuem os seus órgãos de poder próprios (governo e parlamento próprios) que lhes permitem participar do Estado autonómico. «Não sendo em si Estado, a Região (ou Província) é também Estado, porque parcela do Estado. (...) Se os seus órgãos não são órgãos do Estado, não deixam por isso de ser órgãos do Estado» (Amaral 1998: 310). Este regionalismo ou, como alguns designam, «provincialismo» não ataca a soberania do Estado em busca de mais competências e poderes; contribui para a construção de um tipo novo de Estado assente nos princípios da cooperação e parceria entre múltiplos órgãos de poder que integra. Portanto, os órgãos do Estado criam juridicamente as regiões ou províncias, dotando-as de autonomia política – em regra na própria Constituição do Estado. O Estado imprime uma forma jurídica a uma realidade social individuada imposta a ele e que se materializa pela atribuição da autonomia política (Amaral 1998: 312-313). A autonomia e a descentralização territorial que constituem os princípios basilares na criação da região ou província garantem um certo equilíbrio entre a unidade do Estado e a sua própria diversidade, logo, é obra do Direito. Esta autonomia é formalizada juridicamente com recurso à técnica de descentralização das funções administrativas e políticas. Sendo reconhecida pelo Estado, trata-se de uma autonomia derivada (Silva, 1996: 131-132). A autonomia político-administrativa sujeita os cidadãos a uma dupla relação de subordinação perante os poderes estadual e regional. Todavia, ambos os poderes equilibram-se pela cooperação e participação nos órgãos do Estado.

O Estado unitário regional, também designado Estado autonómico, reconhece no seu seio a existência de regiões ou províncias dotadas de autonomia política, legislativa e administrativa. Pode acontecer que apenas uma parte do território goze da descentralização e autonomia políticas, ou que todo o território se encontre abrangido por regiões ou províncias autónomas, detentoras de competência administrativa e política. Em todos estes casos, trata-se de um poder delegado pelo poder central (Estado) e consagrado na lei aprovada pelo parlamento nacional (Lara, 2005: 291).

De facto, na África dos Estados soberanos, as promessas sobre a descentralização falharam na sua aplicação prática e, na maioria das vezes, limitaram-se apenas ao nível da desconcentração. A República Democrática do Congo, que herdou uma experiência autonomista no quadro do Estado Federal quando ascendeu à independência, passará pela centralização do Estado, que aniquilou e atrofiou a importância da autonomia (política) das províncias. Foi apenas em 2006 que a descentralização e autonomia voltaram a ocupar o quadro político deste país, desta feita cortando radicalmente com toda a experiência da centralização das décadas anteriores, mas lançando também novos desafios no modelo protagonizado atualmente pela elite política provincial nas suas relações com o poder central.

2. Descentralização: Abordagem Histórico-Legal à Realidade Congoleza

A descentralização constitui uma das mais importantes reformas das estruturas da administração territorial, administrativa e política na realidade congoleza. Ela é uma realidade desde os finais do século XIX, período em que o Estado Independente do Congo estava organizado em quinze distritos, cada um dividido em três zonas subdivididas em setores e estes últimos em postos administrativos. Segundo o Observatoire Gouvernance Paix, a experiência evolui desde aquela época, passando pelos anos 1908, 1945, 1957, 1963, 1965, 1968, 1973, 1982, 1995, 1998 e a atual reforma, que tenta materializar o espírito da constituição de 2006 (OGP, 2007). Sob a administração colonial, a dinâmica da descentralização revivia nos ideários dos autóctones, chamados à gestão das províncias, a importância da forma de Estado, ou seja, o Estado federal ou o Estado unitário. A prática revelou que a centralização que vai assentar sobre os entes desconcentrados em face de uma administração centralizada colonial visou reprimir as veleidades (autonomistas) nas províncias (Munyengayi, 2008: 1-2; Joseph, 2008:

6-7; Joseph, 2009)⁴. Nos primeiros anos a seguir à independência, tentou-se o sonho federalista que sempre pairava na concepção da vida comunitária entre as várias comunidades congolenses⁵. O Estado federal assentava nas seis províncias herdadas da colonização que, no plano territorial e jurídico, eram Estados federados, isto é, as províncias gozavam de plena autonomia e independência. Segundo Munyengayi (2008: 2) e Joseph (2009: 7-8). Esta tentativa não foi bem sucedida após as legislativas de maio de 1960, que viu eclodir as reivindicações secessionistas das províncias (Katanga, Equador, Kasai, etc.) e a crise vai atingir as instituições do Estado. Os antagonismos que desencadearam essas lutas foram exacerbados pelo confronto entre os partidários do unitarismo (Patrice Lumumba) e do federalismo (Joseph Kasavubu). Até meados de 1964, a Constituição (saída do referendo popular como forma de solucionar os desentendimentos e conseguir uma certa neutralidade na concepção do Estado que satisfizesse as diferentes forças políticas) estruturava o Estado numa base federal e o número de províncias aumentou de 6 para 21. A descentralização e autonomia políticas das províncias federadas foram uma experiência efémera (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo 2010; Bruneau, 2009).

Neste caos, o regime golpista de Mobutu (24 de novembro de 1965) põe termo à democracia pluralista representativa, centraliza a gestão do país e apenas desconcentra a administração das províncias. Em 1966, as províncias passaram de 21 para 8, sendo a capital Kinshasa constituída em província, única com o estatuto de autonomia, mas no plano administrativo. Nos anos seguintes (década de 70), a capital manteve um estatuto administrativo específico e alguma autonomia na sua gestão, gozando de personalidade jurídica. Todas as restantes

4. Joseph (2009: 7) realça que o rei Leopoldo vai juntar os 22 distritos do Congo em quatro províncias dirigidas por um vice-governador, enquanto o país será administrado por um governador-geral. Em 1933, por Decreto-Real de 29 de junho sobre a organização administrativa, foram reforçados os poderes do governo central e reduzidos os das províncias. Passou-se de um Estado unitário descentralizado para um Estado unitário centralizado. Para mais pormenores sobre a evolução histórica das estruturas administrativas congolenses desde a época colonial até à atualidade, vejam-se Munyengayi, 2008: 2-3; OGP, 2007: 4-5; Shuku, 2005: 3-5; Joseph, 2008; Joseph, 2009; Bruneau, 2009; Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010).
5. O conhecido Reino do Kongo, um dos autênticos Estados que emergiu e se hegemonizou no século XV naquela zona da África Central e Austral (e cuja soberania foi extinta por Portugal no final do século XVIII), tinha uma organização político-administrativa das suas províncias assimilável a um Estado Federal. Tratava-se de um Estado descentralizado com governos locais hereditários. Vejam-se Cros & Missier (2006) e Teixeira & Barbosa (2007: 1).

províncias foram destituídas de autonomia política e os órgãos respetivos dos entes federados (a assembleia e o governo) extintos e reconduzidos ao estatuto de meras estruturas administrativas dependentes do poder central (Joseph, 2009: 9). A centralização agudizada nesta época e essencialmente pelo surgimento de mais conflitos armados (por exemplo, a «guerra do Shaba», levada a cabo pela Frente Nacional de Libertação do Congo – FLNC), fará com que com as estruturas político-administrativas nas áreas urbanas (Cidade de Kinshasa e as zonas urbanas) beneficiassem da personalidade jurídica à custa das áreas rurais, estas últimas perderam a personalidade jurídica e a autonomia de gestão. Segundo Munyengayi (2008: 2), o Decreto-Lei nº 082/006 e 082/008 (no caso de Kinshasa) de 25 de fevereiro de 1982 designado por *Loi sur la Décentralisation*, trará uma nova forma de organização político-administrativa que vai alargar a descentralização para as regiões e zonas rurais⁶, sendo a algumas atribuídas novas denominações (Léopoldville subdivide-se nas regiões de Kinshasa, Bas-Zaïre e Bandundu; etc.). Essas estruturas administrativas descentralizadas foram completamente esvaziadas da sua importância política.

Segundo Bruneau (2009: 10), em 1988 foram criadas várias sub-regiões (ou cidades), num total de 40 que integram as 11 regiões administrativas.

A década de 1990⁷ abalou os poderes ditatoriais em muitos países da África Subsaariana e a região da África Central sofreu os efeitos da contestação popular dos poderes políticos autoritários instituídos por partidos únicos, saldando-se pela aceitação de associar a sociedade civil e outros atores políticos tanto ao diálogo político como à gestão do

-
6. A partir de 1965, o regime de Joseph-Désiré Mobutu pretendeu reforçar a unidade do país. Baseando-se no organigrama colonial, vai mudar as denominações de vários escalões administrativos numa lógica regional. Nos anos 1970, a República do Zaire subdividia-se em «Regiões; Sub-regiões ou Cidades, e Zonas» (Bruneau, 2009: 9).
 7. Em todos os continentes, as mudanças afetaram os Estados tanto ao nível interno como externo. Muitos acabaram simplesmente por se desintegrar (União Soviética, Jugoslávia, Somália, etc.). Muitos regimes autoritários na Europa de Leste falharam e a guerra civil e os movimentos das rebeliões armadas tomaram de assalto todo o continente africano. A reivindicação democrática soprou ferozmente nos finais da década de 1980 contra poderes autoritários militarizados e de partidos únicos, em suma, o totalitarismo feroz do Estado soberano.

interesse comum. A República do Zaire⁸ (hoje República Democrática do Congo) entrará num período de transição⁹ para a democracia que foi lento e muito penoso. Havendo pouca abertura, o Decreto-Lei nº 082 de fevereiro de 1982 vai vigorar até que, em 1998, com a mudança de regime político operada em 1997¹⁰, vai abrir-se espaço para iniciativas com vista à descentralização. Neste ambiente, o Decreto-Lei nº 081 de 02 de julho 1998 levou o legislador congolês a conferir personalidade jurídica a alguns entes descentralizados. Segundo Joseph (2008: 13), os entes descentralizados passaram de dez para quatro¹¹. Assim, o Distrito, a Comuna (exceto as da Cidade de Kinshasa), a Vila, o Setor e a Chefatura, o Bairro, o Agrupamento, a Aldeia não eram entes descentralizados e não gozavam da personalidade jurídica. Usufruíam, todavia, de personalidade jurídica e de uma autonomia financeira na gestão dos seus programas de desenvolvimento local: a Província, a Cidade, o Território e a Comuna apenas para a cidade de Kinshasa (Shuku, 2005: 4; Joseph, 2009: 9; Joseph, 2008). Mesmo assim, manteve-se a dependência destas estruturas relativamente ao poder central que

8. A Constituição «Revolucionária» de 24 de junho de 1967 instaurou a II República e definiu o Estado como unitário com regime presidencial. Instituiu-se um Parlamento Unicameral, ou seja, uma Assembleia Nacional e que tolerou até dois partidos políticos, extinguindo quaisquer outras expressões político-partidárias, nomeadamente a oposição política. Na prática, havia apenas o partido Único que detinha a exclusividade do poder político. Sob o domínio do partido único, a Constituição será revista em 1970, 1974, 1978, 1980, 1982 até ser emendada em 1990.
9. O Ato constitucional da transição que se inicia em abril de 1994 foi o resultado da «Conférence Nationale Souveraine», ocorrida em 1992, tendo em vista abrir o país a uma transição democrática. Este texto será revogado por Laurent-Désiré Kabila quando se autoproclama presidente da República. Entre maio de 1997 até o final oficial da guerra civil em 2003, o Congo Democrático teve os seguintes textos constitucionais: Decreto-Lei de maio de 1997, o Ato constitucional da transição de novembro de 1998 e a Constituição de transição de abril de 2003.
10. Em 1997, o derrube do regime de Mobutu por Laurent-Désiré Kabila (chefe do movimento rebelde Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre – AFDL) vai levar este último a autoproclamar-se presidente da república (não eleito) e também a centralizar o poder político na capital. Em consequência, os órgãos da administração descentralizada (executivos e conselhos), sobretudo os conselhos consultivos enquanto órgãos deliberativos, criados pela Lei nº 95-005 de 20 de dezembro de 1995 («Sobre a Organização Territorial, Administrativa e Política da República do Zaire»), nunca chegaram a funcionar até finais de 2005, como aconteceu com o Decreto-Lei nº 82-006 de 25 de fevereiro de 1982 (Shuku, 2005: 9-12).
11. O autor explica que a reforma prevista em 1998 visava enquadrar a descentralização em 5 pilares: «a determinação do número dos entes descentralizados reconduzidos de 10 para 4 (a Província, a Cidade, as Comunas da Cidade de Kinshasa apenas, e o Território); a criação de conselhos consultivos; a viabilidade das coletividades locais; o orçamento das coletividades locais; e a repartição das responsabilidades» (Joseph, 2008: 13).

exercia um controlo hierárquico em matérias da gestão financeira¹². Como órgão deliberativo em matérias locais, foi instituído o «Conselho Consultivo», órgão este presente em todos os entes administrativos descentralizados. Tinha também a competência de fiscalizar a gestão do executivo local. O poder de executar as decisões e governar as matérias locais pertencia a um órgão executivo presente em cada ente descentralizado, a saber, havia o governador na Província, o «*maire*» na Cidade, o administrador do território e o «burgomestre» da comuna na Cidade de Kinshasa. Na observação de Shuku (2005: 4-5), tratavam-se de órgãos com dupla representação, já que, para além de representarem o governo nos escalões administrativos inferiores, eram órgãos locais próprios aos entes descentralizados. O autor mostra que o controlo do poder central sobre os entes descentralizados visou a manutenção da unidade nacional e a ordem legalmente aceite no plano nacional. Para um controlo efetivo do Governo Central sobre todo o território nacional, a lei previu o controlo administrativo (hierárquico e de tutela, exercido pelo Ministério do Interior sobre os entes descentralizados e os seus respetivos órgãos) e o controlo jurisdicional (reconhecimento da possibilidade de recorrer às instâncias judiciais competentes para julgar os atos lesivos dos entes administrativos descentralizados). Este decreto-lei será modificado pelo Decreto-Lei nº 018 de 28 de setembro de 2001 (veja-se Shuku, 2005: 10-11).

Embora estes mecanismos transportem alguma novidade na conceção da organização político-administrativa das províncias congolesas, nunca foram criadas as condições para assegurar uma prática institucional e a devolução da legitimidade; por outras palavras, as instituições provinciais existiram naturalmente em papel mas careciam da legitimidade popular das populações locais (OGP, 2007: 5).

12. Shuku (2005) vai ainda realçar que o Distrito podia aprovar as previsões orçamentais, verificar a execução do orçamento durante as inspeções. Este poder atribuído ao Comissário do Distrito também era reconhecido ao Governador da Província.

Nos primeiros anos do século XXI, a instabilidade política¹³ vai aprofundar-se na República Democrática do Congo¹⁴ e os esforços de paz levaram a que, em 2003, fosse instituído o governo de transição, incumbido de aprovar uma constituição de transição para levar o país às eleições democráticas (presidenciais, legislativas, provinciais) em 2006 (RDC, 2006b). A Constituição de Transição de 2003, no seu art.º nº 5, indicava que a República Democrática do Congo era um Estado unitário descentralizado (RDC, 2003). Relativamente à administração das províncias, foi elaborado o projeto de lei orgânica sobre a organização territorial e administrativa da República Democrática do Congo e adotado a 26 de abril de 2004; terá a mesma consequência: até então, a descentralização ficará letra morta (Joseph, 2008: 13).

Em 2005, o novo projeto da Constituição (RDC, 2005), aprovado em maio pela Assembleia Nacional Congoleza, introduziu importantes modificações. No seu art.º nº 3, menciona-se que «as Províncias e os entes descentralizados da República Democrática do Congo gozam de personalidade jurídica e são governados pelos órgãos locais». Os entes descentralizados são a Cidade, a Comuna, o Setor e a Chefatura. Gozam da livre administração e da autonomia na gestão dos seus recursos económicos, financeiros, humanos e técnicos. Uma lei orgânica rege a organização e o funcionamento dos entes descentralizados e as suas relações com o Estado e as Províncias. No art.º nº 2, o projeto prevê a criação de mais províncias, passando de 10 para 26¹⁵. A repartição das competências entre o Estado e as Províncias efetua-se em conformidade com as disposições previstas na Constituição¹⁶. Uma lei

-
13. O assassinato de Laurent-Desiré Kabila, em 2001, levou o governo liderado pelo filho Joseph Kabila a confrontar-se contra vários movimentos rebeldes nacionais e estrangeiros no território congolês (Ruanda, Uganda e o Burundi). Depois de várias negociações, vai instalar-se em 2003 o governo de transição e de partilha de poder entre o presidente e cinco vice-presidentes.
 14. O país alterou também o nome, isto é, desde a independência, passou de República Democrática do Congo (1960-1971) para República do Zaire (1971-1997) e, por fim, retomou novamente a República Democrática do Congo com Laurent-Désiré Kabila, após derrubar Joseph-Désiré Mobutu Sese Seko.
 15. As dez províncias (Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Kasai Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale, Sud-Kivu) foram subdivididas em 25 províncias (Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa), mais a Cidade de Kinshasa.
 16. Título IV, art.º nº 195 e seguintes do projeto constitucional sobre a organização das províncias.

orgânica delimitará as províncias¹⁷. No art.º nº 226 do projeto de Constituição, prevê-se que a República Democrática do Congo continue a subdividir-se ainda em dez províncias e a Cidade de Kinshasa, gozando de personalidade jurídica até à efetivação das novas províncias (36 meses depois da instauração das instituições políticas previstas na Constituição). Entretanto, este novo projeto será sufragado pelo referendo de 18 e 19 de dezembro de 2005 em que o povo congolês expressou o «sim». A nova Constituição da República Democrática do Congo, promulgada em fevereiro de 2006, lançou os pilares de uma nova forma de conceção do Estado em África, não sendo a única experiência neste debate. O poder constituinte de 2006 procurou obviamente afastar-se da lógica centralizadora e unitarista que há muito tempo empobrecera as províncias e as comunidades locais congolezas. De facto, nota-se uma diferença material entre o projeto constitucional e a Constituição aprovada. Sobressai a ideia do reforço da lógica autonomista na dinâmica do poder político delegado nas províncias com vista a acelerar o desenvolvimento local. As províncias dispõem de competências exclusivas (em muitas matérias) e outras partilhadas com o governo central, conforme os princípios previstos na Constituição. Gozam de autonomia política, administrativa e financeira na gestão das matérias de âmbito local. 40% das receitas dos impostos revertem em favor das províncias e 60% vão para o governo central¹⁸. Ao estruturar-se com base nos princípios do «regionalismo político» (veja-se RDC, 2008a), foram lançadas as bases constitucionais de um debate que esteve sempre presente na história das lutas e da capacidade de mobilização das forças locais. Em consequência, uma das grandes questões¹⁹ que fez e continua a fazer atualidade e tem servido de reflexão e tomadas de posição por parte quer dos políticos quer dos intelectuais congolezes (e estrangeiros) relaciona-se com a nova forma de Estado instituído na constituição da III República. Qual é o lugar das províncias? Quais os seus órgãos e que competências exercem?

3. Nova Forma de Estado: Entre Unitarismo ou Federalismo?

17. Sobre o recorte dos limites das 26 Províncias, vejam-se Kitengye (2008) e Bruneau (2009).

18. Cf. art.º nº 3 da Constituição de fevereiro de 2006.

19. Sobre as inúmeras questões da atualidade congoleza, veja-se Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 25).

A Constituição²⁰ da República Democrática do Congo de 18 de fevereiro de 2006 (RDC, 2006a) ganhou substância com as suas particularidades na sequência das legítimas pressões políticas emanadas do acordo de partilha de poder (global e inclusivo) entre as várias forças político-militares, assim como da sociedade civil²¹, implicadas na busca da legitimidade das instituições e dos atores políticos para assegurar a paz, a estabilidade política e o desenvolvimento deste enorme país africano. Como previsto no projeto constitucional de 2005, deu-se um corte significativo com o passado ao adotar-se uma governação do Estado fortemente descentralizada. Observando a atual Constituição de 2006, foram institucionalizadas vários níveis de organização e de exercício do poder do Estado, a saber: o poder central, as províncias e, no seio destas, os entes territoriais descentralizados. A dinâmica do poder central escapa a este estudo; focalizamos o interesse na dinâmica provincial e local decorrente da nova Constituição, que institucionalizou o Estado regional. Segundo Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 198), «o constituinte congolês optou pelo regionalismo político como forma de Estado intermédio entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal». À partida, a Constituição atual é um reflexo de um consenso assumido na forma de Estado que reconhece a autonomia das províncias no quadro administrativo, financeiro e político. Como se destaca, esta forma de Estado assenta na relação entre todas as províncias congoleesas, que são as componentes do Estado e que gozam de autonomia política operada pela descentralização das funções administrativas e das funções políticas, não obstante o princípio da descentralização administrativa previsto para os entes descentralizados dentro das províncias. O estatuto das províncias e dos entes descentralizados encontra-se plasmado na Constituição (art.º nº 3), que também estabelece as competências próprias das províncias e o seu relacionamento com o Estado. Não só são reforçados os estatutos das províncias e dos entes territoriais descentralizados, como são impostos limites formais à revisão constitucional (art.º nº 220 da Constituição).

20. Segundo Chevallier, «a constituição (...) é a tradução de uma relação de dominação e também o produto de trocas e compromissos negociados entre os atores políticos e sociais. Quando os traços desta génese são apagados (...), aliment[am-se] as querelas de interpretação» (Bruneau, 2009: 3).

21. Cf. RDC (2006a), secção «Exposição dos motivos».

A partir de 2006, muitas ações de esclarecimento e de cooperação foram desenvolvidas com vista a enquadrar os desafios que a aplicação da descentralização e da autonomia poderão suscitar, com o objetivo maior de salvaguardar os consensos alcançados entre os diferentes atores envolvidos: os governos provinciais, a sociedade civil e o governo central. Em 2009, foi posto em marcha o *Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de Décentralisation*, que estipula as fases de aplicação da política de descentralização²².

A publicação da Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008 (RDC, 2008a), contendo os princípios que vão reger a livre administração das províncias, e da Lei Orgânica nº 08/016 de 7 de outubro de 2008 (RDC, 2008b), sobre a composição, organização e funcionamento dos entes descentralizados e as suas relações com o Estado e com as províncias, para além de colmatar o vazio jurídico-constitucional aberto desde 2006, permitiu lançar a luz sobre a descentralização e a desconcentração administrativas a respeito dos entes descentralizados e da autonomia político-administrativa no caso das províncias (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 208; Joseph, 2011: 28). Importa ainda realçar que uma boa parte da legislação sobre as demais matérias de âmbito provincial e local que requerem regulamentação estão ainda por elaborar.

A estrutura da administração subnacional desenhada na Constituição de 2006 assenta nos seguintes modelos de gestão das entidades territoriais de base (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 207-208): (1) o «regionalismo político» para a administração das províncias, (2) a «descentralização» (administrativa) para a administração dos entes descentralizados (Cidades, Comunas, Setores e Chefaturas) e (3) a «desconcentração» para os entes não descentralizados (Territórios, Bairros, Agrupamentos e Aldeias). À luz destes modelos de organização do Estado, a Constituição congoleza estabeleceu os princípios fundamentais para uma administração autónoma (Joseph, 2011: 28-29; Amaral, 1994: 393; Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 209).

Entretanto, a autonomia política (na base do regionalismo político), a descentralização e a desconcentração constituem princípios que não perigam a unidade do Estado, mas instituem uma forma de aproximar cada vez mais a administração junto das populações e garantir que elas

22. A primeira fase vai de 2009 a 2014 e a segunda fase vai de 2015 a 2019. Cf. Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 202-206).

não só tenham acesso aos serviços, como tenham o poder de participar nos vários processos de tomada de decisão. A administração autónoma prevista na Constituição assegura a independência dos órgãos das províncias autónomas e dos entes descentralizados que, através dos seus representantes eleitos, têm competências para definir as suas atividades conforme os interesses próprios (regionais como locais). Na Província, são eleitas instituições de autogoverno (Governo Provincial e Assembleia Provincial), assim como os órgãos da autoadministração no escalão abaixo da província. Operacionaliza-se a descentralização territorial no sentido político por estarem previstas as normas de designação, por via da eleição, dos órgãos representativos e seus titulares pelas populações locais respetivas e perante quem são chamados a prestar as contas²³.

3.1. *Órgãos das Províncias*

A Província é uma componente política e administrativa do Estado, rege-se pelos princípios previstos na Constituição. O seu regime jurídico assenta no regionalismo político e determina as respetivas instituições políticas e a divisão de competências com o poder central (art.º nº 2 da Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008). Os dois órgãos da Província – o Governo Provincial e a Assembleia Provincial – são objeto de eleição, ou seja, gozam de uma legitimidade que vem de baixo (das populações locais). A Constituição estabeleceu as competências exclusivas exercidas pelos órgãos eleitos nas províncias e as competências exercidas conjuntamente com o poder central (artigos nº 202, 203 e 204 da Constituição de 2003). Compete exclusivamente à Província a administração da província, a cooperação interprovincial, a função pública provincial e local; as finanças públicas provinciais, empréstimos internos; o estado civil e policial, o comércio de fronteiras; ensino básico, primário, secundário, profissional e alfabetização segundo a lei nacional; impostos provinciais e locais, fixação do salário mínimo; turismo e património, monumentos e parques provinciais e locais; a planificação da província (art.º nº 204 da Constituição de 2006). As competências partilhadas são nos domínios seguintes: recenseamento,

23. Cf. art.º nº 197 da Constituição e o art.º nº 144 da Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Sobre a Organização das Eleições Presidenciais, Legislativas, Provinciais, Urbanas, Municipais e Locais.

direito civil e costumeiros, estatísticas; cultura e desporto; instituições médicas, meteorologia e geologia; polícia estrangeira, tribunais e proteção civil; turismo, pesquisa científica e tecnológica; energia, a comunicação social, estabelecimento de impostos e circulação rodoviária; turismo, promoção e proteção dos direitos e liberdades fundamentais (art.º nº 203 da Constituição de 2006). A Assembleia nacional e o Senado podem delegar as competências exclusivas do poder central para uma Assembleia provincial e vice-versa. As matérias da competência exclusiva do Governo Central são desconcentradas quando delegado o seu exercício no Governador provincial, que age na qualidade do representante do Governo Central e como coordenador dos serviços públicos desconcentrados na província. Responde pelos seus atos perante o Governo Central, que pode anulá-los ou substituir-se ao poder do governador provincial (artigos nº 65 e 66 da Lei nº 08/012 de 2008). Só neste quadro é que o Governo Central pode exercer uma tutela hierárquica sobre os atos do Governador. Este poder de tutela não é exercido sobre o Governador da província quando age em matérias da competência exclusiva previstas na Constituição ou conjuntas na qualidade de Chefe do Governo Central na província. Enquanto chefe do executivo provincial, o Governador responde politicamente perante a Assembleia Provincial e seus atos podem apenas ser anulados por instituições judiciais superiores (Tribunal de Cassação) (art.º nº 68 da Lei nº 08/012 de 2008). A Assembleia Provincial e o Governo Provincial podem ser dissolvidos pelo Presidente da República apenas em caso de crise permanente entre ambas as instituições (artigos nº 19, 20, 21 da Lei nº 08/012 de 2008)²⁴.

A Assembleia Provincial é o órgão deliberativo. Os seus membros são eleitos pelo sufrágio universal e secreto por um período de 5 anos, renovável, sendo designados por «deputados provinciais». São um efetivo de 690 deputados eleitos ao nível nacional. A assembleia provincial legisla por via dos decretos legislativos as matérias reservadas à

24. O poder legislativo na República Democrática do Congo é exercido por um Parlamento Bicameral, ou seja, com duas câmaras. A Assembleia Nacional pode ser dissolvida pelo Presidente da República, ouvido o Primeiro-Ministro e os presidentes das duas câmaras (art.º nº 148 da Constituição de 2006). O Presidente da República não pode arbitrariamente dissolver os órgãos das províncias autónomas por serem representados no Senado pelos senadores provinciais. O Senado não pode ser dissolvido pelo Presidente da República.

província; vota e adota o programa do governo provincial; controla e fiscaliza o executivo provincial (art.º nº 7 da Lei nº 08/012 de 2008).

O Governo Provincial, por sua vez, é o órgão executivo da Província, sendo composto pelo Governador, Vice-governador e os ministros provinciais. O Governador e o Vice-governador são eleitos pelos deputados provinciais dentro ou fora da Assembleia provincial (sufrágio indireto) por um mandato de 5 anos, renovável, sendo investidos pelo Presidente da República. Os ministros provinciais são nomeados dentro ou fora da assembleia provincial. O Governador decide por decreto, elabora o orçamento e apresenta-o à assembleia provincial, assim como promulga os decretos legislativos da assembleia provincial. Além disso, dispõe de competências em matérias exclusivas à governação da província (artigos nº 22 e 23 da Lei nº 08/012 de 2008). O Quadro 1 apresenta algumas das competências do governador da Província.

Quadro 1 – Competências das Províncias e Entes Descentralizados (resumidas)

Unidade Territorial	Titular	Designação	Atribuições
PROVÍNCIAS (autonomia política)	Governador Provincial	Eleito pela Assembleia Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Província e o Governo Central • chefia o executivo provincial • nomeia e exonera os ministros provinciais • conduz a administração pública na província (serviços provinciais e nacionais) • elabora os decretos provinciais • coordena e superintende os serviços da competência exclusiva do poder central na província (serviços desconcentrados)
CIDADES (descentralização)	Maire	Eleito pelo Conselho Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Cidade • chefia o executivo urbano • governa e assegura o bom funcionamento da sua administração
COMUNAS (descentralização)	Burgomestre	Eleito pelo Conselho Comunal/Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Comuna • chefia o executivo comunal • governa e assegura o bom funcionamento da sua administração

SECTORES (descentralização)	Chefe de Sector	Eleito pelo Conselho do Sector e reconhecido e investido pelo poder público	<ul style="list-style-type: none"> • representa o Sector • autoridade do Sector • assegura o bom funcionamento da sua administração
CHEFATURA (descentralização)	Chefe da Chefatura	Designado pelo costume (leis dos estatutos dos chefes tradicionais) e reconhecido e investido pelo poder público	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Chefatura • autoridade tradicional: exerce as prerrogativas do poder tradicional e define as orientações relativamente ao bom funcionamento da sua administração, respeitando a lei do Estado

Fontes: RDC (2008a) e RDC (2008b)

3.2. Órgãos do Poder Local

Os órgãos do poder local representam os entes territoriais descentralizados: a Cidade, a Comuna, o Setor e a Chefatura (art.º nº 5 da Lei Orgânica nº 08/016 de 2008). Integram a administração autónoma e gozam de autonomia na gestão dos seus recursos. Contudo, importa realçar que estão sujeitos a uma tutela do Estado exercida pelo Governador da Província como representante do poder central nos entes territoriais descentralizados. Os últimos dispõem de órgãos deliberativos e de órgãos executivos locais. Os entes territoriais descentralizados aguardam ainda pela eleição dos seus órgãos representativos prevista para 2011, atendendo a que em 2006 apenas se realizaram as eleições presidenciais, legislativas e provinciais, faltando portanto as eleições locais.

São órgãos deliberativos o Conselho Urbano na Cidade, o Conselho Comunal/Municipal na Comuna e o Conselho do Setor ou da Chefatura, respetivamente no Setor e na Chefatura. O Conselho Urbano é composto por conselheiros urbanos eleitos pelos conselheiros municipais. O Conselho municipal/comunal é composto por conselheiros municipais ou comunais que são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto. O Conselho do Setor ou da Chefatura é composto por conselheiros do setor ou da chefatura eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto. São órgãos executivos os Colégios Executivos locais, existindo em cada ente territorial descentralizado o Colégio Executivo Urbano, o Colégio

Executivo Comunal e o Colégio Executivo do Setor ou da Chefatura. O Colégio Executivo Urbano é o órgão de gestão da Cidade e de execução das decisões do Conselho Urbano. É composto pelo «*maire*» e o seu adjunto (e outros coajudantes). Apenas o «*maire*» e seu adjunto são eleitos pelos conselheiros urbanos, dentro ou fora do conselho urbano. O Quadro 1 (supra) apresenta as restantes competências do Colégio Executivo Urbano. O Colégio Executivo Comunal é o órgão de gestão da comuna e de execução das decisões do Conselho Comunal. É composto pelo Burgomestre e seu adjunto (e outros coajudantes). Apenas o Burgomestre e seu adjunto são objeto de eleição pelos conselheiros municipais, dentro ou fora do conselho comunal. No Quadro 1, mencionamos sumariamente as competências do executivo municipal. O Colégio Executivo do Setor ou da Chefatura é o órgão da gestão do setor ou da chefatura e de execução das decisões votadas em conselho. É composto pelo chefe do setor e seu adjunto (e outros coajudantes). Os dois são eleitos pelos conselheiros do setor. O Conselho Executivo do Chefatura é composto pelo chefe da chefatura, designado pelo costume, e pelos seus adjuntos.

3.3. Órgãos do Poder Tradicional

O poder tradicional converge para reforçar a unidade e a coesão nacional. A sacralidade do poder atribuído ao seu detentor uma legitimidade política anterior ao Estado. Entretanto, o legislador congolês procurou democratizar a figura da autoridade tradicional e a Constituição de fevereiro de 2006 não só reconheceu esse poder, como o institucionalizou para o exercício do cargo público eleito; ou seja, a autoridade tradicional pode submeter-se às eleições caso pretenda desempenhar um cargo público (art.º nº 207 da Constituição de 2006). Nota-se ainda que o peso político da autoridade tradicional eleita não é significativa para constituir uma expressão política e mobilizadora para além das possibilidades de representação dos interesses das populações sob sua administração. O regime jurídico do poder tradicional está assegurado na Constituição (artigos nº 197 e 207 da Constituição de 2006). Está prevista uma lei que estabelecerá o estatuto do poder tradicional (ainda não publicado).

O poder tradicional integra a administração dos entes territoriais descentralizados, estruturando-se em Chefatura, Agrupamento e

Aldeia. Destas estruturas, apenas a Chefatura constitui ente territorial descentralizado com personalidade jurídica e gozando de autoadministração e autonomia na gestão dos recursos económicos, humanos e financeiros e técnicos (art.º nº 5, al. 2 e 3 da Lei Orgânica nº 08/016 de 2008 sobre os entes territoriais descentralizados). As eleições para ocupar o cargo de autoridade tradicional eleito, como forma de assegurar a democratização e a alternância, estão previstas em 2011 (não realizadas em 2006). A autoridade tradicional é designada pelo costume (patriarcal ou matriarcal) desde que não contrarie a Constituição, a lei e os usos. O cargo de autoridade tradicional eleito não é incompatível com o do Chefe da chefatura e do agrupamento²⁵. À autoridade tradicional é vedada a criação e a adesão aos partidos políticos²⁶.

São previstos dois órgãos do poder tradicional: o Conselho da Chefatura e o Colégio Executivo da Chefatura. O Conselho da Chefatura é um órgão deliberativo composto por conselheiros eleitos por sufrágio direto e secreto pelos agrupamentos. Conforme o Quadro 1, o Colégio Executivo da Chefatura é composto pelo Chefe da Chefatura e seus adjuntos. Não é eleito, mas designado pelo costume e investido pelo poder público (Governador da Província). Exerce as prerrogativas do poder tradicional e define as orientações relativas ao bom funcionamento da sua administração e ao respeito da lei. A autonomia financeira assenta no imposto próprio (receitas de participação, taxas e direitos locais), os recursos provenientes das ceitas nacionais e os recursos excepcionais. O Colégio Executivo elabora o orçamento a ser aprovado pelo Conselho da Chefatura, que fiscaliza o Executivo. Este último está também sob o controlo da inspeção das Finanças e do Tribunal de Contas.

De facto, destaca-se um desejo de reforço da democratização na base com vista a assegurar uma governação local transparente pelas autoridades tradicionais na prossecução do desenvolvimento e bem-estar das suas populações.

25. Cf. art.º nº 77 da Lei Eleitoral nº 06/006 de 9 de março de 2006 e art.º nº 108 da Constituição de 2006.

26. Em 2006, participaram nas eleições legislativas e provinciais algumas autoridades tradicionais, das quais onze foram eleitas para a Assembleia Nacional e cinco para o Senado.

O «Estado moderno», com a sua filosofia centralista, unitarista e homogeneizadora, foi sempre contestado pelas forças das províncias congoleesas. A história política destas comunidades tem sido objeto de incansável luta pelo reconhecimento da sua autonomia no seio deste gigante Estado africano, mesmo quando temidas enquanto potenciais fontes de divisão e fragmentação do Estado. A ação política levou muitos dirigentes congoleeses a manipulá-las nas suas estratégias de conquistas do poder. O sonho democrático e a livre participação das populações na gestão democrática dos seus problemas data de tempos remotos e sofreu atrofias durante décadas consecutivas. Hoje em dia, existem elementos para algum otimismo no caminho da democratização, num horizonte próximo. De facto, é ainda cedo para avaliar de uma forma objetiva e realista neste processo de descentralização dos poderes do Estado encabeçado pela República Democrática do Congo, sendo ainda a única experiência neste sentido em toda a África francófona. De facto, as lutas internas aceleraram a imperatividade da unidade na diversidade e a dinâmica interna revela algum equilíbrio e consensos entres os vários atores políticos e sociais da sociedade congoleesa. Ressalta-se também que o processo não está isento de lacunas e dificuldades de várias ordens no caminho para a efetivação das instituições democráticas subnacionais.

Bibliografia

- Amaral, C.E.P. (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.
- Amaral, D.F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2ª ed. Lisboa: Almedina.
- Bruneau, J.-C. (2009). *Les Nouvelles Provinces de la République Démocratique du Congo: Construction Territoriale et Ethnicités*. Online: <<http://espacepolitique.revues.org/1296>> (referência de 05-06-2013).
- Cortês, J. (1996). "Região Administrativa". In: J.P. Fernandes (ed.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII. Lisboa: edição do autor, pp. 108-129.
- Cros, M.F.; Missier, F. (2006). *Géopolitique du Congo (RDC)*. Bruxelles: Editions Complexe.

- Demartis, L. (2002). *Compêndio de Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- Duverger, M. (1985). *Os Grandes Sistemas Políticos*. Vol. 1. Coimbra: Livraria Almedina.
- Joseph, K.M. (2011). *La Revision Constitutionnelle Congolaise du 20 Janvier 2011: Considérations Critiques d'un Citoyen*. Online: <<http://www.docstoc.com/docs/112263803/KAZADI-REvision-constitutionnelle-congolaise>> (referência de 05-06-2013).
- Joseph, Y.K. (2008). *Le Parlement Provincial: Pour Quoi faire?* Lubumbashi: Le Contrôle Citoyen.
- Joseph, Y.K. (2009). *La "Décentralisation-Découpage" en RDC: Une Tour de Babel?* Lubumbashi: Le Contrôle Citoyen.
- Kabamba, B. (2007). "A Nova Descentralização Congoleza". *O Correio – Revista das Relações e Cooperação entre África-Caraíbas-Pacífico e a União Europeia*, nº 1 (Nova Edição), Julho-Agosto, pp. 52-53.
- Kitengye, M. (2008). *Découpage territorial. Les Chefs-lieux des provinces divisent les kasaiens*. Online: <<http://www.demainlekasai.com>> (referência de 15-01-2009).
- Lara, A.S. (2005). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP.
- Liégeois, M. (2008). *La Décentralisation en RDCongo: Enjeux et Défis*. Bruxelles: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité.
- Munyengayi, T. (2008). *Congo-Kinshasa: Problématique de la Future Décentralisation du Congo*. Online: <<http://fr.allafrica.com/stories/200703160411.html>> (referência de 05-06-2013).
- Ngoma-Binda, P.; Yahisule, J.O.M.; Mombo, L.M. (2010). *Republique Démocratique do Congo: Démocratie et Participation à la Vie Politique: Une Évaluation des Premiers Pas dans la IIIème République*. Johannesburg: Open Society Initiative for Southern Africa.
- OGP (Observatoire Gouvernance Paix) (2007). *Décentralisation territoriale, administrative et politique*. Online: <<http://www.societecivile.cd>> (referência de 05-06-2013).
- Otayek, R. (2007). "A Descentralização Como Modo de Redefinição do Poder Autoritário? Algumas Reflexões a Partir de Realidades Africanas". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 77, junho, pp. 131-150.
- RDC (2003). *Constituição da Transição*. Online: <<http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4122/3239.pdf?sequence=1>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2005). *Projecto de Constituição da República Democrática do Congo*. Online: <<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/DRCongoDraft2005.pdf>> (referência de 05-06-2013).

- RDC (2006a). *Constituição da República Democrática do Congo*. Online: <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_de_la_RDC.pdf> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2006b). *Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Sobre a Organização das Eleições Presidenciais, Legislativas, Provinciais, Urbanas, Municipais e Locais*. Online: <<http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4926/4032.pdf?sequence=1>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2008a). *Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008 Sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Livre Administração das Províncias*. Online: <<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/LOI.31.07.2008.provinces.htm>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2008b). *Lei Orgânica nº 08/016 de 7 de outubro de 2008 Sobre a Composição, a Organização e o Funcionamento das Entidades Territoriais Descentralizadas e as Suas Relações com o Estado e as Províncias*. Online: <<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/L.08.16.17.10.2008.htm>> (referência de 05-06-2013).
- Shuku, N.Y. (2005). *Les Dynamiques de la Décentralisation en RD Congo*. Online: <www.glin.gov> (referência de 05-06-2013).
- Silva, J.M.P. (1996). "Região Autónoma". In: J.P. Fernandes (ed.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII. Lisboa: edição do autor, pp. 130-166.
- Sousa, M.R.; Matos, A.S. (2004). *Direito Administrativo Geral*. Tomo I. Introdução e Princípios Fundamentais. Lisboa: Dom Quixote.
- Teixeira, R.C.; Barbosa, L.M. (2007). *Congo: No Coração da África. O Dilema Entre Independência e Ditadura*. Online: <http://www.pucminas.br/image-db/conjuntura/CES_ARQ_DESCR20071219104554.pdf> (referência de 05-06-2013).

Alexandre de Rhodes Inventou o *quôc ngu*?

Alain Guillemin*

Resumo

O autor trata da questão das relações culturais com o Vietname (também chamado Cochinchina) desde o século XVI e particularmente da introdução do alfabeto latino por vários membros da Companhia de Jesus – entre os quais portugueses –, numa fase que precedeu as relações de tipo colonial que se viriam a desenvolver posteriormente, em particular com a França. Sublinha ainda como é importante manter a memória desse diálogo Ocidente-Oriente não obstante a atual situação pós-imperial e pós-colonial.

Palavras-chave: Companhia de Jesus, jesuítas, alfabeto, colonialismo, Cochinchina, evangelização, línguas

Abstract

The author addresses the issue of cultural relations with Vietnam (also called Cochinchina) since the 16th century and particularly the introduction of the Latin alphabet by several members of the Society of Jesus – including Portuguese – in a phase which preceded the colonial type of relationship that would develop later, particularly with France. It also emphasizes the importance of maintaining the memory of the East-West dialogue despite the current post-imperial and post-colonial reality.

Keywords: Society of Jesus, the Jesuits, the alphabet, colonialism, Cochinchina, evangelism, languages

* Université d'Aix-en-Provence

1. Um Viajante Poliglota

Alexandre de Rhodes nasceu em Avignon em 15 de março de 1591, numa família de negociantes de seda originária da aldeia de Calatayud, em Aragão. Estes marranos fugiram da Inquisição para se refugiar em Avignon, então terra papal acolhedora para os judeus. Como muitos chefes de famílias judias convertidas ao catolicismo, o pai de Alexandre decidiu modificar o seu sobrenome de «Rueda» para «Rode», depois para «de Rode» e finalmente para «de Rhodes»¹. Em 1609, com 18 anos, Alexandre de Rhodes chega a Roma. Em 14 de abril de 1612 entra para a Companhia de Jesus. Ali aperfeiçoa o seu conhecimento das línguas antigas (latim, grego e hebreu), aprende o italiano e estuda as matemáticas.

Decide dedicar-se à evangelização do Japão e abandona Roma em outubro de 1618 em direção a Lisboa, então principal porto de embarque da Europa para as Índias Orientais. Ele aprende português enquanto espera pela partida, em 4 de abril de 1619, no *Santa Teresa*, com destino a Goa. Entre os quatrocentos passageiros deste navio, figuram outros missionários jesuítas, como Jérôme Majorica, autor prolífico de textos cristãos em *chu nôm* (escrita vietnamita em caracteres inspirada nos ideogramas chineses), evangelizador do Tonquim e da Cochinchina.

O navio passa o Cabo da Boa Esperança em 20 de julho de 1619 e chega à ilha de Goa em 9 de outubro do mesmo ano. Ali, Alexandre de Rhodes é recebido pelos jesuítas instalados em Goa desde a chegada de Francisco Xavier em 1542. Vai permanecer dois anos e meio em Goa e em Salsete, onde cai gravemente doente. Ali conheceu o jesuíta francês Etienne de la Croix, com quem aprende uma língua local: o canará ou canarim (língua dravidiana próxima do tamil).

Em 12 de abril de 1622, ele retoma o curso da sua viagem rumo ao Japão. Partiu então para Malaca, onde chega a 28 de julho de 1622 e teve de esperar cerca de nove meses antes de poder voltar ao mar.

Acabado de chegar a Macau em 29 de maio de 1623, dedica-se ao estudo do japonês. Em virtude da intensificação da perseguição dos cristãos no Japão e do encerramento progressivo do país, iniciado em 1612, os seus superiores decidem orientá-lo para um outro destino: o Dai Viet, onde os padres Francesco Buzomi (1576-1639) e Diogo

1. O sobrenome «Rueda» vem de *rueda* (rodela), pequeno dístico amarelo que os judeus eram obrigados a usar ao peito a partir do século XIII.

190 Carvalho (1578-1624) haviam estabelecido, em 1615, uma missão em Tourane (hoje Da Nang).

Após 18 meses passados entre Macau e Cantão, Rhodes embarca com outros cinco jesuítas, entre os quais Gabriel de Matos, com destino a Faifo (hoje Hoi An), um dos principais portos do que ele designa por Cochinchina, no sul de Tourane. É um grande centro económico que desenvolve relações comerciais com os japoneses e os portugueses. Chega ao Tonquim em março de 1626 e em poucos meses controla suficientemente o vietnamita para pregar nessa língua. Em 12 de março de 1627, em companhia do jesuíta Pedro Marques, Alexandre de Rhodes embarca para o Tonquim. É enviado pelos seus superiores para auxiliar o jesuíta italiano Giuliano Baldinotti, que sente grandes dificuldades em dominar o vietnamita. A primeira igreja do Tonquim é construída próximo de Thanh Hoa. No entanto, a pregação fica rapidamente comprometida pelo conflito que eclode, motivado pela oposição dos missionários à poligamia e avivado por rumores de espionagem propagados pelos mandarins ao serviço do rei. Colocado sob prisão domiciliar em Hanói em janeiro de 1630, Alexandre de Rhodes é banido em maio pelo imperador Trinh Tráng, pressionado pelas suas concubinas. Não podendo regressar à Cochinchina, tanto mais desfavorável aos religiosos cristãos quanto esta os imagina como espiões do Tonquim, Alexandre de Rhodes regressa a Macau, onde ensinará teologia moral durante quase dez anos.

Entre 1640 e 1645, Alexandre de Rhodes empreenderá quatro viagens em direção à Cochinchina como superior das missões (Janeiro-Setembro de 1640, dezembro de 1640-Julho de 1641, janeiro 1642-Setembro de 1643, janeiro 1644-Julho de 1645). A maior parte do tempo deverá trabalhar na clandestinidade, em virtude da hostilidade das autoridades locais. Expulso da Cochinchina em 3 de julho de 1645, desembarca em Macau vinte dias depois. Com vista a obter mais apoio da Santa Sé, decide-se que Alexandre de Rhodes regresse a Roma para defender a causa das missões da Ásia. Antes de partir, ele inicia os seus sucessores, Carlo della Roca e Metello Sacano, na língua anamita.

Partindo de Macau em 20 de dezembro de 1645, acompanhado por um jovem cristão chinês, só chegará a Roma em 27 de junho de 1649, depois de muitas vicissitudes. Chegado a Roma, expõe a situação da Igreja na Cochinchina e no Tonquim e solicita junto da *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* o apoio do Vaticano para o estabelecimento

de missões. Ele defende a formação de um clero autóctone e reclama a nomeação de um bispo *in partibus* para a Cochinchina e o Tonquim, opondo-se, assim, à dominação política e religiosa do Padroado português.

Deixa Roma em 11 de setembro de 1652, incumbido pela *Propaganda Fide* de encontrar as pessoas e os fundos necessários para cumprir a missão. Ele percorre o Piemonte e a Suíça e, em seguida, regressa a Paris em janeiro de 1653. Ali conheceu o padre Jean Bagot, jesuíta bem introduzido nos meios do poder, que havia sido confessor do jovem Luís XIV. É entre os discípulos do padre Bagot que ele encontra voluntários para partir para o Tonquim e a Cochinchina, nomeadamente François Pallu, que será um dos três vigários apostólicos nomeados em 1658 pelo papa para as missões da Ásia, ato fundacional das Missões Estrangeiras de Paris. Por outro lado, a Companhia do Santo Sacramento, apoiada por Ana de Áustria, São Vicente de Paulo e Bossuet, disponibiliza os financiamentos necessários para o projeto de Alexandre de Rhodes. Mas a iniciativa deste último corria o risco de envenenar as relações entre o papa, o rei de Portugal e a Companhia de Jesus. Caído em desgraça, é enviado para a Pérsia em novembro de 1654, onde se inicia imediatamente na aprendizagem da língua. É lá que morre em novembro de 1660.

As paragens são, por conseguinte, no itinerário de Alexandre de Rhodes, oportunidades para aprender línguas. Alexandre de Rhodes conhecia doze a treze línguas: o francês e o provençal, as suas línguas maternas, o latim, o grego, o italiano e possivelmente o hebreu, o português, o espanhol, o canarim, o chinês, o japonês, o persa e o vietnamita, línguas «que quase todas falava fluentemente» (Cadière, 1915: 239). Alexandre de Rhodes era modesto. À sua chegada ao Vietname, ele confessa a sua perplexidade: «Para mim, confesso-vos que quando cheguei à Cochinchina e ouvi falar os nativos do país, particularmente as mulheres, parecia-me ouvir os pássaros a gorjear e perdi a esperança de alguma vez a conseguir aprender» (Rhodes, 1854: 87). Mas se ele era desprovido de vaidade, tinha, no entanto, para o estudo das línguas, «uma facilidade maravilhosa» (Cadière, 1915: 239). Não tarda a dominar o gorjeio dos pássaros: «Comecei a tomar a peito essa tarefa: davam-me todos os dias lições que eu aprendia com a mesma aplicação com que outrora aprendera teologia em Roma; e Deus quis que, em quatro meses, eu soubesse o bastante para ouvir as confissões e, seis

meses depois, eu pregava na língua da Cochinchina, o que continuei a fazer durante muitos anos» (Rhodes, 1854: 88). O padre Alexandre de Rhodes estava, portanto, bem munido «para desvendar, reconhecer, diferenciar e anotar por sinais adequados os diversos sons, por vezes tão próximos, tão fugidios da língua anamita» (Cadière, 1915: 239).

2. Alexandre de Rhodes e o *quôc ngu*

O Dictionarium Anamiticum Lusitanum et Latinum e o *Catechismus Pro iis qui volunt suscipere Batismum*, publicados em Roma em 1651, são, com efeito, duas obras fundamentais e insubstituíveis, que lançam as bases da romanização do vietnamita e nos permitem também conhecer o estado da língua vietnamita no século XVII e a sua evolução. Interessamo-nos, nesta exposição, apenas pelo dicionário.

Quando redigiu Alexandre de Rhodes o seu dicionário? Sem dúvida durante as suas estadias no Vietname. Mas os sete anos que no total ali passou foram intercalados de idas e voltas, de partidas e de regressos. Se acrescentarmos que ele foi solicitado pelas tarefas de organização da missão e que viveu frequentemente na clandestinidade ou na semiclandestinidade, situação pouco propícia à pesquisa lexicográfica, pode-se colocar a hipótese que ele trabalhou no dicionário durante a sua longa estadia em Macau, entre 1630 e 1640: «Embora não falasse disso na sua obra, acreditamos que o Padre de Rhodes aproveitou os dez anos de calma intelectual, se não para redigir, pelo menos para lançar as bases de duas obras capitais para uso dos catecistas anamitas e dos missionários: estamos a falar do seu catecismo e do seu dicionário» (Bordreuil, 1954: 79). Por outro lado, a sua estadia em Roma permitiu-lhe concretizar as tarefas materiais da publicação da sua obra.

O padre Léopold Cadière, especialista na matéria, sublinha o seu grande domínio da língua: «Nada do que dizia respeito ao anamita, ao dialeto do Tonquim e ao da Cochinchina era segredo para ele. (...) Acrescente-se que ele nos dá sobre o estado antigo da língua anamita, sobre usos e costumes hoje desaparecidos, informações que não encontramos em mais parte nenhuma. (...) Acrescente-se que, para o sentido das palavras, a obra é de uma segurança impecável e que as noções de gramática que ele acrescentou ao seu dicionário denotam uma compreensão muito profunda do mecanismo por vezes complicado e subtil da sintaxe anamita» (Cadière, 1915: 238-39).

Linguae Annamiticae seu Tunchinensis Brevis Declaratio, o compêndio de gramática anamita de 31 páginas que figura no fim do seu dicionário, «oferece uma visão geral do funcionamento da língua vietnamita. Ele consagra 6 dos 8 capítulos ao tratamento dos problemas da classificação das palavras em vietnamita» (Lê Thj Xuyên et al., 2004: 143)².

Alexandre de Rhodes segue de perto «as práticas linguísticas entre os anamitas em função dos diferentes meios sociais» (Lê Thj Xuyên et al., 2004: 149). Mas ele faz entrar a sintaxe vietnamita no quadro já fixado da sintaxe latina: «Ali se podem encontrar as noções gramaticais utilizadas para uma descrição da língua latina, como o caso, os tempos e modos, o número, o género, as preposições... É um efeito da "gramática latina extensiva" que impõe o seu quadro descritivo, fixado há séculos, para as "novas" línguas a descrever» (Lê Thj Xuyên et al., 2004: 150). Este ponto de vista tem sido criticado pelos linguistas vietnamitas, que o acusam de não fazer justiça aos traços específicos da sintaxe vietnamita.

Para realizar o seu dicionário, é possível que Alexandre de Rhodes se tenha servido dos primeiros trabalhos de romanização da língua japonesa (romaji) de Yajiro, um japonês convertido de meados do século XVI, mas os seus verdadeiros precursores são os jesuítas vindos de Portugal. No «aviso ao leitor» do seu dicionário, Alexandre de Rhodes reconhece, aliás, a sua dívida para com os predecessores. Ele diz ter trabalhado com base num dicionário vietnamita-português composto por Gaspar do Amaral e num dicionário português-vietnamita devido a António Barbosa. Mas o seu primeiro mestre foi Francisco de Pina, também um português. Pina elaborara em 1622 um sistema de transcrição alfabética adaptado à fonética e aos tons da língua vietnamita, compusera um florilégio de trechos escolhidos e começara a redigir uma gramática (Jacques, 1998: 37). Em 1624, Pina abre a primeira escola de língua vietnamita para estrangeiros, com nomeadamente dois alunos: António de Fontes e... Alexandre de Rhodes.

Não é, portanto, de admirar que as convenções fonéticas do *quốc ngữ* revelem uma influência do português, à qual não é, sem dúvida,

2. Os capítulos são os seguintes: letras e sílabas que compõem a língua (capítulo 1); acentos e outros sinais nas vogais (capítulo 2); os nomes, os adjetivos e os advérbios (capítulo 3); os pronomes (capítulo 4); outros pronomes (capítulo 5); os verbos (capítulo 6); as partículas indeclináveis em vietnamita (capítulo 7); alguns elementos de sintaxe (capítulo 8).

estranho o facto de, entre os 145 jesuítas que residiram no Vietname entre 1615 e 1788, se contarem 74 portugueses contra 30 italianos, 5 franceses e 4 espanhóis. Com efeito, o alfabeto vietnamita é uma adaptação do vietnamita ao alfabeto latino utilizado nas línguas romanas faladas pelos missionários. Para a notação dos tons, foram empregues sinais utilizados em grego, o til para notar o tom *nga*, o ponto de interrogação subscrito para notar o tom *hoi* e acrescentou-se um ponto subscrito para notar o tom *nang*. Nessa transcrição, Nguyễn Phú Phong (2001: 13-17), no seguimento de André-Georges Haudricourt (1949: 61), sublinha o peso da língua portuguesa. No que respeita às consoantes, vêm do português o gi, o ch, o x, o nh, e as vogais â, ê e ô.

O jesuíta português e Alexandre de Rhodes realizaram, portanto, a escrita alfabética do vietnamita, mas isso não significa que tenham ignorado o *chu nôm*; bem pelo contrário. O *chu nôm* foi amplamente utilizado para a evangelização, sob a forma de catecismos, de histórias dos santos, de compilações de palavras santas. Um missionário italiano, Girolamo Majorica, assinou 48 obras diferentes, constituindo um conjunto de 4200 páginas (Lê, 1995: 60-61). Com efeito, como sublinha Roland Jacques (1998: 51), a escrita romanizada é antes de tudo destinada à instrução e ao uso dos missionários: «Ela fornecia-lhes uma interface muito útil com a língua oral; além disso, oferecia-lhes um meio de troca intelectual e de comunicação escrita com os principais dirigentes vietnamitas da comunidade cristã, a quem se exigia, com esse objetivo, a aprendizagem da nova escrita. Esta situação, caracterizada por uma difusão muito restrita do *quôc ngu*, evoluirá muito lentamente a partir de meados do século XVIII. Só então a escrita alfabética começará a difundir-se mais na comunidade cristã; isso será por razões de segurança face a um regime inquisitorial e talvez também devido à comodidade do seu emprego».

Mas a realização do *quôc ngu* não se deve apenas aos missionários europeus; eles não teriam conseguido essa tarefa sem a ajuda dos cristãos vietnamitas, dos catecistas, dos irmãos e, claro, dos padres. É, aliás, a eles que se devem as primeiras obras em prosa vietnamita, escritas numa língua «vulgar» e transcritas em alfabeto latino: a *Histoire du Pays d'Annam* de Bento Thien (1659) e o *Carnet de Notes et de Divers Faits (Sach sô sang chep cac viêc)*, redigido em Lisboa pelo jesuíta Philippe Binh (1822). O papel considerável constantemente desempenhado pelos letrados vietnamitas nesta empresa lexicográfica é

injustamente ignorado, ficando estes colaboradores «indígenas» frequentes vezes no anonimato. Apenas alguns testemunhos dão conta dessa colaboração. Francisco de Pina foi ajudado por um jovem letrado vietnamita batizado com o nome de Pero e «melhor escritor das letras chinesas» (Jacques, 1998: 3). Alexandre de Rhodes (1854: 89) exprime a sua dívida de reconhecimento em termos comoventes: «Quem me ajudou maravilhosamente foi um menino do país, que me ensinou em três semanas todos os vários tons da língua e a forma de pronunciar todas as palavras; ele não compreendia a minha língua, nem eu a dele, mas ele tinha um espírito tão fino que compreendia tudo o que eu queria dizer; e, com efeito, nessas mesmas três semanas, ele aprendeu a ler as nossas letras, a escrever e a servir a missa; fiquei surpreso com a perspicácia deste espírito e a firmeza da sua memória». Monsenhor Pigneau de Behaine, que compôs o seu dicionário em Pondicherry entre junho de 1772 e junho de 1773, realizou esse trabalho com a ajuda de oito letrados cochinchinos.

3. Da Missão Católica à Generalização do *quôc ngu*

Pigneau de Behaine pertencia às Missões Estrangeiras de Paris. Com efeito, são os padres das Missões Estrangeiras, sucessores dos jesuítas, que prosseguem a realização do *quôc ngu*. O *Dictionarium Annamitico Latinum* de Pigneau de Behaine é o primeiro dicionário a incluir os caracteres romanizados e os caracteres vietnamitas, os *chu nôm*, que o dicionário de Alexandre de Rhodes não considerava. Ao racionalizar o sistema consonântico e o dos tons, ele revê, corrige e enriquece o dicionário de Alexandre de Rhodes. Monsenhor Tabert utiliza o dicionário manuscrito de Pigneau de Behaine e imprime-o em 1838 em Serampore, na Bengala Ocidental, sob o título *Dictionarium annamitico latinum*. Este dicionário, em que «o contributo de monsenhor Tabert está mal definido, (...) contém cerca de 10.000 termos, com uma descrição detalhada dos vários sentidos de cada termo» (Moussay, 2009: 2).

Em 1868, o padre Legrand de la Liraye edita o seu *Dicionário Elementar Anamita-Francês*. O dicionário anamita-latim de monsenhor Tabert é revisto e completado por monsenhor Joseph Theurel, vigário apostólico do Tonquim Ocidental, mas morre em 1868, antes de concretizar o seu projeto. O padre Charles Lesserteur termina o trabalho e publica o dicionário nas prensas da Missão de Ke-So, em 1877.

O padre Génibrel, das Missões Estrangeiras de Paris, publica em 1898 o seu grande *Dicionário Anamita-Francês*. Do início do século até 1928, vários missionários das Missões Estrangeiras de Paris publicaram uma série de pequenos léxicos, nomeadamente os padres Ravier, Dronet, Pilon, Barbier e Masseron. Em 1937 aparece o volumoso *Dicionário Anamita-Chinês-Francês* do padre Hue.

Esta obra lexicográfica dos missionários é coroada pela publicação, em 1957, do *Dicionário Vietnamita-Chinês-Francês* do padre Eugène Gouin, reeditado em 2002 pelas Éditions You Feng, que continua a ser um dicionário de referência, mesmo se os dicionários mais recentes tiveram em conta a evolução do vietnamita escrito e falado. Devemos ainda acrescentar as gramáticas, os livros e os numerosos artigos tratando de fonética ou de linguística. Assim, se os missionários traduziram poucas obras literárias, exceto contos, eles forjaram a maioria das ferramentas de tradução. Além dos missionários, deve-se destacar a importante contribuição lexicográfica de Georges Cordier, que publica em 1930 o seu *Dicionário Anamita-Francês para Uso dos Estudantes e dos Anamitizantes*.

É também pelo filtro dos meios católicos, mais dispostos a colaborar com os conquistadores, que também passará o *quôc ngu*, nomeadamente graças aos escritos de dois grandes eruditos, Huynh Tinh Cua (1834-1907) e Truong Vinh Ky (1837-1898). O primeiro, governador de província, traduz os decretos das autoridades de Saigão, vulgariza o *quôc ngu* no primeiro jornal em língua vietnamita e em alfabeto latino – o *Jornal de Gia Dinh (Gia Dinh Bao)* –, publica contos e lendas recolhidos entre 1880 e 1887 e compõe, em 1897, um dicionário da língua vietnamita com base no modelo dos dicionários de língua francesa. Mas um dos grandes artífices da propagação do *quôc ngu* é Truong Vinh Ky. Génio poliglota, goza da fama de ter aprendido siamês, birmanês, laociano, cambojano e chinês no Sião, assim como japonês, hindi, grego, latim, português e francês no Seminário de Penang, na Malásia. Em 1863, acompanha Phan Thanh Gian, na qualidade de secretário intérprete da comissão de embaixada enviada a Paris para o resgate das três províncias cedidas à França. Nomeado, no seu regresso, diretor do Colégio dos Intérpretes e professor no Colégio dos Estagiários, consegue, em 1865, a supressão dos concursos literários sino-vietnamitas na Cochinchina, antes de se tornar, em 1866, ministro no Tribunal de Hué. Da impressionante obra deste polígrafo, historiador, ensaísta político,

romancista, poeta e tradutor, importa reter, para o nosso propósito, a redação, em 1863, da primeira gramática vietnamita escrita por um vietnamita, um *Pequeno Dicionário Franco-Anamita*, a transcrição para *quôc ngu* de algumas obras-primas da literatura em *chu nôm*, tais como *Kim Van Kieu*, *Phan Tran* e *Luc Van Tien*, e a redação de narrativas em prosa, nomeadamente *Viagem a Hanói*, publicada em 1887.

Em matéria de literatura romanesca, foi também na órbita do catolicismo que foi redigida «a primeira narrativa moderna onde o eu está envolvido, escrita em prosa e em *quôc ngu* à maneira ocidental e descrevendo personagens da época com a sua vida interior, familiar e social» (Pham Dan Binh, 1993b: 57). Trata-se de *Truyện Thầy Lazarô Phiên* (*História de Lázaro Phiên*) de Nguyễn Trong Quan, editada em Saigão em 1887 por J. Linage. O tema, o ambiente e as personagens são católicos: o herói, Lázaro Phiên, procurará refúgio na vida religiosa depois de ter morto, por ter acreditado numa carta enganosa, a sua jovem esposa e o seu melhor amigo (Pham Dan Binh, 1993b: 57).

Na primeira metade do século XX, as contribuições dos autores vietnamitas multiplicaram-se muito para além dos meios católicos. Importa nomeadamente citar: Buu Cãn, *Léxico de Expressões Sino-Anamitas Correntes* (Hanói, 1933); Do-van-Dap, *Dicionário Sino-Anamita* (Nam-dinh, 1933); Dao Duy Anh, *Dicionário Francês-Anamita*, com transcrição em caracteres chineses dos termos sino-anamitas (Hanói, 1936); Long-Diên Nguyễn van Minh, *Dicionário de Alusões Literárias Dispostas por Ordem Alfabética* (Hanói, 1941); Hoàng Xuân Hãn, *Vocabulário Científico* (Saigão, 1948); Dao van Tiên, *Vocabulário Científico* (Paris, 1945); Dào-van-Tập, *Dicionário Geral Vietnamita-Francês* (Saigão, 1950); Dào-van-Tập, *Dicionário Geral Francês-Vietnamita* (Saigão, 1950); Lê-Bá-Kông, *Dicionário Inglês-Vietnamita* (Hanói, 1950); Lê-Bá-Kông, *Dicionário Vietnamita-Inglês* (Hanói, 1950); Dào-van-Tập, *Dicionário Vietnamita* (Saigão, 1951); Trần van Hiệp, *Dicionário Sino-Vietnamita* (1951); Thanh-Nghi, *Dicionário Vietnamita-Francês* (Saigão, 1952); Dao Dang Vi, *Dicionário Francês-Vietnamita* (Saigão, 1952) (Moussay, 2009: 8).

Estas ferramentas linguísticas foram de uma ajuda preciosa para os colonizadores. Com efeito, uma necessidade prática motivava os atores da colonização: aprender a língua dos colonizados e formar intérpretes, elo de transmissão dos conquistadores. Para isso, apoiaram-se nos missionários. O Colégio dos Intérpretes de Saigão, que em 1861

contava um milhar de inscritos, mais não era do que a transformação do Colégio de Adran, onde os missionários ensinavam o *quôc ngu* e o latim a 40 alunos. No mesmo ano, precisamente três anos depois da intervenção da França, o oficial de marinha Gabriel Aubaret publica em *quôc ngu* um *Vocabulário Francês-Anamita e Anamita-Francês*, seguido de uma *Gramática Anamita*, em 1867. O francês sucede ao latim, mas o caráter instrumental da empresa permanece. Nesta perspectiva, como sublinha Paulin Vial, diretor do Interior da Cochinchina, o uso dos caracteres é um obstáculo ao bom funcionamento da administração colonial e à boa comunicação entre franceses e vietnamitas: «Desde os primeiros dias reconheceu-se que a língua chinesa era mais uma barreira entre nós e os indígenas; a instrução dada pelos meios hieroglíficos escapava-nos completamente; esta escrita só dificilmente permite transmitir à população as diversas noções que lhe são necessárias, ao nível da sua nova situação política e social» (Nguyễn Van Hoan, 1984: 78). Em 22 de fevereiro de 1869, também um decreto do governo da Cochinchina torna obrigatório o emprego do *quôc ngu* nos documentos administrativos.

Além dos agentes da administração colonial e das pessoas que a ela estão de uma maneira ou de outra ligadas, esta escrita é inicialmente rejeitada pelos vietnamitas. Para alguns letrados patriotas, é a escrita dos conquistadores, ou seja, dos bárbaros. Um deles, Nguyễn Ba Hoc (1857-1921), antes de se tornar um dos melhores romancistas da revista *Nam Phong*, obrigado, para encontrar um emprego, a aprender o *quôc ngu*, sentiu vergonha: «Geralmente eu não me atrevia a aprender em voz alta; quando um visitante vinha a minha casa, depressa eu escondia o manual no meu bolso – esse manual continha as 24 letras do alfabeto latino –, como se se tratasse de um livro secreto, de um manual proibido» (Nguyễn Van Hoan, 1984: 80).

No entanto, no início do século XX, toda uma série de fatores impeliram os patriotas vietnamitas a fazer do *quôc ngu* uma das ferramentas da luta pela independência nacional. A assinatura, em 1884, do tratado de Hué (também conhecido por tratado Patenôtre), que reconhece a dominação francesa sobre todo o Vietname, e a morte, em 1895, de Phan Dinh Phung, que marca o fim do movimento de resistência realista, desencadeiam o aparecimento de uma nova geração de nacionalistas, cujos líderes são incontestavelmente Phan Bội Châu e Phan Châu Trinh. Eles tomam conhecimento das obras de Descartes, Montesquieu,

Voltaire e Rousseau através das traduções chinesas e inspiram-se nos livros novos (*tân thu*) dos reformistas chineses, como Kang Youwei e Liang Qichao. As vitórias do Japão sobre a China, em 1895, e sobre a Rússia, em 1905, levam Phan Bội Châu a preconizar a «viagem para leste», ou seja, o Japão, para onde partem clandestinamente estudantes vietnamitas para frequentar os cursos das escolas «ocidentais» criadas pelos japoneses. Mas aqueles estudantes serão expulsos do país na sequência de um acordo franco-nipónico. Phan Châu Trinh adianta os princípios da Revolução Francesa para fundamentar a luta anticolonial. Os dois «Phan» fazem também parte do grupo de letrados que, em nome da modernização e da crítica ao neo-confucionismo, considerado como uma traição à doutrina de Confúcio, abrem em 1907 a Escola da Justa Causa (*Dong Kinh Nghia Thuc*), que se propõe ensinar gratuitamente o *quôc ngu* e promover a modernização da cultura vietnamita. Após somente nove meses, a escola foi dissolvida pela administração colonial, tendo os seus dirigentes, animadores e adeptos sido detidos e presos, nomeadamente na colónia penal de Poulo Condor. Mas os seus métodos e a sua doutrina já se haviam propagado pelo país. A partir de agora, *quôc ngu*, modernização e independência são indissociáveis: «Tendo recebido o batismo das mãos dos patriotas, o *quôc ngu* já não era “as letras deles” (franceses, padres católicos), mas o menino nascido da língua vietnamita e desfrutando agora da consideração e da estima do povo vietnamita» (Nguyễn Van Hoan, 1984: 82).

Esta vitória do *quôc ngu* é indissociável do desaparecimento dos concursos trienais, modo de recrutamento tradicional dos mandarins vietnamitas. Estes concursos deixaram de ser organizados na Cochinchina a partir do reinado de Tu Duc. Os dois últimos foram organizados em Nam Dinh, em 1915, e em Hué, em 1919. A supressão dos concursos trienais acelera não somente o recuo do estudo dos ideogramas, como também traduz uma profunda mutação cultural: «Os concursos literários são a partir de então concorrenciados pelos novos canais escolares e, depois, a pouco e pouco, desvalorizados pois cada vez menos conduzem às novas vias da promoção social» (Brocheux & Hémerly, 2004: 218).

Os letrados modernistas são, aliás, adeptos convictos do *quôc ngu*: «Os letrados vietnamitas vêm, por sua vez, a considerar o *quôc ngu* como um instrumento eficaz para difundir o Novo Pensamento, as Novas letras e os novos manuais junto das massas... Esta adoção do *quôc*

ngu é acompanhada por um início de difusão de obras modernistas publicadas sob a sua responsabilidade e no quadro das ações culturais e educativas» (Trinh Van Thao, 2007: 207). É nesta lógica que é publicada a primeira obra de síntese sobre a cultura ocidental: *Van minh ân hoc sach (Novos Estudos Antropológicos)* (Trinh Van Thao, 2007: 208).

A escolha do *quôc ngu* pelos vietnamitas é indissociável de um movimento de alfabetização em massa. De acordo com David Marr, entre 1920 e 1940, foram editados 88 manuais diferentes em 364 edições, totalizando 3,7 milhões de exemplares (Pham Dan Binh, 1993a: 135). Estes manuais tinham por objetivo não só vulgarizar o *quôc ngu*, mas também lutar contra o analfabetismo. Em 1926, segundo Georges Garros, havia apenas 200.000 alunos para três milhões de crianças em idade escolar. Em 1938, para compensar a insuficiência dos poderes públicos, é criada a associação para a vulgarização do *quôc ngu* que, por volta de 1945, recruta 1971 professores para 59.827 alunos e distribui 175.000 abecedários (Pham Dan Binh, 1993a: 135-136). Esta campanha contra o analfabetismo é generalizada pela Frente Revolucionária. «Entre setembro de 1945 e dezembro de 1946, o Serviço de Educação das massas mobilizou 95.665 instrutores voluntários para ensinar 2.520.678 pessoas a ler e a escrever. Em finais de 1958, podia-se dizer que 93,4% da população das planícies, entre os 12 e os 50 anos, o tinha conseguido» (Pham Dan Binh, 1993a: 136).

O *quôc ngu* tornou-se o veículo da modernização e da identidade nacional: «O imaginário popular mostra o presidente Hô Chi Minh, ele próprio filho de um letrado patriota, voluntariamente, no quadro preto, ensinando as crianças dos campos a ler e a escrever a sua língua num alfabeto romanizado. O *nôm* apagou-se até desaparecer completamente, enquanto que a escrita que fora dos missionários e dos franceses passava a ser a escrita única de toda a gente no Vietname: a "escrita nacional". Utilizada em todos os domínios, depressa se viu promovida à categoria de veículo ideológico» (Jacques, 1998: 51).

Conclusão

No final deste artigo, regressemos à figura de Alexandre de Rhodes e à progressiva tomada de consciência do seu papel pelas autoridades vietnamitas. Com efeito, após 1975, a rejeição do episódio colonial desencadeia a rejeição da obra de Alexandre de Rhodes: «A romanização

da escrita foi classificada como um ato político hostil, como uma empresa de desestruturação cultural visando dividir a comunidade nacional e impor uma dominação estrangeira» (Jacques, 1998: 24).

Nesta lógica, o memorial de Alexandre de Rhodes foi retirado: «Mas infelizmente, o monumento desapareceu um dia, há uma trintena de anos. Quem o retirou? Ninguém sabe! Ato político ou simples vandalismo, o mistério permanece intacto... (...) A estela (...), embora volumosa, desapareceu do seu pedestal... Uma vez foi vista na oficina de um serralheiro que se servia dela como... bigorna. Depois uma comerciante de chá utilizou-a como balcão – bem prática tanto para beber como para se cultivar! Alguns até a viram à beira do rio Vermelho... Nos anos 80, o espaço dedicado a Alexandre de Rhodes assistiu ao levantamento de um soberbo monumento revolucionário branco imaculado à glória dos patriotas: três grandes estátuas de combatentes, incluindo uma mulher. No pedestal, esta inscrição: "Prontos a sacrificar-se pela Pátria"» (Hông Nga & Sébastien, 2004).

Foi preciso esperar por 1993 para que Alexandre de Rhodes fosse reabilitado. Nesse ano, o Clube dos Historiadores organizou um colóquio sobre Alexandre de Rhodes e o professor Nguyễn Lân evocou o memorial do francês, afirmando que ele nunca devia ter sido derrubado. Le *Courrier du Việt Nam* comenta esta remoção nos seguintes termos: «Este ato revelava uma certa estreiteza de espírito, um desconhecimento total da história e, de toda a maneira, era indigno do nosso povo (...). E Alexandre de Rhodes também não trabalhou para o povo vietnamita? A escrita romanizada, de aprendizagem muito mais fácil do que os ideogramas, favoreceu o acesso ao saber e à informação de vastas camadas da população e permitiu também enfraquecer o poder dos mandarins, que em grande parte assentava no seu saber tradicional escrito em caligrafia *chu nho* e *chu nôm*. E o missionário era também um humanista, próximo da população» (Hông Nga & Sébastien, 2004).

Chegara a hora de voltar a dar a Alexandre de Rhodes um espaço de memória no coração da capital vietnamita. O professor Nguyễn Lân propôs erguer um busto no parque Tao Dàn, em frente à Universidade de Farmácia de Hanói. Mas é também possível voltar a pôr no lugar a velha estela que está agora depositada nas instalações do Comitê de gestão dos vestígios históricos e dos locais turísticos da capital. Em 1995, o Centro das Ciências Sociais e Humanas organiza um colóquio sobre a vida e a obra do missionário francês. Na sua intervenção

202 relativa às contribuições do jesuíta no Vietname, o doutor Nguyễn Duy Quy conclui da seguinte forma: «Contamos colocar a velha estela no recinto da Biblioteca Nacional. Queremos também voltar a dar a uma rua de Hô-Chi-Minh-Ville o nome do célebre missionário, rebatizada há algumas décadas» (Hông Nga & Sébastien, 2004). O justo valor da obra de Alexandre de Rhodes é, portanto, agora reconhecido pelas autoridades vietnamitas.

Bibliografia

- Bordreuil, D. (1954). *Etude biographique schématique sur le R. P. Alexandre de Rhodes, s.j. (1591-1660), apôtre de l'empire d'Annam au XVIIe siècle*. Thèse Théologie. Faculté Libre de Théologie Protestante d'Aix en Provence.
- Brocheux, P.; Hémery, D. (2004). *Indochine: La Colonisation Ambiguë (1858-1954)*. Paris: Éditions la Découverte.
- Cadière, L. (1915). "Les Européens qui ont vu le Vieux-Huế: le Père de Rhodes". *Bulletin des Amis du Vieux-Huế*, juillet-septembre, pp. 231-250.
- Cadière, L. (1930). "Le titre divin en annamite, étude de terminologie chrétienne". *Revue d'Histoire des Missions*, t. VIII, pp. 1-27.
- Cadière, L. (1938). "Iconographie du Père de Rhodes". *Bulletin des Amis du Vieux-Huế*, pp. 27-62.
- DeFrancis, J. (1977). *Colonisation and Language Policy in Viet Nam*. La Haye. Mouton.
- Haudricourt, A.G. (1949). "Origine des particularités de l'alphabet vietnamien". *Dân Viêt-Nam*, n° 3, pp. 61-68.
- Hông Nga; Sébastien (2004). "Bientôt un mémorial à Hanoi pour Alexandre de Rhodes". *Le Courrier du Viêt Nam*, 4 Juillet.
- Jacques, R. (1998). "Le Portugal et la romanisation de la langue vietnamienne. Faut-il réécrire l'histoire". *Revue Française d'Histoire d'Outre-mer*, vol. 85, n° 318, pp. 21-54.
- Lê Thj Xuyên; Pham Thj Quyên; Do Quang Viêt; Nguyễn Van Bich (2004). "Bref aperçu sur l'histoire de l'étude des parties du discours en vietnamien (1ère période)". *Histoire Épistémologie Langage*, vol. 26, n° 1, pp. 137-158.
- Lê, A. (1995). *Étude du nôm, écriture idéographique de la langue vietnamienne: son histoire, sa structure et sa valeur littéraire*. Mémoire de Diplôme de Recherche et d'Études Appliquées, Institut National des Langues et Civilisations Orientales (Paris).
- Moussay, G. (2009). *Les Dictionnaires Vietnamiens du XVIIe au XXIe Siècles*. Texto inédito amavelmente cedido pelo autor.

- Nguyễn Đình Hoa (1987). *Vietnamese Lexicography*. Online: <<http://www.thesmilingsun.com.au/default.asp?fid=111&lstid=7&lang=en>> (referência de 19-06-2013).
- Nguyễn Phú Phong (2001). "Regard comparatif sur les deux écritures vietnamiennes". *Cahiers d'Études Vietnamiennes*, n° 15, pp. 1-22.
- Nguyễn Văn Hoàn (1984). "Le quốc ngữ, nouvel instrument de la langue vietnamienne". *Approches Asie*, n° 7, pp. 70-88.
- Pham Dan Binh (1993a). "Romanisation de l'écriture et alphabétisation au Viêt-nam. Bilans et problèmes". In: B. Fraenkel (dir.), *Illetrismes: Variations Historiques et Anthropologiques*. Paris: Centre Georges Pompidou, pp. 125-137.
- Pham Dan Binh (1993b). "Littérature vietnamienne et apport français au début du XXe siècle". In: C. Chen-Andro, A. Curien & C. Sakai (eds.), *Littératures d'Extrême-Orient au XXe Siècle: Essais*. Arles: Éditions Philippe Picquier.
- Rhodes, A. (1854). *Voyages et missions du Père Alexandre de Rhodes de la Compagnie de Jésus en la Chine et autres royaumes de l'Orient (Nouvelle édition par un père de la même Compagnie)*. Paris: Julien, Lanier et Cie. Éditeurs.
- Trinh Van Thao (2007). *Vietnam: du confucianisme au communisme*. Paris: L'Harmattan.
- Vu Khanh Tuong (1956). *Les missions jésuites avant les missions étrangères au Viêt Nam (1615-1665)*. Thèse de Doctorat en Théologie, Institut Catholique de Paris.

A «Missão Civilizadora» em Questão: Ensaio de uma Avaliação Histórica e Sociológica das Políticas Educativas da França no Vietname (1858-1945)

Trinh Van Thao*

Resumo

A relação de tipo colonial entre a França e a suas antigas possessões continua ainda hoje a suscitar o debate. Aborda-se neste artigo o caso das políticas relativas em particular à antiga Indochina (atual Vietname), nomeadamente no que respeita à ideia de «missão civilizadora» que caberia à potência colonizadora.

Palavras-chave: colonialismo, Indochina, descolonização, educação, escola

Abstract

The colonial type relationship between France and its former possessions still continues to provoke discussion. This paper addresses the case of policies relating in particular to the former Indochina (now Vietnam), in particular as regards the idea of «civilizing mission» that would fit the colonial power.

Keywords: colonialism, Indochina, decolonization, education, school

* Université d'Aix-en-Provence

As ressonâncias e as dissonâncias recentes em torno das «memórias» coloniais suscitadas pela lei de 23 de fevereiro de 2005¹ mostram que o legado colonial faz ainda parte dos temas que resistem à razão crítica e que, meio século depois da descolonização, não estão reunidas todas as condições para iniciar um diálogo pacífico entre as populações interessadas. Longe disso. Tudo se passa como se a marcha forçada para uma globalização de sentido único e a violência material e simbólica que a acompanha apenas reavivem as feridas e os traumatismos mal cicatrizados do passado. A consideração da atualidade do ultramar é tanto mais problemática quanto a história da colonização, confinada num espaço acanhado entre as relações entre os Estados e os assuntos intercomunitários de cada Nação, parece pouco preparada para se munir com as armas da crítica, demasiado próxima da peritagem política e da instrução cívica para não ceder à confusão e para resistir às paixões polémicas. Mesmo os assuntos considerados «neutros», como a vida quotidiana, os *faits divers*, a saúde, a educação, a tecnologia..., nem sempre escapam ao exagero, ao excesso mediático.

A política colonial em matéria escolar na Indochina constitui uma bela ilustração: adulada por uns, que veem na presença da elite formada na escola francesa a prova incontestável da «missão civilizadora», e estigmatizada por outros como um parêntese vergonhoso e indigno da história nacional, a escola da colónia continua a ser um assunto científica e afetivamente conotado.

Esta dupla constatação reclama um trabalho de reflexão prévio para apontar alguns obstáculos epistemológicos e superar os caprichos que frequentemente se tende a censurar a outros.

1. Críticas aos Paradigmas Funcionalistas da Sociologia Histórica da Educação

1.1. *Os Impasses do Funcionalismo Colonial (a hipótese colonial não explica o fracasso pós-colonial)*

De acordo com o funcionalismo colonial, a obra escolar resulta da vocação imperial que consiste em difundir nos países conquistados

1. O autor deste artigo foi um dos seis primeiros universitários signatários de uma petição contra o art.º 4º da lei em questão. Este foi anulado em fevereiro de 2006 pelo Conselho Constitucional a pedido do presidente Jacques Chirac.

208 os benefícios da civilização romana, reatualizada pelas Luzes e pelos herdeiros de 1789. Na versão invertida do funcionalismo pós-colonial, ela inscreve-se na lógica da exploração capitalista dos imperialismos modernos. Em ambos os casos, ela está antecipadamente votada ao fracasso, dividida entre a lógica utilitária e produtivista dos lobbies industriais (simbolizada pelo Banco da Indochina, os minérios de Đông Trieu e as plantações de borracha da Michelin) e a utopia positivista dos administradores e dos engenheiros alimentados pelo humanismo das Luzes. Esta percepção funcionalista e idealista continua, na sua ambivalência, a colocar à história social e cultural do Vietname sérios obstáculos².

Contornemos os esquemas herdados do «comunismo de guerra» que haviam hipotecado bastante a produção histórica da geração da independência (1945-1975): a mobilização e a absorção da história como ferramenta de exaltação patriótica e revolucionária cumpriu em tempo de guerras e de revolução o seu papel social e a sua missão política. Os historiadores vietnamitas da independência mais não fazem, afinal, do que devolver aos seus colegas do período colonial o mesmo «credo» funcionalista: a supressão da escola da colônia e a sua substituição pela escola de Marx e de Lenine (Lê Thanh Khôi, 1991) constituem a própria condição da sua desalienação enquanto sujeito emancipado e livre. Mas, por sua vez, a «hipoteca colonial» confessa os seus próprios limites porque a soberania do Estado pós-colonial na concepção, na organização e na pedagogia priva-a doravante de alibi e de argumento político para justificar os seus próprios erros e insuficiências. Importa agora avaliar os efeitos do «modelo socialista» sobre o ensino de base e a formação das elites nos países que nele se inspiraram, inventar uma nova política de educação capaz de responder às exigências da economia de mercado e às aspirações da ideologia comunista.

1.2. *Crítica da Crítica: O Anticolonialismo e o Terceiro-Mundismo dos Anos 60 (limites do idealismo terceiro-mundista)*

Tomemos o caso da famosa *Contribution à l'Histoire de la Nation Vietnamiennne* (1955) de Jean Chesneaux, que, conjuntamente com *Viêt-Nam: Sociologie d'une Guerre* (1952) de Paul Mus, faz época na

2. Cujos traços se encontram no livro de Paul Mus (1952). *Viet-Nam: Sociologie d'une Guerre*. Paris: Seuil. Veja-se Trinh Van Thao (2006).

história «descolonizada» da nação vietnamita. Uma e outra marcaram uma verdadeira rutura política com a tradição historiográfica das colónias e do império de antes da guerra. A passagem consagrada por J. Chesneaux (1955: 197-198) à política escolar na Indochina constitui um modelo do género: «Na sua arquitetura geral, este edifício escolar é ao mesmo tempo incapaz de responder às verdadeiras necessidades do desenvolvimento nacional do Vietname. O único esforço sério, embora ainda limitado, é feito no domínio do ensino elementar e primário. (...) em 1931 existem na Cochinchina (seis milhões de habitantes) apenas cinco estabelecimentos de ensino secundário "franco-indígena", com 2167 alunos. Mas este ensino desfasado da vida vietnamita não está, no entanto, integrado na vida escolar francesa. O ensino primário acaba demasiado tarde, afasta os estudantes dos liceus franceses, empurra-os para a preparação de um baccalauréat franco-indígena cujo nome falacioso (sic) não dará aos melhores deles acesso às universidades francesas. Raríssimos serão os vietnamitas que poderão conseguir levar a bom termo altos estudos na metrópole. (...) A política de malthusianismo escolar torna tanto mais amargo o descontentamento dos "evoluídos", raros estudantes que conseguiram transpor todos os obstáculos, quanto a ausência de situações dignas deles conduz a novos desapontamentos».

Esta súpula incomplacente parece corroborar o ponto de vista nacional-vietnamita perfeitamente equacionado pelo filósofo Tran Duc Thao (o «mais» adquirido da colonização iguala o «menos» perdido pelos colonizados) e resumir por si só todas as «invariantes» do processo da educação colonial (talvez a matizar para a Argélia europeia por razões geopolíticas evidentes): o «malthusianismo» de um sistema «apertado» simbolizado por uma demografia e uma geografia escolar que deixam à margem camadas inteiras da população, pela exclusão e pelo desperdício das capacidades da elite nacional, pela externalização de um ensino «importado e deslocado», desfasado das realidades sociais e das necessidades económicas do país. Quarenta anos depois, o espaço de uma ou até duas gerações históricas, o balanço feito por Pierre Brocheux e pelo seu companheiro Daniel Hémerly (Indochine: La Colonisation Ambiguë, 1858-1954) é quase idêntico, apenas atenuado, não obstante os discípulos terem beneficiado, para além de trabalhos anglo-saxónicos, não menos importantes, de Gail P. Kelly, David Marr..., de numerosas monografias vietnamitas e francesas, de

210 teses universitárias relativamente consequentes, confrontado os dados estatísticos e sociais, comparado as experiências educativas soviética e americana do Vietname pós-colonial (1954-1975), avaliado os avanços, recuos e impasses do Estado socialista à luz dos dragões do Sudeste Asiático (veja-se Lê Thanh Khôi, 1987). De forma que nos podemos interrogar sobre os efeitos deformadores de uma escrita historiográfica que não tem em linha de conta temporalidades históricas, especificidades do campo educacional, interações entre os grupos sociais e subjetividades de atores, numa palavra, individualidades... Esta photo finish reflete mais uma ilusão do que informa sobre as dinâmicas sociais e as suas conexões complexas e múltiplas.

Ela coloca, por outro lado, um problema de interpretação, ou seja, se essas categorias se inscrevem na perspetiva de uma sociologia da educação ou na da crítica do imperialismo (que baliza o discurso nacional-vietnamita). Na primeira, o sistema colonial é avaliado à luz do modelo metropolitano em que se inspira com as ferramentas da sociologia (demografia e economia escolar, eficácia didática, produtividade económica, rentabilidade social...); na segunda, ele inscreve-se, à maneira do Procès de la Colonisation Française en Indochine (1925) de Nguyen Ai Quoc (Ho Chi Minh), num registo completamente diferente, o da dependência, da exploração e da alienação das elites nacionais em favor da potência tutelar, idealizando a escola de outrora e estigmatizando a educação de submissão que lhe sucede. A «confusão dos géneros», como é o caso, corre o risco de banalizar a experiência colonial e de diminuir a peritagem histórica porque, no fim de contas, que educação existente escapa hoje às críticas de malthusianismo, de fracasso e de anacronismo?

Em terceiro lugar, poupando-se ao comparativismo entre a antiga e a nova educação e também das lutas internas e das variações espaço-temporais na conceção, legislação e organização escolar, «esta história sem escansões e sem atores» expõe um sistema fechado e rígido, focalizando a história escolar no famoso RGIP (Regulamento Geral da Instrução Pública, 1918) de Albert Sarraut e empurrando para o não-dito o quinhão das paixões partidárias que, no entanto, pesara no curso da história. Muito mais grave é, enfim, «ignorar as reações dos colonizados e o seu impacto na construção das políticas escolares».

Esta reflexão levanta mais questões do que fornece respostas para a história social e cultural das colónias. Ela tenta balizar o campo

educacional para pesquisas futuras mais do que tentar um inventário arriscado ao dirigir-se aos «usuários» e dando a palavra aos profissionais da sociologia histórica. Ela interroga-se, à luz dos trabalhos vietnamitas recentes (Phan Trong Bau, 1994), sobre o fundamento das «verdades evidentes» relativas à herança colonial:

- produto do Estado imperial, a oferta de ensino procede da pura racionalidade burocrática, independentemente (ou mesmo de encontro) da procura da população dominada;
- a finalidade prática da escola inscreve-se na lógica unilateral imposta pelo Estado dominante colonial e a pedagogia releva da competência da burocracia local especializada;
- o fracasso da colonização (o seu fim histórico) acarreta solidariamente a falência do ensino colonial. Por outras palavras, a «missão civilizadora» é uma missão impossível.

Na sua versão inicial, o autor deseja matizar as teses funcionalistas, relevem elas da crítica anti-imperialista ou terceiro-mundista dos anos 60, desvendando a realidade não de uma, mas de várias experiências educativas empreendidas pelas autoridades coloniais e, num segundo tempo, as inflexões destas induzidas pelo contacto com as populações visadas, com a sua perceção e reacção, recorrendo às fontes recentes da sociologia vietnamita. Por falta de tempo, apenas a abordagem histórica é aqui tratada.

2. A Racionalidade Burocrática em Questão: a Política Escolar Através das Reformas da Burocracia Colonial

Longe de constituir uma obra homogénea e rígida, a história escolar da colónia apresenta-nos uma realidade caótica, contraditória e reativa e aquela que nos restitui a crítica histórica dos anos 60 é a realidade, simplificada, da última reforma de 1918.

2.1. *Como a Natureza, a Escola Foi Tomada Pelo Medo do Vazio*

Não é fácil resumir em algumas linhas a história atormentada da instituição escolar no Vietname entre a conquista (1858) e a implementação do RGIP (1917-1918), uma vez que o percurso se apresenta

212 caótico entre o tratado de Philastre (1874) (Trinh Van Thao, 1995), estabelecendo os princípios de uma verdadeira assistência técnica que a França se propunha assumir na modernização da monarquia vietnamita como uma das condições do protetorado, e a vontade de rutura com o Estado vietnamita ou, pelo menos, de reduzir o seu poder a um papel puramente simbólico dos administradores do Sul. Entre o *modus vivendi* mais ou menos respeitado pelos almirantes e a ofensiva assimiladora empreendida por Le Myre de Vilers visando erradicar da colônia cochinchina a influência chinesa, considerada como uma ameaça à paz francesa, o caminho que a conquista das mentes e dos corações (leitmotiv no tempo em que a escola pode ser vista como a continuação da guerra por outros meios) toma deriva, fragilizando perigosamente as instituições escolares vigentes.

Devido à ausência de uma concepção coerente da finalidade social da escola, de unidade na elaboração dos programas e à insuficiência dos meios financeiros e humanos empregues, os resultados revelaram-se decepcionantes quinze anos após a sua implementação. Foi preciso esperar a chegada do primeiro governador civil a Saigão para se vislumbrar um início de aparência de organização do serviço de ensino e a criação dos três graus de ensino na colônia: escola cantonal, escola de bairro e dois colégios de ensino secundário. Mas os meios investidos não estão à altura da «missão civilizadora» proclamada – criar *ex nihilo* a escola da República utilizando exclusivamente o francês e o alfabeto latino *quôc ngu* –, a mediocridade do ensino de base suportada pelas despesas comunais atinge o conjunto do sistema, compromete a política de «afrancesamento acelerada» desejada pela maior parte dos administradores do Sul e arrefeceu os ardores assimilacionistas dos residentes do protetorado.

Ao invés de atrair a elite letrada que abandonava os territórios conquistados por injunção do rei e dos letrados (*Ty Dia*), a escola colonial suscita a contragosto a emergência do «funcionarismo invasor» de um pequeno número de arrivistas de toda a índole que procuravam fazer carreira no «mandarinato colonial». Longe de corrigir os erros devidamente constatados na Cochinchina, Paul Bert, o novo residente-geral em Annam e Tonquim e antigo ministro da Educação no «Grande Ministério» de Gambetta, entendia aplicá-lo no Norte a fim de neutralizar a resistência letrada do Can Vuong (1885-1896). Segundo o historiador Charles Fourniau, «(...) o esforço escolar empreendido por Paul Bert

misturava os entusiasmos do apóstolo da escola primária em França com a velha corrente dos missionários tentando, com o uso do quôngu, desarraigat as tradições culturais nacionais através da abolição do conhecimento dos caracteres chineses (...) e mobilizando todas as forças disponíveis, empregados, suboficiais, intérpretes, criados indígenas... para espalhar na população uma espécie de basic French (sic) segundo as ideias desenvolvidas por Aymonnier» (Trinh Van Thao, 1995: 44).

O fracasso foi «total e imediato» (C. Fourniau) e Paul Bert foi obrigado a modificar os seus planos e a confiar a um distinto sinólogo (Dumoutier) o seu resgate da catástrofe. O relatório do diretor do ensino do Tonquim em 1895 é severo em relação às políticas de afrancesamento de que foram inculcados os seus predecessores. A constatação da realidade e a vivacidade de uma cultura letrada milenar permite-lhe denunciar vigorosamente a obra de destruição cultural em curso que levou à implantação de instituições «desprezadas pela administração, povoadas por crianças pobres, analfabetas na ótica anamita, forçosamente ignorantes do ponto de vista francês (...)» (Trinh Van Thao, 1995: 45).

2.2. As Bases do Associacionismo da Primeira Reforma (1906)

De facto, Dumoutier lança aqui as bases de uma política associacionista que ele deseja vivamente, assente na modernização e na renovação do ensino nacional-vietnamita através da introdução das novas matérias em vez de construir com enorme esforço um organismo implantado artificialmente pela potência tutelar. Estas serão retomadas e definidas alguns anos mais tarde pelo seu sucessor Muselier, que se inscrevia na mesma linha de pensamento que Dumoutier, de quem foi colaborador próximo. Apoiando-se no sucesso da pacificação aplicada por De Lanessan, que soube associar o Tribunal de Hué e os mandarins «realistas» na luta comum contra o Can Vuong, ele preconizava a coexistência, no quadro do protetorado, dos dois sistemas educativos, um destinado a formar auxiliares indígenas ao serviço da colónia e que será assegurado pelo eixo primária/primária-superior/profissional dispensado nas escolas franco-indígenas, o outro formando a elite indígena apoiando-se numa escola confucionista renovada aguardando a maturidade de uma universidade indochinesa ainda embrionária. Foi nesta perspetiva que se operou nos três países vietnamitas a primeira

214 reforma da instrução pública, que depende a partir de então (março de 1906) do Conselho de Aperfeiçoamento do Ensino Indígena. Medidas seguramente limitadas, como a introdução do ensino do francês e do quôc ngu, alguns rudimentos de cálculo, a alteração das condições de admissão aos concursos, a organização das missões de estudo em França são geralmente bem recebidas pelos estagiários e pelos mandarins procedentes do Hau Bo (a escola dos mandarins), como bem constatou Emmanuel Poisson (2004).

Contra preconceitos tenazes, o associacionismo defendido acerrimamente por um punhado de especialistas da Ásia Oriental e por funcionários oriundos da escola republicana conheceu as suas horas de glória na Indochina graças a uma conjuntura excepcional dominada pelo despertar neo-confucionista dos pensadores chineses (Kang Youwei e Liang Qichao), pela vitória japonesa de Tsushima em 1905 e também pelo oportunismo de um diplomata de carreira (Paul Beau). Mas a experiência reformadora de Henri Gourdon e do seu homólogo vietnamita em Hué (o ministro Cao Xuân Duc) não resistiu ao regresso em força dos lobbies religiosos (missionários) e económicos que impuseram, logo após a Grande Guerra, uma segunda reforma do ensino. Este último ato da «gesta francesa na Indochina» prevaleceu sobre o «compromisso histórico», esvaziando, perante um Tribunal humilhado (após o exílio de Duy Tan) e resignado, o protetorado de todo o conteúdo e eliminando sem cerimónia a escola confucionista e os concursos trienais (1915); ele reata a experiência, ainda que pouco convincente, do período cochinchino empreendida meio século antes.

3. O Regulamento Geral da Instrução Pública ou as Duas Faces do Ferrysmo

O que se deve concluir senão que estas múltiplas peripécias não constituem apenas um fator pondo em dúvida os princípios da unidade e da continuidade da política educativa na colónia? Elas atestam, para além disso, a realidade das paixões políticas que, longe de emudecerem, parecem encontrar na colónia um vigor polémico renovado a propósito da escola (querelas das igrejas, lutas de clãs, rivalidades pessoais...). A exploração dos dossiers administrativos deixados pelos arquivos ultramarinos de Aix esclarece sob outra perspetiva toda a «ambivalência» do ferrysmo (e da sua variante, incarnada por Albert

Sarraut), apanhado entre o sonho expansionista dos fundadores da III República e o humanismo universalista dos herdeiros de 1789 (Tri nh Van Thao, 1995: 81 e ss). O dossier da comissão de inquérito de 1890 relativa ao ensino franco-indígena (CAOM 23728), em particular, constitui uma mina de testemunhos vivos desta ideologia «em estado prático», elaborada não por profissionais do pensamento, grandes intelectuais, mas por agentes que tomavam parte no processo em curso ao seu nível de responsabilidade, com as suas sensibilidades, ambições, fantasmagorias e frustrações.

Uma tipologia simples pode ser criada opondo uma filosofia mais ou menos espontânea do compromisso cultural esboçada pelos sinólogos oriundos do orientalismo no Ocidente (modelo Dumoutier-Gourdon) à filosofia da reprodução (Pierre Pasquier-Thalarnas). Ela salienta duas visões, aliás não necessariamente exclusivas, mas globais e coerentes da educação na colônia. A primeira inscreve-se na lógica do protetorado e orienta-se para a procura de um diálogo com a elite confucionista (ou religiosa e budista no Camboja) que ela quer preservar como elemento de estabilização social. Esta estratégia permitiu a Paul Beau iniciar uma aproximação aos letrados modernistas do Duy Tân nos anos 1905-1907... antes de ser abruptamente posta em causa pelo seu sucessor (Antony Klobukowski), na sequência de uma campanha de intimidação e de repressão realizada pelas autoridades contra os letrados do Centro em 1908. Com o governo de Albert Sarraut, os partidários do afrancesamento descobrem o teórico e o maestro ideal ao serviço de uma política voluntarista à imagem de Jules Ferry.

Mas os vietnamitas não se limitaram a observar, como espectadores passivos, os momentos marcantes da história escolar, tanto a classe intelectual se sabia responsável pela «perda do país», como tão bem o expressou o letrado Phan Bội Châu. Em certa medida, esta participou na crise permanente do aparelho educativo colonial, tentando preservar a todo o custo uma instituição considerada, em qualquer outra parte da Ásia Oriental, caduca e anacrónica. Esta longa resistência simbólica, tenaz, tão desconcertante «fora de qualquer racionalidade» económica surpreende tanto mais quanto ocorre num ambiente asiático que já virava as costas ao ensino confucionista desde Meiji (Japão) e a reforma dos mandarins neo-confucionistas na China (1905)... Mas na luta de retaguarda levada a cabo tanto pela elite confucionista como pelo Tribunal de Hué, a escola confucionista preserva, justificada ou

216 injustificadamente, aos olhos dos vietnamitas, raramente tão unânimes, a plenitude do seu passado, a integridade da sua identidade e a sobrevivência da sua cultura. O escritor Pham Quynh resumiu-a bem numa frase: «Se o romance Kiêu sobreviver, a nossa língua sobreviverá; se a nossa língua sobreviver, o nosso país sobreviverá». Por o ter subestimado, Paul Bert, o pai da reforma da instrução pública na metrópole e antigo colaborador de Jules Ferry, fracassou na sua empresa reformadora, enquanto o seu sucessor (De Lanessan), político mais fino e melhor informado sobre a civilização chinesa, concluía habilmente a pacificação do Tonquim com a ajuda ativa do mandarinato, gerindo habilmente a classe letrada... Para além das paixões escolares, a verdade é que a educação não se confunde nem se reduz a uma racionalidade burocrática, mas apresenta-se como um espaço social envolvendo lutas simbólicas entre os povos, as culturas e os atores sociais.

Conclusão

Para além das «raturas» da situação colonial que conduzem a idealizar o passado e a estigmatizar abertamente o presente, sabemos bem que os factos de cultura não se reduzem ao domínio exclusivo das representações dos protagonistas, uma vez que se enraízam no inconsciente coletivo, assim como nos factos da linguagem e do imaginário. Mas, como recorda vigorosamente o filósofo Tran Duc Thao no seu belo artigo de *Les Temps Modernes* (1 de fevereiro de 1946), «[os] factos são conhecidos e dificilmente contestáveis, mas a oposição não muda de feição: ela incide menos sobre os próprios factos do que sobre a sua interpretação. Perante uma estatística escolar, o francês ficará maravilhado, enquanto o anamita protestará que o Vietname, antes da conquista, praticamente não tinha analfabetos. O francês vê o que foi feito, o anamita o que não foi e o que teria sido se ele tivesse sido entregue a si mesmo, livre para se desenvolver, sem entraves. Em oitenta anos, a Indochina tivera várias vezes tempo para se tornar um país moderno; e ter-se-ia tornado sem a colonização: o anamita está convencido disso, sente-o no seu querer-viver, nos obstáculos que enfrenta de todos os lados, nos exemplos que lhe fornecem países vizinhos. O francês fica-se pelo afetivo; os argumentos que lhe apresentam baseiam-se em simples hipóteses e permanece convicto de que, sem ele, nada teria sido» (Trinh Van Thao, 1995: 9).

Esta resposta do colonizado à invocação da famosa «missão civilizadora» inscrevia-se, sem dúvida, no «mal-entendido franco-vietnamita» dos anos do pós-guerra e na trama das oportunidades perdidas da descolonização indochinesa. Mas ela deve ser relativizada porque as variáveis da incompreensão não são eternas nem inultrapassáveis, como mostraram a aproximação dos Estados durante a resistência à agressão americana e o movimento de solidariedade que selou os movimentos intelectuais dos dois países. No meu balanço da escola francesa no Vietname, manifestei a esperança de que «o tempo e a evolução das mentalidades permitam (...) uma abordagem mais serena e mais completa das interfaces culturais do que no passado, não porque sejamos menos críticos dos danos do imperialismo do que ontem, mas porque estamos mais virados para o diálogo entre os povos» (Trinh Van Thao, 1995: 10).

Bibliografia

- Brocheux, P.; Hémerly, D. (1995). *Indochine: La Colonisation Ambiguë (1858-1954)*. Paris: Éditions la Découverte.
- Chesneaux, J. (1955). *Contribution à l'Histoire de la Nation Vietnamienne*. Paris: Éditions Sociales.
- Lê Thanh Khôi (1987). "L'enseignement depuis 1975". In: Nguyen Duc Nhuan (org.), *Le Viet-Nam Post-Révolutionnaire: Population, Économie, Société, 1975-1985*. Paris: L'Harmattan.
- Lê Thanh Khôi (1991). *Marx Engels et l'Éducation*. Paris: PUF.
- Phan Trong Bau (1994). *Giao duc Viet nam thoi can dai (L'enseignement moderne au Viet-Nam)*. Hanoi.
- Poisson, E. (2004). *Mandarins et Subalternes au Nord du Viêt Nam: Une Bureaucratie à l'Épreuve (1820-1918)*. Paris: Maisonneuve et Larose.
- Trinh Van Thao (1995). *L'École Française en Indochine*. Paris: Karthala.
- Trinh Van Thao (2006). "Paul Mus et les intellectuels vietnamiens: un dialogue impossible?". In: D. Chandler & C.E. Goscha (éds.), *Paul Mus (1902-1969): L'Espace d'un Regard*. Paris: Les Indes Savantes.

