

IX SEMINÁRIO IDN JOVEM

DAVID CANARIAS, DIOGO ALMEIDA, REGINA MACHADO, FRANCISCO MALVEIRO, JOÃO PAULO ALMEIDA, ANDRÉ MACHADO, GABRIEL DIAS, PEDRO CARVALHO, ALICE ALMEIDA, CHIARA FERNANDES, FRANCISCA MOURA, ISABELA GAMA SOUZA, VALENTINA RUAS, INÊS SOUSA, ANHELINA BYKOVA, VINÍCIUS ALBERNAZ

BRAGA, 9 E 10 DE ABRIL DE 2024

IX Seminário IDN Jovem

Painéis:

Segurança Humana, Direitos Humanos e Defesa
Política Externa e Defesa
Ameaças, Riscos e Soluções Transnacionais
Defesa Nacional: Contextos, Políticas e Atores

Braga, 9 e 10 de abril de 2024, Instituto da Defesa Nacional
e Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais. As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

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

Composição, Impressão e Distribuição

Rainho & Neves, Lda.

R. Do Souto, 8 – 4520-612, São João de Ver

Tel.: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2024

Índice

Capítulo I – SEGURANÇA HUMANA, DIREITOS HUMANOS E DEFESA	
A Discriminação Racial e a Segurança Pública: a Comunicação Estratégica nas Forças de Segurança	10
<i>David Canarias</i>	
O Paradoxo Existente entre as Práticas Discursivas e Normativas da UE e a sua Aplicação: o Estudo de Caso da Política de Migração e Asilo	36
<i>Diogo Almeida e Regina Machado</i>	
Capítulo II – POLÍTICA EXTERNA E DEFESA	
O Nacionalismo em Itália no Século XXI	50
<i>Francisco Malveiro e João Paulo Almeida</i>	
A Política Externa da República Islâmica do Irão: Securitária, Sectária ou Ideológica?	60
<i>André Machado, Gabriel Dias e Pedro Carvalho</i>	
What Is the International Community (Not) Doing for Tackling the Crisis in Cabo Delgado?	78
<i>Alice Almeida, Chiara Fernandes, Francisca Moura, Isabela Gama Souza e Valentina Ruas</i>	
Capítulo III – AMEAÇAS, RISCOS E SOLUÇÕES TRANSNACIONAIS	
The COVID-19 Pandemic and Democratic Backsliding in Hungary, Poland, Slovakia and the Czech Republic: To what extent did the COVID-19 pandemic contribute to democratic backsliding in the Visegrád Group?	91
<i>Inês Sousa</i>	
Apresentação e Análise dos Conceitos de Transformação Digital, Maturidade Digital, Digitalização Regional e Segurança Digital	110
<i>Anhelina Bykova</i>	
Capítulo IV – DEFESA NACIONAL: CONTEXTOS, POLÍTICAS E ATORES	
Segurança, Defesa e a Paz: Educação para a Cidadania no Currículo Escolar em Portugal	122
<i>Vinícius Albernaiz</i>	

IX Seminário

IDN JOVEM

9 E 10 DE ABRIL DE 2024

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO DA
UNIVERSIDADE DO MINHO

TEMAS:

- Segurança Humana, Direitos Humanos e Defesa
- Política Externa e Defesa
- Ameaças, Riscos e Soluções Transnacionais
- Defesa Nacional: Contextos, Políticas e Atores

PROGRAMA

IX SEMINÁRIO IDN JOVEM

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE DO MINHO
BRAGA, 9 E 10 DE ABRIL DE 2024

TERÇA-FEIRA, 9 DE ABRIL DE 2024

9h30	Receção dos Participantes
10h00	Sessão de Abertura Professor Doutor Luís Aguiar-Contraria, Presidente da EEG-UMinho Prof.ª Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do IDN Valentina Ruas, Presidente do CECRI
10h15	Keynote Speech: “Transição Energética: Um Rumo Geopolítico Sustentável?” Tenente-Coronel Jorge Rodrigues
10h45	Intervalo
11h00	Painel 1 - Segurança Humana, Direitos Humanos e Defesa Comentador: Prof.ª Doutora Sandrina Antunes <u>Papers:</u> Crime Organizado e Violência <i>Joana Mesquita</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Universidade de Évora <i>Joana Santos</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Universidade de Évora A discriminação racial e a segurança pública - A comunicação estratégica nas forças de segurança <i>David Canarias</i> , Mestrado em Comunicação Estratégica: Publicidade e Relações Públicas, Universidade da Beira Interior Condições de vida das mulheres refugiadas e requerentes de asilo no campo de refugiados de Lesbos <i>Alice Almeida</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho <i>Chiara Fernandes</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho <i>Francisca Moura</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho <i>Isabela Gama Souza</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho <i>Valentina Ruas</i> , aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

O paradoxo existente entre as práticas discursivas e normativas da UE e a sua aplicação: o estudo de caso da política de migração e asilo

Diogo Almeida, aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Especialização em Diplomacia e Estudos de Área, Universidade Portucalense Infante D. Henrique

Regina Machado, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Especialização em Diplomacia e Estudos de Área, Universidade Portucalense Infante D. Henrique

Uma análise da reação internacional ao genocídio em Ruanda: aprendemos com o passado?

Chiara Fernandes, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Valentina Ruas, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Exploring the Mass Deaths among the Yanomami Indigenous Population in Brazil under the Bolsonaro Government: A Potential Case of Genocide?

Alice Almeida, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho,

Chiara Fernandes, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Francisca Moura, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Isabela Gama Souza, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Rafaela Pinto, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

13h00

Almoço

14h30

Painel 2 - Política Externa e Defesa

Comentador: Dr. António Cipriano

Papers:

O Nacionalismo em Itália

Francisco Malveiro, aluno de Licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais, Universidade Lusófona - Centro Universitário de Lisboa

João Paulo Almeida, aluno de Licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais, Universidade Lusófona - Centro Universitário de Lisboa

A Política Externa da República Islâmica do Irão: Securitária, Sectária ou Ideológica?

André Machado, aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Gabriel Dias, aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Pedro Carvalho, aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

A manutenção da paz no Haiti: A implementação da MINUSTAH

Inês Cameselle, aluna de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

What is the international community (not) doing for tackling the crisis in Cabo Delgado?

Alice Almeida, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Chiara Fernandes, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Francisca Moura, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Isabela Gama Souza, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Valentina Ruas, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Segurança Regional e Desenvolvimento Nuclear na Península Coreana

Ana Beatriz Fernandes, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Beatriz Simões, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Brígida Rodrigues, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Cátia Henriques, aluna de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

João Carlos Almeida, aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

16h15

Intervalo

16h30

Painel 3 - Ameaças, Riscos e Soluções Transnacionais

Comentador: Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão

Papers:

The COVID-19 Pandemic and Democratic Backsliding in the V4

Inês Sousa, Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Católica Portuguesa

Análise e apresentação dos conceitos de transformação digital, maturidade digital e digitalização regional

Anhelina Bykova, aluna de Doutoramento em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade dos Açores

Detritos Espaciais e a Diplomacia

Bruno Barreira, aluno de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais, Universidade Lusófona

QUARTA-FEIRA, 10 DE ABRIL DE 2024

10h00

Painel 4 - Defesa Nacional: Contextos, Políticas e Atores

Comentador: Prof. Doutor Paulo Duarte

Papers:

Relação de Portugal com a Europa

Soraia Augusto, *aluna de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais, Universidade Lusófona*

Segurança, Defesa e a Paz: educação para a cidadania no currículo escolar em Portugal

Vinícius Albernaz, *aluno de Doutoramento em Ciência Política, Universidade da Beira Interior*

Como é que Portugal defende os seus valores e a sua integridade física?

Rui Lopes, *aluno de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho*

11h30

Intervalo

11h45

Sessão de Encerramento: Entrega de Diplomas e Foto

Professor Doutor Luís Aguiar-Contraria, Presidente da EEG-UMinho

Prof.ª Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do IDN

Valentina Ruas, Presidente do CECRI

Capítulo I
SEGURANÇA HUMANA,
DIREITOS HUMANOS E DEFESA

A Discriminação Racial e a Segurança Pública: a Comunicação Estratégica nas Forças de Segurança

David Canarias

Mestrado em Comunicação Estratégica: Publicidade e Relações Públicas, Universidade da Beira Interior

Introdução

As questões relacionadas com atitudes ou práticas discriminatórias têm assumido um especial relevo, afirmando-se como um fator de preocupação nas sociedades ocidentais.

A Assembleia da República¹ destaca que Portugal, tal como todas as sociedades, tem uma matriz cultural e social da comunidade maioritária que assume comportamentos desiguais perante as minorias étnico-raciais e que, independentemente de um quadro legal assumidamente igualitário para todos os cidadãos, como refere a *Constituição da República Portuguesa* nos números 1 e 2 do seu artigo 13.º: “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”, e “Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social”, tem na sua organização e interação comportamentos etnocêntricos, ou seja, em que as representações e os valores com que avaliamos as minorias culturais e étnico-raciais são entendidos como prevaletentes e dominantes.

A comunicação estratégica obtém assim um papel preponderante no comprometimento, compromisso e alinhamento com a missão, visão e cultura da organização, pois transmite ao colaborador os valores partilhados, as crenças, hábitos, tradições, símbolos, história, comportamentos, normas, regras, ideologias, mitos, tabus, entre outros elementos.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar as estratégias de comunicação utilizadas pelas forças de segurança que contribuem para a transmissão da imagem de uma

1 *Vide* Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal da Subcomissão para a Igualdade e não Discriminação da Assembleia da República Portuguesa de 2019. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e455445637655306c4f5243394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c7a45335a6a637a4d4455784c574d305a5759744e47497a4e5331684e7a67314c574d78596a63355a6a526d595442684d6935775a-47593d&fich=17f73051-c4ef-4b35-a785-c1b79f4fa0a2.pdf&Inline=true>. Acesso a 31 de março de 2022.

força policial próxima da população, especialmente das minorias étnicas, promovendo uma imagem não racista.

Racismo: do Conceito à Construção Histórica do Racismo em Portugal

Na sociedade portuguesa, tal como no conjunto das sociedades europeias atuais, a norma antirracista é a norma vigente. As manifestações do racismo explícito passaram a ser socialmente reprovadas e oficialmente banidas das práticas das entidades governamentais, ao abrigo de um enquadramento legal e criminal que as pune; no entanto prevalece o racismo subtil (Vala, Brito e Lopes, 2015).

Ao longo da história, Taguieff (1997) observa que o racismo tem variado nos seus alvos (ciganos, judeus, negros, “amarelos”, etc.), nos seus interesses (exploração de mão-de-obra, preservação da pureza da raça, preservação da identidade nacional, etc.), nas crenças que o legitimam (irreduzível inferioridade intelectual ou moral, perigosidade, incompatibilidade de culturas, etc.) e nos modos de atuação (exterminação, perseguição, expulsão, segregação ou exclusão simbólica), pelo que é extremamente difícil delimitar o conceito, sem cair em demasiadas restrições e sem o alargar demasiado.

Na perspetiva histórica de Jenness (1992), nos séculos XVI e XVIII foi-se desenvolvendo o colonialismo europeu e foi necessário encontrar uma justificação para o tráfico de escravos e para o recurso à mão de obra de negros e indígenas. Em consequência, a ideia de “raça”, que serviu para legitimar a escravatura, torna-se num dos pilares do sistema ideológico que sustentou o colonialismo europeu.

A palavra “racismo” surge e fixa-se na segunda e terceira décadas do século XX, mas segundo o autor é durante a segunda metade do século XIX que se sistematiza na Europa a ideologia da hierarquização inelutável dos homens em função das pertenças raciais – esta primeira configuração ideológica, habitualmente apelidada de “racismo científico”, toma como indicador principal, embora não exclusivo, a cor da pele, com o branco europeu do norte no topo da hierarquia.

A doutrina racial propagou-se na Europa no final do século XIX e no início do século XX, tornando-se num fenómeno social que legitimou o discurso racista do senso comum, herança ainda visível nos dias de hoje, apesar da desacreditação científica destas teorias (Cabecinhas, 2008). No contexto de abandono da ideia de raça para as ideias sobre as diferenças culturais e étnicas, o racismo é então definido como uma “configuração multidimensional de crenças, emoções e orientações comportamentais” alinhadas à diferenciação e inferiorização racial e cultural, revelando a expressão de preconceitos mais pela negação de traços positivos do que pela atribuição de traços negativos (Vala, Lopes e Brito, 2015, pp. 14-15).

A categorização e os estereótipos fazem parte da necessária simplificação da informação sobre as pessoas e grupos, funcional em muitas situações, mas desigual noutras. Pelo que, se atribui a cada raça características próprias, que decorrem da perceção do estatuto dos grupos e das relações entre os grupos, e nessas perceções aos grupos “racializados”

atribuem-se características inferiores, que facilitam a infra-humanização, no sentido da procura de uma dimensão fundamental: o poder de uns sobre outros (Vala, 2021).

Os grupos étnicos são vistos como possuidores de características intrínsecas, imutáveis e marcadas que se distinguem da cultura dominante e que são justificativas das assimetrias de poder (Cabecinhas, 2008). A autora aponta que, embora as tipologias raciais se encontrem banidas, o mesmo não se verifica quanto às categorias étnicas, observando-se uma discriminação social no que concerne às diferenças culturais, que já não se verifica nas diferenças biológicas.

Pettigrew e Meertens (1995) consideram duas expressões contrastantes do preconceito na sociedade: o preconceito flagrante e o preconceito subtil. Por um lado, os indivíduos que rejeitam a norma e que não se inibem de exibir publicamente o racismo tradicional; por outro, os indivíduos que aceitam a norma, mas manifestam expressões mais subtis de racismo, incidindo apenas sobre as expressões tradicionais de racismo, em que se associa a diferenciação no plano cultural.

Após o período de descolonização, desenvolveram-se novos padrões de imigração dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, intensificando-se os fluxos laborais já existentes e constituindo-se fluxos envolvendo outros países, em especial a Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe. No entanto, após a adesão à atual União Europeia e a livre circulação de pessoas, a imigração assumiu uma importância crescente. As alterações profundas na geopolítica europeia, levaram a um aumento exponencial de imigrantes oriundos dos países do Leste Europeu, especialmente na segunda metade dos anos noventa (Miranda, 2001).

A abordagem do racismo está presente nas suas expressões mais tradicionais, na percepção de ameaça como justificação pública para fechar as fronteiras, invocando a incapacidade para absorver economicamente novos imigrantes, e na dimensão da ameaça no contexto social, na percepção de que as minorias facilmente se envolvem em comportamentos antinormativos (Vala, Brito e Lopes, 2015).

Os autores acreditam na fácil miscigenação dos portugueses com outros povos, resultante da especificidade da nossa cultura e da nossa história cultural; no entanto as crenças racistas em Portugal manifestam-se de forma semelhante aos outros países europeus, pois, a norma antirracista incide sobre o racismo flagrante, mas não sobre o racismo subtil. “A percepção de ameaça social não é apenas um indicador de preconceito: é a raiz de orientações comportamentais discriminatórias” (p. 70); a percepção das minorias como uma ameaça social, percepção que pode ser associada ao racismo mais tradicional, mantém-se na sociedade portuguesa e não é específico desta.

Em Portugal, a consciencialização de que o racismo é incompatível com os valores de liberdade e igualdade é ainda mais recente do que no resto da Europa. O posicionamento na Segunda Guerra Mundial e o histórico colonial, que são ainda retratados nos anos setenta, na escola e fora dela, conduziram a um silêncio pesado sobre a escravatura e os milhões de pessoas tornadas em mercadoria exportada para o continente americano. Com o fim do regime racista e das relações coloniais, a desigualdade ou exploração não são estranhas ao funcionamento das instituições e ao comportamento e às atitudes dos atores institucionais (Vala, 2021).

Perceção do Racismo na Segurança

Discutindo a atuação das forças de segurança portuguesas convém ter em conta as repetidas conclusões dos relatórios do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), que apontam a má conduta policial em Portugal como “não sendo rara”, e o último relatório refere ainda que a violência não pode ser considerada um problema de agentes isolados, dado que é uma prática generalizada no seio da instituição (Council of Europe, 2018; COE, 2020). Estes atos de violência, afirma o CPT – mas também outros organismos como a European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) e a European Network Against Racism (ENAR) –, recaem sobretudo sobre pessoas imigrantes e/ou “racializadas”, em particular afrodescendentes e ciganas (COE, 2018; COE, 2020, ECRI, 2018; ENAR, 2019).

O papel das instituições no funcionamento e na legitimação do racismo, de acordo com Vala (2021), destaca-se quando as instituições falham na ação contra a desigualdade ou contra a violência, com base na ideia de raça, promovem a legitimidade do racismo e difundem a normatividade.

No contexto europeu, as denúncias de racismo relacionadas com a intervenção das forças de segurança têm sido constantes. Num estudo em que Maeso (2021) analisou 48 processos instaurados entre 2006 e 2016 pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), observou-se que a nível nacional são poucos os casos, em que a discriminação racial é parte fundamental da acusação, verificando-se que 75% dos processos instaurados foram arquivados.

A autora destaca que 75% das queixas referiam-se a ocorrências na Área Metropolitana de Lisboa e as restantes nos distritos de Beja, Braga, Coimbra, Porto e Santarém, em que apresentam ocorrências de discriminação em razão da origem étnico-racial afrodescendentes/origem africana/negro (48%), em razão da nacionalidade (33%) e em razão da pertença étnico-racial roma/etnia cigana (19%).

A forma como as “forças de segurança têm reproduzido representações institucionalizadas discriminatórias antinegras e anticiganas” (Maeso, 2021, p. 94) está representada na documentação produzida pelas forças policiais.

Apesar da dificuldade em demonstrar que o policiamento comunitário contribui para uma redução da incidência criminal, múltiplos estudos apontam para melhorias na perceção da polícia, do policiamento e da segurança em áreas abrangidas pelo policiamento comunitário (Cordner, 2014). Este é um aspeto relevante, uma vez que o policiamento comunitário teve na sua génese o objetivo de melhorar as perceções das pessoas face à polícia.

Os dados disponíveis sistematizados com maior regularidade sobre a perceção das pessoas face à polícia são os Eurobarómetros, que se focam na questão da confiança das populações na polícia. O Eurobarómetro, com dados recolhidos nos primeiros meses de 2021, revela que 79% das pessoas inquiridas afirmam confiar na polícia portuguesa, isto é, Portugal está entre os países em que a população mais confiará na polícia (Comissão Europeia, 2021).

Uma análise temporal dos resultados apresentados permite concluir que a confiança dos portugueses tem subido notoriamente. Desde 2001, o primeiro ano em que esses dados foram recolhidos, a percentagem de pessoas a manifestar confiança na polícia portuguesa era de 61%, valor muito inferior aos 79% do último resultado de 2021.

Provar a discriminação racial na intervenção policial depende sempre de provar a intenção individual, que segundo Fejzula (2019) nunca é contextualizada, observando a necessidade e a proporcionalidade como noções fundamentais para justificar as intervenções policiais.

A presença da tríade, bairro, raça e criminalidade, está presente quando estes bairros são responsabilizados pelo aumento da insegurança e da violência, tanto no seu interior como nas zonas circundantes. Por outro lado, a diversidade e o multiculturalismo constituem-se como objeto da gestão política e do imaginário nacional da reconfiguração de ideologias, aproximando Portugal da modernidade europeia, num contexto de reconhecimento do racismo perante contínuas crises de integração (Fejzula, 2019).

A polícia é a instituição do Estado mais vezes referida por pessoas negras e ciganas como estando na origem de maus-tratos, queixando-se redobradamente da discriminação policial por comparação a referências a maus-tratos noutras instituições (Vala, 2021).

O autor revela que estas perceções correspondem a avaliações de instâncias internacionais, como por exemplo, o relatório divulgado pela Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância, em 2019, que questiona a capacidade da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) para realizar inquéritos sobre situações de brutalidade da polícia contra afrodescendentes ou do Comité de Proteção das Minorias do Conselho da Europa, que no seu relatório em 2020 considera que deverá ser incrementada a formação da polícia em direitos humanos.

A Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância alerta, entre outras situações, para o uso excessivo da força, particularmente sobre pessoas de comunidades afrodescendentes, alegando situações de maus-tratos por parte das autoridades, adiantando que as pessoas destas comunidades tinham mais probabilidade de serem afetadas por este tratamento.

Num contexto de relações sociais “racializadas”, destaca os processos de legitimação da discriminação que podem assumir as formas de memória coletiva sobre a história da colonização e de sentimento de ameaça à identidade e ao estatuto da maioria.

Esta realidade tem sido evidenciada por um conjunto de acontecimentos que têm criado tensões em determinados territórios, recomendando o desenvolvimento de projetos de proximidade com os jovens e as comunidades dos bairros das Áreas Metropolitanas, que levem ao aumento da confiança entre a comunidade e a polícia.

Bonnet (2015) admite que na realidade francesa, os elementos policiais são particularmente suscetíveis de serem acusados de racismo, uma vez que as tarefas policiais envolvem necessariamente o uso de violência coerciva, que tem uma vertente discricionária.

Nas redes sociais, as organizações policiais controlam a comunicação e apresentam-se como uma organização amiga ao serviço do cidadão, procurando, segundo o autor, dar a imagem de uma força policial próxima da população, e especialmente das minorias étnicas,

promovendo uma imagem não racista. Habitualmente, a comunicação nas organizações policiais é gerida por um *Community Manager*, ou, na impossibilidade, cada publicação é sujeita a aprovação por um superior hierárquico.

Segundo o autor, as organizações têm dificuldade em proteger-se das publicações pessoais dos elementos policiais, pelo que o Ministério do Interior francês emitiu um guia para a gestão das redes sociais pessoais pelos elementos policiais, aconselhando, por exemplo, a não colocar dados identificativos dos seus familiares ou fotografias de família. Complementarmente, o documento enfatiza a intolerância a observações racistas, anti-semitas, incitação ao ódio, pornografia infantil, informando que são criminalmente puníveis.

O panorama britânico encontra-se marcado pelo conceito de racismo institucional do Relatório do Inquérito do Caso Britânico da morte de Stephen Lawrence, publicado em 1999 que define:

No fracasso coletivo de uma organização em fornecer um serviço adequado e profissional ao cidadão devido à sua cor, cultura ou origem étnica. Pode ser detetado em processos, atitudes ou comportamentos que remontam à discriminação através de preconceito involuntário, incúria e estereótipos racistas que prejudicam as pessoas de minorias étnicas (Sir William MacPherson of Cluny, 1999, p. 29).

O conceito de racismo institucional foi fortemente evidenciado na realidade britânica com o assassinato do jovem negro Stephen Lawrence, que para além das condenações dos elementos policiais responsáveis, acendeu o debate sobre o racismo e provocou uma “ação construtiva” (Macpherson, 1999), materializada na publicação deste inquérito que continua a ser utilizado para destacar as relações policiais e comunitárias problemáticas, resultando numa reforma policial no Reino Unido (Souhami, 2014).

O impacto do inquérito foi profundo e centrou-se na conduta interna da organização policial, usando o conceito de “racismo institucional” referido pelo autor para destacar as formas subtis de discriminação institucional e se afastar dos atos individuais de discriminação racial, permitindo uma resposta autêntica por parte dos participantes, embora tenha sido precisamente para os comportamentos individuais que a reforma foi direcionada.

As formas de racismo no Reino Unido estão igualmente relacionadas com o império colonial; as pessoas nas colónias eram “racializadas” tanto na sua origem, como no país que as acolheu. Para Cole (2016), os britânicos julgavam-se superiores, tendo o dever e o destino de povoar e civilizar o resto do mundo.

No Reino Unido, para além do racismo pela cor da pele, o autor observa o racismo dirigido aos trabalhadores irlandeses na migração em massa do pós-guerra e à comunidade roma/cigana que se mudou das áreas rurais para as cidades devido à mecanização da agricultura. Por último, destaca ainda a islamofobia que se tornou uma das principais formas de racismo, após a Guerra do Golfo, intensificando-se com os episódios terroristas.

Holroyd (2015) defende que o racismo tem sido um desafio na cultura interna das forças policiais, referindo que o preconceito racial implícito encontra-se bastante disseminado nas forças policiais.

O Desafio da Comunicação nas Organizações

Através da comunicação e da organização de atividades humanas intimamente ligadas, estabelece-se uma relação de interdependência entre a organização e a comunicação (Silva *et al.*, 2020).

No início do século XXI, devido à interação entre diferentes áreas de conhecimento, os estudos sobre a Comunicação Organizacional conheceram uma fusão de abordagens, teorias e metodologias (Jones *et al.*, 2004). Como uma disciplina estabelecida, a Comunicação Organizacional caracteriza-se por uma convivência harmoniosa entre as diferentes abordagens que marcaram o seu desenvolvimento, influenciada pelo construtivismo social e pela análise do discurso, isto é, as formas pelas quais a organização e a comunicação se produzem e influenciavam mutuamente (Miller, 2015).

Para Miller (2015), esta abordagem é denominada pelos teóricos contemporâneos de *constituição comunicativa das organizações* e considera as formas através das quais a comunicação cria e recria sistemas de significado e de compreensão nos ambientes organizacionais, uma abordagem que deixa claro que a comunicação não pode ser reduzida a uma única função porque é um processo que atravessa toda a organização e fundamenta a sua existência.

Os significados e as interpretações organizacionais moldam-se através das várias formas discursivas dos públicos, de acordo com Mumby (2013), legitimando os seus próprios interesses e, ao mesmo tempo, desenvolvendo mecanismos de fidelização, pelo que as vozes individuais são importantes na constituição das organizações.

A comunicação organizacional é chamada a intervir mediante a proposta de novas soluções e a perspectiva da constituição comunicativa das organizações oferece importantes contributos ao analisar a forma como, na atualidade, os públicos moldam os significados e as interpretações organizacionais, legitimando os seus próprios interesses e, ao mesmo tempo, desenvolvendo mecanismos de fidelização (Silva *et al.*, 2020).

Os públicos tornaram-se mais rigorosos, questionando as organizações quanto ao seu papel no sistema social global, impondo atitudes transparentes, comportamentos éticos e sustentáveis (Kunsch, 2016). Pelo que, Oliveira (2019) refere que as organizações procuram repensar e atualizar a sua atuação na sociedade para se aproximarem dos seus diferentes públicos, estabelecendo vínculos duradouros.

Para Silva *et al.* (2020) as organizações necessitam de pensar e planear a comunicação como meio que permite estabelecer relações e promover o envolvimento de todos os interessados. Por conseguinte, despertando a Comunicação Estratégica como uma subdisciplina da Comunicação Organizacional, tratando-se de “um tipo de comunicação intencional e planeado, que se orienta para o cumprimento da missão e dos objetivos organizacionais” (p. 16).

A comunicação necessita de ter em consideração a questão humana e agregar valor às organizações, auxiliando-as a valorizar as pessoas e a cumprir a sua missão, os seus objetivos e ações globais, os seus valores morais e éticos. Na era digital, Kunsch (2014) defende que as organizações, respeitando os seus valores, não têm um elevado controlo

sobre os públicos e se não existir coerência, verdade e transparência, por parte das organizações, qualquer erro poderá ser exposto nas redes sociais. As empresas não mudam porque querem, mas devido às pressões sociais e do mercado. A mudança do paradigma analógico para o digital inverte a forma tradicional de difusão da informação. Atualmente ocorre um processo interativo, onde o recetor também se torna um emissor. Assim, a comunicação digital apresenta-se como uma rede de relacionamentos que utiliza as mais diversas formas de interação.

Neto (2016) argumenta que a comunicação pode ainda ter uma direção descendente, ascendente, horizontal ou diagonal. A comunicação descendente parte dos superiores hierárquicos para os subordinados, como uma comunicação do tipo informativo apresentada através de relatórios administrativos, relatórios de desempenho, manuais de procedimentos, circulares, etc., no intuito de orientar os subordinados, de modo a criar possibilidades para os mesmos reconhecerem e interiorizarem os objetivos organizacionais. Por outro lado, a comunicação ascendente acontece dos subordinados para as chefias, também do tipo informativo, e tem como propósito auxiliar as chefias em algumas tomadas de decisão, nomeadamente relativa a recursos humanos, na medida em que poderá fornecer *feedback* de questões pertinentes dos trabalhadores.

Para Almansa (2010), a comunicação externa engloba todas as ações ou posições tomadas que têm o intuito de incrementar, manter ou melhorar a imagem, a credibilidade, o prestígio e a reputação de modo a alcançar uma opinião pública favorável e o bom nome no meio em que se desenvolve a atividade junto dos *stakeholders*.

A comunicação estratégica e a organização encontram-se necessariamente ligadas. Hallahan *et al.* (2007) definem a comunicação estratégica como a comunicação feita deliberadamente por uma organização para cumprir a sua missão, não se limitando a transmitir informação sobre a visão organizacional, procurando também ativamente a concordância dos seus públicos com os seus objetivos, pelo que é uma comunicação concebida para influenciar o comportamento.

A função estratégica de Relações Públicas está intrinsecamente relacionada com o planeamento e a gestão estratégica da comunicação organizacional. Por conseguinte, o planeamento em Relações Públicas deve derivar do plano estratégico da organização para garantir que a comunicação é pensada, planeada e gerida de acordo com a missão, valores e objetivos globais da organização (Kunsch, 2006).

Apresentação, Análise e Discussão de Resultados

Neste estudo pretende-se analisar o planeamento da comunicação estratégica das forças de segurança, e se as estratégias de comunicação adotadas possuem os atributos necessários para a difusão da cultura organizacional, da imagem e da identidade organizacional das instituições.

Como resultado da análise de conteúdo e a partir do problema formulou-se a seguinte questão de investigação:

- i. *As estratégias de comunicação desenvolvidas pelas forças de segurança contribuem para prossecução dos objetivos organizacionais sobre a igualdade e contra a discriminação racial?*

O objetivo principal do estudo é analisar as estratégias de comunicação utilizadas pelas forças de segurança para a transmissão da imagem de uma força policial próxima da população, e especialmente das minorias étnicas, promovendo uma imagem não racista.

A questão de investigação conduz à formulação destes objetivos específicos:

- i. *Compreender a resposta institucional das forças de segurança perante os incidentes divulgados nos órgãos de comunicação social de discriminação racial.*
- ii. *Identificar os desafios e as tendências da comunicação estratégica no ambiente digital, na difusão da cultura organizacional, da imagem e da identidade organizacional das forças de segurança.*
- iii. *Compreender a relação entre as forças de segurança e o cidadão, na promoção da imagem de uma força policial próxima da população, promovendo uma imagem não racista.*

Para a realização da parte empírica desta investigação recorreu-se ao estudo de caso aplicado às forças de segurança – Polícia de Segurança Pública (PSP) e Guarda Nacional Republicana (GNR). Optou-se por instrumentos de recolha de informação qualitativos – a análise documental digital, de conteúdos noticiosos e de publicações institucionais nos canais digitais relacionadas com a discriminação racial – e a entrevista.

Através do *clipping*² de uma amostra de conteúdos noticiosos digitais presentes nos órgãos de comunicação social nacionais, foi possível identificar um total de 31 artigos em imprensa online e pretendeu-se perceber os resultados que as organizações em estudo obtiveram e quais os seus conteúdos.

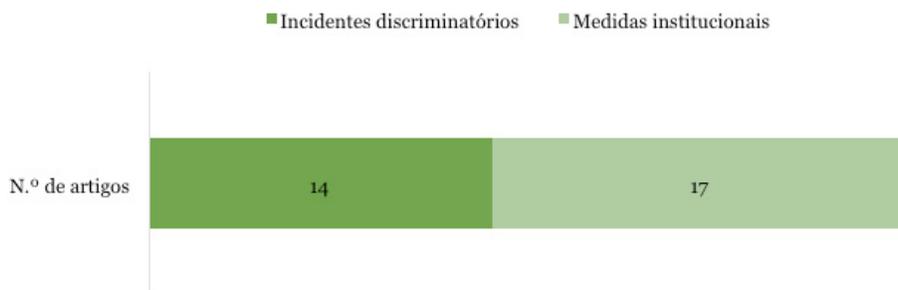
A amostra representa os artigos publicados nos principais canais noticiosos, em que é possível identificar incidentes de conduta policial discriminatória e a política de igualdade e contra a discriminação racial das forças de segurança, em que foram recolhidos dados no espaço de dois anos, designadamente de 1 março de 2021 a 31 de março de 2023, através de conteúdos referentes à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana.

Na análise aos conteúdos das notícias é apresentada, cronologicamente, a organização selecionada para o estudo. Foram analisadas as notícias e reportagens obtidas através de consulta online das palavras-chave “GNR”, “PSP”, “discriminação” e “igualdade”; para o efeito foram excluídas da análise notícias sobre o mesmo conteúdo, mas em diferente canal noticioso e os artigos de opinião.

Partindo dos 31 resultados obtidos, foram analisadas 14 notícias sobre incidentes de discriminação racial nas forças de segurança e 17 sobre respostas e medidas institucionalmente adotadas de combate ao racismo e à discriminação nas forças de segurança, tal como se pode verificar no gráfico abaixo e nos exemplos seguidamente representados.

2 *Clipping* trata o processo de monitorização, análise e arquivo das menções sobre determinado assunto na comunicação social.

Gráfico 1
Distribuição de artigos de acordo com a temática



Deste modo, sobre um incidente discriminatório, destaca-se o artigo publicado³ pela TSF com referência à agência Lusa, em que um grupo de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) afirma estar “chocado com o facto de o passado colonial de Portugal ainda estar tão presente no dia-a-dia, nomeadamente o uso de insultos racistas em espaços públicos (...) e aponta a brutalidade policial como o que mais surpreendeu na sua visita a Portugal e sublinhou a negação da existência de racismo no país.”

Em resposta institucional, o Governo destaca o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (PNCRD), em artigo publicado⁴ que aponta a luta contra as desigualdades como um desafio estratégico, dividido em 10 áreas de intervenção, relevando-se para o presente estudo as áreas da justiça, segurança e direitos.

Da distribuição mensal de artigos, observa-se uma maior frequência nos meses de novembro e dezembro (48% dos artigos), esta frequência apresenta como principal motivo dois artigos sobre incidentes de discriminação racial nas forças de segurança – elementos policiais filmaram os seus próprios atos de uso excessivo de poder de autoridade, suspeitos de maus-tratos a imigrantes em Odemira, de 16 de dezembro de 2021. Uma reportagem do consórcio de rede de jornalistas de investigação que analisou três mil publicações nas redes sociais de quase seiscentos elementos policiais de discriminação e incitamento ao ódio e violência, de 16 de novembro de 2022, que desencadeou um conjunto de artigos associados as estes incidentes.

Em resposta, verifica-se nas semanas seguintes à publicação destes incidentes a publicação de outros artigos relacionados com a adoção de medidas institucionais de combate ao racismo e à discriminação nas forças de segurança. Destaca-se o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação, através da divulgação das medidas na área da segurança, da nomeação de oficiais de direitos humanos nas forças de segurança e de

3 TSF com Lusa. Peritos da ONU afirmam que Portugal “nega racismo” e “romantiza passado colonial”. Disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/peritos-da-onu-afirmam-que-portugal-nega-racismo-e-romantiza-passado-colonial-14383637.html>. Acesso em 31 de março de 2022.

4 TSF com Lusa. Plano de Combate ao Racismo teve apoio de grande maioria na consulta pública. Disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/plano-de-combate-ao-racismo-teve-apoio-de-grande-maioria-na-consulta-publica-14023453.html>. Acesso em 31 de março de 2022.

critérios não discriminatórios no recrutamento de elementos policiais e do reforço da prevenção e combate a condutas discriminatórias contra a dignidade humana, na promoção da formação aos elementos policiais e do apelo à denúncia de casos de discriminação e xenofobia no seio do serviço policial.

Deste modo, realizou-se igualmente uma análise documental digital, observando-se como as forças de segurança disseminaram as estratégias de comunicação através dos seus canais digitais. Analisaram-se os perfis oficiais da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, @PSPPortugal e @GuardaNacionalRepublicana, e as suas respetivas publicações institucionais relacionadas com a discriminação racial, veiculadas na plataforma digital Facebook, tendo resultado em 71 ações, publicadas durante o período de dois anos, de 1 de março de 2021 a 31 de março de 2023.

Analisando as publicações sobre a igualdade e contra a discriminação racial das forças de segurança, respeitante à sua tipologia observa-se a seguinte distribuição de publicações, que assenta nas áreas de intervenção do Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança: assinalam datas comemorativas; intervenções de elementos policiais junto de minorias étnico-raciais; visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais e diversidade étnico-racial de candidatos a recrutamento às forças de segurança.

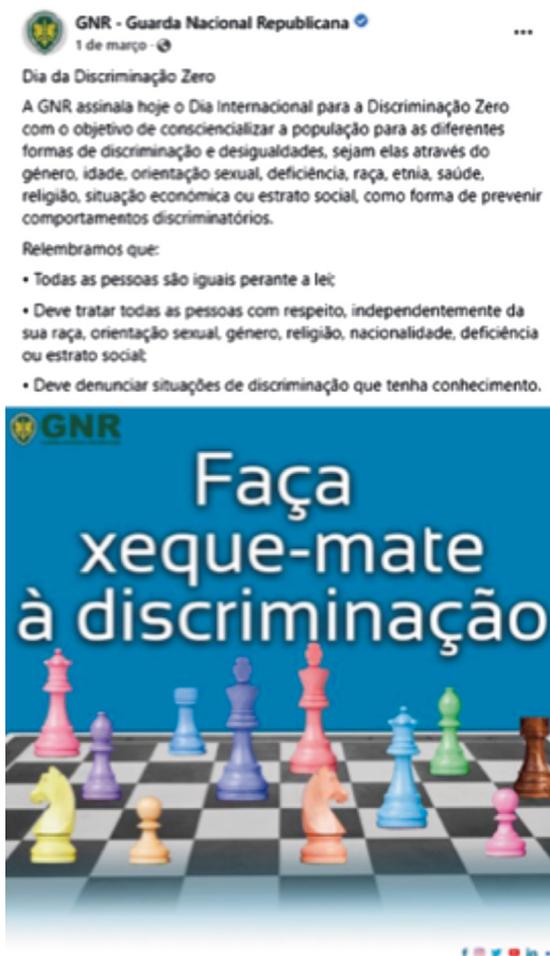
No que respeita à distribuição, observa-se uma maior frequência nas publicações que promovem a visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais, com 37 publicações institucionais, valor que representa 52% das publicações das forças de segurança sobre a temática.

Gráfico 2
Tipologia de publicações das forças de segurança sobre a igualdade e contra a discriminação racial (autoria própria)



As forças de segurança criaram publicações para assinalar datas comemorativas, tais como “Dia Internacional da Discriminação Zero”, a 1 de março, através de figuras apelativas e conteúdos diretos sobre a sua finalidade. A descrição das publicações reforça a consciencialização para as diferentes formas de discriminação e desigualdade, sejam elas através da raça e etnia ou qualquer outro comportamento discriminatório (fig. 1).

Figura 1
Exemplo de publicação que assinala data comemorativa, de março de 2022
(retirado da página de Facebook da GNR)



As forças de segurança levam a cabo ações de combate à discriminação racial e promovem a sua imagem, através da comunicação da intervenção efetuada junto de minorias étnico-raciais, com conteúdos acessíveis e diretos sobre a sua finalidade e uma descrição que valoriza e difunde comportamentos policiais exemplares (fig. 2).

A estratégia de comunicação das forças de segurança conta também com a promoção da visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais, através de testemunhos no âmbito das áreas de atuação das forças de segurança (fig. 3).

Figura 2
 Exemplo de publicação de intervenções dos elementos policiais
 junto de minorias étnico-raciais, de janeiro de 2022
 (retirado da página de Facebook da PSP)



Figura 3
 Exemplo de publicação de promoção da visibilidade de elementos policiais pertencentes
 a minorias étnico-raciais, de março de 2021
 (retirado da página de Facebook da PSP)



No contexto do recrutamento para as forças de segurança, verifica-se o reforço de ações que promovem a adesão de uma maior diversidade de candidatos em termos de origem étnico-racial (fig. 4). Da análise temporal das publicações desta natureza, verifica-se uma maior frequência no mês que antecede a abertura de concurso de admissão para as forças de segurança, observando-se uma clara associação das publicações nas redes sociais ao processo de recrutamento.

Figura 4
Exemplo de publicação de promoção da diversidade étnico-racial
de candidatos a recrutamento, de março de 2021
(retirado da página de Facebook da PSP)



Através das imagens e respetivas descrições, as publicações reforçam a consciencialização para as diferentes formas de discriminação e desigualdade, sejam elas através da raça e etnia ou qualquer outro comportamento discriminatório. As forças de segurança promovem ainda a sua imagem, através da comunicação da intervenção efetuada junto de minorias étnico-raciais, com conteúdos acessíveis e diretos sobre a sua finalidade e uma descrição que valoriza e difunde comportamentos policiais exemplares.

A estratégia de comunicação das forças de segurança conta também com a promoção da visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais, através de

testemunhos e do reforço de ações que promovem a adesão de uma maior diversidade de candidatos.

Considerando que, na abordagem qualitativa, os estudos são realizados com pequenas amostras (Bogdan e Biklen, 1994), a partir da caracterização dos sujeitos entrevistados (neste caso, n=3), é possível notar semelhanças e diferenças entre os perfis profissionais. Acerca das características gerais, dois sujeitos são do sexo masculino e um sujeito do sexo feminino, todos situados na faixa etária dos 35 aos 40 anos.

O guião da entrevista foi realizado com base nos objetivos desta investigação com o propósito de alcançar os resultados. O guião é composto por quinze perguntas abertas e foi concebido com a finalidade de analisar três secções em estudo: percepção do racismo na segurança, comunicações interna e externa organizacional utilizadas pelas forças de segurança e formuladas de acordo com a revisão de literatura realizada, conforme o quadro de referências:

Quadro 1
Quadro de referências para entrevista

Categoria de análise	Enquadramento teórico	Questão da entrevista
Percepção do racismo na segurança	<p>Discutindo a atuação das forças de segurança portuguesas convém ter em conta as repetidas conclusões dos relatórios do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), que apontam a má conduta policial em Portugal como “não sendo rara”, e o último relatório refere ainda que a violência não pode ser considerada um problema de agentes isolados, dado que é uma prática generalizada no seio da instituição (Council of Europe [COE], 2018; COE, 2020).</p>	<p>Q1 – A violência é uma conduta generalizada no seio do serviço policial?</p>
	<p>Estes atos de violência, afirma o CPT – mas também outros organismos como a European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) e a European Network Against Racism (ENAR) –, recaem sobretudo sobre pessoas imigrantes e/ou racializadas, em particular afrodescendentes e ciganas (COE, 2018; COE, 2020, ECRI, 2018; ENAR, 2019).</p>	<p>Q2 – Os atos de violência recaem sobretudo sobre pessoas imigrantes e/ou racializadas, em particular afrodescendentes e ciganas?</p>
	<p>A Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância alerta, entre outras situações, para o uso excessivo da força, particularmente sobre pessoas das comunidades afrodescendentes, alegando situações de maus-tratos por parte das autoridades, adiantando que as pessoas destas comunidades tinham mais probabilidade de serem afetadas por este tratamento.</p>	

<p>Percepção do racismo na segurança</p>	<p>Os relatos dos elementos policiais sugerem que as suas vidas profissionais foram fortemente moldadas pelo conceito, o autor revela que as organizações policiais foram permeadas por uma sensibilidade face ao uso da linguagem racista no serviço policial e a intolerância ao racismo explícito dentro do serviço policial, revelando-se o inquérito um importante catalisador para provocar mudanças no contexto organizacional (Souhami, 2014).</p> <p>Atualmente, encontramos territórios de despromoção social e étnica, com presença policial musculada e uma militarização dos subúrbios. Os autores observam que embora o racismo institucional não revele intencionalidade, a orientação dos elementos policiais e a legitimação de estereótipos, ao invés de direcionamentos diferenciados para as atividades policiais, resultam numa discriminação sistémica (Jobard e Slaouti, 2020).</p>	<p>Q3 – Considera que os elementos policiais evitam o uso de linguagem racista no serviço policial?</p> <p>Q4 – Considera que os elementos policiais têm intolerância face ao racismo dentro do serviço policial?</p> <p>Q5 – Considera que existe uma presença policial mais musculada e diferenciadora em razão da raça ou etnia?</p>
<p>Comunicação interna</p>	<p>A comunicação descendente parte dos superiores hierárquicos para os subordinados, como uma comunicação do tipo informativo apresentada através de relatórios administrativos, relatórios de desempenho, manuais de procedimentos, circulares, etc., no intuito de orientar os subordinados, de modo a criar possibilidades para os mesmos reconhecerem e interiorizarem os objetivos organizacionais (Neto, 2016).</p> <p>A comunicação interna das organizações é fundamental para a sobrevivência de uma cultura organizacional forte, produtiva e emancipadora. Esta encontra-se centrada sobretudo nos colaboradores e o seu objetivo básico é envolver e motivar os colaboradores de uma organização específica principalmente em momentos de crise, outro objetivo é harmonizar as ações da organização para que os colaboradores conheçam bem a organização e se identifiquem com a missão e os valores dessa mesma organização, o que irá contribuir para um sentimento de maior coletivismo (Gonçalves e Filho, 2015).</p> <p>As organizações têm dificuldade em proteger-se das publicações pessoais dos elementos policiais, pelo que o Ministério do Interior francês emitiu um guia para a gestão das redes sociais pessoais pelos elementos policiais, aconselhando, por exemplo, a não colocar dados identificativos dos seus familiares ou fotografias de família. Complementarmente, o documento enfatiza a intolerância a observações racistas, antissemitas, incitação ao ódio, pornografia infantil, informando que são criminalmente puníveis (Bonnet, 2015).</p>	<p>Q6 – Considera que existe uma comunicação dos superiores hierárquicos para os subordinados para sensibilizar as questões discriminatórias?</p> <p>Q7 – Considera relevante a formação dos elementos policiais sobre direitos humanos?</p> <p>Q8 – Já teve dúvidas sobre qual a melhor forma de comunicar em situações de conflito/discriminação?</p> <p>Q9 – As instituições têm dificuldade em proteger-se das publicações dos elementos policiais nas redes sociais sobre temas sensíveis?</p> <p>Q10 – Considera que as forças policiais são “atacadas” indevidamente nos media?</p>

Comunicação interna	Por outro lado, a comunicação ascendente acontece dos subordinados para as chefias, também do tipo informativo, e tem como propósito auxiliar as chefias em algumas tomadas de decisão, nomeadamente relativa a recursos humanos, na medida em que poderá fornecer feedback de questões pertinentes dos trabalhadores (Neto, 2016).	Q11 – Observou mudanças na comunicação da organização sobre discriminação racial?
Comunicação externa	<p>Para a autora, a Comunicação Externa engloba todas as ações ou posições tomadas que têm o intuito de incrementar, manter ou melhorar a imagem, a credibilidade, o prestígio, a reputação de modo a alcançar uma opinião pública favorável e o bom nome no meio em que se desenvolve a atividade junto aos <i>stakeholders</i> (Almansa, 2010).</p> <p>Entre 1997 e 2008, a discussão direciona-se para a relação entre raça, criminalidade, juventude e território, as autoras destacam uma aposta ministerial no policiamento de proximidade enquanto promotor da inclusão social e da prevenção da criminalidade juvenil (Maeso, Alves e Araújo, 2021).</p> <p>A congruência entre a comunicação interna e externa é fundamental para adquirir uma comunicação eficaz, ou seja, os colaboradores devem estar informados sobre os fatores que acontecem no meio externo e interno e esta deverá ser vista como uma estratégia de investimento (Dionísio <i>et al.</i>, 2004).</p>	<p>Q12 – A imagem de uma força policial próxima da população, promove uma imagem não racista?</p> <p>Q13 – Considera eficazes as ações de sensibilização realizadas no combate às manifestações discriminatórias no âmbito do policiamento de proximidade?</p> <p>Q14 – O policiamento de proximidade é promotor da inclusão social e da prevenção criminal?</p> <p>Q15 – Considera relevantes as publicações das forças de segurança nas redes sociais para o combate às manifestações discriminatórias?</p>

Os entrevistados apresentam a perspetiva institucional, no âmbito dos Direitos Humanos, da Comunicação e Relações Públicas e do Policiamento Comunitário, observando-se uma complementaridade entre as respostas dos entrevistados, permitindo uma integração das diferentes áreas nas questões apresentadas.

Da relação entre a distribuição mensal de artigos noticiosos e de publicações nas redes sociais, observa-se que o aumento da frequência de artigos noticiosos nos meses de novembro e dezembro (48%) não influi na frequência mensal de publicações nas redes sociais. Deste modo, verifica-se que a gestão da comunicação estratégica nas forças de segurança não é reativa face ao aumento de artigos noticiosos, não se verificando um aumento de publicações nas redes sociais nestes meses.

A gestão da comunicação estratégica das forças de segurança, através das publicações nas suas redes sociais encontra-se evidentemente associada às medidas institucionalmente adotadas e divulgadas nos artigos noticiosos. As publicações nas redes sociais apresentam-se regulares na sua frequência mensal e diversificadas na sua tipologia, que está intimamente relacionada com as áreas de intervenção do Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança.

No que respeita à gestão da comunicação estratégica das forças de segurança constata-se uma permanente prioridade de publicações nas redes sociais de imagens e vídeos onde constem elementos pertencentes a minorias com base na sua origem étnico-racial (Q15), através de uma regular distribuição mensal de publicações, com maior evidência no mês de março (24%), por se assinalarem as datas comemorativas referentes à temática, e na tipologia de publicações que representam a promoção da visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais (52%).

O *clipping* de artigos noticiosos apresenta uma representatividade de artigos sobre incidentes de discriminação racial nas forças de segurança, materializados em atos discriminatórios dos elementos das forças de segurança. Consequentemente, observa-se nos artigos noticiosos as medidas institucionalmente adotadas de combate ao racismo e à discriminação nas forças de segurança.

Face aos artigos noticiosos sobre incidentes de discriminação racial nas forças de segurança, é reconhecido o escrutínio pela comunicação social exigindo uma atuação irrepreensível dos elementos das forças de segurança (Q9). Em consequência, destaca-se o investimento na formação e qualificação dos elementos policiais para os conteúdos relacionados com a igualdade e não discriminação (Q7). Como corolário, surge a tipologia de publicações diretamente associadas ao recrutamento para as forças de segurança com vista à promoção de uma maior diversidade de candidatos (18%).

Na estratégia de comunicação das forças de segurança verifica-se a promoção de uma imagem próxima da população, através da realização de ações de sensibilização em meio escolar e de campanhas inclusivas (Q12), acompanhada pela tipologia de publicações nas redes sociais que assinalam datas comemorativas (14%) através de ações de sensibilização direcionadas para a comunidade escolar.

Simultaneamente, através do policiamento de proximidade com maior ligação entre as forças de segurança e o cidadão, fomentando a inclusão social (Q14), reproduzido na tipologia de publicações de intervenções dos elementos policiais junto de minorias étnicas (16%), que refletem a divulgação das ações de policiamento orientadas para a consciencialização das diferentes formas de discriminação e desigualdade.

Conclusões

A comunicação interna das organizações é fundamental para a sobrevivência de uma cultura organizacional forte, produtiva e emancipadora. Esta encontra-se centrada sobretudo nos colaboradores e o seu objetivo básico é envolver e motivar os colaboradores de uma organização específica, principalmente em momentos de crise.

Através da entrevista (Q6 a Q11), observa-se o relevo para a comunicação interna das organizações, em que as forças de segurança divulgam normativos internos para boas práticas no relacionamento dos elementos e de gestão das páginas das redes sociais e

procuram impulsionar os canais de comunicação interna, implementando uma Comissão para a Igualdade de Género e Não Discriminação e nomeando uma Oficial de Direitos Humanos, iniciativas que têm contribuído para medidas mais ajustadas, tendo por base lições aprendidas.

A discriminação racial na intervenção policial depende sempre de provar a intenção individual. A Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação destaca no seu relatório que a segurança é das áreas em que referir a existência de ações ou atos que têm pressupostos de racismo, xenofobia e discriminação étnico-racial é sensível do ponto de vista institucional e social (Assembleia da República, 2019).

Na recolha de artigos noticiosos, verifica-se uma distribuição equitativa de artigos. Por um lado sobre os incidentes de discriminação racial no seio das forças de segurança, que apontam episódios de brutalidade policial e de uso excessivo da força, e por outro lado de artigos sobre a política institucional de igualdade e contra a discriminação racial das forças de segurança, que apontam a luta contra as desigualdades como um desafio estratégico.

Os elementos policiais são particularmente suscetíveis de serem acusados de racismo, uma vez que as tarefas policiais envolvem necessariamente o uso de violência coerciva, que tem uma vertente discricionária, implicando de modo desproporcional interações com pessoas de minorias étnicas. Nas redes sociais, as organizações policiais controlam a sua comunicação e apresentam-se como uma organização amiga ao serviço do cidadão, procurando dar a imagem de uma força policial próxima da população e especialmente das minorias étnicas.

No caso português, o estudo empírico, permitiu observar que as publicações das forças de segurança nas redes sociais reforçam a consciencialização para as diferentes formas de discriminação e desigualdade, sejam elas através da raça e etnia ou qualquer outro comportamento discriminatório. As forças de segurança promovem ainda a sua imagem, através da comunicação da intervenção efetuada junto de minorias étnico-raciais, com conteúdos acessíveis e diretos sobre a sua finalidade e uma descrição que valoriza e difunde comportamentos policiais exemplares.

A estratégia de comunicação das forças de segurança conta também com a promoção da visibilidade de elementos policiais pertencentes a minorias étnico-raciais, através de testemunhos e do reforço de ações que promovem a adesão de uma maior diversidade de candidatos.

A comunicação pode ser utilizada para a criação de valor e para a interação da organização, e quando refletida estrategicamente orienta-se para o cumprimento da missão e dos objetivos organizacionais.

As forças de segurança desenvolveram ações específicas de formação e sensibilização dos elementos policiais, através da definição de um referencial de formação nestas temáticas em todos os cursos de formação e especialização, com formação contínua e com uma postura institucional de intolerância a todos os atos racistas, xenófobos ou que atentem contra a dignidade humana. A formação e a qualificação dos militares da GNR é pautada pela qualidade do serviço prestado aos cidadãos, tendo sempre presente a defesa da não discriminação e da proteção dos direitos humanos.

Os programas de policiamento comunitário ou de proximidade constituem-se como um projeto de conhecimento que reorganiza a legitimidade das forças de segurança, no cenário do direito dos cidadãos à segurança, legitimando a presença policial na vida quotidiana e reconstruindo uma imagem positiva da polícia.

Na estratégia de comunicação das forças de segurança verifica-se a promoção de uma imagem próxima da população, através da realização de ações de sensibilização em meio escolar e de campanhas inclusivas, acompanhadas das publicações nas redes sociais que divulgam as ações de policiamento orientadas para a consciencialização das diferentes formas de discriminação e desigualdade.

A comunicação da organização sobre a igualdade e contra a discriminação racial sofreu mudanças, observa-se uma maior consciencialização, intolerância e responsabilização das forças de segurança relativamente a condutas discriminatórias dos elementos policiais, incentivando o reporte de situações que indiciem as práticas discriminatórias.

No Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança observa-se a tendência da comunicação estratégica no ambiente digital, na difusão da cultura organizacional, da imagem e da identidade organizacional através da gestão das redes sociais que reforçam nas suas publicações a consciencialização para as diferentes formas de discriminação e desigualdade, sejam elas através da raça e etnia ou qualquer outro comportamento discriminatório.

Conclui-se que as estratégias de comunicação desenvolvidas pelas forças de segurança na difusão da cultura organizacional, da imagem e da identidade organizacional contribuem para prossecução dos objetivos organizacionais sobre a igualdade e contra a discriminação racial.

Bibliografia

- Alexandre, V. (1999). O império e a ideia de raça (séculos XIX e XX). *Vala Novos Racismos: Perspetivas comparativas*. Oeiras: Celta, 133-144.
- Almansa, A. (2010). *Assessoria de comunicação*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora.
- Almeida, V. (2003). *A comunicação interna na empresa*. Lisboa. Áreas Editora.
- Alves, A., Roldão, C., e Varela, P. (2021). *E por cá, qual o debate sobre o movimento "Defund the Police"?* Disponível em: <https://afrolink.pt/e-por-ca-qual-o-debate-sobre-o-movimento-defund-the-police/>
- Araújo, D., Quevedo, D. e Simanski, E. (2012). Comunicação interna: relação entre empresa e colaboradores, um estudo de caso. *BBR – Brazilian Business Review*, Volume 9, páginas 47-64.
- Assembleia da República (1992). Reunião Plenária de 20 de outubro. *Diário da República* n.º 3 – I Série. Assembleia da República. Lisboa.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (L.A. Reto e A. Pinheiro, Trad.). Lisboa: Edições 70.
- Billig, M. (1996). Nationalism as an internacional ideology: imagining the Nation, others and the world of nations. In *Chaging european identities. Social psychological analysis of social change*. Oxford: Butter Worth-Heinemann, 181-194.

- Bogdan, R. C., e Biklen, S.P. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bonnet, F. (2015). Police, réseaux sociaux, racisme. *POLI. Politiques de l'image*, n.º 10.
- Braga, L. (2001). *Constituição do campo da comunicação*. Campoda Comunicação. João Pessoa.
- Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana – Contradições e Ambiguidades* (1.ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Brandão, N. e Portugal, M. (2015). *A comunicação interna e o intraempreendedorismo*. Relações Públicas e Comunicação Organizacional, Volume 5, páginas 149-175.
- Cabecinhas, R. (2008). *Racismo e Xenofobia. A atualidade de uma velha questão*. Comunicação e Cidadania. ISSN 1886-8975.
- Caetano, M. (1963). *Manual de Direito Administrativo* (6ª ed.). Lisboa, Coimbra Editora.
- Câmara, P., Guerra, P. e Rodrigues, J. (2007). *Novo Humanator*. Lisboa. Dom Quixote.
- Camargos, M. e Dias, A. (2003). Estratégia, Administração Estratégica e Estratégia Corporativa: Uma síntese Teórica. *Caderno de pesquisas em Administração*, vol.10, n.º 1, pp. 27-39.
- Carrillo, M. (2014). Comunicação estratégica no ambiente comunicativo das organizações atuais. *Revista Comunicação e Sociedade*, Volume 26.
- Cheney, G., Grant, S. e Hedges, J. (2013). Interpretativismo, Comunicação e Organização: considerações relativas com respeito a reflexividade, cultura e identidade. In M. Marchiori (ed.), *Perspectivas Metateóricas da Cultura e da Comunicação*. São Caetano do Sul: Difusão Editora.
- Chiavenato, I. (1998). *Recursos Humanos*. Edição compacta. São Paulo. Atlas.
- Clarke, S. (2017). *Social theory, psychoanalysis and racism*. New York. Macmillan International Higher Education.
- Cole, M. (2016). *Racism. A Critical Analysis*. London: Pluto Press.
- Comissão Europeia (2001). Eurobarometer Report 54. Public Opinion in the European Union. disponível em <https://europa.eu/eurobarometer>.
- Comissão Europeia (2021). Standard Eurobarometer 94. Public Opinion in the European Union. Disponível em <https://europa.eu/eurobarometer>.
- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (2018). *Relatório anual 2020 – Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade ascendência e território de origem*. Lisboa.
- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (2019). *Relatório anual 2020 – Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade ascendência e território de origem*. Lisboa.
- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (2020). *Relatório anual 2020 – Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade ascendência e território de origem*. Lisboa.
- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (2021). *Relatório anual 2021 – Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade ascendência e território de origem*. Lisboa.
- Coombs, W. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3): pp. 163-176.
- Coombs, W. (2010). Parameters for crisis communication. In W. Coombs e S. Holladay (eds.), *The handbook of crisis communication*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. pp. 17-53.
- Cordner, G. (2014). Community Policing. Em M. Reisig e R. Kane (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (pp. 148-171). Oxford University Press.

- Corrêa, E. (2005). Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. *Revista Organicom*, 2(3), pp. 95-111.
- Cosme, João (2006), *História da Polícia de Segurança Pública – Das Origens às Atualidade*, 1.ª ed. Lisboa, Sílabo.
- Council of Europe (2018). *Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Disponível em: <https://rm.coe.int/168078e1c8>
- Council of Europe (2020). *Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680a05953>
- Cunha, L. (1994). *A imagem do Negro na banda desenhada do Estado Novo*. Relatório de aula teórico-prática. Braga: Universidade do Minho.
- Cunha, M. (2000). A natureza da “raça”. *Sociedade e cultura* 2. Cadernos do Noroeste, 13, 191-203.
- Cunha, M. e Rego, A. (2005). *Líderar*. Lisboa: D. Quixote.
- Cunha, M., Rego, A., Cunha, R. e Cabral-Cardoso, C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa. RH Editora.
- Deal, T. e Kennedy, A. (1982). *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Reading. Addison Wesley Publishing Company.
- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. *Diário da República*, n.º 63/1995, Série I-A – Código Penal.
- Dionísio, P, Lendrevie, J, Denis, L. e Rodrigues, J. (2004). *Mercator-Teoria e Prática do Marketing*. Lisboa. Dom Quixote.
- Djik, T. (1987). *Communicating Racism: Ethnic prejudice in thought and talk*. Londres: Sage Publications.
- Durão, S. (2008). *Patrulha e Proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa*. Edições Almedina.
- ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, (2018). *Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo)*. Disponível em: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db>.
- Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, New York, New York, vol. 14, no. 4.
- Elias, N. (1991). *The symbol theory*, London: Sage.
- ENAR – European Network Against Racism (2019). *Racist crime & institutional racism in Europe: ENAR shadow report 2014-2018*. Disponível em: https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadow-report2018_final.pdf
- Fejzula, S. (2019). The Anti-Roma Europe: Modern ways of disciplining the Roma body in urban spaces, *Revista Direito e Práxis*, Repensar a legislação e as políticas públicas desde o antirracismo em contextos europeus e latino-americanos, 10, 3, 2097-2116.
- Fischer, T. (1993). A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista da Administração Pública*. Volume 27, páginas 11-20.
- Flauzina, A. (2017). *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*, 2.ª ed. Brasília: Brado Negro.
- Fonseca, R. (2013). *Os sentimentos de (in) segurança da comunidade face ao carácter proactivo da polícia*. Dissertação para obtenção do Curso de Criminologia, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa, Lisboa.

- Forza, C. (2002). Survey research in operations management: a process-based perspective. *International Journal of Operations & Production Management*, 22(2), pp. 152-194.
- Fuentes, G. (2011). La estrecha relación entre Comunicación Interna y Recursos Humanos. *Imagen y Comunicación*, pp. 18-24.
- Gil, A. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Editora Atlas.
- Gonçalves, G. (2011). Narrativas de defesa e culpa no discurso organizacional. In A. J. Palacios e J. P. Serra (Ed.), *Pragmática: Comunicação Publicitária e Marketing* (pp. 85-100). Covilhã: Livros LabCom.
- Gonçalves, G. e Filho, F. (2015). *Novos Media e Novos Públicos*, Vol. III. Livros LabCom.
- Gregory, A., e Fawkes, J. (2019). A global capability framework: Reframing public relations for a changing world. *Public Relations Review*, vol. 45, No. 3, 101781.
- Guillaumin, C. (1992). *Sexe, Race et Pratique du Pouvoir: L'idée de Nature*. Paris: Côte-femmes.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D. Ruler, B., Vercic, D. e Spiramesh, K. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*. Volume I.
- Heide, M., Platen, S., Simonsson, C. e Falkheimer, J. (2018). Expanding the Scope of Strategic Communication: Towards a Holistic Understanding of Organizational Complexity. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), pp. 452-468.
- Henriques, J. (2018). PS quer que Parlamento faça diagnóstico sobre racismo em Portugal. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2018/09/24/sociedade/noticia/ps-quer-que-parlamento-faca-diagnostico-sobre-racismo-em-portugal-1845050>
- Holdaway, S. (2002). Police race relations in England and Wales: Theory, Policy and practice. *Police & Society*, 2003, no. 7, pp. 49-75.
- Holroyd, J. (2015). *Implicit racial bias and the anatomy of institutional racism*. Centre for crime and Justice Studies.
- Inspecção-Geral da Administração Interna (2021). *Plano de prevenção de manifestações de discriminação nas forças e serviços de segurança (PPMDFSS)*. Lisboa.
- Jeness, D. (1992). *Origins of the myth of race*. In E. Cashmore.
- Jobard, F. e Slaouti, O. (2020). Police, justice, Etat: discriminations raciales. *Racismes de France, La Découverte*, pp. 41-58.
- Jones, J. (1972). *Prejudice and racism*. New York: McGraw-Hill.
- Kreps, G. (1990). *Organizational Communication – Theory and Practice*. New York. Longman.
- Kunsch, M. (2003). *Planejamento de relações públicas na comunicação interna*. São Paulo. Summus.
- Kunsch, M. (2006). Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas. In M. Marchiori (eds.), *Faces da cultura e da comunicação organizacional* (pp. 167-190). São Caetano do Sul: Difusão Editora.
- Kunsch, M. (2014). Comunicação Organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual comunicação nas organizações: dos fluxos lineares às dimensões humana e estratégica. *MATRIZES*, vol. 8, no. 2, pp. 35-61.
- Kunsch, M. (2016). A comunicação nas organizações: dos fluxos lineares às dimensões humana e estratégica. In M. Kunsch (eds.), *Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados*. São Paulo: Summus editorial.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. *Diário da República*, n.º 168/2007, Série I. Assembleia da República – Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública.

- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro. *Diário da República*, n.º 213/2007, Série I. Assembleia da República – Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana.
- Lei n.º 7/82, de 29 de abril. *Diário da República*, n.º 99/1982, Série I. Assembleia da República – Adesão a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.
- Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto. *Diário da República*, n.º 162/2017, Série I. Assembleia da República – Regime Jurídico da Prevenção, da Proibição e do Combate à Discriminação, em Razão da Origem Racial e Étnica, Cor, Nacionalidade, Ascendência e Território de Origem.
- Lisboa, M. e Dias, A. (2008). *Organizações e Meio Envoltente: o caso do Policiamento de Proximidade*. VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa.
- Machado, F. (2000). Os novos nomes do racismo: Especificação ou inflação conceptual? *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, pp. 9-44.
- MacPherson, W. (1999). *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, London: HMSO.
- Maeso, S. (2021). Brutalidade policial e racismo em Portugal: as respostas do direito penal e contraordenacional. In Maeso, S. (org.), *O estado do racismo em Portugal* (Capítulo 3). Lisboa: Tinta-da-China.
- Maeso, S., Alves, A. e Araújo, D. (2021). Racismo e políticas de segurança interna em Portugal: policiamento e controlo da juventude negra e Roma/cigana. In Maeso, S. (org.), *O estado do racismo em Portugal* (Capítulo 3). Lisboa: Tinta-da-China.
- Malhotra, N., Birks, D., e Wills, P. (2012). *Marketing research: An applied approach* (4th edition). Harlow, England: Prentice Hall
- Marion, N. e Twebe, J. (2020). Show me, don't tell me: a picturesque view of perceptions of police. *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 21(1), pp. 1-21.
- Martins, G. A. e Lintz, A. (2000). *Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso*. São Paulo: Atlas.
- Martins, H. (2019). Psicologia, colonialismo e ideias raciais: uma breve análise. *Revista Psicologia Política*, 19(44), pp. 50-64.
- Mattar, F. N. (2005). *Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Editora Atlas.
- Miles, R. (1995). *Racism*. Nova Iorque: Routledge.
- Miller, K. (2008). Organizational Communication. In W. Donsbach (eds.), *The International Encyclopedia of Communication*. John Wiley & Sons.
- Miller, K. (2015). *Organizational Communication: Approaches and Processes* (7.ª ed.). Stamford: Cengage Learning.
- Miranda, J. (2001). *A identidade nacional. Do mito ao sentido estratégico*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Universidade Aberta.
- Mumby, D. (2013). Cultura, organização e poder. In M. Marchiori (eds.), *Perspetivas Metateóricas da Cultura e Comunicação*. São Caetano do Sul – SP: Difusão Editora.
- Neto, C. (2016). *A comunicação interna e o comprometimento organizacional: O caso da autoridade para as condições de trabalho*. Faculdade de Economia e Gestão da Universidade do Porto, Porto.
- Oliveira, I. (2019). Prefácio. *Tendências em Comunicação Organizacional: temas emergentes no contexto das organizações*. Santa Maria: FACOS-UFSM.
- Oliver, W. (2001). Cultural racism and structural violence: Implications for African Americans. *Journal of human Behavior in the Social Environment*, 4(2-3), pp. 1-26.

- Orduña, O. (2004). “A comunicação em momentos de crises”. *BOCC*. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- Pereira, M. (1990). Política de Segurança Interna. *Nação e Defesa*, n.º 54, pp. 11-31.
- Peters, T. e Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Pettigrew, T. e Meertens, R. (1995). Subtle and blatant prejudice in Western Europe. *European Journal of Social Psychology*, pp. 57-75.
- Quivy, Raymond e Campenhoudt, L. V. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ramos, A. Pereira, C. e Vala, J. (2019). The impact of biological and cultural racisms on attitudes towards immigrants and immigration public policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Rego et al. (2007). *Comunicação pessoal e organizacional: teoria e prática*. Lisboa. Sílabo.
- Reis, C. (2004). Comunicação e Mudança Organizacional. *Uma interlocução instrumental e constitutiva*. Vol. 1, pp. 39-51.
- Ribeiro, J. (2008). *Comportamento organizacional*. Disponível em: <http://tecompreende.anje.pt/system/files/items/344/original/ComportamentoOrgan-v11-final.pdf>.
- Rocha-Trindade, M. (1995). *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Ruão, T. e Kunsch, M. (2014). *A Comunicação organizacional e estratégica*. Nota Introdutória. Comunicação e Sociedade, 26, pp. 7-13.
- Ruão, T., Salgado, P., Freitas, R. e Ribeiro, P. (2014). Comunicação organizacional e Relações Públicas, numa Travessia Conjunta. *Comunicação organizacional e Relações Públicas: horizontes e perspetivas*, 16-39. Relatório de um debate. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.
- Schutz, A. (1967). *The Phenomenology of the Social World*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Sears, D. (1988). Symbolic racism. In Katz and Taylor. *Eliminating racism: Profiles in controversy*. New York: Plenum Press, pp. 53-84.
- Silva, N. (2010). *Cidadania e Segurança: Uma análise prospetiva*. Lisboa: I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, CCL.
- Silva, S., Ruão, T. e Gonçalves, G. (2016). O desafio da comunicação estratégica nas instituições de ensino superior: estudo do papel da comunicação na promoção da sua missão social. *Revista Comunicando*, vol. 5, 1, pp. 219-238.
- Silva, S., Ruão, T. e Gonçalves, G. (2020). O estado de arte da Comunicação Organizacional: as tendências do século XXI. *Observatório*, 14(4), pp. 98-118.
- Souhami, A. (2014). Institutional Racism and Police Reform: An Empirical Critique, *Policing and Society*, vol. 24, no. 1, pp. 1-21.
- Sousa, M. e Baptista, C. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios – segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor.
- Subcomissão para a igualdade e não discriminação. (2019). *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*. Palácio de São Bento, Lisboa. Assembleia da República.
- Sumner, W. (1940). *Folkways: A study of the social importance of usages, manners, customs mores, and morals*. Nova Iorque: Ginn and Company.
- Taguieff, P. (1991). Les métamorphoses idéologiques du racisme et la crise de l'antiracisme, in *Face au racisme. Tome II. Analyses, Hypothèses, Perspectives*, Paris, Éditions la Découvert.
- Taguieff, P. (1997). *Le racisme. Un exposé pour comprendre. Un essai pour réfléchir*. Paris: Flammarion.

- Taylor, J. R., Flanagin, A. J., Cheney, G. e Seibold, D. R. (2001). Organizational Communication Research: Key Moments, Central Concerns, and Future Challenges. *Annals of the International Communication Association*, 1(24), pp. 99-137.
- Tompkins, P. K. e Wanca-Thibault, M. (2001). Organizational Communication: Prelude and Prospects. In F. M. Jablin e L. L. Putnam (eds.), *The new handbook of Organizational Communication, Advances in Theory, Research, and Methods* (pp. xvii-xxxi). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vala, J. (2021). *Racismo, Hoje: Portugal em Contexto Europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Vala, J., Brito, R. e Lopes, D. (2015). *Expressões dos racismos em Portugal*. Lisboa: ICS.
- Valente, M. (2017). *Teoria Geral do Direito Policial* (5. ed.). Coimbra: Almedina.
- Valentini, C. e Kruckeberg, D. (2012). New Media Versus Social Media. A Conceptualization of Their Meanings, Uses, and Implications for Public Relations. In S. Duhé, *New media and public relations* (pp. 267-276). New York: Peter Lang Publishing.
- Vilar, E. (2006) *Imagem da Organização*. Químera.
- Vitale, A. (2018). *The End of Policing*. Verso.
- Weber, M. (2003). *A política como vocação*. Editora Universidade de Brasília.
- Wieviorka, M. (1991). *L' Espace du racisme*, Paris, Seuil.
- Wu, Y., Sun, I., e Triplett, R. (2009). Race, class, neighborhood context: Which matters more in measuring satisfaction with police? *Justice Quarterly*, 26(1), pp. 125-156.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. (5. ed.). Califórnia: Sage Publications.

O Paradoxo Existente entre as Práticas Discursivas e Normativas da UE e a sua Aplicação: o Estudo de Caso da Política de Migração e Asilo

Diogo Almeida
Regina Machado

Alunos de Licenciatura em Relações Internacionais, Especialização em Diplomacia e Estudos de Área, Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Introdução

O seguinte trabalho tem como objetivo demonstrar o paradoxo existente entre as práticas normativas e discursivas da União Europeia (UE) em matéria de migrações, e a materialização antagónica da execução dessas mesmas práticas. A solidificação da União Europeia como ator promotor dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais no cenário regional e global é fruto da consolidação de uma série de dinâmicas e processos sociais, históricos e discursivos. Consolidação esta que permite a transferência da noção da União Europeia como ator promotor dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais para o campo das migrações. No entanto, existe uma substancial dissonância entre as expressões normativas e discursivas da União Europeia, e a atuação dos Estados-Membros e respetivas agências competentes da UE no tratamento dado aos migrantes que procuram atingir uma Europa cada vez mais percecionada como uma “fortaleza”.

O interesse neste tema surge da crescente importância atribuída na política europeia aos fluxos migratórios e na tentativa de responder à seguinte questão: Como é que a solidificação da União Europeia como ator promotor dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais no cenário regional e global, se materializa num constante abuso desses mesmos direitos em matéria de migrações?

Para responder à questão de investigação, recorreremos à análise de inúmeras fontes primárias, secundárias e terciárias. De seguida, a informação recolhida foi interpretada através de uma metodologia pós-positivista, crítica e qualitativa, interligando a mesma com os estudos de caso selecionados. A investigação científica termina com o ressuscitar da biopolítica de Foucault como característica inerente da modernidade, aplicando a mesma ao paradoxo em análise.

Discurso, Normas e Antagonismos – o Paradoxo Prático-Legal da UE

Iremos localizar e identificar os vários momentos normativos e discursivos onde a União Europeia, as suas instituições, agências e representantes, claramente estipulam que a atuação da UE – nomeadamente em matéria de migrações – terá de ser pautada quer pelo respeito dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais dos indivíduos, como pelo respeito dos princípios pelos quais a UE se rege. De seguida, iremos expor o paradoxo existente entre as práticas normativas e discursivas da União Europeia em matéria de migrações, com uma série de exemplos reais que nos permitem factualmente considerar a existência desse mesmo antagonismo entre o discurso, as normas e a prática real.

O primeiro nível de análise sobre o qual se debruça a nossa investigação faz referência ao patamar dos tratados que servem como fundamento legal da União Europeia. O Tratado da União Europeia estabelece no seu segundo artigo quais são os valores comuns entre a União e os seus Estados-Membros. Valores esses que caracterizam a forma como a UE – enquanto um agregado de entidades estatais e enquanto uma entidade política em si – existe e atua no cenário regional e global. Tendo em conta que “A União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias” (*Tratado Da União Europeia*, 1993), deveremos, então, considerar que a atuação da União Europeia – como por exemplo no patamar das migrações – é intrinsecamente indissociável dos seus valores.

O mesmo axioma lógico também deve ser aplicado quando consideramos as disposições consagradas no sexto artigo do Tratado da União Europeia (TUE). O terceiro ponto do mesmo artigo estipula que “Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros” (União Europeia, 1993). Para além da ação da União Europeia ser inseparável dos valores descritos no segundo artigo do TUE, a mesma é igualmente sujeita a reger-se pelos princípios estabelecidos na convenção invocada no terceiro ponto do sexto artigo do TUE.

A ação da União Europeia é inseparável do texto do Tratado da União Europeia, na mesma medida em que está igualmente sujeita aos princípios estabelecidos no Tratado de Funcionamento da União Europeia. A “Política de imigração” da União Europeia, que tem como base jurídica os artigos 79 e 80 do segundo capítulo do quinto título – o espaço de liberdade, segurança e justiça – do Tratado de Funcionamento da União Europeia, atribui à União Europeia a tarefa de “prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais” (Parlamento Europeu, 2022). É de enorme importância salientar a importância atribuída à preocupação pelos direitos fundamentais dos migrantes como pedra de toque da política

da UE em matéria de migrações, pois será esta preocupação da UE que, no seguimento desta investigação, se revelará como um paradoxo evidente¹.

Num segundo nível de análise, é igualmente possível identificar noutros tipos de documentos da União Europeia, das suas instituições, agências e representantes, a existência de uma construção discursiva da noção da atuação da UE como indissociável do respeito pelos Direitos Humanos, Direitos Fundamentais e princípios pelos quais a mesma se rege. Tomemos como exemplo a *Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2021, sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração*. No quarto ponto da primeira parte da resolução, é determinado “que em conformidade com os artigos 3.º, n.º 5, e 21.º do TUE e da Carta, a UE e os Estados-Membros, ao aplicarem o Direito da UE, têm de defender os direitos humanos nos acordos e nas suas ações cooperação externos e extraterritoriais nos domínios da migração, fronteiras e asilo” (Jornal Oficial da União Europeia, 2021), assim como deverá ser garantida a dignidade humana do sujeito alvo da ação da União Europeia ou do Estado-Membro em questão. Adicionalmente, na segmentação introdutória da resolução, é igualmente clarificado que os “Estados-Membros têm a obrigação de respeitar o Direito da União, os direitos humanos e o Direito Internacional, bem como o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados” (Jornal Oficial da União Europeia, 2021), contribuindo assim ainda mais para a permanente noção de que a ação da UE e dos seus Estados-Membros nunca poderá ser desconectada de uma série de princípios jurídicos, humanitários e morais que caracterizam a sua atuação.

Direcionando a nossa análise para outro tipo de documento – uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho – é possível continuar a assistir ao mesmo padrão discursivo de associação da ação da União Europeia e dos seus Estados-Membros com o respeito pelos princípios jurídicos, humanitários e morais aos quais os mesmos *de facto* se submetem. As considerações iniciais da *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]*, apontam mais uma vez para esta associação previamente referida, como por exemplo através da invocação da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais – reconhecida pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – como condição *sine qua non* para a aplicação, por parte dos Estados-Membros, do regulamento proposto. Também se verifica a mesma construção discursiva, no terceiro artigo da proposta de regulamento onde é definido que as ações dos sujeitos abrangidos pelas disposições do mesmo artigo terão que atuar sempre no pleno respeito pelos direitos humanos².

Também é possível observar a construção discursiva da ação da União Europeia, das suas instituições, agências e representantes como indissociável do respeito pelos Direitos

1 No início da década anterior, a “Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade”, adotada pela Comissão em 2011 como consequência direta da “Política de imigração” da UE, reforça a noção de importância do respeito pelos direitos dos migrantes como indispensáveis para o cumprimento dos quatro pilares que caracterizam a abordagem em causa.

2 (Conselho da União Europeia, 2023).

Humanos, Direitos Fundamentais e princípios pelos quais a mesma se rege, noutros documentos completamente diferentes daqueles que até aqui abordámos, como por exemplo a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, relativa ao *Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)*. Neste documento, que carece de qualquer tipo de valor vinculativo ou legal, é referido que o *Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)* – e subsequentemente a União Europeia – tem como um dos seus grandes objetivos “assegurar a proteção plena dos direitos fundamentais dos migrantes” (Comissão Europeia, 2021).

Serve também de exemplo indispensável para este trabalho, o regulamento que dá origem e corpo à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)³. O quadragésimo sétimo e quadragésimo nono pontos das considerações iniciais não deixam qualquer tipo de margem para dúvidas, ao referir os documentos europeus e internacionais pelos quais a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira se deverá reger na sua ação diária⁴. No seguimento do mesmo documento, no segundo ponto do trigésimo quinto artigo referente aos códigos de conduta da Agência, é determinado que o código de conduta em causa “descreve procedimentos normalizados comuns para simplificar a organização das operações e intervenções de regresso e garantir o regresso de forma humana e no pleno respeito pelos direitos fundamentais, em particular os princípios da dignidade humana, a proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes” (Jornal Oficial da União Europeia, 2016), reforçando novamente a associação que apresentámos anteriormente.

3 Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) no. 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) no. 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

4 “(47) A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que é constituída pela Agência e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras, deverá exercer as suas atribuições no respeito pleno dos direitos fundamentais, em particular a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta), a Convenção europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o direito internacional aplicável, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados e as obrigações relacionadas com o acesso à proteção internacional, em particular o princípio da não repulsão, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar e a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos. De acordo com o direito da União e com esses instrumentos, a Agência deverá assistir os Estados-Membros na realização de operações de busca e salvamento, de modo a proteger e salvar vidas onde e sempre que necessário”.

“(49) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios consagrados nos artigos 2.º e 6.º do Tratado da União Europeia (TEU) e refletidos na Carta. Em especial, o presente regulamento procura assegurar o pleno respeito pela dignidade humana, pelo direito à vida, pelo direito à liberdade e segurança, pelo direito à proteção dos dados pessoais, pelo direito ao asilo, pelo direito à ação e a um tribunal imparcial, pelos direitos das crianças, pela proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, pela proibição do tráfico de seres humanos, bem como promover a aplicação dos princípios da não discriminação e da não repulsão”.

A tentativa de separação da ação da União Europeia – das suas organizações, agências e entidades, assim como os Estados-Membros que a compõem – do texto dos Tratados, diretivas, regulamentos, decisões, recomendações, pareceres, ou qualquer outro tipo de elemento legislativo que constitui o sistema jurídico da UE, assim como de toda a representação discursiva que a UE realiza de si mesma, seria ingressar num oxímoro completamente desprovido de qualquer fundamento. Devemos considerar que a noção da União Europeia como entidade guiada por um conjunto de valores legais, éticos e morais é normativamente e discursivamente construída através de múltiplos processos em diversos níveis.

Estudos de Caso

Na senda de averiguar a relação entre o discurso e a prática, selecionámos cinco estudos de caso, referentes a Estados-Membros da União Europeia. A Itália e a Grécia, como principais recetores do fluxo migratório do Mar Mediterrâneo, ilustram as operações levadas a cabo em alto mar e os métodos aplicados; a Polónia expõe a disparidade na receção de migrantes ou requerentes de asilo consoante a nacionalidade; a Hungria revela o envolvimento da Frontex e a atuação desta e das demais autoridades competentes em fronteiras terrestres; por fim, a Bulgária demonstra as condições em centros de detenção e as adversidades enfrentadas pelos migrantes e requerentes de asilo. Estes Estados partilham práticas conflituantes com o discurso e posicionamento da União Europeia como ator promotor de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, particularmente práticas de *pushback* e má conduta das forças de segurança competentes, por meio de violência física e psicológica.

Itália

Um relatório publicado pela Human Rights Watch relata um incidente ocorrido em 2018, no centro de detenção de Tripoli, onde se desencadearam agressões entre grupos de detidos armados; este episódio resultou no abandono das forças de segurança do centro de detenção, deixando os migrantes ou requerentes de asilo sem proteção. As alterações prolongaram-se por um mês e os detidos acabaram por ser transferidos para outros centros de detenção, que já se encontravam sobrelotados. Como repercussão, a União Europeia e a ONU cortaram o financiamento ao centro de detenção.

A Comissária do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, Dunja Mijatovic, publicou o relatório da sua visita realizada em junho de 2023 a Itália, alertando para a necessidade de gerir as relações com a Líbia, no que concerne às dinâmicas de cooperação para desviar barcos e retorná-los à Líbia. A Comissária relata que este processo põe em causa a segurança e a integridade física dos migrantes, tendo em conta as violações sistemáticas a direitos humanos relatados na Líbia e recomenda a suspensão desta prática (Dunja Matovic, 2023).

Grécia

Em junho de 2023, a embarcação *Adriana* naufragou. Tinha a bordo cerca de 750 pessoas, das quais apenas 104 sobreviveram. A Guarda Costeira helénica, que estava próxima do navio, afirma ter oferecido ajuda e alega que esta foi recusada pelos passageiros da embarcação. Os passageiros refutam estas alegações e afirmam que a guarda costeira helénica estava a levar a cabo manobras para reboque, o que levou a embarcação a virar e, conseqüentemente, naufragar (Euronews, 2023).

De acordo com o Country Report da Asylum Information Database (AIDA) de 2022, as práticas de *pushback* têm vindo a aumentar na Grécia. O estabelecimento da Turquia como um “safe third country” também é apontada pelo relatório como prejudicial à proteção dos migrantes (AIDA, 2022).

O relatório dos Médicos Sem Fronteiras, referente ao período entre agosto de 2021 e julho de 2023, declara que a organização prestou assistência médica de emergência a 7.904 requerentes de asilo que chegaram a Samos e Lesbos. Os depoimentos agregados no relatório descrevem como as vidas destes indivíduos foram colocadas em perigo, ao serem “empurrados” à força de volta para a Turquia, tanto por mar quanto por terra (Médicos sem Fronteiras, 2023).

Os migrantes que chegam às ilhas do Egeu relatam ter sido sujeitos a práticas violentas como manobras nas quais as autoridades cercavam os seus botes e formavam ondas para os desestabilizar; ataques a botes por indivíduos mascarados; autoridades fronteiriças a rebocarem botes com cordas; relatos de interceções após a chegada às ilhas levadas a cabo por oficiais uniformizados e/ou indivíduos mascarados não identificados; detenções (muitas vezes, não oficiais) e transferências forçadas para navios da guarda costeira, que os transportava até águas turcas, onde eram transferidos para botes salva-vidas. Durante estas interceções, os migrantes e requerentes de asilo descrevem ter sido espancados, submetidos a revistas corporais intrusivas, detidos arbitrariamente e vítimas de abusos físicos e psicológicos (Médicos sem Fronteiras, 2023).

Polónia

Na Polónia é evidente um contraste na admissão e no tratamento de migrantes ou requerentes de asilo, baseado em julgamentos discriminatórios que partem da nacionalidade ou religião.

Os procedimentos, segundo o AIDA, são bastantes mais céleres quando se trata de refugiados ucranianos. O número de pedidos de asilo aceites na Polónia, na sequência do confronto bélico entre a Rússia e a Ucrânia, alcançaram números sem precedentes. Da mesma forma, a base de dados demonstra que o tratamento e as condições de receção também são distintos (AIDA, 2023).

Em novembro de 2021, centenas de requerentes de asilo, impossibilitados de entrar na Polónia, ficaram na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia, forçados a dormir em

campos improvisados na floresta, durante o inverno. Dadas as condições atmosféricas, dezanove pessoas faleceram (Infomigrants, 2022).

Lydia Gall, investigadora da Human Rights Watch afirmou: “The unlawful pushbacks of migrants to Belarus and subsequent abuse they face there stands in stark contrast to Poland’s open-door policy to people fleeing the war in Ukraine” (Human Rights Watch, 2022). O mesmo artigo, realça a discrepância no tratamento dos voluntários que atuam na fronteira com a Ucrânia e o tratamento dos que atuam na fronteira com a Bielorrússia, uma vez que os primeiros são considerados heróis e os segundos criminosos.

Hungria

Em 2016, o relatório anual do Fórum Consultivo da Frontex sobre Direitos Fundamentais teceu recomendações relativas à lei recentemente implementada⁵ na Hungria. A recomendação esclarece como as medidas implementadas são incompatíveis com o Direito Internacional e o Direito da União Europeia (Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, 2016). Em 2017, o relatório anual revela o aumento do risco de violações a direitos fundamentais⁶ com a introdução de novas leis restritivas. Em 2018, o Fórum Consultivo reitera as recomendações de 2016. Em 2019, o relatório reafirma a recomendação de cessação de funções da Frontex na Hungria, sustentada pela necessidade de evitar o envolvimento da organização na violação de direitos fundamentais⁷. Em dezembro de 2020, o Tribunal de Justiça da União Europeia determina que as leis referidas nos relatórios violam o Direito da União Europeia relativo a direitos fundamentais; esta decisão levou à cessação de funções da Frontex na Hungria, um mês depois, em janeiro de 2021 (Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, 2020).

O 32.º Relatório Geral do Comité para a Prevenção da Tortura contempla o caso húngaro:

“Regrettably, the findings gathered by the CPT during its visits indicate that few investigations have been carried out by states into allegations of physical ill-treatment and other forms of inhuman and degrading treatment in the context of pushback operations, and that – when carried out – they often do not comply with the criteria of effectiveness. Consequently, law enforcement officials involved in these practices are not identified or held to account and the cycle of ill-treatment remains unchallenged” (European Committee for the Prevention of Torture, 2022, p. 32).

5 “(...) the new law of July 2016 on border control measures which, amongst others, obliges officers to return migrants apprehended within 8 km of the border back to the fence with Serbia” (Frontex Consultative Forum Annual Report, 2016, p. 38).

6 “(...) developments in law and practice in Hungary have further exacerbated the risks of Frontex being involved in serious fundamental rights violations” (Frontex Consultative Forum Annual Report, 2017, p. 30).

7 “(...) the Consultative Forum highlighted the Commission infringement procedure against Hungary concerning its asylum laws, and recommended that Frontex refrain from supporting returns from Hungary and suspend any return-related activities from the country. This recommendation was motivated by the direct responsibility of the Agency to ensure respect for the principle of non-refoulement in all its activities” (Frontex Consultative Forum Annual Report, 2019, p. 25).

O relatório do Comitê indica como exemplo o caso *Alhowais v. Hungary*. Em fevereiro de 2023, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos determinou a violação dos artigos segundo e terceiro da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, concretamente o direito à vida e a proibição da tortura. Este processo remete à morte de um jovem sírio que tentava atravessar o Rio Tisza, a partir da margem da Sérvia, juntamente com familiares e mais indivíduos, incluindo crianças. Assim que desembarcaram, os traficantes que os haviam levado voltaram a atravessar o rio, deixando-os na margem; a vegetação densa da margem e as vedações fronteiriças impediam-nos de sair da água. Este incidente levou à morte de um jovem e à entrada em hipotermia de alguns indivíduos. O Tribunal determinou a falha das forças de segurança no salvamento dos migrantes, uma vez que estavam no local no momento do desembarque, viram-no e não atuaram de imediato. O Tribunal determinou que o tempo de reação foi demasiado longo, as medidas aplicadas não estavam devidamente delineadas e foram ineficazes. Após as forças de segurança tomarem conhecimento de que um dos passageiros do barco estava desaparecido, limitaram-se a procurar durante trinta minutos. O corpo do jovem foi encontrado dois dias mais tarde, a centenas de metros do local de desembarque. Ademais, o Tribunal desvendou falhas na investigação posta em prática pelas autoridades húngaras na sequência dos eventos descritos (*Alhowais v. Hungary*, 2023).

Mais tarde, no mesmo ano, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos deliberou a favor de três vítimas, com casos distintos, contra o Estado Húngaro. Nomeadamente, um caso de detenção arbitrária por um período de três meses, um caso de agressão física e *pushback* ou *refoulement*⁸ para a Sérvia e um caso no qual a vítima foi detida num centro de migração, apesar de estar em necessidade de cuidados médicos urgentes (*The Hungarian Helsinki Committee*, 2023).

Bulgária

O fluxo de migrantes que chega à União Europeia pela fronteira entre a Bulgária e a Turquia aumentou devido às medidas rigorosas de anti-imigração gregas. O presidente do Bulgarian Helsinki Committee fez declarações à organização InfoMigrants, nas quais confirma o aumento de *pushbacks*, afirmando que o pedido de apoio jurídico aumentou e os relatos das vítimas são cada vez mais violentos.

Os migrantes ou requerentes de asilo relatam ser forçados a despir as suas vestes na fronteira e, posteriormente, forçados a regressar à Turquia despídos (*InfoMigrants*, 2023).

O Relatório anual do Forum Consultivo da Frontex de 2022 alerta “The operational area faces pressing fundamental rights challenges, with numerous allegations of fundamental rights violations, as reported by various independent sources as well as the Fundamental Rights Officer” (*Frontex Consultative Forum*, 2022, p. 28.).

8 “The principle of non-refoulement is so fundamental that no reservations or derogations may be made to it. It provides that no one shall expel or return (“refouler”) a refugee against his or her will, in any manner whatsoever, to a territory where he or she fears threats to life or freedom” (*Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2010, p. 3).

A base de dados AIDA analisa as condições nos centros de detenção e conclui que existem falhas graves no tratamento dos detidos como: condições de higiene degradantes e prejudiciais à saúde, como a carência de regulação de temperatura, a inexistência de produtos de limpeza, a ausência de serviços psicológicos e psiquiátricos e a carência de vasos sanitários, que leva os detidos a urinar em recipientes; vestuário e calçado são fornecidos estritamente por organizações não governamentais e a alimentação fornecida é insuficiente (AIDA 2023).

A Biopolítica e a Política Europeia de Migrações – uma Nova Fase da Biopolítica?

Nas secções anteriores, a preocupação deste trabalho cingiu-se à exposição da construção discursiva e normativa da noção de que a atuação da União Europeia e dos seus Estados-Membros, das suas instituições e agências, terá que ser pautada quer pelo respeito dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais dos indivíduos, como pelo respeito dos princípios pelos quais a UE se rege. No entanto, partindo de uma posição crítica que procura romper com a assunção de que efetivamente o discurso e a materialidade das práticas da UE são sinónimos de respeito pelos Direitos Humanos, Direitos Fundamentais e valores da UE, foi possível revelar, através de uma série de estudos de caso, o paradoxo existente entre o discurso, normas e ação da União Europeia em matéria de migrações. Por fim, a questão central reside na interpretação deste antagonismo. Para compreendermos a natureza deste fenómeno, devemos resgatar o conceito de biopolítica de Michel Foucault e aplicá-lo à questão das migrações.

O conceito de biopolítica retoma a transição moderna do direito de soberania de “tirar a vida ou deixar viver” para o direito de “fazer a vida e deixar morrer”. A biopolítica implica então uma dualidade embrionária na política contemporânea: a proteção da vida e a produção da morte. Aplicando esta dicotomia ao estudo da política de migração da União Europeia, a noção de “deixar morrer” significa a produção da morte por ausência de ação. São exemplos da noção de “deixar morrer” todas as ações que, através da inação, exponham os migrantes à possibilidade de morte. Servem como exemplo destas ações a permissão para que os barcos dos migrantes afundem, a negligência das necessidades de cuidados de saúde dos mesmos, as deportações forçadas, as repulsões, deixar os migrantes retidos em condições de vida desesperantes ao ponto de cometerem suicídio, fornecimento de coordenadas de barcos de migrantes a grupos ligados ao tráfico humano (Bir, 2023), entre outros. Contrariamente, a noção de “fazer a vida” está diretamente relacionada com questões de direitos humanos, direitos fundamentais, propostas legislativas da UE para lidar com as crises migratórias ou com a proteção dos migrantes mais necessitados (Coco, 2021). O paradigma biopolítico unifica as duas possibilidades ao considerar que “fazer a vida e deixar morrer”, materializados na política de migração da União Europeia, são duas faces antagónicas da mesma lógica⁹.

9 Assim como este antagonismo é característico da modernidade.

Argumentamos, no entanto, que podemos estar perante uma situação em que as duas faces antagónicas do paradigma biopolítico estão cada vez mais polarizadas. A polarização das duas faces da política contemporânea de migração europeia, a proteção da vida e a produção da morte, pode ser observada no patamar legislativo, discursivo e prático. Tomemos como exemplo o contraste existente entre a ativação da Diretiva de Proteção Temporária (Conselho da União Europeia, 2001) – medida única na história da União Europeia – em resposta ao fluxo migratório provocado pela guerra na Ucrânia, e o recente endurecimento das medidas europeias de migração, juntamente com um discurso por parte dos líderes europeus cada vez mais carregado de hostilidade para com os migrantes, acompanhado do crescente número de incidentes migratórios trágicos nas fronteiras da UE.

A face correspondente à “produção da vida” no paradigma biopolítico manifesta-se através da ativação e alargamento de uma diretiva verdadeiramente humanitária como resposta a um elevado fluxo migratório. Contrariamente, no mesmo período de tempo, a face correspondente à “produção da morte” revela-se na promoção de um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo¹⁰ que ameaça a possibilidade do fim ao direito de asilo, assim como poderá gerar a existência de cada vez mais campos de refugiados. A nível discursivo, a “produção da morte” pode ser observada na linguagem hostil e até mesmo securitária dos líderes europeus perante os migrantes. Tomemos como exemplo a carta de 20 de março de 2023, da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, relativa aos progressos na gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras da UE. O uso de expressões como “migração ilegal” ou “passagem ilegal de fronteiras”, tem sido um elemento básico da narrativa anti-imigração durante muitos anos. Tradicionalmente usadas por figuras políticas conservadoras, este tipo de linguagem altamente hostil encontrou um novo refúgio no núcleo da comunicação institucional das instituições da UE (Fox e Vasques, 2023), demonstrando assim que este tipo de narrativa já não é exclusivo de um grupo limitado de atores, estando agora presente no quotidiano discursivo da própria União. Para além da hostilidade presente nas narrativas anti-imigração, é possível observar de que forma a conotação do *outro* como “migrante ilegal” atribui um carácter criminoso à ação de atravessar as fronteiras da União Europeia em busca de condições de vida mais favoráveis, agravando assim a complexidade da violência intrínseca deste tipo de narrativa.

A nível prático, a “produção da morte” encontra-se em clara evidência, quer por exemplo nos estudos de caso previamente mencionados relativos à atuação das autoridades polacas em novembro de 2021 e à atuação da Frontex no incidente do rio Tisza, quer no desastre de Pylos, onde a negligência da Guarda Costeira Grega levou ao naufrágio mais letal da história recente da União Europeia. As recentes investigações a este naufrágio, juntamente com os testemunhos daqueles que sobreviveram, demonstram a clara negligência das autoridades helénicas, que apesar do seu claro conhecimento das condições degradantes – incluindo fome, sobrelotação e cadáveres a bordo – em que se encontravam os migrantes, responderam de forma tardia e ineficaz ao desastre que decorria no Mediterrâneo.

10 A nível nacional, a mais recente legislação francesa é igualmente prova desta face da biopolítica, ao manifestar um ataque direto aos direitos dos migrantes e daqueles que procuram asilo em França.

Argumentamos que a construção discursiva da União Europeia como um ator cuja atuação em matéria de migrações é realizada em concordância com uma série de princípios e valores, encontra-se diretamente em choque com a crescente polarização da outra face da biopolítica – estando esta face claramente manifestada no tipo de políticas anti-imigração recentemente aprovadas em solo europeu nos últimos anos; na exacerbação do discurso político em relação a migrantes, que se faz valer da transferência de uma certa linguagem securitária e hostil para com os migrantes. Esta visão não se encontra apenas presente na carta de 20 de março de 2023 de Ursula von der Leyen, mas também na normalização desse posicionamento em órgãos soberanos da UE, como o Parlamento Europeu. O crescente número de eventos trágicos nas fronteiras da UE marcados pela negligência da União Europeia e dos Estados-Membros, suas instituições ou agências, resultam no aumento de vítimas mortais e na construção da noção da “Europa Fortaleza”.

Considerações Finais

Entendemos que para a concretização de uma política de migração europeia verdadeiramente humanitária, justa e que coloque a vida e dignidade do migrante como objeto prioritário da sua ação, é necessário desnaturalizar e desconstruir os pressupostos discursivos sobre os quais assenta a atual abordagem da União Europeia e os seus Estados-Membros. Defendemos que existe um paradoxo evidente entre as práticas normativas e discursivas da União Europeia em matéria de migrações e a materialização antagônica da execução dessas mesmas práticas. Convidamos a refletir se efetivamente estamos perante um paradoxo na sua forma mais pura e evidente, ou se a própria existência deste paradoxo é uma característica intrínseca da modernidade política europeia – o paradigma biopolítico. Por fim, e assumindo que o paradigma biopolítico é uma característica basilar das políticas europeias de migração, argumentamos que esse mesmo paradigma encontra-se num processo de polarização, cujos futuros resultados poderão ser lamentavelmente semelhantes aos estudos de caso abordados, ou a outras tragédias no obscuro registo das vítimas da migração.

Concluimos que o passo que se deve seguir à tarefa de desnaturalização, desconstrução e exposição, é a reflexão académica, política e cívica sobre como é que a União Europeia poderá ser capaz de se libertar das “amarras” da biopolítica, perseguindo uma política humanitária justa e que não normalize práticas discursivas e normativas que pretendem criminalizar e “securitizar” a migração. Processo este que pode começar pela reflexão sobre noções e dicotomias como *migrante legal/migrante ilegal*, que categorizam e atribuem um valor moral e social a um migrante consoante a legalidade/ilegalidade da sua origem.

Referências Bibliográficas

AIDA, 2022. Greece: Country Report. [Online] Available at: <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-GR_2022-Update.pdf> [Accessed 6 December 2023].

- Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, 2022. Tenth Annual Report. [Online] Available at: <https://www.frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2022.pdf> [Accessed 9 December 2023].
- Hardt, M. e Negri, A., 2001. *Império*, 2.^a ed. Rio de Janeiro: Record.
- Human Rights Watch, 2019. No escape from hell: EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya. [Online] Available at: <https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/eu0119_web2.pdf> [Accessed 12 December 2023].
- Human Rights Watch, 2021. Dismantling Detention. [Online] Available at: <https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/11/global_altdetention1021_web.pdf> [Accessed 12 December 2023].
- Human Rights Watch, 2022. Violence and Pushbacks at Poland-Belarus Border: Halt Summary Returns, Ensure Accountability For Abuse. [Online] Available at: <<https://www.hrw.org/news/2022/06/07/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border>> [Accessed 12 December 2023].
- Hungarian Helsinki Committee, 2023. The European Court of Human Rights condemns Hungary's inhumane refugee policy – three times in a single day. [Online] Available at: <<https://helsinki.hu/en/ecthr-condemns-hungarys-inhumane-refugee-policy/>> [Accessed 27 December 2023].
- InfoMigrants, 2022. Another migrant body found near Poland-Belarus border. [Online] Available at: <<https://www.infomigrants.net/en/post/38698/another-migrant-body-found-near-polandbelarus-border>> [Accessed 18 December 2023].
- InfoMigrants, 2023. Bulgária migrant pushbacks: What's behind the rise in violence at the Bulgarian-Turkish border? [Online]. Available at: <<https://www.infomigrants.net/en/post/51197/bulgaria-migrant-pushbacks-whats-behind-the-rise-in-violence-at-the-bulgarianturkish-border-14>> [Accessed 18 December 2023].
- Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 863/2. [Online] Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624>> [Accessed 20 December 2023].
- Jornal Oficial da União Europeia, 2021. A proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração. [Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2021, sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração (2020/2116(INI))]. [Online] Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0242&from=EN>> [Accessed 20 December 2023].
- Médicos Sem Fronteiras, 2023. In plain sight: the human cost of migration policies at Greek sea borders. [Online] Available at: <<https://www.ms.f.org/plain-sight-migration-policies-greek-sea-borders>> [Accessed 9 December 2023].
- Proposta do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração], 2023. Eur-lex [Online]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10443_2023_REV_1> [Accessed 7 December 2023].
- Proposta do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração], 2023. Eur-lex [Online]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10443_2023_REV_1> [Accessed 7 December 2023].
- Sandu, G., 2023. Política de imigração. Fichas técnicas sobre a União Europeia. [Online] Available at: <https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/pt/FTU_4.2.3.pdf> [Accessed 18 December 2023].
- UNHCR, 2010. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugee. [Online] Available at: <<https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>> [Accessed 20 December 2023].
- União Europeia, 1993. Tratado da União Europeia. [Online] Available at: <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/EU2021/Tratado%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia.pdf?ver=6Sxd-3C-sNKGaQXv_ukScw%3D%3D> [Accessed 1 December 2023].

Capítulo II
POLÍTICA EXTERNA E DEFESA

O Nacionalismo em Itália no Século XXI

Francisco Malveiro
João Paulo Almeida

Alunos de Licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais, Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa.

Introdução

Numa corrente de desafios contemporâneos que permeiam a União Europeia (UE), a questão da segurança desta comunidade torna-se cada vez mais importante. A União Europeia, formada com o intuito de promover a paz, prosperidade e cooperação entre os seus Estados-Membros, enfrenta um panorama desafiante. O ressurgimento de movimentos nacionalistas em países como a Itália destaca-se como um fenómeno complexo, cujas raízes remontam a identidades regionais distintas e dinâmicas políticas internas. À medida que estes movimentos ganham força, surgem preocupações significativas quanto à coesão da União Europeia e à eficácia das instituições em manter a estabilidade e a segurança neste projeto que é a comunidade europeia. Além disto, existe a inquietante possibilidade de uma recessão democrática, à medida que a ascensão de lideranças populistas e a polarização política ganham terreno.

O tema deste trabalho é o nacionalismo em Itália, um tema que nos despertou o interesse, uma vez que a segurança é uma preocupação da comunidade europeia em que vivemos. A preocupação não reside apenas na saída de um dos Estados fundadores da União Europeia, mas também na possível fragilização das instituições supranacionais que formam a espinha dorsal da União Europeia. Assim, este trabalho procura analisar esses desafios, identificar as suas raízes e avaliar como podem influenciar a segurança, estabilidade política e continuidade do projeto europeu.

No primeiro capítulo do trabalho é descrito o período de instabilidade política que se viveu no final da Primeira República italiana e nas décadas a seguir, que levaram a uma mudança no cenário político do país. Para descrever a instabilidade política vivida, abordamos pontos como a dissolução dos principais partidos italianos, a reforma constitucional de 2001, a evolução das dinâmicas políticas da Segunda República e o fim da bipolaridade partidária para o tripartidarismo.

O segundo capítulo serve para entendermos as profundas disparidades regionais, manifestadas em diferenças económicas, demográficas e culturais, e como fornecem um terreno fértil para o crescimento de movimentos regionalistas e, em alguns casos, nacionalistas. Abordamos, as disparidades entre o Norte e o Sul de Itália, e mais especificamente o nacionalismo Padaniense no Norte e os movimentos autonomistas no Sul da Itália como o Nacionalismo da Sardenha e da Sicília, movimentos estes que representam as disparidades regionais e tentativas fracassadas de desenvolvimento regional.

O terceiro capítulo foca o panorama italiano em relação às migrações irregulares, que se têm entrelaçado de maneira complexa com o ressurgimento do nacionalismo. Procura explicar as nuances desta relação, analisando como é que os fluxos migratórios irregulares, particularmente desde o início da crise migratória na União Europeia em 2014, têm influenciado os discursos e as políticas nacionalistas no país.

O quarto e último capítulo, fala sobre uma Itália que oscila entre o seu passado como defensora da integração europeia e o seu presente, marcado pelo nacionalismo e euroceticismo, avaliando o impacto dessas tendências no projeto da União Europeia.

1. A Instabilidade Política na Primeira e Segunda Repúblicas Italianas

1.1. O Caso “Tangentopoli” e o Fim da Primeira República

A Itália enfrentou uma série de desafios políticos significativos após a Primeira República, marcada por profundas mudanças no cenário político e institucional do país. A queda da Primeira República foi impulsionada por vários fatores, sendo provavelmente o mais importante de todos a corrupção de vários partidos políticos italianos, e o caso “Tangentopoli”, também conhecido como a operação mãos limpas “*mani pulite*”. Este caso de corrupção política, que durou entre os anos 1992 e 1996, fez com que os principais partidos políticos italianos se dissipassem e perdessem toda a sua legitimidade política, na altura os partidos *catch all* eram o “Democrazia Cristiana” (DC) e o “Partito Comunista Italiano” (PCI) (Ripamonti, 2023).

1.2. As Subculturas e o Regionalismo

Antes da queda da Primeira República, o sistema político italiano dividia-se naquilo que Trigilia (1986) nomeou de subcultura, ou seja, uma modalidade organizacional específica do sistema político que se refere às suas relações com a sociedade; esta organização leva a um monopólio eleitoral, que indica uma influência exclusiva sobre o processo de eleição. Este conceito leva-nos a afirmar que os principais partidos políticos italianos DC e PCI apresentavam-se como representantes destas subculturas. Em determinadas regiões tínhamos a DC que representava os valores do catolicismo, da democracia pluralista e do anticomunismo, enquanto noutras regiões o PCI personificava os valores comunistas. Devido à atenção dada por estes partidos a certos territórios italianos, Diamanti (2009) define que o período da Primeira República é caracterizado pelas “políticas dentro das regiões”, algo que o autor revela ser o contrário durante o período da Segunda República caracterizando-se esta por “políticas sem território”.

1.3. A Reforma de 2001 e a Descentralização do Poder

O fim da Primeira República, em 1991, foi o catalisador para uma mudança no cenário político e mais tarde, em 2001, uma reforma à constituição italiana. Esta reforma

constitucional alterou significativamente a distribuição do poder entre os governos nacionais e subnacionais. A reforma caracterizou-se pela descentralização de poderes, ou seja, a transferência de poderes em várias áreas políticas para os governos subnacionais, realçando a autonomia e a importância da regionalidade no país. Esta mudança na dinâmica de poder foi evidente não só nos debates públicos, mas também nas abordagens estratégicas dos partidos políticos. De realçar que não foi só a reforma constitucional que lançou as bases para o aumento da importância dos governos regionais, como também as eleições diretas dos presidentes das regiões em 1999 (Ripamonti 2023).

1.4. As Dinâmicas Políticas pós-Primeira República

Para compreender ainda a instabilidade política vivida no pós-Primeira República é necessário também contextualizar a evolução das dinâmicas políticas em Itália e para isto vamos abordar de forma breve os partidos políticos que integram o sistema político e têm/tiveram mais relevo na política italiana, contribuindo para esta instabilidade durante a Segunda República.

A paisagem política italiana sofreu mudanças significativas com a ascensão de partidos como a Lega Nord, a Forza Italia e o Movimento 5 Estrelas (M5S). Começando pela Lega Nord criado em 1991, começou como partido regionalista, promovendo a autonomia das regiões do norte de Itália. Sob a liderança de Matteo Salvini, o partido reorientou-se para uma plataforma mais nacionalista e anti-imigração, tornando-se influente no espectro político de direita em Itália. O Forza Italia (FI), fundado em 1994 por Silvio Berlusconi, emergiu originalmente como um partido de centro-direita, que mistura o liberalismo económico, conservadorismo e elementos de populismo. Este partido, devido à influência e carisma do seu líder, elementos do populismo, fez com que formasse governos em várias ocasiões. A partir de 2013, e com o surgimento do M5S, a Itália entrou no que podemos chamar de tripartidarismo.

O estudo concluído por Ripamonti (2023), no qual a autora faz uma análise de dados eleitorais regionais e nacionais, mostrou que as maiorias regionais se tornaram cada vez mais incertas sobre a sua própria reeleição, inclusive em territórios historicamente considerados como “redutos partidários”. O M5S, apesar de não ter conseguido vencer nenhuma eleição regional, desempenhou um papel relevante na alteração do equilíbrio do sistema político italiano. No final do estudo a autora concluiu ainda que a instabilidade dos sistemas regionais italianos aumentou desde 1970 até 2015.

Concluindo este capítulo sobre a instabilidade política pós-Primeira República, observamos como o caso “Tangentopoli”, a evolução das dinâmicas políticas com o surgimento de partidos como a Lega Nord, Forza Italia e Movimento 5 Estrelas, e a reforma constitucional de 2001 reconfiguraram profundamente o cenário político italiano, o que contribuiu para a instabilidade. Como já referido, esta transformação do cenário político não só alterou o equilíbrio do poder e a natureza da competição política, mas também teve implicações significativas nas relações entre os governos nacionais e subnacionais, destacando a crescente importância da regionalidade.

Estas mudanças políticas e institucionais estabelecem ainda o contexto para o próximo capítulo, que se debruça sobre as disparidades regionais na Itália. Vamos explorar como a descentralização de poderes e alteração das dinâmicas políticas contribuíram para a emergência e o aprofundamento de desigualdades entre as diferentes regiões italianas.

2. Os Movimentos Regionalistas e as Disparidades Regionais em Itália

No capítulo anterior foi apresentado o principal catalisador para a ascensão dos partidos nacionalistas e populistas que dominam o espectro político italiano; neste capítulo serão analisadas as disparidades regionais que alimentam e fomentam movimentos regionalistas, e até certo ponto nacionalistas em Itália, como o nacionalismo padaniano e os movimentos autonomistas do sul da Itália que iremos analisar e aprofundar.

As disparidades regionais em Itália representam um fenómeno caracterizado por contrastes acentuados em áreas estruturais, demográficas, socioeconómicas, taxa de empregabilidade, história, cultura e política. Estas disparidades podem ser comprovadas com dados como a taxa de desemprego no sul de Itália, que corresponde a 19%, enquanto na região com a menor taxa de desemprego, o Nordeste, este valor diminuiu para apenas 6%, correspondendo a não mais que 1/3 da taxa correspondente à região sul (Statista, 2022). Outro dado impressionante que deve ser referido é o PIB *per capita* da Calábria, uma região localizada no sul de Itália, que apresenta apenas 56% da média da União Europeia, enquanto a Lombardia, no Norte, apresenta um PIB *per capita* de 127% da média da União Europeia (Eurostat, 2021) sendo assim, a Itália, é a economia com mais disparidades a nível geográfico na Europa. Vários autores e cientistas políticos usam o termo “Quatro Itálias”. Duas destas “Itálias” pertencem à região norte e apresentam um número avassalador de 31 milhões de habitantes, o que corresponde a aproximadamente 50% da população de todo o país; esta é também a região com o nível mais elevado de qualidade de vida. Outra Itália representa o centro, a “ponte” entre o norte e o sul, e por fim, uma Itália que pertence ao sul que constitui 30% da população, com regiões de níveis de vida baixos comparados com o norte e desafios estruturais significantes. Estes dados mostram os contrastes demográficos e socioeconómicos que existem em Itália (Fina, Heider e Prota 2021).

Este fenómeno é particularmente importante para o nosso trabalho, devido aos crescentes movimentos regionalistas internos que usam estas disparidades para se separarem de outras regiões, criando desse modo uma cultura “socioeconómica” própria e utilizando estas disparidades como armas contra o próprio governo central e as outras regiões. Como exemplo, refira-se o caso de Umberto Bossi fundador do partido Lega Nord e anterior candidato à presidência italiana, que culpava os sulistas e a região sul pelos problemas económicos do Norte, apelidando-os de “parasitas”, que vivem do trabalho da região Norte.

Para entender estes movimentos será necessário um esclarecimento sobre o que o termo regionalismo significa, podendo existir várias interpretações: o regionalismo pode

representar uma ameaça contra o Estado, perigos de exclusão, separatismo ou objetivos de alterar os mecanismos da autoridade estatal com o objetivo de obter uma maior autonomia. Estas várias vertentes são necessárias para entender os tipos de nacionalismo que existem em Itália.

2.1. O Nacionalismo Padaniense

O nacionalismo Padaniense é um movimento regionalista que reclama por mais autonomia ou até a sua independência de Itália, composta maioritariamente por regiões do Norte. Será impossível falar deste movimento sem referir o partido Lega Nord, que tinha o nome completo de “Lega Nord per l’Indipendenza della Padania”, renomeado para Lega recentemente, é composto por vários partidos regionais do Norte de Itália que desde os anos 90 têm crescido e ganhado um grande espaço no cenário político nacional e regional. Isto pode ser visto no seu crescimento nas eleições nacionais desde os anos 90, especialmente após a renomeação do partido, quando este atingiu um maior aumento no espectro nacional, passando a participar no governo em 2021.

Curiosamente, o que difere e torna única a Lega Nord e a Padania face a outros movimentos regionalistas, dentro e fora de Itália, é que a Padania nunca foi uma região que existisse anteriormente, geograficamente ou culturalmente, mas antes 13 regiões do Norte que partilham cultura e etnia, sendo o “padano” uma pessoa que tem de ser nascida e criada na Padania (Hoppe, 2005). Esta particularidade alimenta a separação entre o Norte e o Sul de Itália e representa uma das vertentes do regionalismo, uma “invenção” baseada em distorções contemporâneas que alegam identidades étnicas específicas como a Padania, para ganhar legitimidade (Giordano, 2000).

No espaço de alguns anos criou-se uma sensação de identidade nacional “padaniense”, podendo concluir-se que em 130 anos a Itália ainda não conseguiu estabelecer-se de forma homogênea (Giordano, 2000). Utilizando as diferenças culturais e socioeconómicas referidas anteriormente, estes detalhes particulares realçam o ponto principal deste capítulo, a falta de identidade e sentimento de se ser italiano, permitindo desse modo o crescimento dos movimentos regionalistas.

2.2. Os Movimentos Autónomos do Sul e o *Cassa per il Mezzogiorno*

Como referido anteriormente, a região do sul de Itália é a mais pobre e menos desenvolvida, sendo prejudicada e discriminada por outras regiões de Itália, principalmente o Norte. Este cenário conjuga-se com séculos de disparidades socioeconómicas em relação as outras regiões italianas, desde a unificação do país em 1871, que reuniu regiões com diferentes níveis de desenvolvimento.

Existem movimentos autónomos nesta área como o Nacionalismo de Sardenha e o Nacionalismo de Sicília, apesar de não serem tão fortes e coesos como o referido anteriormente, devido à fragmentação que existe dentro dos próprios movimentos.

Uma tentativa de reduzir os contrastes entre as regiões italianas aconteceu nos anos 60, quando muitos Estados europeus adotaram políticas de desenvolvimento regional específicas. Nessa época foi argumentado que isso iria ajudar as regiões periféricas e também a obtenção de apoio a estas regiões através do governo central, como foi o caso “Cassa per il mezzogiorno”, o fundo direcionado ao sul, a região mais pobre de Itália. Esta tentativa fracassou, e teve como consequência o aumento em massa do êxodo do sul para o norte, aumentando ainda mais as disparidades socioeconômicas.

3. A Crise dos Refugiados e o Aumento do Nacionalismo em Itália

3.1. As Origens e a Evolução da Crise dos Refugiados

A última década na Europa foi marcada por intensos fluxos migratórios e o surgimento de movimentos nacionalistas, especialmente em Itália. Vamos analisar como é que as migrações irregulares têm afetado o país em questão e contribuído para o ressurgimento do nacionalismo.

Desde 2010, a Itália tem enfrentado um fluxo significativo de migrantes e refugiados, principalmente do Médio Oriente e de África, em busca de asilo e melhores condições de vida (Salvador, 2021). O governo italiano realizou várias operações de busca e salvamento, como a operação “Mare Nostrum” em 2013, para lidar com o crescente número de migrantes irregulares que atravessavam o mar. De acordo com dados do Migration Policy Institute, entre 2010 e 2022 a Itália recebeu mais de 200 mil refugiados e requerentes de asilo. Um número bastante elevado, que o governo italiano tem encontrado dificuldades em gerir. Esta crise levantou ainda desafios jurídicos e humanitários, designadamente sobre o direito de asilo e a proteção internacional, desafiando os sistemas legais europeus a encontrar um equilíbrio entre segurança nacional e a proteção dos direitos humanos dos refugiados e dos migrantes.

3.2. A Securitização das Migrações

A resposta do país a esta crise foi a securitização da sua política migratória durante o governo da coligação entre o M5S e o Lega. A securitização consiste na possibilidade da crise dos refugiados passar a ser vista como ameaça ao Estado; desta forma, o tema passa a fazer parte da agenda política dos partidos e do governo. Assim, o governo coligado implementou políticas rígidas, restringindo resgates e desembarques de migrantes, e dificultando a concessão de asilo.

3.3. O Papel dos Discursos Nacionalistas e os Governos Anti-Imigração

A crise económica mundial de 2008 e o aumento dos fluxos migratórios para a Europa, foram fatores cruciais para a ascensão de partidos populistas e nacionalistas por

toda a comunidade europeia. Neste contexto a Itália tem-se tornado um terreno muito fértil para o crescimento de discursos e movimentos nacionalistas, com retóricas anti-imigração e também eurocéticas (Salvador, 2021). Matteo Salvini, líder da Lega e ministro do Interior entre os 2018 e 2019, exemplifica esta tendência com slogans como “Primeiro os Italianos” e “Stop Invasão” (Breno Salvador, 2021). Estes discursos são muitas vezes amplificados pelos meios de comunicação, que fomentam na opinião pública sentimentos xenófobos e maiores restrições à imigração (Terlizzi, 2021). Ao apresentar as migrações irregulares como um problema de segurança, fortalece ainda mais os sentimentos nacionalistas, apelando para o medo e a preservação da identidade nacional.

Desde o início da crise dos refugiados, os governos italianos no poder têm feito de tudo para tentar responder à pressão exercida sobre a imigração. Em 2017, o governo italiano introduziu um “Código de Conduta” para organizações não governamentais envolvidas em operações de resgate no Mediterrâneo, Este código revelou-se controverso, pois essas mesmas organizações viram essa medida como uma limitação aos seus esforços de salvamento. Em 2018, o então ministro do Interior, Matteo Salvini, implementou um decreto que se focava na redução da imigração ilegal e o aumento da segurança do país. Entre as medidas implementadas, estavam a abolição da proteção humanitária para certas categorias de migrantes e a promoção de acordos com países africanos para limitar a imigração. O decreto facilitou ainda a remoção da cidadania italiana a migrantes acusados de terrorismo e restringiu ainda mais as operações de resgate das Organizações Não Governamentais de resgate no mar.

3.4. Lampedusa

A ilha de Lampedusa, localizada no Mediterrâneo entre a Sicília e a Tunísia, tem sido um ponto central na crise migratória enfrentada pela Itália e pela União Europeia. A localização estratégica desta ilha torna-se um dos principais destinos para migrantes e refugiados que tentam entrar na Europa. A chegada contínua de migrantes em Lampedusa teve um impacto profundo na política italiana, influenciando significativamente o cenário político e social do país. Para além das narrativas anti-imigração como já referido, os partidos nacionalistas exploraram também o medo e insegurança da população. A chegada de migrantes, frequentemente em condições precárias e em números que desafiam a capacidade local de acolhimento, criou uma percepção de crise. Desta forma, partidos populistas e nacionalistas exploraram esse medo, a sensação de insegurança e perda de identidade nacional entre os eleitores, argumentando que a imigração descontrolada poderia levar a problemas sociais, económicos e de segurança.

4. A Ameaça do Nacionalismo Italiano para a União Europeia

Como foi referido anteriormente, o fim da Primeira República foi simultaneamente um momento crucial no crescimento do nacionalismo e populismo em Itália, e também

na mudança da visão sobre a integração europeia e o projeto da União, coincidindo com o impacto da integração europeia, que afetou diretamente os cidadãos, sendo exemplos a introdução do Euro e a conclusão de Mercado Único (Lucarelli, 2017).

O fim da Primeira República também mudou a estrutura do sistema de partidos políticos com a queda dos partidos de centro dominantes, dando-se a oportunidade de novos partidos ganharem espaço no espectro político como a Lega Nord, e mais importante, a FI que se tornou a maior força em quatro governos seguidos. Estes partidos têm uma visão eurocética; foi o “turning point” na visão italiana, tanto da população como das elites em relação à integração e ao projeto europeu.

A União Europeia teve uma evolução enorme desde o seu começo como uma comunidade unida apenas pelo carvão e o aço, para uma comunidade económica e no presente uma união política. É importante realçar os princípios e valores que a UE impõe a todos os Estados e cidadãos pertencentes a esta comunidade apelidados de “European way of Life”, acompanhados pela noção propagada pela UE de se ser europeu, não é apenas ser-se Italiano, Francês ou Português, mas antes europeu, podendo esta visão ser chamada de “nacionalismo dual” (Galinari, 2018). Mas como é expectável, a fragmentação que existe em Itália com vários movimentos regionalistas e separatistas torna o cenário mais complicado.

A França é outro país que, ultimamente, tem vindo a mostrar-se extremamente descontente com as políticas da UE com aproximadamente 40% da população a afirmar que não se identifica com a cidadania europeia. Desde a conclusão da união política, uma das maiores missões da UE é difundir os seus valores e princípios como pode ser visto no Tratado de Lisboa e parte do processo desta difusão é o “european way of life”; o fracasso desta visão em mais de 1/3 da população de dois dos maiores Estados da UE é um grande retrocesso no projeto europeu.

O nacionalismo italiano aproveita-se e propaga a visão de que os imigrantes são uma ameaça às tradições e à segurança nacional, usando como exemplo o caso da Lampedusa, onde mensalmente chegam imigrantes e refugiados em grande número e em condições precárias, sobrecarregando as autoridades e os serviços de saúde e tornando a área menos segura e mais vulnerável.

Este capítulo ilustra a alteração de um país que favorecia a integração europeia para um país desiludido com as políticas europeias devido à crise migratória.

Conclusão

Analisámos os fatores que fomentaram a reaparição do nacionalismo italiano, o enorme nível de corrupção presente nas instituições, personalidades e partidos políticos e a instabilidade política que se vivia no país na altura da queda da Primeira República. Este fatores permitiram a entrada de novos partidos como o Forza Itália e a Lega Nord, partidos com agendas eurocéticas que ajudaram na mudança total da perceção de um Estado fundador da integração europeia. Infelizmente para a UE, este período coincide com um

impacto mais direto na vida dos cidadãos, com a criação da moeda única e a conclusão do mercado único afetando diariamente a vida da população italiana.

As disparidades regionais e a unificação italiana são um fator crucial para o aparecimento de movimentos regionalistas, tanto no Norte como no Sul, apesar de esforços do Estado italiano para mitigar estas disparidades como o “Cassa per il Mezzogiorno”.

O movimento nacionalista italiano e outros que têm surgido no continente europeu são um aviso à União Europeia. No atual contexto socioeconómico e geopolítico e após uma crise económica, uma pandemia e uma guerra em território europeu desde 1945 é necessária uma mudança de abordagem perante o projeto de integração europeu. As questões da perda de soberania dos Estados, a flexibilidade enorme nas políticas que envolvem a política externa dos Estados pode e vai ter consequências que já podemos presenciar no presente com a Itália, um Estado que desrespeita os princípios dos direitos humanos impostos pela UE, para garantir a sua segurança nas fronteiras, um Estado onde os valores transmitidos pelo “European Way of Life” estão num nível incredivelmente baixo para um país que faz parte da integração europeia desde o seu começo e um país que está cada vez mais com vontade de recuperar a sua soberania para poder responder aos desafios de segurança atuais.

É fulcral que a União Europeia mude a sua abordagem e se comece a adaptar para responder aos desafios contemporâneos, como o caso de estudo do nosso trabalho o Nacionalismo Italiano, que se não for lidado com peso e medida poderá ser um dos desafios principais e um dos movimentos que lidere a reparaçãõ do nacionalismo no continente europeu.

Bibliografia

- Bobba, G, 2017. *Social media populism: features and “likeability” of Lega Nord communication on Facebook* (online). Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/322190872_Social_media_populism_features_and_likeability_of_Lega_Nord_communication_on_Facebook> [Acedido a 23 novembro 2023].
- Eurobarómetro, 2022. *Cidadania Europeia* (online). Recuperado de <<https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/eurobarometro-cidadania-europeia-2021-2022>> [Acedido a 1 dezembro 2023].
- Fina, S., Heider, B., e Prota, F., 2021. *Unequal Italy: Regional socio-economic disparities in Italy*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) e The Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Galinari, T., 2018. A União Europeia frente aos velhos e novos nacionalismos. *Revista de Geopolítica*, vol. 9, n.º 2, pp. 92-105b. (online) Recuperado de <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/216>> [Acedido a 15 dezembro 2023].
- Giordano, B., 1999. A Place Called Padania? The Lega Nord and The Political Representation of Northern Italy. *European Urban and Regional Studies*, 6(3), pp. 215-230b.
- Giordano, B., 2000. Italian regionalism or ‘Padanian’ nationalism – the political project of the Lega Nord in Italian politics. *Political Geography*, 19(4), pp. 445-471b.
- Guglielmi, S., 2021. “Italians, first!” Unpacking the link between nationalism and immigrant discrimination. *Quaderni di Sociologia*, 87-XLV. pp. 37-64b.

- Guimarães, S. P., 2008. Nação, nacionalismo, Estado. *Estudos Avançados*, 22(62), pp. 145-159b.
- Hoppe, M., 2005. Sub-State Nationalism and European Integration: Constructing Identity in the Multilevel Political Space of Europe. *Journal of Contemporary European Research*, 1(2), pp. 13-28. (online) Recuperado de <<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/13>> [Acedido a 23 dezembro 2023]
- Lucarelli, S., 2015. A União Europeia frente aos velhos e novos nacionalismos (online). Recuperado de <<https://www.researchgate.net/publication/279193609>> [Acedido a 2 janeiro 2024].
- Migration Policy Institute, 2023. *Refugee and Asylum Seeker Populations by Country of Origin and Destination* (online). Recuperado de <<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/refugee-and-asylum-seeker-populations-country-origin-and-destination?width=1000&height=850&iframe=true>> [Acedido a 24 dezembro 2023].
- Quaglia, L., 2007. The role of Italy in the European Union: between continuity and change. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 9(2), pp. 133-148b.
- Ripamonti, G. 2023. Regional Political Systems in Italy: a story of increasing instability. *Edizioni Università di Trieste*, 6(1), p. 67-95b.
- Salvador, B., 2021. *A ascensão do nacionalismo e a securitização dos fluxos migratórios no espaço europeu: o caso do governo italiano cinco estrelas-liga*. Tese de Mestrado. ISCSP/Universidade de Lisboa. Recuperado de <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/21407/1/Resumo%20e%20abstract%20-%20Breno%20Salvador%20-%20ISCSP%202021.pdf> [Acedido a 26 dezembro 2023].
- Statista, 2023. *Unemployment rate in Italy from 2020 to 2022, by macro-region* (online). Recuperado de <<https://www.statista.com/statistics/1008136/annual-unemployment-rate-by-macro-region-in-italy/>> [Acedido a 26 dezembro 2023]
- Terlizzi, A., 2021. *The Italian Migration Governance Regime and the Role of Narratives in the Policy-making Process (2011-2018)* [pdf]. Recuperado de <[Terlizzi-2021-TheItalianmigrationgovernanceregimeandtheroleofnarrativesinthepolicy-makingprocess2011-2018.pdf](https://www.researchgate.net/publication/354111111)> [Acedido a 27 dezembro 2023].

A Política Externa da República Islâmica do Irão: Securitária, Sectária ou Ideológica?

André Machado

Gabriel Dias

Pedro Carvalho

Alunos de Licenciatura em Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Introdução

“Se você analisar qualquer problema no Médio Oriente, você vai encontrar o Irão. Iraque? O Irão está lá. Iémen? O Irão está lá. Síria? O Irão está lá. Líbano? O Irão está lá” (TIME, 2018). Estas palavras, pronunciadas pelo príncipe herdeiro saudita, Mohammed bin Salman, ilustram bem a perceção relativa ao Irão partilhada pelos seus vizinhos. Mas como se chegou a este ponto? Devido a que motivo a política externa iraniana é percecionada como uma ameaça e de que forma? Para responder a estas questões, poderemos partir de eventos que se estão a desenrolar aquando da redação deste *paper*.

Em outubro de 2023, o Médio Oriente voltou a captar a atenção da comunidade internacional. A partir de Gaza, o Hamas lançou ataques contra Israel, iniciando o Estado hebraico uma contraofensiva contra aquela região. No Mar Vermelho, os Houthis, grupos rebeldes que participam na guerra civil no Iémen e que apoiam a posição do Hamas, assumiram a responsabilidade por diversos ataques no Mar Vermelho contra embarcações ocidentais (Salisbury, 2015).

Um dos principais elos de ligação entre os dois grupos consiste no Estado que tem sido o principal apoio e suporte financeiro, militar e político de ambos e de uma multitude de outros atores não-estatais armados, bem como de alguns Estados na região: trata-se da República Islâmica do Irão, um Estado teocrático, de maioria xiita, que tem vindo a ser acusado de ser o maior destabilizador do Médio Oriente (Razavi, 2012).

Desde que este país sofreu uma revolução em 1979, o Médio Oriente tem estado num estado de “Guerra Fria”, caracterizado pela rivalidade Irão-Arábia Saudita. Efetivamente, a análise das ações de política externa do Irão tende a ser vista de três maneiras na academia (Mabon, 2019): sob a perspetiva de balanço de poder no Médio Oriente, segundo o qual as instabilidades nos regimes criaram oportunidades para aumento de poder que o Irão tem vindo a aproveitar para explorar numa lógica de securitização e de maximização do seu próprio poder enquanto ator na região (i); numa perspetiva primordialista sectária, uma outra visão defende que a política externa iraniana se tem orientado no sentido de promoção de um “crescente xiita” sob a alçada de Teerão, que se estende desde o Irão ao resto do Médio Oriente, numa ótica de continuação das rivalidades entre sunitas e xiitas

(ii); uma última, foca-se na questão ideológica de legitimidade do Irão como defensor da *ummah* islâmica, transcendendo divisões sectárias no seio do Islão (iii).

Com estas três visões macro descritas sucintamente, este *paper* propõe abrir uma quarta possibilidade: demonstrar empiricamente que, em termos de política externa no Médio Oriente, a República Islâmica do Irão, desde a sua fundação enquanto regime político em 1979, se constitui como um ator guiado por princípios geopolíticos securitários – indo além de divisões sectárias existentes no Islão –, com a religião do profeta Maomé a ser instrumentalizada numa lógica ideológica de união da *ummah* pelo regime dos *mullahs* como um meio para atingir os seus interesses em termos do domínio geopolítico.

Devido à sua flexibilidade em termos de variáveis condicionantes de política externa (Rose, 1998), recorrer-se-á ao modelo neoclássico realista como enquadrador da pesquisa. Enquanto teoria das Relações Internacionais conciliadora entre variáveis independentes, ou seja, estímulos inerentes ao sistema internacional anárquico – como a procura pela maximização do poder relativo –, e variáveis intervenientes, isto é, fatores internos no seio de cada Estado-unidade – deste o regime político existente à percepção de oportunidade e ameaça pelas elites –, o conhecimento aprofundado do Estado em questão assume-se como imperativo (Rose, 1998).

Com este contexto em mente, defenderemos a tese supramencionada em quatro momentos distintos, recorrendo a uma pesquisa exploratória e bibliográfica. Num primeiro momento, analisaremos a natureza do regime político iraniano, particularmente a dualidade do poder político constitucional, bem como a ideologia por detrás do Irão enquanto República Islâmica, com o fim de compreender de que forma o país se tem afirmado como uma potência ideológica subversiva do *statu quo* no Médio Oriente. Num segundo momento, focado no período de 1979 a 2011, analisaremos os motivos por detrás da política externa iraniana no contexto do primeiro conflito que a República Islâmica enfrentou – a Guerra Irão-Iraque – até à ótica iraniana relativa à Guerra ao Terror. Em terceiro lugar, analisaremos de que forma o Irão tem enquadrado a sua política externa no contexto do pós-Primavera Árabe, efetuando uma abordagem focada em estudos de caso, desde o Egito ao Bahrain. Por último, efetuar-se-á uma retrospectiva com breves considerações finais.

Desenvolvimento

1. O nascer de um regime *sui generis*

O ano de 1979, no contexto da Guerra Fria, foi marcado por uma importante mudança geopolítica: a Revolução Islâmica Iraniana, na qual o Irão passa de uma monarquia autocrática, encabeçada pela figura do *Sba*, para um regime teocrático, sob a “liderança espiritual” do seu principal mentor: o *ayatollah* Khomeini.

A Dupla Legitimidade do Regime

Com o estabelecimento do novo regime, a política iraniana passa a ter uma dupla legitimidade de poder (Anquez, 2014): a liderança civil, representada pelo presidente, eleito por voto popular, e uma liderança espiritual, representada pelo *ayatollah*, que na prática tem a última palavra nas decisões fundamentais para o país.

O futuro presidente iraniano, Muhammad Khatami, descreveria a dualidade de poderes no Irão encarnada na nova constituição: por um lado, o “princípio de soberania do povo” para eleger os seus líderes, por outro lado “o conceito de *rabbar, orfaqib* (guia espiritual)”, que tem a responsabilidade pela “conduta moral da sociedade” e o poder de controlar as ações do governo civil (Ramazani, 1998, p. 181). Há que ressaltar que o guia espiritual é eleito por uma Assembleia de Experts composta por 86 pessoas eleitas a cada oito anos por sufrágio universal, tendo assim, uma relativa legitimidade popular (Hourcade, 2016). A soberania popular também é expressa através de eleições, com o seu corpo eleitoral, composto por todos os iranianos, homens e mulheres, com 18 anos ou mais, que elegem o Presidente da República, o Parlamento, além da Assembleia de Experts (Hourcade, 2016).

A Reconfiguração da Política Externa

A ascensão do novo regime não modificou apenas a política interna iraniana, mas tornou-se célebre por suas alterações radicais na política externa do país, nomeadamente como ator regional. Se antes a monarquia tinha relações estáveis e cordiais com os EUA, Israel e os Estados árabes conservadores, a situação inverteu-se com a República Islâmica: agora os EUA eram vistos como uma presença indesejada, sendo apelidados de “grande Satanás”, Israel passa a ser visto como um “Estado ilegítimo”, enquanto que as relações foram cortadas com vários Estados árabes, começando uma retórica de oposição face à Arábia Saudita (Bakhash, 2004).

Entre os principais pilares desta nova política externa iraniana, destacam-se: o pan-islamismo, pan-xiismo, anti-Ocidentalização, anti-imperialismo, anti-sionismo e defesa de um Eixo de Resistência. Por outro lado, os seus principais objetivos passam a ser: o desenvolvimento económico; a preservação da integridade e soberania nacional; a defesa da *ummah* islâmica e seus movimentos de libertação, principalmente contra Israel e o Ocidente; assim como o estabelecimento de uma sociedade islâmica baseada nos princípios xiitas. (Golmohammadi, 2019). Para auxiliar o novo regime iraniano na conduta da sua política externa surge a Guarda Revolucionária Iraniana (IRGC), grupo paramilitar originado após a Revolução, tornando-se célebre pelo seu “popular estilo no campo de batalha” quando decorria a Guerra Irão-Iraque pela sua flexibilidade de ação. Com o fim do conflito, este grupo continuou a manter-se ativo, ganhando influência “política e militar” e tornando-se um símbolo “que servia a causa da revolução” (Alemzadeh, 2019, p. 6).

No cenário mundial, a rivalidade árabe-persa, ou mais precisamente, saudita-iraniana, remonta a uma relevante competição ideológica: a liderança do mundo muçulmano, entre o ramo sunita-wahabista que estabeleceu o “Estado moderno da Arábia Saudita”, no final da Primeira Guerra Mundial, e a República Islâmica de ramo xiita, estabelecida no Irão

desde a Revolução 1979, que “começou a competir com a dinastia Saudita” (Tzemprin, Jozić and Lambare, 2015, p. 6).

Tal disputa pela liderança do mundo muçulmano intensifica-se também devido às diferenças religiosas entre os dois Estados, que remontam à velha disputa entre os muçulmanos sunitas e xiitas. As suas raízes remontam ao século VII, na batalha pela sucessão do profeta Maomé, na qual os sunitas apoiaram um lado (cujo líder se tornaria o primeiro califa) e os xiitas o lado oposto, com cada grupo observando o outro como herético até aos dias de hoje. Os sunitas representam a maioria dos países de população islâmica, já os xiitas são maioria no Irão teocrático, no Iraque e no Bahrain, para além de representarem uma minoria significativa na Arábia Saudita, Líbano, Azerbaijão, Paquistão e na Síria, governada pelo ramo Alauita, e também “os Houthis no Iémen são hoje, se não sempre, considerados uma secção xiita” (Yergin, 2020, p. 207).

Assim, observa-se que a disputa ideológica pela liderança da *ummah* começa a misturar-se com a geopolítica do Médio Oriente e leva a uma situação, que já foi apelidada de “Guerra Fria”. Estados árabes, como a Síria, Iraque, Líbano, Bahrain e Iémen são exemplos de palcos dessa nova Guerra Fria, onde em determinados momentos se observa uma minoria sectária a governar a outra maioria (de sunitas ou xiitas), enquanto um dos líderes regionais tenta influenciar uma mudança desses regimes, garantindo que o seu “grupo” tome o poder. A República Islâmica foi, deste modo, expandindo a sua influência para grupos ou governos com os quais estava alinhada sectariamente. É o caso do grupo *Hezbollah*, no Líbano, de inclinação xiita criado nos anos 80, que se tornou o aliado militante mais próximo de Teerão (Byman, 2018).

Tais ações aparentam confirmar uma viragem sectária no *modus operandi* de Teerão face ao sistema internacional. Todavia, a componente ideológica revelou-se igualmente evidente nos primeiros anos de governação de Khomeini. Um caso mediático foi a sua condenação aos supostos insultos e blasfémias dos Versos Satânicos de Salman Rushdie, condenando o autor e exigindo a sua morte, em nome de todo o mundo islâmico (Bakhash, 2004), transpondo barreiras entre xiitas e sunitas.

Estes exemplos demonstram a ascensão de um governo altamente ideológico – ainda que com traços sectários – que colocaria o suposto ideário do Islão como diretriz da política externa iraniana, apesar de tal abordagem ter acabado por ir se modificando com o passar dos anos, principalmente após a morte de Khomeini.

2. Política pós-revolucionária

O período que abrangeu as primeiras três décadas na sequência da Revolução Islâmica de 1979 veio a caracterizar-se por uma transformação das abordagens tomadas na política externa iraniana, não apenas com os seus aliados, mas também com os seus rivais, demonstrando uma gradual passagem de uma lógica inicialmente movida por um cálculo principalmente ideológico para uma “nova” política externa movida principalmente por questões securitárias.

Guerra Irão-Iraque

O conflito entre o Irão e o Iraque, de 1980 a 1988, seria o primeiro a impactar a política externa iraniana. Inicialmente, Khomeini toma uma posição ideológica com laivos sectários, tendo como objetivo global a expansão do modelo revolucionário para os países com presença de comunidades xiitas. Tal posição influenciou bastante o cálculo iraniano relativo à guerra com o Iraque, tendo considerado, erroneamente, que as comunidades xiitas do país iriam apoiar o seu lado na guerra (Mabon, 2019).

Ao não se ter concretizado esta previsão, o Irão mudou para uma estratégia mais pragmática: contenção e *rapprochement*. O primeiro consistiu numa posição de “não guerra e não paz”, ou seja, o Irão passou a focar-se na libertação dos seus prisioneiros de guerra e dos territórios iranianos ocupados. Já o *rapprochement*, consistiu numa reconciliação com os Estados sunitas e monárquicos do Golfo, que também viam o Iraque de Hussein com preocupação. Como tal, Teerão restabeleceu relações bilaterais com a Arábia Saudita em 1991 – cortadas desde os eventos do *hajj* de 1987 (quando um conjunto de motins leva à morte de 402 peregrinos, dos quais 275 eram iranianos, sendo que a Arábia Saudita, acusa o Irão de ser responsável, levando a um corte de relações diplomáticas) –, com o Kuwait – que o Irão apoiara durante a primeira Guerra do Golfo –, e com outros Estados como o Omar, Qatar e o Bahrain – sendo este último particularmente notável, uma vez que o Irão tinha reivindicações sobre o território e apoiara um golpe, em 1981, contra a monarquia sunita do país, maioritariamente xiita. Em 1991, o embaixador do Bahrain é recebido por Velayati e Rafsanjani, sendo estabelecidos acordos de cooperação em matéria de comércio e infraestrutura (Ramazani, 1992).

Estes processos de reconciliação com os países sunitas, visualizados na década de 90, foram um resultado principal de uma ótica de promoção da segurança do Irão, algo que não parece enquadrar-se numa lógica de sectarismo, com a questão ideológica de defesa da *ummah* a ser também colocada na gaveta.

Guerra ao Terror

Com a Guerra ao Terror, em resposta aos atentados do 11 de Setembro, o Irão encontra-se numa posição que, a seu ver, implica uma reação. Desde o pós-guerra Irão-Iraque, o país adotou uma postura de *deterrence* e contra-contenção, que visava frustrar os planos americanos de conter/neutralizar a influência e interesses iranianos. No entanto, quando George Bush enquadra o Irão no seu *Axis of Evil*, juntamente com o Iraque, e perante as novas invasões ao Afeganistão e ao Iraque, o cálculo iraniano altera-se. O Iraque, um dos principais polos do balanço de poder do Médio Oriente cáira, e apesar da oposição iraniana ao regime de Hussein – considerando-o uma ditadura digna de ser derrubada e punida, o Irão opõe-se à invasão e ocupação americana, temendo, não apenas o vácuo de poder que a queda do regime significaria para a região (Barzegar, 2008), mas também o medo de que os Estados Unidos criassem um Estado fantoche, que representasse os seus interesses na região (Barzegar, 2012). Por outro lado, as lideranças iranianas temiam que, findado o regime de Hussein, o próximo alvo fosse o seu país (Ahmadian, 2021).

Nesse contexto, conjugado com uma oportunidade de expansão da influência na região, o Irão passa a intervir no Iraque. Desde os anos 80, o Irão fora o refúgio de diversos intelectuais e dissidentes do regime iraquiano, apoiando milícias e grupos como a Assembleia Suprema para a Revolução Islâmica no Iraque, um grupo de matriz xiita e inicialmente com adesão à ideologia Khomeinista. Estes, apesar da ocupação dos EUA, gradualmente distanciam-se do Irão, apesar de não totalmente, abandonando o *Khomeinismo* a fim de se aproximarem das novas autoridades e da população urbana (Ostovar, 2018). No entanto, os acontecimentos precipitaram o Irão a incrementar a sua influência no país. Em 2003, o Irão tinha conseguido significativa influência, passando a principal patrono de diversas milícias e grupos armados que se encontravam ligados à *Hashd al-Shaabi* (Forças de Mobilização Popular): uma organização “guarda-chuva”, maioritariamente xiita, que incluía as Brigadas *Badr*. Ademais, Teerão veio a estabelecer fortes relações políticas e comerciais com o novo governo de Haider al-Abadi, que se veio a perpetuar (Byman, 2018).

Neste contexto de conflito, é importante notar que os grupos armados com quem o Irão veio a estabelecer relações eram na sua maioria de matriz xiita, tendo o fator secretário vindo a funcionar com um facilitador inicial. No entanto, como se verificou no caso da Assembleia, tal fator não parece ser o mais adaptado para explicar a perpetuação de alianças dos grupos ou a manutenção das relações. Exemplificando, revela-se importante considerar que a intervenção mais direta no Iraque foi o resultado de um cálculo de interesses securitários: não deixar os seus rivais ocidentais e a Arábia Saudita aumentarem a sua presença no Iraque a fim de isolar o Irão ou permitir que o Estado voltasse a constituir uma ameaça perpétua como aquando do regime de Hussein (Ostovar, 2018).

Ascensão do Hezbollah

O *Hezbollah* (Partido de Deus) consiste no principal aliado não-estatal do Irão. Criada na década de 80, com a ajuda do seu suporte financeiro – estimado em mais de 100 milhões de dólares ao ano – e apoio material fornecido em particular pela Guarda Revolucionária Islâmica, num período em que um dos principais objetivos da política iraniana consistia na “exportação da revolução” e expansão da influência iraniana no Levante, região de um dos seus principais inimigos: Israel. O *Hezbollah*, em muitos aspetos, segue os princípios ideológicos do Irão, considerando-o como responsável pela defesa da *ummah* e de oposição aos opressores israelitas e americanos (Razavi, 2012).

Historicamente, o contexto governativo do Líbano, dominado pela rivalidade política entre as comunidades cristãs maronitas e muçulmanos sunitas, levaram a uma exclusão e marginalização da comunidade xiita, sendo que, em 1974, esta comunidade, compoendo 30% da população do país, apenas detinha 1% do orçamento estatal (Mabon, 2023). Neste contexto, no pós-revolução de 1979, o Irão reconheceu uma oportunidade, passando gradualmente a apoiá-la e como tal a ajudar à criação do *Hezbollah*. Esta organização viria a consolidar-se paralelamente ao Estado Libanês, em particular sob a liderança de Seyyed Hassan Nasrallah, feito secretário-geral do *Hezbollah* em 1992, acabando por se tornar num dos principais *decision-makers* e *power players* do país. Nos territórios que controlam,

estabeleceram instituições financeiras, um sistema de saúde que trata cerca de 500 mil pessoas ao ano, um sistema judicial paralelo e independente para xiitas, bem como diversas redes de comunicação televisivas (*Al-Manar*) e editoriais. Em suma, estabeleceram “um Estado dentro do Estado”, apesar de continuarem como ator central da política libanesa (Razavi, 2012).

O *Hezbollah* atingiu o seu auge, e com ele, o auge do Irão, durante a guerra com Israel em 2006, em resultado do *Hezbollah* ter raptado dois oficiais do Exército israelita na fronteira Israelo-Libanesa. Os sucessos durante esta guerra fizeram o grupo ganhar significativo relevo e aprovação pelas maiorias das comunidades islâmicas, independentemente do seu posicionamento sectário, apesar de receberem de governos regionais alguma crítica, nomeadamente da Jordânia e da Arábia Saudita (Mabon, 2023).

Para o Irão, a aliança com o *Hezbollah*, como grupo não-estatal, proporciona a possibilidade de evitar ser enquadrado na divergência Árabe/Persa, permitindo-lhe espalhar a sua influência, enquanto a aliança é vista sob uma ótica de oposição a Israel, sendo que, graças à localização no sul do Líbano, permite colocar Israel numa posição de constante insegurança e alerta (Razavi, 2012).

Por outro lado, a submissão do grupo à vontade iraniana não é absoluta, com uma clara redução de influência sobre o mesmo com o passar do tempo. Em particular, tal foi visível em 2008, quando iniciaram uma crise política no Líbano ao retirarem apoio ao governo, a contragosto dos interesses iranianos, bem como pela lealdade geral das comunidades xiitas libanesas, não ao regime de Teerão, mas sim ao ayatollah Ali Sistani, situado no Iraque (Roshandel, 2012).

Ainda assim, o *Hezbollah* permanece como um dos mais bem-sucedidos casos de grupos “clientelares” do Irão pela sua oposição comum ao Ocidente e a Israel, fazendo do mesmo uma peça-chave do Eixo de Resistência, juntamente com a ponte “física” entre os dois – a Síria.

Aliança Damasco-Teerão

O terceiro membro do Eixo de Resistência e do chamado crescente xiita, a Síria, é visto como o elo de ligação entre o *Hezbollah* e o Irão e muitas vezes a evidência de que o conflito no Médio Oriente é puramente sectário. No entanto, se analisarmos o caso em maior detalhe, tal afirmação perde o seu valor.

A aliança foi formada inicialmente como resposta aos receios de ambos os países, face à agressividade do Iraque de Hussein. Para ambos, era vantajosa a aliança na sua conceção inicial. Para o Irão, uma aliança com a Síria, um país árabe, permitiu-lhe evitar a tradicional noção de divisão entre persas e árabes. Para a Síria do regime de Hafez al-Assad, a associação com um regime islâmico, permitiu-lhe melhorar as suas relações e imagem para com as comunidades islâmicas, depois de diversos massacres cometidos contra elas pelo regime. Também contribuiu para tal aliança a oposição mútua a Israel.

Todavia, de um ponto de vista puramente sectário, o regime de Assad pouco parecia ter para poder manter relações com o Irão. Por um lado, a elite síria (apesar de xiita), é da

vertente *alauita*, que por diversos grupos do islamismo, sunitas ou xiitas, é considerada herética. Por outro lado, o regime de Assad, numa tentativa de se aproximar quer à burguesia sunita urbana do seu país, quer aos restantes países do Golfo, empreendeu um conjunto de medidas com vista a diluir a cultura *alauita* da Síria, desde a adaptação da educação a um modelo sunita, a proibição de festivais *alauitas* à construção de mesquitas sunitas em aldeias ou localidades de maioria *alauita*. Apesar de na Administração e no Exército as posições principais continuarem a permanecer nas mãos de *alauitas*, este é principalmente o resultado de nepotismo.

Em suma, a aliança começou meramente por questões de interesses securitários mútuos, e não por sectarismo ou motivações ideológicas (Soage, 2017).

Mudanças presidenciais

Um outro fator que tende a influenciar significativamente a política externa do Irão tem sido as lutas internas entre as fações conservadoras, mais favoráveis à retórica ideológica revolucionária de “exportação da revolução”, e as fações reformistas, abertas ao diálogo com os países do Golfo, focadas num pragmatismo realista (Halliday, 2001).

Durante a década de 80, a política externa iraniana, ainda sob a liderança de Khomeini, foi marcada por um caminho ideológico de “exportação da revolução islâmica”, com algumas vertentes relativamente sectárias. No entanto, aquando da morte de Khomeini em 1989, e pelo ainda relativamente fraco controle e legitimidade que inicialmente detinha o seu sucessor, Ali Khamenei, abriu-se caminho para uma maior participação dos setores reformistas na política, e com eles uma alteração da política externa (Mabon, 2019).

Efetivamente, na década de 90, os efeitos negativos tanto na economia como na sociedade, causados pela guerra Irão-Iraque, levaram o Irão a ter que repensar a sua estratégia regional. Começando pelo *rapprochement*, ambicionado pelo novo presidente Akbar Rafsanjanī, este período foi caracterizado pela adoção de uma estratégia de *détente*. Esta viria a ser continuada e reforçada pelo seu sucessor, Mohammad Khatami, eleito presidente duas vezes por uma coligação reformista, que incluía desde liberais a figuras ligadas às reformas mais radicais do começo da revolução (Weddington, 2017).

Neste contexto, estas administrações de pendor reformista redirecionaram a política externa do país para restabelecer as relações com as nações do Golfo, depois das tensões da década anterior. A abertura desta nova política era igualmente direcionada ao Ocidente com a promoção de uma reaproximação às potências ocidentais, ao que fora apelidado de “Diálogo de Civilizações”. Na realidade, a única verdadeira preocupação durante este período, entre as nações do Golfo seria a suspeita do desenvolvimento de um programa nuclear iraniano (Halliday, 2001).

Infelizmente, as relações externas voltariam a tomar uma posição antagónica aquando da eleição, em 2005, do conservador Mahmoud Ahmadinejad, que trouxera consigo uma fusão de nacionalismo persa com uma visão xiita (Mabon, 2019). Rapidamente o antagonismo regressou, com o crescimento da suspeita saudita e o afastamento direto dos EUA.

Em geral, o fator interno tem relativa influência na definição da sua política externa, variando entre aproximação e afastamento com o Ocidente, dependendo das lideranças do país, mas mesmo com um certo fator sectário (presente particularmente na administração de Ahmadinejad), este continua a ter que conviver com os “interesses nacionais” e “balanço de poder na região”.

3. O “Despertar Islâmico”

Tendo os seus primórdios ainda no ano de 2010, uma série de eventos no Médio Oriente demonstraram empiricamente como o cariz securitário da política externa iraniana tem vindo a superar ambições puramente ideológicas e sectárias. Apelidados de Primavera Árabe, uma série de protestos em massa verificaram-se por toda a região, com particular incidência a partir do ano 2011. Apesar de heterogêneas por natureza, as manifestações populares ecoavam um slogan reiterado sucessivamente: “o povo quer a queda do regime” (Kissinger, 2014, p. 164). Exigindo uma maior abertura e reformas democráticas da parte de regimes tendencialmente autocráticos, novas gerações de jovens árabes direcionavam o seu descontentamento “contra os líderes e as elites de uma série de regimes que têm monopolizado o poder político e económico nas últimas décadas” (Monjardino, 2023, p. 341).

Estes acontecimentos ficaram longe de ser ignorados por Teerão. Classificando as revoltas como um “despertar generalizado das nações, direcionando rumo a objetivos Islâmicos” (Rafati, 2012, p. 3) e de oposição ao *statu quo* na região mantido pelos regimes autocráticos de tendência sunita, apoiados pelos EUA e Israel (Rafati, 2012), o apoio dos regimes dos *mullahs* aos revoltosos aparentava tratar-se de uma questão de coerência ideológica, com a sua divisão bipolar do mundo entre opressores (*mustakbarin*) e oprimidos (*mustazafin*).

Egito

O caso dos eventos no Egito pós-Primavera Árabe oferecem uma ilustração pertinente deste fenómeno. Eleito aquando das eleições presidenciais de 2012, na sequência da queda de Mubarak, o novo chefe de Estado eleito, Mohammed Morsi, líder do Partido da Liberdade e da Justiça, com laços fortes à Irmandade Muçulmana (de cunho sunita), comprometeu-se, conjuntamente com o seu contraparte iraniano, Ahmadinejad, a restabelecer as relações bilaterais entre os dois Estados que se encontravam congeladas desde há 30 anos (Hiro, 2018).

Não obstante Morsi ter acabado por ser retirado do poder pelo *establishment* militar no verão de 2013 com o apoio das autocracias sunitas árabes, que rapidamente colocaram o general Abdel Fattah el-Sisi na cadeira presidencial, um ponto da política externa iraniana ficou claramente visível. O facto da Teerão xiita não hesitar em apoiar movimentos sunitas pelo Médio Oriente com a condicionalidade destes acabarem por desestabilizar o eixo autocrático, liderado pela Arábia Saudita, confere deste modo legitimidade à República Islâmica como o único ator defensor mundial da *ummah*, rompendo, simultaneamente, com acusações de sectarismo pró-xiita e anti-sunita.

Iémen

No canto sudoeste da península arábica, flagelado por uma guerra civil desde 2011, o Iémen também tem vindo a ser mais um palco da política securitária iraniana. Após décadas de acumulação de poder político em torno de si e da sua família, o então presidente Saleh acaba por ser deposto aquando da Primavera Árabe em 2011. Entre os manifestantes que acabaram por causar a demissão de Saleh encontravam-se os Houthis.

Fundados nos anos 90 por Hussein al-Houti com o objetivo de fortalecer a forma xiita zaidita do Islão no Iémen (Salisbury, 2015), os “partidários de Deus” como se autointitulam têm vindo a obter, desde 2011, um nível considerável de sucesso no caos da guerra civil, chegando, por exemplo, a capturar a capital Sana’a em 2015. Apesar da morte de al-Houti em 2004, o *sarkha* do seu grupo, “Morte à América, Morte a Israel, Amaldiçoem os Judeus, Vitória ao Islão” (Salisbury, 2015, p. 5), tem vindo a revelar-se apelativo para uma população cujo país se encontra em guerra de forma contínua há 13 anos, com os regimes autocráticos árabes, principalmente a Arábia Saudita, a intervirem com o imperativo de impedir que o efeito dominó de uma vitória Houthi no Iémen possa acabar por levar a insurreições xiitas na parte sul e leste do reino dos al-Saud (Tzemprin, Jozić and Lambare, 2015), desestabilizando aquele que tem sido um dos Estados de contrapeso à expansão iraniana. O conflito, ainda circunscrito ao Iémen, já custa à Arábia Saudita cerca de 6 mil milhões de dólares por mês (Hiro, 2018).

Ademais, à luz do atual conflito entre Israel e o Hamas, a ameaça dos Houthis tem adquirido novas dimensões, especialmente na ótica do apoio do grupo ao Hamas. Esta ameaça já se faz sentir, por exemplo, ao nível do comércio mundial: particularmente no estreito de *bab al mandeb*, por onde passa 5 % do comércio global de petróleo (Salisbury, 2015), ao que se acrescentam os 12% do comércio mundial que passam pelo Canal de Suez (Partington, 2024) e, obrigatoriamente, a sul pela costa ocidental do Iémen.

Apesar de acusações de apoio iraniano, seja na formação ou na manutenção deste ator não-estatal, a influência iraniana apenas se faz sentir de forma acentuada a partir de 2014. A partir daí, Teerão começa a providenciar assistência técnica bem como armas ligeiras às forças Houthis (Hiro, 2018), sendo que, em 2015, cinco navios iranianos com armas destinadas aos Houthis foram apreendidos em alto mar pelos EUA. Todavia, o auxílio iraniano a este ator não-estatal continua a ser relativamente reduzido (Mabon, 2023).

Ademais, a integração de sunitas nas milícias armadas dos Houthis em resposta às devastadoras intervenções sauditas, tem apenas servido para realçar a retórica iraniana de defesa dos interesses dos muçulmanos de forma inter-sectária, formando uma frente ideológica unida do Islão. Porém, tal não impediu Alireza Zakani, um deputado iraniano, de declarar que com a captura pelos Houthis de Sana’a, “três capitais árabes terminaram nas mãos do Irão e pertencem à Revolução Islâmica Iraniana” (Middle East Monitor, 2014), demonstrando que, apesar do *background* ideológico, a questão dos interesses securitários de Teerão jamais saiu da equação.

Bahrain

O Golfo Pérsico também já sente a projeção do poder iraniano, como foi demonstrado pelos eventos no Estado insular do Bahrain. Visto “cada vez mais como um dos múltiplos potenciais Berlins” (Rafati, 2012, p. 50), no contexto da guerra fria entre o Irão e a Arábia Saudita, o Bahrain é cada vez mais encarado como o epicentro desta rivalidade geopolítica que se tem manifestado pelo Médio Oriente, particularmente desde o início da Primavera Árabe em 2011. Nesse mesmo ano, a população xiita, correspondente a cerca de 70% dos habitantes do Estado, manifestou-se massivamente no sentido de persuadir o monarca sunita, Hamad al-Khalifa, a proceder a uma maior democratização do país (Hiro, 2018).

Enviando cerca de 1200 homens, a Casa dos al-Saud agiu decisivamente: na eventualidade de os manifestantes terem tido sucesso, o efeito dominó poderia ditar que a minoria xiita concentrada na região leste da Arábia Saudita tentaria efetuar a mesma transformação de regime político em território saudita. Tal poderia incentivar ao fortalecimento das tensões separatistas das regiões sauditas do Golfo Pérsico relativamente ao poder central de Riade, formando um “arco xiita no Golfo sob os auspícios da República Islâmica do Irão” (Tzemprin, Jozić and Lambare, 2015, p. 192). Consequentemente, com a única ligação direta em termos de transporte para aceder ao Bahrain e ligar este à Arábia Saudita, o triunfo das autocracias árabes no Estado era uma questão de tempo, com os manifestantes a serem brutalmente reprimidos pelo rei Hamad em coligação com as tropas enviadas pelo rei Abdullah al-Saud (Hiro, 2018).

A reação iraniana foi de repúdio total. Classificando a resposta de ambos os monarcas como “má, injustificável e irreparável” (Hiro, 2018, p. 252), o presidente iraniano Ahmadinejad exigiu que as reivindicações populares fossem escutadas. Esta posição iraniana aparenta numa primeira leitura ser de natureza sectária, não fosse pelo facto da maior parte da população em revolta ser xiita e o regime político em questão ser dominado por sunitas. Contudo, o interesse iraniano nesta pequena ilha é muito mais de cunho histórico que sectário, com Teerão a apenas ter renunciado a sua reivindicação ao Bahrain como território integrante do Irão há poucas décadas, ao que se junta a tentativa infrutífera do golpe de Estado de 1981 (Ramazani, 1992).

Talvez mais importante que a componente histórica, seja, de novo, a componente securitária: o Bahrain não só se posiciona como aliado sunita autocrático da Arábia Saudita, como, inclusive, alberga a Quinta Frota dos EUA nas suas águas, com o aprofundamento da relação com Washington a estender-se a outros assuntos militares, assim como à coordenação dos serviços de inteligência (Kerr, 2023). Para o Irão, muito mais do que derrubar uma monarquia sunita, os eventos de 2011 constituíram uma oportunidade perdida de derrubar um peão de xadrez do campo dominado pelo “grande Satanás” (EUA), o “pequeno Satanás” (Israel), e pelas monarquias autocráticas do Golfo apoiadas por estes, uma vez que teria potencialmente levado à retirada das forças americanas do Bahrain, bem como ao possível reacender do separatismo xiita no Golfo Pérsico.

Apesar da clara derrota iraniana no Bahrain, outros cenários acabariam por permitir ao Irão o seu Eixo de Resistência. Todavia, este não se formaria no Golfo Pérsico, mas antes no Levante.

Síria

Com a Primavera Árabe a afirmar-se como força motriz da mudança política pelo mundo árabe, a Síria também acabou por sentir o terramoto político originado pelos protestos a partir de 2011. Apesar de compromissos iniciais por parte de Bashar al-Assad de uma maior abertura e reformas políticas no sentido de uma maior democratização do país, as esperanças depressa se goraram, com o país a mergulhar numa guerra civil que, à semelhança do caso do Iémen, tem vindo a evoluir para um conflito *proxy* entre o Irão e a Arábia Saudita, o mais sangrento atualmente a ocorrer (Tzemprin, Jozić e Lambare, 2015). Para além dos Curdos, que ocupam atualmente o Curdistão no nordeste do país, e das forças e rebeldes turcos na zona fronteiriça com a Turquia, duas forças destacam-se: de um lado, as forças leais ao regime de Assad, apoiadas pelo Irão, pela Rússia e por grupos não-estatais como o *Hezbollah*; do outro lado, o Exército Livre da Síria, composto maioritariamente por sunitas, apoiado pela Arábia Saudita, por grande parte dos Estados do Golfo, bem como pelos EUA (Tzemprin, Jozić e Lambare, 2015).

Na ótica iraniana, o apoio ao regime de Assad é uma questão muito mais securitária que sectária. Efetivamente, Teerão reconhece que a queda hipotética de Assad seria “o revés geoestratégico mais importante que o Irão poderia acabar por enfrentar como consequência da Primavera Árabe” (Rafati, 2012, p. 52). Deste modo, apesar de alguma relutância inicial (Mabon, 2023), à luz do tratado de autodefesa assinado com a Síria em 2005, o Irão ver-se-ia obrigado a assistir Assad contra ameaças internas (Hiro, 2018).

Nesse sentido, em 2013 a Força *Al Quds*, pertencente à Guarda Revolucionária Islâmica, ajuda a reorganizar centenas de Comitês Populares pró-governo na Síria numa força formidável de 60 mil homens enquadrados nas Forças de Defesa Nacional, um grupo militar auxiliar complementar do exército regular sírio (Hiro, 2018). Em simultâneo, Teerão incentiva o *Hezbollah* do Líbano a envolver-se diretamente no conflito (Mabon, 2023). Segundo algumas estimativas, 10% dos combatentes pró-regime são indivíduos xiitas não-sírios recrutados pelo Irão (Byman, 2018),

Em setembro de 2015, é anunciada a coligação 4+1 composta pela Síria, Irão, Iraque, Rússia, bem como pelo *Hezbollah* enquanto ator não-estatal, com o objetivo de derrotar o *Daesh*. Segundo Ahmadian (2021), a política iraniana na Síria tem vindo a orientar-se em torno de quatro eixos: mobilização ou *basij*, com o propósito de apoiar as milícias pró-Assad (i); regionalização do *basij*: a inclusão de combatentes transnacionais como o *Hezbollah* (ii); internacionalização: o contra balanceamento do apoio dos EUA e dos aliados autocráticos árabes numa lógica de jogo de soma-nula, incorporando a Rússia no conflito face ao *Daesh* (iii); balanceamento pós-*Daesh* na Síria, com o objetivo de contrapor uma ameaça de grupos rebeldes apoiados pelos EUA, Israel, Turquia e os regimes autocráticos árabes, prevenindo o colapso do regime de Assad (iv).

Não obstante o aparente sucesso do Irão neste Estado, o caso Sírio, contrariamente aos restantes casos resultantes da Primavera Árabe, viria a revelar-se o mais prejudicial tanto para a imagem do Irão, como para os seus objetivos a longo prazo.

Quando os protestos contra o governo de Bashar al-Assad se tornaram numa revolta armada pela maioria sunita, a posição do Irão de suportar o seu aliado veio a revelar-se

aos olhos das comunidades muçulmanas relativamente inconsistente com o discurso iraniano, se não mesmo hipócrita. Esta conceção foi devida ao facto de o Irão ter suportado fortemente a narrativa de que as revoltas da Primavera Árabe consistiam num “despertar islâmico”, contra o Ocidente e contra os regimes opressores da região, seus aliados, e em favor da *ummah*, da qual o Irão se autoapela defensor.

Ora, com o apoio ao regime de Assad, o Irão mostrava a posição contrária à que tinha tomado nas outras revoltas: apoio incondicional aos movimentos. Aos olhos de muitos membros da própria *ummah* – pondo de parte a retórica ideológica de defesa da unidade islâmica face aos seus inimigos –, ao apoiar o suposto opressor, Teerão invalidou a sua legitimidade ideológica enquanto polo de defesa mundial dos povos muçulmanos oprimidos por regimes autocráticos, com a República Islâmica a esconder-se por detrás da justificação de que as sublevações foram na realidade instigadas por agentes americanos (Razavi, 2012).

Iraque

O “berço da civilização” também tem vindo a servir de palco à perpetuação das perspetivas securitárias do Irão. Entre 60% a 65% da população adere ao setor xiita do Islão, com 35% a declarar-se sunita. Marginalizados sistematicamente durante o regime de Saddam Hussein, com a sua queda em 2003, a população xiita depressa começou a aceder aos cargos mais importantes do poder político, em grande parte com o apoio do outrora arqui-inimigo de Saddam: o Irão.

Com especial ênfase no pós-Primavera Árabe, em especial no contexto de ascensão do *Daesh*, o regime dos *mullahs* tem vindo a incrementar de forma considerável a sua presença na “terra dos dois rios”, particularmente na sequência da ofensiva do verão de 2014 do autoproclamado Estado Islâmico no norte do Iraque (Hiro, 2018). A fim de prevenir o total colapso do Estado Iraquiano, o Irão reforça, à semelhança do que já tinha protagonizado na vizinha Síria, os grupos de milícias xiitas denominadas de Forças de Mobilização Populares (Byman, 2018), sob a supervisão da Força Quds, contabilizando cerca de 140 mil membros (Hiro, 2018).

Apesar do Irão exercer a sua influência no país em aspetos locais e governamentais através da maioria xiita do Iraque (Byman, 2018), o grande objetivo do Irão não aparenta, mais uma vez, ser o fomento de um conflito inter-sectário – ainda que haja registos de ataques da parte das Forças de Mobilização Populares relativamente a sunitas, em regiões libertadas do *Daesh* (Barzegar, 2012). Ao invés, o objetivo do Irão é que o seu vizinho continue fraco (de modo a não se constituir como uma ameaça como aquando de Saddam) e vulnerável à sua influência. Esta preponderância iraniana nos assuntos domésticos iraquianos é particularmente visível, notavelmente, na integração oficial das Forças de Mobilização Populares nas Forças Armadas do Iraque, após o desempenho crucial destes na recaptura da cidade de Mossul das mãos do Estado Islâmico (Barzegar, 2012).

Assegurando o controlo xiita em Bagdad, o Irão assegura igualmente uma ligação direta com o seu aliado Assad, na Síria, bem como ao *Hezbollah*, no Líbano, permitindo ao Eixo da Resistência uma projeção desde o planalto iraniano ao mar Mediterrâneo, projeção

esta que acaba por ir ao encontro das ambições securitárias do Irão relativamente à sua vizinhança. Porém, os apoios de Teerão a grupos tendencialmente xiitas aparentam, igualmente, adicionar uma componente sectária aos objetivos geoestratégicos do Irão. Todavia, a República Islâmica detém trunfos que ainda lhe permitem escapar a tais acusações e reiterar a componente ideológico-securitária.

Israel/Palestina

O não-sectarismo e a valorização da componente securitária com instrumentalização ideológica do Islão na política externa iraniana encontram o que, porventura, seja o seu ápice, no que diz respeito à questão dos movimentos palestínianos, no contexto do conflito entre Israel e a Palestina. Dois grupos, em particular, têm vindo a demonstrar-se particularmente adeptos de Teerão: o *Hamas* e a *Jihad* Islâmica da Palestina.

A *Jihad* Islâmica da Palestina, considerada um grupo fundamentalista sunita, é vista como o braço armado do Irão na Faixa de Gaza (Razavi, 2012), apoiando Teerão incondicionalmente. Contudo, a sua influência junto da população palestíniana é reduzida, especialmente quando comparada à do *Hamas*. Vitorioso nas eleições legislativas palestínianas de 2006, o *Hamas* manteve desde a sua fundação, em 1987, somente relações superficiais com Teerão, sendo ao invés visto como um *offshoot* da Irmandade Muçulmana, detendo relações de proximidade forte com a Arábia Saudita (Razavi, 2012). Contudo, na sequência da Guerra ao Terror e a pressão americana junto do Estado saudita no sentido de reverter o apoio a grupos sunitas radicalizados, o *Hamas* acabou por cair na zona de influência iraniana. Tal explica, em grande parte, a relativa neutralidade da Arábia Saudita e dos outros Estados árabes autocráticos, como o Egito, face aos eventos da atualidade na Faixa de Gaza.

Efetivamente, a orientação sunita do *Hamas* e da *Jihad* Islâmica da Palestina é um trunfo de ouro para o Irão, uma vez que permite ao regime dos *mullahs* legitimar-se junto do mundo muçulmano como o defensor legítimo das aspirações rumo à libertação do oprimido povo palestíniano e da *ummah* islâmica, transcendendo divisões sectárias, enquanto que as autocracias sunitas árabes continuam em posição de subserviência ao “grande Satanás” encarnado pelos EUA e ao “pequeno Satanás”, corresponde a Israel (Razavi, 2012). Ademais, conforme articulado por Razavi (2012), o apoio do Irão a estes dois atores não-estatais oferece a Teerão três benefícios geoestratégicos: nulifica eventuais intervenções das potências sunitas árabes dado que, na eventualidade de se oporem às ações iranianas na Palestina face a Israel, perdem a popularidade junto do mundo muçulmano (i); ao providenciar armas aos ditos grupos palestínianos, estes servem como fatores de dissuasão de um eventual ataque israelita direto contra o Irão (ii); no cenário, embora improvável, de reatar de negociações com o Ocidente, permite ao Irão exigir contrapartidas ocidentais em troca da redução do apoio iraniano aos ditos grupos (iii).

Deste modo, a causa sunita palestíniana permite ao Irão transcender acusações de sectarismo, com a aliança xiita-sunita encarnada pelo Irão xiita, de um lado, e o *Hamas* e a *Jihad* Islâmica da Palestina sunitas, do outro, a servirem de comprovação empírica do apoio da República Islâmica aos *mustazafin* e à *ummah* muçulmana, enquanto que, simultaneamente,

Teerão aproveita novamente este *background* ideológico para aprofundar os seus interesses securitários, sempre numa lógica de soma-nula relativamente às autocracias sunitas árabes.

Acordo Nuclear

Como signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares de 1968, o Irão mantém o direito de ter um programa nuclear, visando objetivos pacíficos, mas a revolução de 1979 sinalizou para muitos Estados, quer do Golfo, quer no Ocidente, que o programa se estenderia para além de objetivos pacíficos, como energia nuclear ou isótopos médicos, sendo redirecionado para objetivos bélicos (Weddington, 2017, p. 101). Em 2002, as primeiras provas do programa nuclear vieram ao conhecimento da comunidade internacional. Neste contexto, para os *stakeholders* regionais, os riscos do mesmo eram enormes, em particular, para Israel e para as monarquias do Golfo.

Neste contexto, a ONU e diversos atores passaram a tentar bloquear o desenvolvimento do programa. Em 2006, o Conselho de Segurança da ONU, em conjunto com a Agência Internacional de Energia Atómica, elabora uma longa lista de sanções, tendo em vista bloquear a venda de material e tecnologias de cariz nuclear, em conjunto com um embargo de armas ao Irão (Seeberg, 2016). Em 2011, os países que compunham o chamado P5+1 (os países do Conselho de Segurança e a Alemanha) acabaram também por impor sanções mais graves, com o bloqueio ao Irão do sistema financeiro internacional, juntamente com sanções ao petróleo iraniano – enquanto que os EUA e os países do Golfo aumentaram a sua produção de petróleo, reduzindo os preços do petróleo internacional, para prejuízo do Irão (Yergin, 2020).

Finalmente, em 2013, com a eleição do presidente Rouhani, verifica-se um impulso com o começo de negociações, que finalizaram em 2015 com o JCPOA. Este acordo previa que o Irão passaria apenas para 5600 das 20 mil centrifugadoras que possuía, reduziria o armazenamento de urânio em 98% para 300 kg por ano durante 15 anos, e teria que manter o seu nível de enriquecimento a 3.67%; apenas a central de Natanz, teria o direito de continuar a funcionar. Em contrapartida para o Irão, todas as sanções e embargos impostos pela ONU seriam levantados, sendo que as limitações às capacidades nucleares do Irão seriam levantadas após 2025 (Hiro, 2018). Em 2018, os EUA retiraram-se do acordo e impuseram as suas sanções (Yergin, 2020).

Ainda que, atualmente, o acordo se encontre em banho-maria, a abertura do Irão face à comunidade internacional neste tópico apenas realça, mais uma vez, a natureza não-sectária da sua política externa. Caso o regime dos *mullabs* fosse guiado por uma lógica de cegueira sectária ou ideológica jamais teriam iniciado as conversações com o Ocidente e/ou as autocracias árabes, uma vez que tal apenas iria descredibilizar o Irão, seja por se mostrar aberto ao diálogo com os Estados sunitas, seja por dialogar com os supostos opressores da *ummah* islâmica. Consequentemente, o acordo nuclear apenas reitera a orientação securitária presente nas diretrizes de política externa do Irão.

Considerações Finais

O ano de 1979, em que ocorreu a Revolução Iraniana, e os anos seguintes, foram marcados pela consolidação de um novo regime político. Esta fase inicial do novo regime é marcada por um forte sectarismo na política iraniana, devido à própria Revolução ter tido esse objetivo e também devido a ser o período de governação do seu grande mentor, o ayatollah Khomeini. O período após o falecimento de Khomeini é marcado por uma reconciliação com os Estados árabes sunitas, numa lógica mais securitária. A partir de 2003, com a queda do regime de Saddam Hussein, a República Islâmica tende a intervir mais na região, aproveitando o vazio de poder resultante dessa queda: é assim que são aprofundadas as relações com o novo governo xiita iraquiano e também o seu aliado libanês, o *Hezbollah*, atingindo o seu auge de popularidade entre as várias correntes islâmicas. A Primavera Árabe de 2011 veio a aprofundar a nova tendência securitária da política externa iraniana, que se move melhor através de alianças com grupos ou governos xiitas, com a componente ideológica de defesa da *ummah* a funcionar como meio para atingir um fim.

O futuro do Irão enquanto possível líder regional enfrenta alguns entraves relevantes. A nível militar é um país com equipamentos relativamente precários e tem uma política externa com fraca influência direta fora das suas fronteiras, com exceção dos grupos que patrocina. Destaca-se ainda, a rejeição dos restantes países árabes, com uma pesquisa de 2016 a apontar que mais de “70% dos árabes têm uma visão negativa do Irão” (Byman, 2018, p. 9).

Os eventos de 2011 demonstram bem o sectarismo do Irão, graças ao apoio iraniano aos vários movimentos revoltosos. Por outro lado, no caso sírio, os protestos foram combatidos pelo Irão e considerados como uma tentativa de interferência estrangeira para “desestabilizar o país” (El Berni, 2017, p. 120), expondo uma forte contradição na política externa iraniana que não deixa de ser observada pelos seus rivais (Razavi, 2012).

Em suma, se o Irão pretende tornar-se numa força influente no cenário internacional, precisa fortalecer a sua economia e poderio militar, para além de expandir a sua rede de confiança e cooperação para parceiros de outras vertentes, criando assim uma imagem de uma nação vantajosa para a cooperação e não uma ameaça a alguns regimes.

Referências Bibliográficas

- Ahmadian, H., 2021. Iran and the new geopolitics of the Middle East: In search of equilibrium. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, [online] 23(3), pp. 458-472. <https://doi.org/10.1080/19448953.2021.1888247>
- Alemzadeh, M., 2019. The Informal Roots of the IRGC and the Implications for Iranian Politics Today. *Middle East Brief*, 2), pp. 1-7.
- Anquez, M., 2014. *Géopolitique de l'Iran : Puissance dangereuse ou pays incompris ?* Éditions Argos.
- Bakhash, S., 2004. Iran's Foreign Policy under the Islamic Republic, 1979-2000. In: L. Carl Brown, ed., *Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers*. I.B.Tauris.

- Barzegar, K., 2008. Iran's foreign policy in Post-Invasion Iraq. *Middle East Policy* [online], 15(4), pp. 47-58. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2008.00368.x>
- Barzegar, K., 2012. The shifting nature of Iranian influence in Iraq. In: Juneau and S. Razavi, eds., *Iranian Foreign Policy Since 2001 Alone in the World*. Routledge.
- Barzegar, K., 2016. Iran, the Middle East, and international security. *Ortadoğu Etütleri* [online], 1(1), pp. 27-39. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ortetut/issue/22568/241106>
- Byman, D., 2018. Confronting Iran. *Survival*, [online] 60(1), pp. 107-128. <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1427368>.
- El Berni, H. M., 2018. Iran's Security Dilemma in The Middle East: A Neorealist Approach to Iran's Foreign Policy in Syria. *Journal of Iranian Studies*, 1(2), pp. 115-139. <https://doi.org/10.33201/iranian.375292>.
- Golmohammadi, V., 2019. The Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran: Prospects for change and Continuity. *All-azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 8(1), pp. 93-102. <https://doi.org/10.20991/allazimuth.459943>
- Halliday, F., 2001. Iran and the Middle East: Foreign policy and domestic change. *Middle East Report* [online], 220, p. 42-47. <https://doi.org/10.2307/1559410>
- Hiro, D., 2018. *Cold War in the Islamic World: Saudi Arabia, Iran and the struggle for supremacy*. Oxford University Press.
- Hourcade, B., 2016. *Géopolitique de l'Iran: Les défis d'une renaissance*. 2nd ed. Armand Colin.
- Kerr, 2023. *US and Bahrain sign security deal as Washington seeks fresh Gulf ties*. [online] Financial Times. Available at: <<https://www.ft.com/content/0bae8183-2663-49a6-acb7-eee1fdb6baac>> [Accessed 25 February 2024].
- Kissinger, H., 2014. *A Ordem Mundial*. Leya.
- Mabon, S., 2019. Saudi Arabia and Iran: Islam and Foreign Policy in the Middle East. In: Akbarzadeh, S., ed. *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East*. Routledge.
- Mabon, S., 2023. *The Struggle for Supremacy in the Middle East: Saudi Arabia and Iran* [online]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108603690>
- Middle East Monitor, 2014. Sanaa is the fourth Arab capital to join the Iranian revolution. *Middle East Monitor* [online], 27 Sep. <https://www.middleeastmonitor.com/20140927-sanaa-is-the-fourth-arab-capital-to-join-the-iranian-revolution/>
- Monjardino, M., 2023. *Por Onde Irá a História? O desequilíbrio do sistema internacional e o futuro da geopolítica*. Clube de Autor.
- Ostovar, A., 2018. Iran, its clients, and the future of the Middle East: the limits of religion. *International Affairs* [online], 94(6), pp. 1237-1255. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy185>
- Partington, R., 2024. What is the Red Sea crisis, and what does it mean for global trade? *The Guardian* [online], 12 Jan. <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/03/what-is-the-red-sea-crisis-and-what-does-it-mean-for-global-trade>
- Rafati, N., 2012. After the Arab Spring: power shift in the Middle East?: Iran and the Arab Spring. *London School of Economics and Political Science* [online]. <http://eprints.lse.ac.uk/43466/> [Acedido em 15 março de 2024].
- Ramazani, R. K., 1992. Iran's Foreign Policy: Both North and South. *Middle East Journal* [online], 46(3), pp. 393-412. <https://www.jstor.org/stable/4328462>

- Ramazani, R. K., 1998. The shifting premise of Iran's foreign policy: towards a democratic peace? *Middle East Journal* [online], 52(2), pp. 177-187. <https://www.jstor.org/stable/4329184>
- Razavi, S., 2012. Iran's Levantine Ambitions. In: Juneau and S. Razavi, eds., *Iranian foreign policy since 2001: Alone in the world*. Routledge.
- Rose, G., 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* [online], 51(1), pp. 144-172. <http://www.jstor.org/stable/25054068>
- Roshandel, J., 2012. Iran: foreign-policy strategic thinking in the twenty-first century. In: Juneau and S. Razavi, eds. *Iranian Foreign Policy Since 2001: Alone in the World*. Routledge.
- Salisbury, P., 2015. Yemen and the Saudi-Iranian 'Cold War'. *Chatham House* [online], Middle East and North Africa Programme. <https://www.chathamhouse.org/publication/yemen-and-saudi-iranian-cold-war> [Acedido em 22 de março de 2024].
- Seeberg, P., 2016. The EU and the international sanctions against Iran: European and Iranian foreign and security policy interests, and a changing Middle East. *Palgrave Communications* [online], 2(1). <https://doi.org/10.1057/palcomms.2016.80>
- Soage, A., 2017. What is really behind the Saudi-Iranian cold war? *Opinion Document*, 71/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- TIME, 2018. Crown Prince Mohammed bin Salman Talks to TIME About the Middle East, Saudi Arabia's Plans and President Trump. *TIME* [online], April 5. <https://time.com/5228006/mohammed-bin-salman-interview-transcript-full/>
- Tzemprin, A., Jozić, J. e Lambare, H., 2015. The Middle East Cold War: Iran-Saudi Arabia and the way ahead. *Politička Misao : Časopis Za Politologiju* [online], 52(4-5), pp. 187-202. <https://hrcak.srce.hr/159926>
- Weddington, D., 2017. *Rivalry in the Middle East: The History of Saudi-Iranian Relations and its Implications on American Foreign Policy*. MSU Graduate Theses 3129, Missouri State University (MSU). <https://bearworks.missouristate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4139&context=theses>
- Yergin, D., 2020. *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations*. Penguin.

What Is the International Community (Not) Doing for Tackling the Crisis in Cabo Delgado?

Alice Almeida
Chiara Fernandes
Francisca Moura
Isabela Gama Souza
Valentina Ruas

Alunas de Licenciatura em Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

Introdução

In recent years, the region of Cabo Delgado in Mozambique has become a global concern due to the alarming escalation of violence and instability. The emergence of armed insurgency has plunged the region into a state of crisis. Against this backdrop, the international community faces a pressing imperative: What is the international community doing to tackle the crisis in Cabo Delgado?

This article embarks on an examination of the multifaceted dimensions of the conflict in Cabo Delgado, analyzing the responses of diverse international actors and organizations through an exploration of the historical, social, and economic contexts that underpin the conflict. The critical evaluation of the interventions crafted by the international community in Cabo Delgado is a central aspect in our investigation. By scrutinizing the efficacy, coherence, and impact of these interventions, we endeavor to unearth the strengths and limitations inherent in current approaches.

Background of the conflict

The history behind the crisis and ongoing situation in Cabo Delgado takes us back a few years earlier when the Islamic religious movement, under the name of Ansar al-Sunna, emerged in the region in 2015. It was formed by followers of the radical Kenyan clergyman Aboud Rogo, who was killed in 2012. Later, some members of his movement settled down in Kibiti, Tanzania, before moving to Mozambique¹.

What drives Ansar al-Sunna is the belief that Islam, as practiced in Mozambique, has been corrupted and no longer follows the training and principles of Prophet Muhammad.

1 Weiss, C. (2019). Islamic State claims first attack in Mozambique. *FDD's Long War Journal* [online]. Available at: <https://www.longwarjournal.org/archives/2019/06/islamic-state-claims-first-attack-in-mozambique.php>

The movement's members, accordingly, entered traditional kirks with weapons in order to gather followers for their own radical beliefs. The movement is also believed to be anti-Christian, anti-Animist and anti-Western, and has tried to prevent people from going to hospitals or educational facilities which are believed to be anti-Islamic.

This ideology alienated most of the population, rather than making them convert to Ahlu Sunnah Wa-Jamo, which led to the movement's members breaking down and forming their own places of worship. Over time, the group became quite violent and took upon the proposal of an extreme form of Sharia² to be enforced in the country.

This no longer honored the Mozambican government, and they started to form secret camps in the Macomia District, Mocímboa da Praia District, and Montepuez District³. In those camps, followers of Ansar al-Sunna were trained by ex-policemen, former frontier guards who had been fired and held grievances against the government.

While the agreement holds for most of the country, the northern Cabo Delgado province has suffered from armed attacks since 2017, leading to an unprecedented humanitarian and security crisis. Fighting has resulted in over 4,000 deaths, more than 950,000 internally displaced persons, and 1.5 million people in need of humanitarian assistance in this region. Foreign fighters are involved and their transit to Cabo Delgado poses risks to neighboring countries⁴.

The movement also established contact with other Islamist followers in East Africa and reportedly hired coaches from Somalia, Tanzania, and Kenya. Some of the Ansar al-Sunna followers have also traveled abroad to be under the direct training of other militant groups⁵.

The followers are not unified, but divided in multiple cells which do not seem to be in coordination regarding their conduct. By August 2018, the Mozambican police had linked six men as leaders of the movement in Cabo Delgado: Abdul Faizal, Abdul Raim, Abdul Remane, Ibn Omar, "Salimo" and Nuno Remane.

Ansar al-Sunna funds itself through: I) medicine trafficking (primarily heroin), II) contraband, III) and ivory trade.

While religion does play a major part in the conflict, since it is inspired and driven by ISIS, judges believe that the most important factors in the insurgency are wide social, profitable, and political problems in Mozambique. It is important to have in mind that

2 Sharia acts as a code for living that all Muslims should adhere to, including prayers, fasting and donations to the poor. It aims to help Muslims understand how they should lead every aspect of their lives according to God's wishes. BBC (2021). What is Sharia and how is it applied? *BBC News* [online], 19 Aug. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-27307249>

3 Gomes, H. and Gonçalves, M. (2021). Portugal envia 60 militares para Moçambique após ataque em Palma. *Expresso* [online]. Available at: <https://expresso.pt/politica/2021-03-29-Portugal-envia-60-militares-para-Mocambique-apos-ataque-em-Palma-12a43bfa> [Accessed 23 Mar. 2024].

4 Borrell, J. (2022). Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe. *European Union External Action (EEAS)* [online], 12.09.2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en

5 Agence France-Presse (2020). Jihadists kill 25 soldiers in Mozambique's restive north. *The Citizen* [online], December 05. Available at: <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/africa/jihadists-kill-25-soldiers-in-mozambique-s-restive-north-3219200> [Accessed 23 Mar. 2024].

Mozambique is the 10th poorest country in the world and according to various sources, youth unemployment is considered to be the main culprit for locals wishing to join the movement. Moreover, the numerous inequalities have led a lot of young people to be attracted by such a radical movement and believe it to be the pathway to a better condition of life not only for them at an individual level, but also for the country as a whole⁶.

Most insurgents belong to the Mwani and Makwa ethnic groups native to Cabo Delgado. They are the largest ethnic group in Mozambique and are primarily concentrated in a large region to the north of the Zambezi River. Civilians belonging to these peoples have expressed sympathy for the mutineers. In general, the region lacks structure and the state is underrepresented, making all of these factors big contributors to the easy and rapid spread of the insurgency.

One last point that we would like to add due to its impact on the topic is the centrality of the gas industry in this conflict. Cabo Delgado is an area rich in natural gas, a resource that is extremely profitable, mainly for companies such as TotalEnergies. This economic interest in the region is allegedly worsening the situation of civilians. The French company has carried out a way of dealing with the insurgency that has been considered catastrophic, mainly for the safety and well-being of the civilians, which are not being well-handled. The mishandling of certain issues is aggravating the conflict.

First and foremost due to the unthoughtful construction of new exploitation sites, the gas industry has already displaced around 800,000 people⁷ in Mozambique, being an aggravating factor to the already increasing number of refugees due to the conflict. Besides that, Total had promised new jobs to the population, but they only received temporary, undignified work⁸, which contributed to the mass feeling of social discontent and marginalization. Furthermore, the company was responsible for the hiring of a private South-African company, whose helicopters reportedly fired at civilian infrastructure⁹, showing a clear disregard for the people's safety and welfare. These are only some of the arguments from the non-exhaustive list of ways in which the gas industry contributed to the dire living conditions of Mozambicans.

6 Weiss, C. (2019). Islamic State claims first attack in Mozambique. *FDD's Long War Journal* [online]. Available at: <https://www.longwarjournal.org/archives/2019/06/islamic-state-claims-first-attack-in-mozambique.php>

7 Wadekar, N. (2021). 'I ran, my heart was broken': inside Mozambique's evolving Cabo Delgado conflict. *The Guardian* [online]. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/aug/18/i-ran-my-heart-was-broken-inside-mozambiques-evolving-cabo-delgado-conflict>

8 Mukpo, A. (2021). Gas fields and jihad: Mozambique's Cabo Delgado becomes a resource-rich war zone. *Mongabay Environmental News* [online]. Available at: <https://news.mongabay.com/2021/04/gas-fields-and-jihad-mozambiques-cabo-delgado-becomes-a-resource-rich-war-zone/>

9 Rawoot, I. (2022). Oil and Gas Multinational TOTAL Is Making a Mess in Mozambique. *The Wire* [online]. Available at: <https://thewire.in/world/oil-and-gas-multinational-total-is-making-a-mess-in-mozambique>

Characterizing the actors of the conflict

There are multiple international organizations involved in Cabo Delgado's conflict. This section aims to objectify the actions that are being taken by them to tackle the current issues in the region.

One of the protagonists of the insurgency is SADC, the Southern African Development Community, which has been struggling to install long-term peace in Cabo Delgado through actions such as the Peacebuilding Support Program, to strengthen security forces, humanitarian assistance, and social protection mechanisms, many of them directed to the youth and women. All of this is because they claim that Cabo's society urgently needs to gain trust within its members and manage to grow past a scenario of poverty and inequality¹⁰.

Additionally, on 23 June 2021, SADC deployed the SADC Mission To Mozambique (SAMIM), which is currently working under international law, with Mozambique's approval, and is aligned with the SADC Protocol on Politics, Defense, and Security Cooperation. This deployment was consensual, so SAMIM does not configure as an enforcement action of the SADC Protocol, thus it does not require an authorization from the UNSC, which has been quite absent on the matter. The European Union, on the other hand, has been heavily supporting SAMIM through donations, that have added around 15 million Euros to the mission's fund¹¹.

SAMIM has proclaimed itself to be an auto-defense mechanism, especially because it falls under the scope of the SDC Mutual Defense Pact. However, studies¹² say that this is not accurate, because Mozambique has not been the victim of an armed attack nor has it received external threats, pointing to the fact that it is actually an internal issue. For that reason, more than collective self-defense, SAMIM represents a mechanism of collective security, as the conflict in Cabo Delgado can potentially affect Mozambique's sub-region.

The United Nations Security Council, differently from the stance taken by the European Union, has not been acting directly on the ground against the insurgency, as already mentioned in the third paragraph of this section. However, some points around Mozambique's involvement in the Council are important to notice. First of all, the UNSC has a strong and lasting posture against terrorism and dedicates a big part of its activities to dismantle it. Having that in mind, the 30th report of the 1267/1989/2253 ISIL and Al-Qaida Analytical Support and Sanctions Monitoring Team affirmed that the threat from ISIL is high in areas affected by conflicts, and this applies to Mozambique, since

10 Meyer, J. (2014). Rebuilding peace in Mozambique. *ReliefWeb* [online], 23 Sep. Available at: https://reliefweb.int/report/mozambique/rebuilding-peace-mozambique?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw-_mvBhDwARIsAA-Q0Q74byoxDJ_SE_50gUbTLS4WfIdkxhoi0z3b1M_0Ca5-_dRNhjiRnyikaAju1EALw_wcB [Accessed 23 March 2024].

11 Borrell, J. (2022). Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe. *European Union External Action (EEAS)* [online], 12.09.2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en

12 Svicevic, M. (2021). The legal status of SADC's mission in Cabo Delgado. *ACCORD* [online], October 27. Available at: <https://www.accord.org.za/analysis/the-legal-status-of-sadcs-mission-in-cabo-delgado/> [Accessed 23 Mar. 2024].

ISIL mentioned Ahl al-Sunna wal-Jama'a as an affiliated and the movement as "ISIL-Mozambique"¹³. That means that even if it's being structured in an indirect way, the UNSC is still determined to address and handle some of Mozambique's conflict's main causes, as part of its fundamental counterterrorism policy.

Furthermore, on June 10th, 2022, Mozambique was elected a non-permanent member of the UNSC, and it has been implied that this role will be helpful in the effort to take control of the insurgency, because this topic will be more frequently brought up to discussion and the Council will considerably increase its attention to the issue. According to the words of Verónica Macamo, Mozambique's Minister of Foreign Affairs and Communication, (June 2022) "the country's experience in combating terrorism in Cabo Delgado will be important in the new roles"¹⁴, showing that this new position comes with a responsibility that the country believes it will be able to take on, but it also presents as a positive consequence regarding the potential help that the country will receive in dealing with the internal issues that ravage the region.

The European Union is one of the main organizations that have shown an unwavering effort in trying to permanently solve the conflict in Mozambique, or at least help secure the population's basic needs and fundamental rights. It launched, in November 2021, the European Union Training Mission in Mozambique, in short, EUTM-Mozambique, which is supported by 10 EU Member States and has the goal of protecting civilians and restoring peace in Cabo Delgado, in addition to offering support for peacebuilding, conflict and dialogue resolution, humanitarian assistance, and other instances.¹⁵

Objectively, EUTM – Mozambique aims to reach this goal in the next two years through these steps¹⁶: I) Training units of the Mozambican army that will later on take part in a reaction force; II) Giving training on Human Rights and International Humanitarian Law, allied with the International Committee of the Red Cross (ICRC); III) Supporting SAMIM with financial funding and equipment.

The EUTM is supported by the European Peace Facility (EPF) and has an operation budget of 15,16 million Euros¹⁷.

The interference done by the Rwandan troops has been highlighted since the beginning of the crisis. According to Joseph Hanlon (July 2021) "Rwanda is third among countries

13 Security Council Report (n.d.). August 2022 Monthly Forecast: Security Council Report. [online] www.securitycouncilreport.org. Available at: https://www.securitycouncilreport.org/monthly_forecast/2022-08 [Accessed 23 Mar. 2024].

14 mozambique (n.d.). Mozambique unanimously elected non-permanent member of UN Security Council. [online] Mozambique. Available at: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-unanimously-elected-non-permanent-member-of-un-security-council-218562/> [Accessed 23 Mar. 2024].

15 European Union Training Mission in Mozambique (2022). About European Union Training Mission in Mozambique. *EEAS* [online]. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/about-european-union-training-mission-mozambique_en?s=4411

16 Borrell, J. (2022). Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe. *EEAS* [online]. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en

17 Ministerio de Defensa – Estado Mayor de la Defensa (n.d.). EUTM-MOZAMBIQUE: Misión Militar de la UE en Mozambique. [online] Available at: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/46-EUTM-Mozambique/> [Accessed 23 Mar. 2024].

contributing troops to [United Nations] peacekeeping operations and has been involved in 14 peacekeeping missions”¹⁸. Rwanda justifies the interference as following the principle of Responsibility to Protect (R2P) in order to have international validation, however, the legitimacy of the troops is very questionable¹⁹.

On July 9th, Rwanda sent a thousand soldiers to Mozambique without the SADC’s and the Parliament cognition, leading the Rwandan deployment as well as its private military sending to Cabo Delgado to be understood as widely suspicious. It seems that the only country that is actively showing a strong support for Rwanda’s deployment is France, which has TotalEnergies installations in Cabo Delgado, leading us back to the recurrent aggravating matter of the gas exploitation. This sudden and unauthorized deployment of troops has been criticized by multiple authorities, such as Ossufo Momade, Fernando Bismarque and The Centre for Democracy and Development, which has affirmed that Nyusi (Mozambique’s president) did not have the legal competence to decide to send foreign forces without the Parliament’s endorsement and has accused the government of ‘repeating the hidden debt scandal’.²⁰

Assessing the effectiveness of the actions taken by the organizations

Throughout this paper, we have managed to showcase the actions that different International Organizations are taking in response to the conflict in Mozambique’s Cabo Delgado. In this section, we are going to analyze their effectiveness, what they are lacking, and what can be done better in order to strangle the insurgency definitely and promote lasting peace and stability in Mozambique’s most northeast region.

To begin our analysis, there has been notable criticism of the lack of coordination between the subjects involved in the conflict – Rwanda, SADC and Mozambique – and the African Union. According to some insights, there could have been more cooperation and smart communication in the allocation of troops and resources to fight in Cabo Delgado, in the sense that Rwandan and SAMIM’s forces arrived at the territory before even consulting the AU; besides that, they were not keeping track of each other – also a consequence of their historical mistrust. This means that the first controversy around the actions at Cabo Delgado starts from the very beginning of operations and is tied to the lack of a coordinated effort, which is something IO’s urgently need to work on improving. Without coordination and making a joint effort in solving the conflict, the chances of

18 Hanlon, J. (2021). Mozambique: 1000 Rwandan troops arrive. *Club of Mozambique* [online], 16 Jul. Available at: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-1000-rwandan-troops-arrive-by-joseph-hanlon-196687/> [Accessed 23 Mar. 2024].

19 Sanaren, D. (2021). The internationalisation of the Cabo Delgado crisis. *JASON Institute for Peace and Security Studies* [online], December 12. Available at: <https://jasoninstitute.com/the-internationalisation-of-the-cabo-delgado-crisis/>.

20 Nhamirre, B. (2021). Mozambicans divided over Rwandan deployment. *Institute for Security Studies* [online], 19 July, ISS Pretoria. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/mozambicans-divided-over-rwandan-deployment> [Accessed 23 Mar. 2024].

the individual initiatives working are not only lower, but they could also negatively impact each other's work and worsen the humanitarian and political conditions in Cabo Delgado.

It is understandable, though, that the SADC sent SAMIM to Mozambican territories very quickly, in order to avoid international interventions that were not African²¹ – keeping in mind that the areas affected by the conflict provide resources to the West, such as the very profitable natural gas – and this haste action to move troops prevented an amplified dialogue. Nevertheless, this may have been a crucial mistake, because by taking action too fast, it did not give the opportunity for the AU to support or at least discuss the situation through its pre-existing mechanisms created to deal with this type of disputes, like the Peace and Security Council (PSC). In that sense, if it had been requested, the AU initiative could have been of great help, but instead, it seems that the organizations involved in the matter lost in some way a big source of support.

Many national and international authorities perceive the Rwandan help with condescension, some because of the proximity the country has with France, others because of the meaningless human rights defense when Rwanda itself has a bad reputation in the area, and some because this help can be interpreted as a Rwandan attempt to reaffirm its power in the African scenario. However, even if Rwanda's deployment can be identified as a less favorable option, its endeavor of trying to improve the situation and the capability to promote real changes are undeniable, therefore repulsing these troops could be one of the worst decisions to be made at this moment.

On a more positive note, Rwandan and SADC's troops managed to achieve some good results that must be recognized, such as managing to reopen the roads and therefore allowing the people to move with more ease and have better access to basic need supplies such as food, water and medication. Not only that, but they also arranged a relative quietness in some locations that are key to the gas extraction industry, such as Palma and Mocímboa da Praia²². However, the population is nowhere near to being safe, and the organizations should not allow small victories to bewilder their minds and make up mystified scenarios that all the problems are solved and that the pathway to peace and stability is set and easy to go through – they should ground their plans and go further to improve multilateral coordination in order to guarantee long-term stability.

To encapsulate all the points aforementioned, international organizations need to put all of their efforts into making sure that their future actions follow the principles of harmonized, coordinated and unified work. The only way for SADC, Rwanda, Mozambique and the African Union to achieve peace and effective agreements is through working together transparently.

On a related note, another point that we insist should be of the utmost importance in the managing of this crisis and that appears to be missing, is what the Mozambican

21 PSC Report (2021). Top-level discussions were needed before troops marched into Mozambique. *Institute for Security Studies* [online], 20 August. Available at: <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/top-level-discussions-were-needed-before-troops-marched-into-mozambique> [Accessed 23 Mar. 2024].

22 Louw-Vaudran, L. (2022). SADC and Rwanda shouldn't go it alone in Mozambique. *Institute for Security Studies* [online], 11 April. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/sadc-and-rwanda-shouldnt-go-it-alone-in-mozambique>

researcher Borges Nhamirre, from Centro de Integridade Pública (CIP), regarded as a lack of communication from the government to the terrorists. In an interview for DW Africa, he stated that “no military conflict of that nature is resolved only with the power of weapons”²³, and we share the same opinion, believing that communication is a key aspect in conflict resolution of all sorts.

Despite not being acknowledged, the terrorist factions do in fact have a purpose that pushes their actions. Besides trying to turn their interpretation of the Sharia law into the *establishment*, they are also acting out as a way of manifesting their profound exasperation with the current social, economical and political situation in the country, and this last part can not be neglected by Mozambique. This means that if there were dialogue initiatives between these two key groups, perhaps the applied work that international organizations have been doing to face the conflict could be relocated to listening to the needs of the communities, and coming up with ways to meet them. By having the focus on a humanitarian approach, there is a scenario with a possible win-win situation: the government would see poverty and inequality rates lowering and consequential rise in the quality of life in the country, meanwhile, the insurgents would feel that part of their demands were listened to, meaning that they could lower the intensity of the attacks.

Adding to the obvious need to develop a good flow of communication between the Mozambican government and all of the other actors involved, it is also important to emphasize the underlying and necessary role of communication with the Mozambican population. Only by taking into account their needs and demands can we elaborate a strategy that truly helps them and alleviates some of the internal tension by getting them to trust military actions and eliminate the terrorists’ influence.

Taking into consideration the direct impact that this conflict has on the lives of Mozambicans, the constant violence and difficulty to get a hold of basic supplies are some of the population’s main causes of deep concern. Mozambique’s government and the other organizations that operate on ground, specially the United Nations, must carry an essential role in the protection of Human Rights. According to the UN’s High Commissioner for Refugees, the conflict has already caused 4300 deaths and forced at least one million people into internal displacement and becoming refugees. Even though the situation is harsh, the international community is not doing enough to help, and the biggest proof of that is the UN and World Food Programme’s alerts about the grave underfunding of their own agencies in Cabo Delgado, which are not being able to meet the necessities of shelter, protection and food for thousands of homeless families²⁴.

Furthermore, it is always relevant to point out that the most vulnerable groups, such as displaced people, women, and children, need special attention in moments like this. The

23 Mansani, T. (2022). Cabo Delgado: “Conflito não tem saída por vias militares”. DW [online], 05/10/2022. Available at: <https://www.dw.com/pt-002/terrorismo-em-cabo-delgado-este-conflito-n%C3%A3o-tem-sa%C3%ADda-por-vias-militares/a-63333720>

24 Fonseca, L. M. (2021). Alerta de “emergência de fome” se não houver “financiamento urgente” em Moçambique. *euronews* [online], 7 de julho. Available at: <https://pt.euronews.com/2021/07/07/alerta-de-emergencia-de-fome-se-nao-houver-financiamento-urgente-em-mocambique> [Accessed 23 March 2024].

protection offered to them during conflicts needs to be well thought out since women and children are, respectively, under a bigger risk of abduction and sexual abuse and forced recruitment to become sexual slaves or child soldiers²⁵. The vast majority of the displaced people are also women and children, according to Stephane Dujarric, spokesperson of the UN's Secretary-General António Guterres²⁶.

Keeping these rough and upsetting facts in mind, the programs that offer social and psychological help to the conflict's most vulnerable survivors should not be dismissed or forgotten and kept in the background, as it currently happens. They are of highest importance in the fight against this conflict, since we should always hold human rights and the well-being of people as our main concern. Moreover, this initiative can be seen as a safeguarding tool to protect the future of the country from adding to so many social issues.

Conclusion

Throughout this paper, it was put into evidence the conflict in Cabo Delgado and the dire conditions that its people are having to endure. Moreover, we mainly recognized the importance of the involvement of international organizations and insisted on having a coordinated approach promoted by various organizations, namely the UNSC, SADC, EUTM-MOZ, and Rwandan troops.

We consider the role of international organizations to be essential, yet insufficient, given the gravity of the conflict. Mozambique is facing coarse conditions, not only due to the current disputes, but also because it is one of the poorest countries in the world and is dependent on international humanitarian help. This help is needed both in temporary terms, aiming to combat the insurgent forces, but also in the long term, promoting the improvement of infrastructures and crucial development projects. The defense of Human Rights should always be one of the main priorities of the organizations. This includes not only financial help to fund the missions that promote peace and aid delivery, but also guaranteeing that the people will have the conditions to move forward as individuals and as rebuilders of the country.

We also understand that military forces have had noticeable results in the combat against the insurgents, however, as already made evident along the paper, to put an end to this conflict in a sustainable and lasting way, it is absolutely necessary to create better coordination between the multiple actors in the conflict toward unified and harmonized interventions.

25 Salvador, S. (2022). De Cabo Delgado ao Iémen, de Myanmar ao Haiti – Os conflitos esquecidos. *Diário de Notícias* [online], 31 outubro. Available at: <https://www.dn.pt/internacional/de-cabo-delgado-ao-iemen-de-myanmar-ao-haiti--os-conflitos-esquecidos--15302987.html/> [Accessed 23 March 2024].

26 Nações Unidas (2022). Cabo Delgado: 10% de deslocados em ataques tiveram ajuda, diz porta-voz. *ONU News* [online], 17 Junho. Available at: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1792862> [Accessed 23 March 2024].

Finally, we acknowledge the crisis in Cabo Delgado as one of extreme importance to the international community, much to the fact that it generates negative impacts both regional and international levels. The strong wave of internally displaced communities is also being followed by an increasing exodus of refugees, which constitutes as a direct and negatively impactful consequence for the countries that neighbor Mozambique, that also struggle with their own difficult social and economical conditions, meaning that they are not equipped to receive such a flow of people. On a global scale, the influence of the terrorist forces in the country reveals an expansion of terrorism in the world, which is an emergency alert to the whole international community. Additionally, this conflict is making impossible the action of powerful companies, such as TotalEnergies with natural gas exploitation, that could be strategically important for Europe during the current energy crisis, triggered by the Russian-Ukrainian war. In another perspective, in the context of the UN, because Mozambique is now one of the non-permanent members of the UNSC, the Council can be attributed with a bad image, something which should be more discussed worldwide.

For many, the situation in Cabo Delgado is a “forgotten conflict”, due to its deceleration. However, the roots of the violence find themselves anchored to problems that devastate the country, such as developmental and inequality struggles, demanding us to analyze this conflict as an extremely complex one that already lasted for over half a decade, being followed by a tense and precarious quality of life for the population.

Bibliography

- Agence France-Presse (2020). *Jihadists kill 25 soldiers in Mozambique's restive north*. [online] The Citizen. Available at: <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/africa/jihadists-kill-25-soldiers-in-mozambique-s-restive-north-3219200> [Accessed 23 Mar. 2024].
- BBC (2021). *What is Sharia and how is it applied?* BBC News. [online] 19 Aug. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-27307249>
- Borrell, J. (2022). *Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe* | EEAS Website. [online] [www.eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en). Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en.
- Club of Mozambique (n.d.). *Mozambique unanimously elected non-permanent member of UN Security Council*. [online] Mozambique. Available at: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-unanimously-elected-non-permanent-member-of-un-security-council-218562/> [Accessed 23 Mar. 2024].
- European Union Training Mission in Mozambique (2022). *About European Union Training Mission in Mozambique* | EEAS. [online] [www.eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/about-european-union-training-mission-mozambique_en?s=4411). Available at: https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/about-european-union-training-mission-mozambique_en?s=4411
- Fonseca, L. M. (2021). *Alerta de 'emergência de fome' se não houver 'financiamento urgente' em Moçambique*. [online] euronews. Available at: <https://pt.euronews.com/2021/07/07/alerta-de-emergencia-de-fome-se-nao-houver-financiamento-urgente-em-mocambique> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Gomes, H. and Gonçalves, M. (2021). *Portugal envia 60 militares para Moçambique após ataque em Palma*. [online] Expresso. Available at: <https://expresso.pt/politica/2021-03-29-Portugal-envia-60-militares-para-Mocambique-apos-ataque-em-Palma-12a43bfa> [Accessed 23 Mar. 2024].

- Hanlon, J. (2021). *Mozambique: 1000 Rwandan troops arrive*. [online] Mozambique. Available at: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-1000-rwandan-troops-arrive-by-joseph-hanlon-196687/> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Louw-Vaudran, L. (2022). *SADC and Rwanda shouldn't go it alone in Mozambique*. [online] ISS Africa. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/sadc-and-rwanda-shouldnt-go-it-alone-in-mozambique>.
- Mansani, T. (2022). *Cabo Delgado: 'Conflito não tem saída por vias militares'* – DW – 05/10/2022. [online] dw.com. Available at: <https://www.dw.com/pt-002/terrorismo-em-cabo-delgado-este-conflito-n%C3%A3o-tem-sa%C3%ADda-por-vias-militares/a-63333720>
- Meyer, J. (2014). *Rebuilding peace in Mozambique – Mozambique* | ReliefWeb. [online] reliefweb.int. Available at: https://reliefweb.int/report/mozambique/rebuilding-peace-mozambique?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw-_mvBhDwARIsAA-Q0Q74byoxDJ_SE_50gUbTlS4W1fdkhoi0z3b1M_0Ca5-_dRNhJIRnyikaAju1EALw_wcB [Accessed 23 Mar. 2024].
- Ministério de Defesa (n.d.). *Misión Militar de la UE en Mozambique*. [online] emad.defensa.gob.es. Available at: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/46-EUTM-Mozambique/> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Mukpo, A. (2021). *Gas fields and jihad: Mozambique's Cabo Delgado becomes a resource-rich war zone*. [online] Mongabay Environmental News. Available at: <https://news.mongabay.com/2021/04/gas-fields-and-jihad-mozambiques-cabo-delgado-becomes-a-resource-rich-war-zone/>
- Nações Unidas (2022). *Cabo Delgado: 10% de deslocados em ataques tiveram ajuda, diz porta-voz* | ONU News. [online] news.un.org. Available at: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1792862> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Nhamirre, B. (2021). *Mozambicans divided over Rwandan deployment*. [online] issafrica.org. Available at: <https://issafrica.org/iss-today/mozambicans-divided-over-rwandan-deployment> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Parlamento Europeu (2020). *Moçambique: PE apela ao apoio da UE e da comunidade internacional | Atualidade | Parlamento Europeu*. [online] www.europarl.europa.eu. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20200910IPR86834/mocambique-pe-apela-ao-apoi-da-ue-e-da-comunidade-internacional> [Accessed 23 Mar. 2024].
- PSC Report (2021). *Top-level discussions were needed before troops marched into Mozambique*. [online] issafrica.org. Available at: <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/top-level-discussions-were-needed-before-troops-marched-into-mozambique> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Rawoot, I. (2022). *Oil and Gas Multinational TOTAL Is Making a Mess in Mozambique*. [online] The Wire. Available at: <https://thewire.in/world/oil-and-gas-multinational-total-is-making-a-mess-in-mozambique>
- Salvador, S. (2022). *De Cabo Delgado ao Iémen, de Myanmar ao Haiti – Os conflitos esquecidos*. [online] Diário de Notícias. Available at: <https://www.dn.pt/internacional/de-cabo-delgado-ao-iyemen-de-myanmar-ao-haiti---os-conflitos-esquecidos--15302987.html/> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Sanaren, D. (2021). *The internationalisation of the Cabo Delgado crisis*. [online] Institute for Peace and Security Studies. Available at: <https://jasoninstitute.com/the-internationalisation-of-the-cabo-delgado-crisis/>
- Seabra, P. (2022). IDN Brief | *'O Conflito em Cabo Delgado em Perspetiva'*. [online] IDN. Available at: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Paginas/IDN-Brief-fevereiro-2021.aspx> [Accessed 23 Mar. 2024].

- Security Council Report (n.d.). *August 2022 Monthly Forecast: Security Council Report*. [online] www.securitycouncilreport.org. Available at: https://www.securitycouncilreport.org/monthly_forecast/2022-08 [Accessed 23 Mar. 2024].
- Svicevic, M. (2021). *The legal status of SADC's mission in Cabo Delgado*. [online] ACCORD. Available at: <https://www.accord.org.za/analysis/the-legal-status-of-sadcs-mission-in-cabo-delgado/> [Accessed 23 Mar. 2024].
- Wadekar, N. (2021). *'I ran, my heart was broken': inside Mozambique's evolving Cabo Delgado conflict*. [online] the Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/aug/18/i-ran-my-heart-was-broken-inside-mozambiques-evolving-cabo-delgado-conflict>
- Weiss, C. (2019). *Islamic State claims first attack in Mozambique* | FDD's Long War Journal. [online] www.longwarjournal.org. Available at: <https://www.longwarjournal.org/archives/2019/06/islamic-state-claims-first-attack-in-mozambique.php>

Capítulo III

AMEAÇAS, RISCOS E SOLUÇÕES

TRANSNACIONAIS

The COVID-19 Pandemic and Democratic Backsliding in Hungary, Poland, Slovakia and the Czech Republic: To what extent did the COVID-19 pandemic contribute to democratic backsliding in the Visegrád Group?

Inês Sousa

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Católica Portuguesa.

Introdução

In the last 30 years, the number of liberal democracies around the world has declined exponentially, with the globally enjoyed level of democracy being down to 1989 levels (V-Dem Institute, 2022). This trend of democratic decline is also present in Europe, with more than half of its countries experiencing this phenomenon over the last decade (Bekaj and Gibaja, 2021).

The Visegrád Group, a political alliance between Hungary, Poland, Slovakia, and the Czech Republic, is of particular interest in this matter, as Poland and Hungary specifically are among the European nations who have undergone the most drastic decline in their enjoyed level of democracy (Bekaj and Gibaja, 2021). On the other hand, both Slovakia and Czechia are consolidated democracies (Freedom House, n.d.), thus serving as an interesting contrast to the first two countries' actions during the pandemic and its impact on their democracy levels after the fact.

The outbreak of the COVID-19 pandemic, in 2020, created an environment propitious to the further breakdown of the already decaying level of democratic quality in these countries. Measures for combating a health crisis of this magnitude can be instrumentalized in order to strengthen executive power by undermining the opposition, reinforcing exclusionary speech among the civil society and weakening the systems of checks and balances (Guasti, 2020).

This paper aims to provide insight into if and how the COVID-19 pandemic may have contributed to democratic backsliding and executive aggrandizement in the Visegrád Group, specifically through its instrumentalization for the deterioration of checks and balances systems, between March 2020 and December 2022. The chosen period of analysis corresponds to the time when the biggest waves of COVID-19 in Europe were registered, having comprised at least five waves.

Ultimately, the objective is to understand how each government dealt with the enticing conditions prompted by the crisis, in order to understand if the situation was used to further expand incumbents' power and control over their respective national governments. As such, the question being asked is: "To what extent did the COVID-19 pandemic contribute to democratic backsliding in the Visegrád Group?"

Understanding how states in democratic decline choose to take measures when faced with crises of both national and international levels – such as wars, economic crises, and pandemics – is a matter of undeniable importance, even more so with the decaying status of the democratic model across the globe. By looking into how populist leaders react to unprecedented challenges, we can become more familiar with the way they choose to handle them, both nationally in regards to the nature of their political regime and their influence over it, and internationally with the curving of multinational conventions. Moreover, by comparing these to democratically resilient nations, we can understand what mechanisms were employed to prevent the erosion of democracy in times of crisis.

Definition of Key Concepts

According to the WHO, the *COVID-19 pandemic* is an ongoing "global outbreak of coronavirus, an infectious disease caused by the severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2)" (WHO, n.d.). As of January 2023, there have been 270.744.353 confirmed cases of coronavirus in the European region, as well as 2.169.191 deaths (Gagliardi, 2023). In the Visegrád Group, a total of 15.087.159 infections and 231.086 deaths have been registered between March 2020 and February 2023 (Worldometer, n.d.).

The pandemic period and its dire consequences widely called for states to enact a *state of emergency*. The specifics of what this state entails differ between each country's constitution, but it can be broadly defined as a special legal order through which a government may suspend its normal functions to focus on dealing with the emergency at hand (DCAF, 2005). This may be declared because of an epidemic or pandemic, but also due to a natural disaster, financial or economic crisis, armed conflict, or grave civic unrest (DCAF, 2005).

When referring to the *Visegrád Group* (or the *V4*), we are addressing the political and cultural alliance between Hungary, Poland, Slovakia, and the Czech Republic, established in February 1991 with the intention of furthering cooperation regarding their "integration in the EU" (International Visegrad Fund, n.d.). However, "there is an increasing political and cultural divergence among these countries", mainly due to disagreements related to the rule of law and their relationship with the European Union (Bayer and Cienski, 2022).

The term *democratic backsliding* refers to a "state-led debilitation or elimination of any of the political institutions that sustain an existing democracy" (Bermeo, 2016). This deterioration can be achieved through different means, one of which is *executive aggrandizement*, where "elected executives weaken checks on executive power one by one, undertaking a series of institutional changes that hamper the power of opposition forces to challenge executive preferences" (Bermeo, 2016).

Democratic resilience appears as a state's ability to prevent this backsliding and preserve the quality of the democratic institutions and practices in place (Boese *et al.*, 2021). Some democracies have *onset resilience*, meaning they can prevent autocratization altogether, while other democracies experience said autocratization and then exhibit a *breakdown resilience*, where they try to avoid further deterioration (Boese *et al.*, 2021).

Checks and balances are an essential facet of democratic resilience. To preserve a country's democracy, it is essential for there to be institutions that share power between themselves, mutually monitoring control and preventing one sole institution from usurping all authority (The Britannica Dictionary, n.d.).

Populism can be described as a political movement that "claims to champion the common person" (Munro, 2024), separating society into two "homogenous and antagonistic groups: 'the pure people' and 'the corrupt elite'" (Mudde, n.d.). Populism isn't connected to a specific economic or political system, being used by democratic and authoritarian ideologies alike, but contemporarily it has been more associated with the latter. It is often used to describe politicians who pander to "people's fear and enthusiasm" (Munro, 2024) in order to guide them towards the interests of a political party or ideology. As it stands, populism poses a critical challenge to democracy around the globe, targeting "minority rights, pluralism and separation of powers" (Mudde, n.d.).

Literature Review

First, it is relevant to understand the current nature of the V4 alliance, seeing as while the Czech Republic and Slovakia "look to fellow liberal democracies (...) Hungary and Poland head in the opposite direction" (Bayer and Cienski, 2022).

As such, our hypothesis is that V4 countries may have experienced democratic backsliding to different extents. Particularly, that Hungary and Poland experienced a perceptible amount of backsliding as a consequence of the pandemic, namely through executive abuse of power which chipped away at their already deteriorated legislative and judicial systems of checks and balances. Slovakia and the Czech Republic, on the other hand, may have experienced this to a much lesser extent, if any at all, as they have seemingly stronger democratic institutions.

In order to explore this topic, our dependent variable is "democratic backsliding in the V4 countries". This can be measured through the information provided by the following literary review and through the data provided by the V-DEM Institute, with the Pandemic Backsliding Project and its Pandemic Violations of Democratic Standards Index. The independent variables are the "COVID-19 policies enacted by the V4", in regard to the functioning of the government and its systems of checks and balances, as well as "reactions by systems of checks and balances". Information regarding the indexes and variables will be further specified in the methodology section.

Numerous pertinent publications have been written in relation to this topic. These were gathered through different databases (Google, Google Scholar, JStor, PubMed, Scopus

and ResearchGate) using the keywords “V4”, “Visegrád Group”, “democratic decline”, “democratic backsliding”, “democratic resilience”, “executive aggrandizement”, “checks and balances”, “COVID-19” and “pandemic”.

The gathered literature consists of academic journal articles, online newspaper articles, and research reports mainly by the NGO Freedom House, the intergovernmental organization International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the national human rights institution Czech Centre for Human Rights and Democracy. This review is organized thematically, beginning with a broader scope of information regarding emergency governance in a pandemic, and tapering down toward how the governments at hand acted during it.

The Populist Executive and Emergency Governance

Let us begin with Ginsburg and Versteeg’s paper on the nature of emergency governance, titled “The Bound Executive: emergency powers during the pandemic”, which provides indispensable knowledge on how governments deal with crises. Popularly, it is thought that crises require a concentration of power in the executive, which is largely perceived as the one branch with the “information, decisiveness and speed” (Ginsburg and Versteeg, 2021) necessary to answer a large-scale emergency’s challenges.

This is largely due to the fact that theories of emergency governance base their assumptions on the grounds of national security crises, not broader ones like a pandemic. This misconception leads to a precarious situation in which the executive cannot be effectively constrained by the remaining democratic institutions. This is an especially daunting reality when it comes to populist and autocratic (or autocratizing) governments. This paper’s broad survey of over 100 countries concluded that, in most nations, checks and balances were maintained and enforced appropriately throughout the health crisis. Hungary and Poland, however, were mentioned as notable exceptions, largely due to legislative oversight (Ginsburg and Versteeg, 2021).

As Kerim Can Kavalki explains in his paper “Populist Governments and Democratic Backsliding during the COVID-19 Pandemic”, focusing on the relationship between a country’s ideology and democratic backsliding during the pandemic, populist incumbents of weak democratic nature preceding the pandemic were more likely to violate democratic norms and abuse emergency powers (Kavalki, 2020). Meanwhile, populist countries with strong democracy levels were less likely to do so. This allows for a comparison to be made between Hungary and Poland, two populist autocratic-leaning nations “among the forerunners of illiberal transformation” (Hajnal *et al.*, 2021), and Slovakia and the Czech Republic, two nations with stronger democratic systems (Freedom House, 2022). In fact, the V4 appears to be turning “into more of a V 2+2” (Bayer and Cienski, 2022), and the way in which these countries used (or did not use) the pandemic to further their interests may have differed greatly.

But for this relationship to be explored further, it is imperative to know what relevant policies were enacted by each government and if, why and how these may have led to democratic erosion and backsliding.

The V4, Democratic Erosion and the Pandemic

Petra Guasti's paper "The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The rise of autocracy and democratic resilience" focuses on this specific issue. In the case of Hungary, Guasti emphasizes the "Act on Protection against Coronavirus", labeled the 'Enabling Act' by critics (Czina, 2020). This law established an indefinite state of emergency in the nation, allowing prime minister Viktor Orbán to rule by decree. While decrees usually need parliamentary approval to remain in place after two weeks, this Act allowed the government to indefinitely extend it without needing the parliament's consent (Czina, 2020). Because of this, the author views it as "the ultimate form of executive aggrandizement" (Guasti, 2020).

Another paper by Petra Guasti, titled "Democratic Erosion and Democratic Resilience in Central Europe during COVID-19", shows that although Poland did not declare a state of emergency, it did pass legislation that strengthened the executive's hold on power on the basis of better managing the spread of the virus (Guasti, 2021), which did not have an expiration date (Ginsburg and Versteeg, 2021). Because the judicial branch was already severely undermined in Poland before the pandemic, specifically since the incumbent PiS (Law and Justice Party) returned to power in 2015 (Young, 2020), this legislation served to deepen the control held by the executive, allowing it to pass legislation in accordance with their conservative political agenda (Guasti, 2020), as was the case with the restriction of reproductive freedom (Easton, 2020).

But perhaps Poland's most significant attack on democracy, during this period, may have been the incumbent's attempt to curb the constitution's restrictions by seeking to change the electoral law only one month before the elections took place (Guasti, 2021). Initially, the government planned on allowing "mail-in ballots, transferring the election's administration to the post office instead of the constitutionally legitimate National Electoral Commission (PKW)" (Freedom House, 2023).

However, because Poland is not a hybrid regime like Hungary, but a semi-consolidated democracy (Freedom House, 2022), it does still have institutional constraints that not even the government's broader range of power during the pandemic could fend off, namely the parliament, the independent and private media sources, and civil society. Civil society especially contributed greatly to the government backtracking on its decision to hold elections through postal vote, ultimately choosing to postpone elections to late June and hold them as usual (Guasti, 2021). Still, the electoral period was characterized by impartial media coverage of candidates and the limitation of funding for the opposition's campaigns (Guasti, 2021; Bekaj and Gibaja, 2021), conditions which may have been facilitated by the government's ample faculties with the pandemic-based legislation (Bekaj and Gibaja, 2021).

These democratic institutions are even stronger in Slovakia and the Czech Republic, with both being two of the only eight remaining consolidated democracies in Central and Eastern Europe and Eurasia (Freedom House, 2022). Even so, there are still some worries to be had.

In the *V4 Human Rights Review*, Erik Láštík (2020) provides compelling insight into Slovakia's experience with democratic backsliding, emphasizing the country's experience with prime minister Vladimír Mečiar, between 1994 and 1998, which showcased that the Slovak parliamentary design was "unable to constrain an executive that decides to dominate the system" (Láštík, 2020). With the pandemic, the process of approving bills was facilitated with the purpose of easily passing legislation to deal with the health crisis. However, because such ability has been misused in the past to push the government's political agenda, it is relevant to understand if the country managed to avoid such from occurring again, specifically through the employed emergency measures. Since the health crisis coincided with a period of political transition, namely the 2020 parliamentary elections, it is crucial to understand if this political institution was able to manage a new organizational landscape with a widespread emergency, without debilitating its democratic model. The matter of institutional racism and the discrimination of Roma people in Slovakia has been a topic of worry and discussion for many years (Strickland, 2017). Because the pandemic introduced new policies and regimes, it is also pertinent to look into whether a discriminatory agenda has been pushed by the government, using the health crisis as a justification.

In regards to the Czech Republic, the journal article "The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?", by Jan Petrov, is a pertinent source, as Czechia is the case study for his research. Concerns related to the government's potential abuse of power come from the fact that Andrej Babiš, the country's prime minister until May of 2021, was investigated for fraud and conflict of interests by the European Union. He also had "previously expressed unease with checks on the executive and advocated a strongly majoritarian centralised system" (Petrov, 2020), something which could have been achieved to some degree, with the 'suitable' usage of the state of emergency, by possibly limiting the legislature's powers and attempting to pass legislation which benefited the prime minister.

Methodology and Findings

While the qualitative research of a literary review provided an indispensable outline of the main causes for concern in each country led by the health crisis, a quantitative method provides us with data that illustrates if the emergency measures and the main health policies established were weaponized by the governments under analysis, therefore contributing to democratic deterioration and backsliding during the pandemic.

V-Dem Pandemic Backsliding Project

The V-DEM Institute provides an essential initiative on this topic: the Pandemic Backsliding Project. It tracked state responses to the health crisis from March 2020 to June 2021, looking into how different government decisions affected both short- and long-term prospects for democracy (Edgell *et al.*, 2020).

The Pandemic Violations of Democratic Standards Index (PanDem) goes into “the degree to which government responses to the Covid-19 pandemic have violated democratic standards” (Edgell *et al.*, 2020), by looking into seven different types of violations and coding their results on a scale of no violation (0), minor violation (1), moderate violation (2) and major violation (3). The final index is calculated on an interval from low to high (0-1).

Five of the seven types are the main target of analysis in this paper: *Type 1* – “Have the emergency measures violated the principle of non-discrimination as articulated in the ICCPR?”; *Type 2* – “Have any of the emergency measures derogated from non-derogable rights as articulated in the ICCPR?”; *Type 4* – “Have the main national-level emergency measures violated the principle of necessity by failing to explicitly state a time limit for which they will remain in effect?”; *Type 5* – “Have the emergency measures violated the principle of legality by placing limitations on the lawmaking powers of the legislature?”; and *Type 7* – “Have the emergency measures or their implementation been used to place restrictions on media freedom, thereby violating the right to information?” (Edgell *et al.*, 2020).

Table 1
V-Dem Pandemic Backsliding Project – Types of violations committed
by each V4 country and their degree of severity, from March 2020 to June 2021.
Version 6.1 (V-Dem Institute, 2020/2024)

Time	Quarter	Country name	Pan-Dem	PanBack	Type 1	Type 2	Type 4	Type 5	Type 7
2020	Q2	Czech Republic	0,05	0,0417582	0	0	0	0	1
2020	Q3	Czech Republic	0,15	0,1252746	0	0	2	0	1
2020	Q4	Czech Republic	0,05	0,0417582	0	0	0	0	1
2021	Q1	Czech Republic	0,05	0,0417582	0	0	0	0	1
2021	Q2	Czech Republic	0,05	0,0417582	0	0	0	0	1
2020	Q2	Hungary	0,3	0,27972	0	0	1	2	3
2020	Q3	Hungary	0,15	0,13986	0	0	0	0	3
2020	Q4	Hungary	0,25	0,2331	0	0	0	2	3
2021	Q1	Hungary	0,25	0,2331	0	0	0	2	3

2021	Q2	Hungary	0,25	0,2331	0	0	0	2	3
2020	Q2	Poland	0,25	0,248911	0	0	2	0	3
2020	Q3	Poland	0,35	0,3484754	0	0	2	0	3
2020	Q4	Poland	0,35	0,3484754	0	0	2	0	3
2021	Q1	Poland	0,25	0,248911	0	0	2	0	3
2021	Q2	Poland	0,25	0,248911	0	0	2	0	3
2020	Q2	Slovakia	0,2	0,1569408	3	0	0	0	0
2020	Q3	Slovakia	0,1	0,0784704	0	0	2	0	0
2020	Q4	Slovakia	0	0	0	0	0	0	0
2021	Q1	Slovakia	0	0	0	0	0	0	0
2021	Q2	Slovakia	0	0	0	0	0	0	0

The Pandemic Backsliding (PanBack) index aims to estimate, on a scale from low to high (0-1), how much democratic backsliding transpired in a country during the health crisis. Because it considers a country's past and existing vulnerability to this phenomenon, prior to the pandemic (Edgell *et al.*, 2020), it is a source of the utmost relevance.

The following table concerns specific indicators related to the emergency measures taken during the pandemic. Only the ones considered relevant to the research at hand were included. These are: the name of the legal instrument used for emergency-response to Covid-19 (*emname*); the date for its beginning (*emstart*) and end (*emend*); if the legal instrument in question has an officially declared time limit (*emlimit*) and, if so, its end date (*emlimitdate*); if the law in question needed to be approved by the national legislature (*emlawapp*) and if it was approved as the main national-level response to the pandemic (*emlegapp*); the extent to which the emergency measures limited the lawmaking role of the legislature (*leglimit*); if any of the emergency measures placed restrictions on democratic rights or freedoms (*discrim*); and if they derogated from non-derogable rights (*ndrights*); if there were *de jure* limitations on media freedom (*melim*), when they started (*melimstart*) and ended (*melimend*); if the media had *de facto* limitations on reporting about the Covid-19 virus (*merepfact*), on reporting the government's response to it (*merepgov*) and on reporting about non-Covid-19 related news (*merepoth*); if there were limitations on access to information (*meinf*); verbal (*mevbar*) or physical (*mepbar*) harassment of journalists; and, finally, if there was physical violence perpetrated by the police or military (*pomviol*) (Edgell *et al.*, 2020).

Table 2

V-Dem Pandemic Backsliding Project – Emergency measures adopted by the V4 during the pandemic and if and how they contributed to democratic decline and backsliding, from March 2020 to June 2021. Version 6.1 (V-Dem Institute, 2020/2024)

Time	quarter	country	ename	emstart	emend	emlimit	emlimit-date	emla-wapp	emlegapp	leglimit	discrim	ndrights	melim	melim-start	melimend	merepfact	meregov	merepoth	meint	mevhar	mephar	pomviol
2020	Q2	Czech Republic	Constitutional Act No. 110/1998	2020-03-13	2020-05-17	1	2020-05-17	1	1	2	0	0	0	0		0	0	0	1	0	0	0
2020	Q3	Czech Republic	Act No. 258/2000	04-03-2020		0		0	0	2	0	0	0			0	0	0	1	0	0	0
2020	Q4	Czech Republic	Constitutional Act No. 110/1998	2020-10-05		1	2021-01-22	1	1	2	0	0	0			0	0	0	1	0	0	0
2021	Q1	Czech Republic	Constitutional Act No. 110/1998	2020-10-05		1	2021-04-11	1	1	2	0	0	0			0	0	0	1	0	0	0
2021	Q2	Czech Republic	Act No. 94/2021	2021-04-11		1	2022-02-22	1	1	2	0	0	0			0	0	0	1	0	0	0
2020	Q2	Hungary	Fundamental Law of Hungary (Article 53)	2020-03-11	2020-06-17	0		1	1	3	0	0	2	2020-03-30	2020-06-17	1	1	0	2	1	0	0
2020	Q3	Hungary	Act CLIV of 1997 on healthcare	2020-06-18		1	2020-06-18	0	0	2	0	0	0			1	1	0	2	0	0	0
2020	Q4	Hungary	Fundamental Law of Hungary (Article 53)	2020-11-04		1	2021-02-08	1	1	3	0	0	2	2020-11-04	2021-02-08	1	1	0	2	0	0	0

2021	Q1	Hungary	Fundamental Law of Hungary (Article 53)	2020-11-04		1	2021-05-22	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0
2021	Q2	Hungary	Fundamental Law of Hungary (Article 53)	2020-11-04		1	2021-09-15	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0
2020	Q2	Poland	Act of 5 December 2008	2020-03-20		0		0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
2020	Q3	Poland	Act of 5 December 2008	2020-03-20		0		0	0	0	1	0	0	0	0	2	0
2020	Q4	Poland	Act of 5 December 2008	2020-03-20		0		0	0	0	1	0	0	0	0	2	0
2021	Q1	Poland	Act of 5 December 2008	2020-03-20		0		0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
2021	Q2	Poland	Act of 5 December 2008	2020-03-20		0		0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
2020	Q2	Slovakia	Constitutional Law no. 227/2002	2020-03-16	2020-06-13	1	2020-06-13	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1
2020	Q3	Slovakia	Law no. 42/1994	2020-03-12		0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	Q4	Slovakia	Constitutional Law no. 227/2002	2020-10-01		1	2021-02-07	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2021	Q1	Slovakia	Constitutional Law no. 227/2002	2020-10-01		1	2021-04-28	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2021	Q2	Slovakia	Constitutional Law no. 227/2002	2020-10-01	2021-05-14	1	2021-05-28	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0

V-Dem Liberal Democracy Index

In addition to the information regarding both previous indexes and their variables, a third one with their aggregated values was organized. It also contains the countries' Liberal Democracy Index scores from 2019 and 2022. This allows for one more step of comparison to be established between the democratic conditions observed in these nations, and how these may have changed before and after the pandemic period. This index combines data on voting rights and fairness of elections, civil liberties and governance constraints, ranging on a scale from least to most democratic (0-1) (V-Dem processed by Our World in Data, 2024).

Table 3
Aggregated scores from Liberal Democracy Index, the Pandemic Violations of Democratic Standards Index and Pandemic Backsliding Index. Version 6.1
(V-Dem processed by Our World in Data, 2024; V-Dem Institute, 2020/2024)

Date	Country	LibDem 2019	LibDem 2022	PanDem	PanBack
2021-06-01	Czech Republic	0,703	0,79	0,15	0,05846148
2021-05-27	Hungary	0,37	0,34	0,3	0,223776
2021-06-03	Slovakia	0,732	0,77	0,2	0,04708224
2021-06-05	Poland	0,533	0,42	0,35	0,28873676

NELDA Dataset – National Elections Across Democracy and Autocracy

Because the Polish case also encompasses the June 2020 Presidential Elections, the NELDA dataset (National Elections Across Democracy and Autocracy) is especially relevant, as it holds a broad list of compelling questions concerning the economic, political and social conditions that surrounded this electoral period. The research includes the first round, and the second round of the electoral act. The variables considered most relevant for this research are: *NELDA1* – “Were regular elections suspended before this election?”; *NELDA3* – “Was opposition allowed?”; *NELDA6* – “If regular, were these elections early or late relative to the date they were supposed to be held per established procedure?”; *NELDA11* – “Before elections, are there significant concerns that elections will not be free and fair?”; *NELDA13* – “Were opposition leaders prevented from running?”; *NELDA14* – “Did some opposition leaders boycott the election?”; *NELDA15* – “Is there evidence that the government harassed the opposition?”; and *NELDA16* – “In the run-up to the election, were there allegations of media bias in favour of the incumbent?” (Hyde and Marinov, 2012). These are simply answered with a ‘yes’ or ‘no’.

Table 4
Answers to NELDA’s Dataset questions on the first and second rounds of the 2020
Polish Presidential Election (Hyde and Marinov, 2012)

Election id	nelda1	nelda3	nelda6	nelda11	nelda13	nelda14	nelda15	nelda16
290-2020-0628-P1	no	yes	yes	yes	no	yes	no	yes
290-2020-0628-P2	no	yes	yes	yes	no	no	no	yes

Discussion

Hungary

The primary emergency measure adopted was Article 53 of the Fundamental Law of Hungary 2011, which refers to the state of danger that shall be declared by the government in a setting that endangers life and property. Evidence in Tables 1 and 2 suggests that this Article’s invocation and employment by the government were used as a means of limiting the legislature’s lawmaking powers to a large extent, during the majority of the pandemic. This is because the Act on Protection Against the Coronavirus ordered the state of danger for an indefinite period of time and allowed the executive to “introduce extraordinary legal measures by decree and suspend the application of certain laws” (Lázár, 2020). The executive has therefore been allowed to act “on many issues, which may exceed Covid-19 related issues due to vague formulation in emergency law” (Edgell *et al.*, 2020). As of the beginning of 2024, this state remains in place, not in relation to the pandemic but to the war in Ukraine (Radio Free Europe/Radio Liberty, 2022), allowing the government to keep taking advantage of the benefits brought by a system of ruling by decree (Hungarian Helsinki Committee, 2023).

Act CLIV of 1997 on healthcare was also called upon in the third quarter of 2020, with this being the only period where a transgression was not verified, as seen in Table 2.

Furthermore, throughout all periods in Table 1, there was evidence of the government using emergency measures as a means to place major restrictions on media freedom, limiting how the press reported on the government’s response to COVID-19 (Edgell *et al.*, 2020).

Consequently, Hungary suffered the second-highest PanDem and PanBack aggregated scores among the V4 countries, as Table 3 shows, meaning Orban’s government breached democratic norms to a perceptible degree, leading to democratic backsliding as a consequence of the actions taken during the health crisis. These repeated grave infractions illustrate the broader context conveyed by the country’s low score in the Liberal Democracy Index. While it was already quite concerning in 2019, it worsened after the

pandemic period, reaching a new low in 2022. This places Hungary among countries like Bosnia and Herzegovina and Macedonia (V-Dem processed by Our World in Data, 2024).

Poland

Poland's main mechanism to fight the pandemic was the Act of 5 December 2008, on the prevention and combating of infections and infectious human diseases (V-Dem Institute, 2020/2024). We can consider that there was a moderate violation of the standard of necessity, as no end date was stipulated throughout any of the quarters, allowing the Act to stay in place without a legal boundary, as depicted in Table 2.

Just like in Hungary's case, Poland's government also imposed major restrictions on media freedom, specifically "*de facto* limitations on reporting about non-Covid-19 related news" (Edgell *et al.*, 2020), as seen in Table 1. It was also reported that, during the second quarter of 2020, the government's agents harassed journalists reporting about the pandemic (European Federation of Journalists, 2020).

According to the PanDem and PanBack indexes' summed scores in Table 3, Poland bore the highest degree of both transgressions against democratic guidelines and of pandemic backsliding among the Visegrád Group. The same table shows that it also went through the steepest dip in regards to its Liberal Democracy Index score, plummeting by .11 percentage points after the health crisis, even though Hungary still holds the lowest score among these nations.

As noted before, because of the Polish incumbent's unconstitutional attempt to change the electoral law and hold elections in March of 2020, it is essential to see whether or not the delayed electoral period went according to the Compendium of International Standards for Elections. The first round was held in June, with right-wing incumbent Duda winning the most votes by a very narrow margin, but falling short of the required 50% threshold. This led to a runoff vote in July, after which Duda was re-elected (Sas, 2024).

According to Table 4, opposition was allowed on both rounds and there was no evidence that they were harassed by the government during the electoral period. Still, there were significant concerns in regard to the justness of the elections, with accusations of media favoritism towards the incumbent (Public Media Alliance, 2020). This disquiet led opposition leaders to boycott the first round of elections (Edgell *et al.*, 2020). And, although the elections may have been considered fair and competitive (OSCE, 2020), the environment surrounding them was still characterized by a lack of media impartiality (OSCE, 2020), putting in question the principles of "pluralism, (...) balance and independence" that come with the ethical national coverage of an electoral campaign (Public Media Alliance, 2020).

Slovakia

As observed in both Tables 1 and 2, Slovakia saw the lowest amount of breaching of democratic norms on account of its emergency measures, namely Constitutional Law No. 227/2002 and Law No. 42/1994. Concerning the first, only one violation was verified

in Table 2, in the second quarter of 2020, with reports of systematic discrimination on the grounds of race and social origin (Edgell *et al.*, 2020) against the Romani population residing in the country (Amnesty International, 2020). In relation to the latter legislation, distinct from the emergency state established with the Constitutional law, there was only one moderate violation of the principle of necessity throughout all periods in Table 1, as there was no end date for this law, established in the third quarter of 2020 but not ending during it, as observed in Table 2.

Slovakia had the second-lowest aggregated PanDem score among the V4 countries, and the lowest aggregated PanBack score, illustrated in Table 3. As such, we can determine that the government seldom transgressed upon democratic standards through its emergency measures, but this lack of frequency does not diminish the severity of the observed discrimination against a minority group. In regards to the degree of backsliding during the pandemic period, this nation also experienced a very limited amount of it, allowing us to describe it more as a slight swerving rather than an obvious decline. This conclusion is asserted by the fact that Slovakia saw an increase in its Liberal Democracy Index score after the health crisis, rising by four percentage points, as per Table 3.

Czech Republic

The Czech Republic took emergency measures against the COVID-19 pandemic through three main legal instruments: the Constitutional Act No. 110/1998, a declaration of a state of emergency within the existing legal framework, the Act No. 258/2000 on public health protection, and the Act No. 94/2021, both of which differed from the aforementioned emergency declaration (Edgell *et al.*, 2020).

Only the Act. No. 258/2000 violated the democratic principle of necessity presented in Table 1, since it was put into place without a legal time limit being established (see Table 2). Throughout the second quarter of 2020 until the second quarter of 2021, all three emergency measures related to the COVID-19 pandemic somewhat limited the lawmaking role of the national legislature (Table 2), giving the executive branch “(...) the right to rule by decree on several, narrowly defined Covid-19 related issues” (Edgell *et al.*, 2020). During this same period, there were also some minor restrictions on media freedom, as the access to COVID-19 related information had “(...) some de-jure or de-facto limitations” (Edgell *et al.*, 2020) as illustrated in both Tables 1 and 2. However, its low impact score shows that these were isolated reports and not a systemic issue.

This is illustrated by the fact that Czechia has the lowest totalled PanDem score among all four countries under analysis and the second-lowest aggregated PanBack score by a very narrow margin (Table 3). This means that the Czech Republic’s government scarcely violated democratic standards through its emergency measures, and the country suffered a very low amount of democratic swerving as a consequence of the health crisis. In fact, just as was the case with Slovakia, the nation’s Liberal Democracy Index score increased by .8 percentage points after this pandemic period, being on par with European countries like France, Germany, Sweden and Finland (V-Dem processed by Our World in Data, 2024).

Conclusion

The paper at hand hopes to provide further insight into the pandemic's possible effects on democratic backsliding and on the erosion of institutions that keep governmental power in check. To do so, the Visegrád Group's governance during the health crisis was analysed, as it gives us two sets of countries with different degrees of democratic decline and resilience. This allowed for a complex look into how distinct incumbents may or may not use crises as a means to further their interests and undermine the democratic pillars, which limit them.

As a whole, evidence shows that democratic backsliding visibly occurred within two of the Visegrád Four, as a consequence of the pandemic, from March 2020 to December 2022. Hungary experienced a perceptible amount of backsliding, primarily due to the 'Enabling Act', which extended the executive's powers to rule by decree and act beyond matters for which it was invoked, first the COVID-19 health crisis, and now the Ukrainian war, acting instead to advance the executive's political agenda and amplifying their "unjustified, excessive powers" (Hungarian Helsinki Committee, 2023).

Although Poland's delayed executive elections were considered competitive, just and in accordance with international conventions (OSCE, 2020), the government's attempt to curb constitutional restrictions to drastically change the electoral law (Guasti, 2020) serves as a vital warning towards the incumbent's political ambitions. Despite the government failing to consummate its main attempts of concentrating power, mainly due to civil backlash, the government still restricted media freedom and civil liberties, and its judicial system remains severely undermined. The pandemic exacerbated this decay, since the government was able to pass laws that directly attack minorities without the democratic bodies being able to defy them effectively. Even if Poland did not experience pandemic backsliding to the degree we initially expected in this paper, it still suffered a perceptible amount of erosion of its democratic standards and institutions.

Regarding the Czech Republic and Slovakia, their governments indeed barely experienced any decline as a consequence of the pandemic, since there were scarcely any attempts of executive aggrandizement, and when an intent to do so was expressed, both the civil society as well as the parliament and the courts seemed to have promptly acted upon safeguarding them. Still, Czechia's isolated limitations of the press and push-back towards the government's extended legislative powers on matters that may have exceeded COVID-19 measures remain vital considerations of the government's actions throughout the health crisis. As for Slovakia, the government was able to juggle the construction of a new coalition and the introduction of a new government with the health crisis, showing itself resilient in regard to both the political and health front (Guasti, 2020). However, the way the government quarantined several Roma settlements raised concerns (Amnesty International, 2020), bringing up the matter of systemic discrimination against Roma people in Slovakia (Guasti, 2020).

Thus, we can conclude that countries which already had experienced significant democratic decay before the pandemic experienced further backsliding during the health crisis,

because the environment was previously propitious to doing so. As such, the conditions prompted by the health crisis were taken as an opportunity in the explored autocratizing nations to further the incumbent's interests to some extent. In countries with stronger democratic institutions and stricter frameworks for states of emergency, it is significantly harder for governments to exploit an emergency crisis for personal political gain. On account of this, it is key for countries to have adequate restrictions on how long a state of emergency can be declared, as well as specific rules to limit governments' emergency governance actions strictly to the crisis at hand.

It is also important to note that the pandemic's long-term effects on democratic backsliding will only be known as time goes on and as more research is conducted on this matter. For this reason, it is crucial to not think about the COVID-19 pandemic as something strictly relegated to the past, but as an event whose full extent of effects in the field of politics is yet to be known, and must be continuously explored. In order to prevent further deterioration of the democratic model, especially during crisis scenarios, nations' errors in emergency governance must be known and corrected for future reference.

Bibliography

- Amnesty International, 2020. *Stigmatizing Quarantines of Roma Settlements in Slovakia and Bulgaria*, 2020. [pdf] London: Amnesty International. Available at: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/2156/2020/en/> [Accessed 20 June 2024].
- Bayer, L and Cienski, J., 2022. The not-so-fantastic 4: Central Europe's divided Visegrad alliance. *POLITICO*, [online] 7 January 2022. Available at: <https://www.politico.eu/article/central-europe-divided-visegrad-v4-alliance/> [Accessed 15 March 2023].
- Bekaj, A. and Gibaja, A. F., 2021. Taking Stock of Regional Democratic Trends in Europe Before and During the COVID-19 Pandemic, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, [e-journal] <https://doi.org/10.31752/idea.2021.5>
- Bermeo, N., 2016. On democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, [e-journal] 27(1), pp. 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I., 2021. How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, [e-journal] 28(5), pp. 885-907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Czina, V., 2020. Hungarian government takes questionable measures to increase its power amidst the fight against the Coronavirus. *V4 Human Rights Review*, [pdf] 2(2), pp. 20-22. https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview_summer2020_0.pdf [Accessed 15 March 2023].
- Easton, A., 2020. Poland abortion: Top court bans almost all terminations. *BBC News* [online] 23 October 2020. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-54642108> [Accessed 27 June 2024].
- Edgell, A. B., Lachapelle, J., Lührmann, A. and Maerz, S. F., 2021. Pandemic Backsliding: Violations of Democratic Standards During Covid-19. *Social Science and Medicine*, [e-journal] 285, pp. 114-244, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114244>

- European Federation of Journalists, 2020. *Fresh attacks worsen climate of hostility against journalists covering protests across Europe*. [online] Available at: <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/03/fresh-attacks-worsen-climate-of-hostility-against-journalists-covering-protests-across-europe/> [Accessed 27 March 2024].
- European Policy Institutes Network, 2021. *The effect of Covid on EU democracies*. [pdf] Brussels: European Policy Institutes Network. Available at: https://epin.org/wp-content/uploads/2021/04/EPIN-REPORT_The-effect-of-Covid-on-EU-democracies-1.pdf [Accessed 15 March 2023].
- Freedom House, 2020. *NEW REPORT: Democracy under Lockdown – The Impact of COVID-19 on Global Freedom*. [press release] 2 October 2020. Available at: <https://freedomhouse.org/article/new-report-democracy-under-lockdown-impact-covid-19-global-freedom> [Accessed 15 March 2023].
- Freedom House, 2021. *Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn*. [pdf] Washington D.C.: Freedom House. Available at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf [Accessed 15 March 2023].
- Freedom House, 2022. *Nations in Transit 2022: From Democratic Decline to Authoritarian Aggression*. [pdf] Washington D.C.: Freedom House https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf [Accessed 15 March 2023].
- Freedom House, 2022. *NEW REPORT: Democracy under Lockdown – The Impact of COVID-19 on Global Freedom*. [pdf] Washington D.C.: Freedom House Available at: <https://freedomhouse.org/article/new-report-democracy-under-lockdown-impact-covid-19-global-freedom> [Accessed 15 March 2023].
- Freedom House, n.d., *Poland: Freedom in the World 2023 Country Report*. [online] Available at: <https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2023> [Accessed 27 June 2024].
- Gagliardi, J., 2023. *Number of new coronavirus (COVID-19) deaths in Europe since February 2020 (as of January 13, 2023), by date of report*. [online] Available at: <https://www.statista.com/statistics/1102288/coronavirus-deaths-development-europe/> [Accessed 20 February 2023].
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005. *States of Emergency*. SSR Background Series. [pdf] Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/14131/background_02_states_emergency.pdf [Accessed 20 June 2024]
- Ginsburg, T and Versteeg, M., 2021. The bound executive: Emergency powers during the pandemic. *International Journal of Constitutional Law*, [e-journal] 19(5), pp. 1498-1535. <http://dx.doi.org/10.1093/icon/moab059>
- Guasti, P., 2020. The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The Rise of Autocracy and Democratic Resilience. *Democratic Theory*, [e-journal] 7(2), pp. 47-60. <http://dx.doi.org/10.3167/dt.2020.070207>
- Guasti, P., 2021. Democratic Erosion and Democratic Resilience in Central Europe during COVID-19. *Mezinárodní Vztahy*, [e-journal] 56(4), pp. 91-104. <https://doi.org/10.32422/mv-cjir.1818>
- Hájnal, G., Jeziorska, I. and Kovács, E.M., 2021. Understanding drivers of illiberal entrenchment at critical junctures: institutional responses to COVID-19 in Hungary and Poland. *International Review of Administrative Sciences*, [e-journal] 87(3), pp. 612-630. <https://doi.org/10.1177/0020852320981138>
- Hungarian Helsinki Committee, 2023. *State of danger to be extended again – with a one-sentence justification*. [online] Available at: <https://helsinki.hu/en/the-state-of-danger-would-be-extended-again-with-a-one-sentence-justification/> [Accessed 27 June 2024].
- Hyde, S. D., and Marinov, N., 2012. ‘Which Elections Can Be Lost?’ *Political Analysis*, [e-journal] 20(2), pp. 191-210. doi:10.1093/pan/mpr04

- International Foundation for Electoral Systems, 2022. *V-Dem warns of democratic backsliding in COVID's wake*. [online] 13 January 2022. Available at: <https://www.ifes.org/news/v-dem-warns-democratic-backsliding-covid-wake> [Accessed 15 March 2023].
- International Visegrad Fund, n.d. *About the Visegrad Group*. [online] Available at: <https://www.visegradgroup.eu/about> [Accessed 20 February 2023].
- Kavakli, K., 2020. *Populist Governments and Democratic Backsliding during the COVID-19 Pandemic*. [online] Available at: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31478.01606> [Accessed 25 February 2023].
- Láštic, E., 2020. Slovakia in the time of pandemic. *V4 Human Rights Review*, [pdf] 2(2), pp. 38-40. https://www.humanrightscentre.org/sites/default/files/attachement/bulletin/v4humanrightsreview_summer2020_0.pdf
- Lázár, D., 2020. *A state in danger – special legal order introduced in Hungary*. [online] Available at: <https://cz.boell.org/en/2020/04/01/state-danger-special-legal-order-introduced-hungary> [Accessed 27 June 2024].
- Lázár, D., 2020. *A state in danger – special legal order introduced in Hungary*. Heinrich Böll Stiftung. [online] Available at: <https://cz.boell.org/en/2020/04/01/state-danger-special-legal-order-introduced-hungary> [Accessed 21 March 2023].
- Mudde, C., n.d. *Populism in the Twenty-First Century: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism*. [online] Available at: <https://amc.sas.upenn.edu/cas-mudde-populism-twenty-first-century> [Accessed 23 March 2023].
- Munro, A., 2024. *Populism*. [online] Available at: <https://www.britannica.com/topic/populism> [Accessed 20 June 2024].
- Neumeyer, J., 2021. Poland's Abortion Ban Protests Changed the Country Forever. *Foreign Policy*, [online] 8 November 2021, Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/11/08/poland-abortion-ban-women-strike-catholic-religion-progressive-politics/> [Accessed 27 June 2024].
- OSCE, 2020. *Competitive and well-organized Polish presidential run-off marred by confrontation, media bias and misuse of resources, International Observers Say*. [press release] 13 July 2020. Available at: <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/457204> [Accessed 27 June 2024].
- Petrov, J., 2020. The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: What role for legislative and judicial checks? *The Theory and Practice of Legislation*, [e-journal] 8(1-2), pp. 71-92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>
- Petrović, V., 2020. Threats to democracy: Measures taken by right-wing populist regimes during the Covid19 crisis in Eastern Europe. *Political Perspectives: Journal for Political Research*, [e-journal] 10(2-3), pp. 51-67. <https://doi.org/10.20901/pp.10.2-3.03>
- Public Media Alliance, 2020. The decline of Public Media in Poland. *Public Media Alliance*. [online] 1 July 2020. Available at: <https://www.publicmediaalliance.org/focus-on-psm-public-media-in-poland/> [Accessed 27 June 2024].
- Radio Free Europe/Radio Liberty, 2022. Orban Imposes New State Of Emergency In Hungary, Saying Ukraine War Poses 'Constant Danger'. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, [online] Available at: <https://www.rferl.org/a/hungary-orban-state-of-emergency-ukraine-war-russia/31866003.html> [Accessed 27 June 2024].
- Sas, A., 2024. *Poland: Presidential election results 2020*, Statista. [online] Available at: <https://www.statista.com/statistics/1129140/poland-presidential-election-results/> [Accessed 27 June 2024].

- Schellekens, P., 2024. *COVID waves: Europe and US compared*. [online] Available at: <https://pandem-ic.com/covid-waves-europe-and-us-compared/> [Accessed 27 June 2024].
- Statista, n.d. *New COVID-19 cases in Europe 2023* [online] Available at: <https://www.statista.com/statistics/1102209/coronavirus-cases-development-europe/> [Accessed 15 March 2023].
- Strickland, P., 2017. Life in Slovakia's Roma slums: Poverty and segregation. *Al Jazeera*. [online] 10 May 2017. Available at: <https://www.aljazeera.com/features/2017/5/10/life-in-slovakias-roma-slums-poverty-and-segregation> [Accessed 27 June 2024].
- The Britannica Dictionary, n.d. *Checks and balances*. [online] Available at: <https://www.britannica.com/dictionary/checks-and-balances> [Accessed 15 March 2023].
- The Fundamental Law of Hungary 2011 (*art.53*) [online] Available at: <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178> [Accessed 20 June 2024].
- V-Dem Institute, 2020/2024. *The Pandemic Backsliding Project (PanDem)*. Stata. [dataset] Available at: <https://github.com/vdemstitute/pandem> [Accessed 23 June 2024].
- V-Dem Institute, 2021. *Democracy Report 2021: Autocratization Turns Viral*. [pdf] Gothenburg: V-Dem Institute. Available at: https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf [Accessed 15 March 2023].
- V-Dem Institute, 2022. *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* [pdf] Gothenburg: V-Dem Institute. Available at: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf [Accessed 15 March 2023].
- V-Dem, 2024 – processed by Our World in Data. “Liberal democracy index – (best estimate, aggregate: average)” [dataset]. V-Dem, “V-Dem Country-Year (Full + Others) v14” [original data]. Available at: <https://ourworldindata.org/grapher/liberal-democracy-index> [Accessed 20 June 2024].
- World Health Organization, n.d. *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. [online] Available at: <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19> [Accessed 15 March 2023].
- Worldometer, n.d. *COVID – Coronavirus Statistics*. [online] Available at: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> [Accessed 15 March 2023].
- Wuttke, A., Schimpf, C., & Schoen, H., 2020. When the whole is greater than the sum of its parts: On the conceptualization and measurement of populist attitudes and other multidimensional constructs. *American Political Science Review*, [e-journal] 114(2), pp. 356-374. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000807>
- Young, S., 2020. Upholding the Rule of Law: Will Polish Democracy Survive the Siege on its Judiciary? *Harvard International Review*, [e-journal] 41(2), pp. 64-67. <https://www.jstor.org/stable/26917306>

Apresentação e Análise dos Conceitos de Transformação Digital, Maturidade Digital, Digitalização Regional e Segurança Digital

Anhelina Bykova

Aluna de Doutoramento em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade dos Açores.

Introdução

O processo de transformação digital tem sido amplamente discutido nos últimos tempos, tendo surgido na sequência da Revolução Digital, que, segundo Carapuça (2019), começou com o fim da Segunda Guerra Mundial, também conhecida por 4.ª Revolução. A razão pela qual este processo está a ser estudado em profundidade prende-se com o facto de a transformação digital estar a moldar o futuro.

Segundo a Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico (OCDE), entre os indicadores referentes aos melhores resultados de Portugal nos avanços digitais, destacam-se a cobertura de 4G, com 99,8%; o Investimento Direto Estrangeiro, uma vez que, de acordo com o Índice de Restritividade Regulamentar, Portugal se posiciona logo após o Luxemburgo; e, por fim, o terceiro indicador que lidera a lista é o relativo aos trabalhadores com stress profissional associado à utilização frequente de computadores. No extremo oposto, surgem os indicadores relativos à poluição atmosférica provenientes de sectores com grande intensidade digital; o investimento de capital de risco das Tecnologias de Investigação e Comunicação (TIC), com 0,03% (2022), em percentagem do PIB; e as despesas de investigação e desenvolvimento das empresas nas indústrias da informação, também em percentagem do PIB, com 0,16% (2019).

Na sequência dos dados apresentados por uma organização desta dimensão, verifica-se a necessidade de aprofundar os conceitos de transformação digital e de maturidade digital, assim como a operacionalização do conceito da digitalização regional, para uma melhor compreensão deste processo em Portugal, e neste caso específico nas regiões autónomas. Um outro conceito particularmente relevante neste processo é o da segurança digital, sem a qual não é possível concluir o processo, já que esta se revela um pilar fundamental para o desenvolvimento da transformação digital. Assim, através desta análise comparativa, pretende-se apresentar os principais conceitos, facilitando a compreensão do seu âmbito de aplicação e a clarificação da sua interligação e evolução.

Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, além da análise da literatura, recorreu-se ao método comparativo. A escolha deste método revelou-se a mais adequada para o presente estudo, pois pretende-se precisamente comparar as definições mais relevantes e recentes que estão a ser estudadas e desenvolvidas em tempo real, de modo a validar e tirar conclusões sobre os conceitos propostos.

Revisão da Literatura

Não obstante o digital já estar no nosso quotidiano há anos (Brunetti *et al.*, 2020), porquê voltar a enfatizar este tópico agora?

A produção da informação digital é cada vez maior e a presença digital tornou-se imperativa para ser acessível e conectável (Westerman *et al.*, 2012). Ainda estamos a concluir a 4.^a revolução industrial (Bettiol *et al.*, 2020; Pagano *et al.*, 2020; Rinker *et al.*, 2021), que é a Revolução Digital (George e Paul, 2020), e já nos encontramos na 5.^a revolução, a da Inteligência Artificial (Cortés e Cortés, 2022). Esta última desenvolveu-se em grande parte como consequência da pandemia da COVID-19 e do isolamento imposto, que intensificaram a necessidade de adaptar e expandir as ferramentas oferecidas pelo mundo digital.

Uma das definições base da transformação digital é “o uso da tecnologia para melhorar radicalmente o desempenho das empresas ou o seu campo de influência” (Westerman *et al.*, 2011). Além disso, considera-se também “o uso das novas tecnologias digitais (mídias sociais, dispositivos móveis, análises ou dispositivos incorporados) para possibilitar grandes melhorias nos negócios (como realçar a experiência do cliente, simplificar as operações ou criar novos modelos de negócios)” (Fitzgerald *et al.*, 2014). Deste modo, verifica-se que o objetivo é alcançar a excelência operacional através da digitalização (Grab, Olaru e Gavril, 2019).

Kane *et al.* (2015), através de um estudo publicado pela MIT Sloan Management Review and Deloitte's, intitulado “É a estratégia e não a tecnologia, que move a transformação digital”, referem que: (1) a estratégia digital conduz à maturidade digital; (2) o poder da estratégia de transformação digital está nos seus objetivos e na sua abrangência; (3) as organizações digitalmente maduras investem na capacidade para preparar a estratégia; (4) os trabalhadores querem trabalhar para os líderes digitais; (5) o risco transforma-se numa parte da cultura; e (6) a agenda digital é conduzida do topo para a base da organização. Assim, importa referir sobre a existência de quatro tipos de maturidade das empresas para o processo de digitalização e transformação digital em geral (Westerman *et al.*, 2012): principiantes, fanáticos, conservadores e mestres digitais. Destaca-se a relevância do estudo e da divulgação da maturidade digital das empresas (Thordsen, Murawski e Bick, 2020), com intuito de se poder avaliar o seu processo de transição, bem como o que permanece em falta para serem bem-sucedidas, ou seja, se existem, ou não, entraves à concretização do processo.

É de salientar que, ao analisarmos a transformação digital, estamos a considerar um processo que se desenvolve nas empresas ou na sociedade em geral. No entanto, neste mundo, em rápida adaptação à nova realidade digital, destaca-se a relevância do surgimento de novos atores, como as regiões (Toniolo *et al.*, 2020). Assim, é pertinente examinar com detalhe a digitalização regional, dado que, com as mudanças que estamos a vivenciar, as distâncias diluem-se no ambiente digital e as colaborações podem surgir em qualquer lugar e a qualquer momento. Tudo depende da capacidade de adaptação e ajustamento dos intervenientes.

Conceito da “Transformação Digital”

De acordo com Mahboub e Sadok (2022), Berghaus e Back (2016), Pirni, Giampellegrini e Raffini (2019), é muito importante definir, à partida, as diferenças que existem entre digitação, digitalização e transformação digital. Aqui opta-se pela definição dada pela OCDE no estudo *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives* (2019a), uma vez que é apresentada, de forma clara, a evolução e distinção do conceito de transformação digital, começando por “A digitização é a conversão de dados e de processos analógicos num formato legível por uma máquina. A digitalização é a utilização de tecnologias e dados digitais, bem como a interconexão que resulta em atividades novas ou em alterações às existentes. A transformação digital refere-se aos efeitos económicos e sociais da digitização e da digitalização” (p. 18).

Relembrando a parte da revisão de literatura deste artigo, consegue-se observar que a transformação digital é definida como o uso da tecnologia para melhorar o desempenho dos negócios, mas, para conseguir uma definição mais precisa deste conceito, recorre-se a uma análise comparativa da formulação que é efetuada por diversos outros autores. Assim, de acordo com Stark (2020), existe um conjunto de definições, como, por exemplo, a transformação digital: “aplica a tecnologia digital a uma empresa existente”, “tem por objetivo criar novas empresas” (p. 24), “é a aplicação de tecnologias de nuvem, móveis, sociais e analíticas” (p. 24), “consiste em mudar a empresa” (p. 24), “não é apenas uma mudança tecnológica, mas também uma mudança organizacional, cultural e de gestão” (p. 24), “consiste em reformular estratégias, produtos e processos, tirando partido das tecnologias digitais... é, de facto, uma transformação empresarial” (p. 24), “é a transformação profunda de modelos e competências empresariais, modelos organizacionais, processos e práticas empresariais” (p. 24), “permite-lhe satisfazer o seu cliente que deseja, a partir de qualquer lugar e em qualquer altura: obter informações; obter respostas a perguntas; comprar o seu produto, peça sobressalente ou serviços” (p. 24), “melhora a experiência do cliente através da tecnologia digital” (p. 24), “consiste em eliminar os intermediários da cadeia de abastecimento, ou mudar os intermediários, ou tornar-se um intermediário” (p. 24), “centra-se na disponibilidade instantânea de informação, na ligação instantânea e na compra instantânea” (p. 24), “significa transformar o acesso do cliente às compras e aos serviços” (p. 24), “consiste em tornar-se o mais rápido (por exemplo, a partir de um

sítio Web, de uma aplicação ou de grandes dados) a saber o que é procurado e a responder mais rapidamente a uma necessidade do cliente (por exemplo, um livro, uma pizza ou uma peça sobresselente)” (p. 24), “é a transformação, através da utilização da tecnologia digital, das nossas atividades” (p. 24).

O que este autor pretende salientar é que a transformação digital está a acontecer a vários níveis e em várias dimensões ou aspetos. O processo de transformação digital engloba múltiplas esferas e, por exemplo, está a acontecer na educação, na saúde, nos negócios, nos serviços públicos, nas indústrias, no nosso quotidiano, etc. Neste estudo, o enfoque será na transformação digital nos negócios, ou seja, nas empresas.

Utilizando apenas o trabalho de um autor consegue-se compreender a amplitude do conceito de “transformação digital” e ter uma visão um pouco mais holística relativamente ao que este processo engloba. Contudo, iremos centrar o objetivo deste artigo na apresentação de uma compilação das definições propostas por diferentes autores sobre o processo de transformação digital, entre os anos de 2018 e 2023, por considerarmos serem os mais pertinentes, embora, em anos anteriores, existissem referências e definições deste conceito.

Foram selecionadas oito definições, bem distintas entre si, mas delineando o conceito de transformação digital nos negócios, empresas, indústrias, com enfoque na incorporação do processo digital através da adaptação tecnológica e da atenção aos clientes. As definições são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1
Compilação das definições sobre a Transformação Digital

	Autor	Ano	Definição
1	Carapuça	2019	Entende-se por transformação digital dos negócios as alterações operadas nos modelos tradicionais de negócio de uma empresa que foram tornadas possíveis pela incorporação de produtos e serviços da revolução digital (p. 28).
2	OCDE	2019	A digitização é a conversão de dados e processos analógicos num formato legível por máquina. A digitalização é a utilização de tecnologias e dados digitais, bem como a interconexão que resulta em atividades novas ou na alteração de atividades existentes. A transformação digital refere-se aos efeitos económicos e sociais da digitização e da digitalização (p. 18).
3	Stone	2019	A transformação digital é o desenvolvimento de uma plataforma unificada, constituída por sistemas e processos que exploram as tecnologias digitais, de forma a alterar fundamentalmente a forma como a organização recolhe e utiliza os dados para influenciar positivamente as interações com os clientes (p. 21).
4	Teichert	2019	A transformação digital em si pode ser vista como um processo contínuo de adoção de um cenário digital em mudança significativa, a fim de satisfazer as expectativas digitais dos clientes, empregados e parceiros (p. 1674).

5	Echeberria	2020	A transformação digital é uma mudança cultural e estratégica que afeta o modelo organizacional da empresa, os seus processos e a sua tecnologia. A transformação digital é uma viagem que pode ser dividida em diferentes fases, mas que, em suma, é o processo de mudança necessário para permitir a uma empresa competir no mercado com empresas “nativas digitais” que colocam o cliente no centro da organização e procuram sempre simplificar o seu trabalho para poderem digitalizar (p. xxvi).
6	North <i>et al.</i>	2020	Para a organização individual, a transformação digital pode ser considerada como um processo que inclui mudanças incrementais e disruptivas possibilitadas pela tecnologia digital (p. 283).
7	Herberger e Dötsch	2021	À digitalização segue-se a transformação digital sob a forma de um processo de transformação que, em última análise, conduz a mudanças fundamentais num modelo de negócio (por exemplo, substituindo atividades anteriormente realizadas por humanos por processos baseados em TI) e, em casos extremos, pode mesmo conduzir à obsolescência do modelo de negócio (p. 4).
8	Rodrigues	2023	A transformação digital é um processo contínuo de integração de tecnologias e processos digitais em todas as áreas e setores de uma organização, visando otimizar a eficiência operacional, impulsionar a inovação e proporcionar uma experiência melhorada aos clientes (p. iii).

Efetuada uma análise comparativa no que respeita aos conceitos apresentados, verificou-se que a maioria dos autores ao apresentar uma definição do conceito “transformação digital” referiu que é um “processo” e origina uma “mudança” do “negócio” através da integração das “tecnologias digitais”, com o intuito de melhorar a interação com o “cliente”. Assim, verifica-se que a transformação digital se destaca como um processo dinâmico que pressupõe a introdução de alterações tecnológicas significativas através da digitalização, com intuito de melhorar o negócio, principalmente na vertente da relação com o cliente.

Conceito da “Maturidade Digital”

Como se observou no ponto anterior, a transformação digital é um processo que pode ser medido de modo a aferir-se o nível do seu progresso quanto à adaptação das tecnologias digitais e à digitalização. A maturidade digital é um conceito muito importante na transformação digital, porque o mesmo não só apresenta o nível da digitalização da empresa, mas também consegue orientá-las para que consigam ser bem-sucedidas neste processo (Thordsen e Bick, 2023). No mesmo estudo, os autores também afirmam não existir um conceito de maturidade digital final. Para além disso, indicam uma progressão da evolução dos modelos de maturidade digital: ponto de arranque, fases iniciais, fases iniciais subsequentes, fases intermediárias, fases finais e, por fim, maturidade digital. Num outro estudo, Thordsen *et al.* (2020) delineiam a métrica para os modelos de maturidade digital: observação, generalização, interpretação baseada na teoria e implicações.

De acordo com Rossmann (2018), existem oito dimensões de maturidade: estratégia, liderança, modelo empresarial, modelo operacional, pessoas, cultura, governação e tecnologia, enquanto Schumacher, Erol e Sihn (2016) destacam, no seu estudo, nove dimensões: estratégia, liderança, clientes, produtos, operações, cultura, pessoas, governação e tecnologia. Nos dois casos as dimensões são muito semelhantes, embora no caso de Rossmann (2018) as dimensões dos modelos empresarial e operacional generalizam um pouco mais, enquanto no caso do Schumacher, Erol e Sihn (2016) as dimensões são mais específicas: clientes, produtos e operações. Já para Remane *et al.* (2017), o enquadramento da maturidade digital é apresentado em duas dimensões, onde se destaca a capacidade de gestão e a preparação para competir, sublinhando que, no futuro, não haverá necessidade de todos atingirem o topo de transformação digital, considerando que haverá impactos diferentes sobre as empresas no final de transformação digital.

Relativamente aos níveis de maturidade digital, que por sua vez colocam diversas questões aos investigadores nesta área, Grossman (2018) destaca quatro: acidental ou por acaso; intencional ou que estão bem-intencionados; integrado, onde já estão a integrar várias medidas no âmbito da transformação digital; e, por fim, otimizado ou ao nível do topo. Para melhor clarificação do conceito, efetua-se, à semelhança do ponto anterior, a recolha das seis definições de “maturidade digital”, organizadas de forma cronológica. Salienta-se que, como este estudo não pretende apresentar uma análise exaustiva, mas apenas uma análise comparativa dos conceitos, são apresentados apenas os que foram considerados mais relevantes para este trabalho em particular (Tabela 2).

Tabela 2
Compilação das definições sobre a Maturidade Digital

	Autor	Ano	Definição
1	Kane <i>et al.</i>	2017	A maturidade digital é, por conseguinte, um processo contínuo e permanente de adaptação a uma paisagem digital em mutação (p. 6).
2	Rossmann	2018	...o conceito de maturidade digital refere-se claramente à formação de capacidades específicas para gerir a transformação digital... (p. 3).
3	Teichert	2019	...o termo “maturidade da transformação digital” é utilizado para refletir a ligação entre os conceitos de “transformação digital” e “maturidade digital” e para sublinhar que a maturidade digital é um conceito holístico que reflete um aspeto tecnológico e de gestão (p. 1675).
4	North <i>et al.</i>	2020	A maturidade digital significa que uma empresa possui as capacidades organizacionais necessárias para ser bem-sucedida na transformação digital (p. 4).
5	Aslanova e Kulichkinaso	2020	A definição sintetizada de maturidade digital é uma reação adequada de uma empresa às mudanças na esfera digital, à implementação de realizações digitais nos processos empresariais, bem como ao desenvolvimento das competências digitais do pessoal (p. 444).
6	Rodrigues	2023	A implementação deste processo (Transformação Digital) nas organizações culmina na Maturidade Digital, ou seja, no patamar de desenvolvimento e na capacidade de adotar e utilizar efetivamente os processos digitais implementados (p. 10).

7	Thordsen e Bick	2023	...os esforços abrangem as mudanças implementadas, tanto do ponto de vista operacional, como as capacidades adquiridas no que respeita ao domínio do processo de transformação digital da organização (p. 949).
---	-----------------	------	---

Efetuada a análise comparativa das definições, pode-se observar que a maioria dos autores, na sua apresentação do conceito de “maturidade digital”, utiliza palavras como “capacidade”, “implementar”, “adaptar”, “mudanças” e “transformação digital”. A partir destas palavras, é possível delinear uma definição geral: a maturidade digital é a capacidade de adaptar e implementar as mudanças impostas pela transformação digital. Desta forma, conclui-se que a maturidade digital é um ponto que indica em que nível se encontra determinado processo de transformação digital da empresa e, no caso de se tratar de um modelo de maturidade digital, orientar no caminho segundo o qual se deve prosseguir no avanço da transformação. Acrescenta-se, ainda, que o estado de maturidade digital pode ser medido, sendo possível refletir sobre o mesmo através das suas dimensões.

Importância da Segurança na Transformação Digital

É na abordagem da maturidade digital que se integra o tema da segurança, já que o mesmo revela ser de grande importância no processo de transformação digital para as empresas (Teichert, 2019), surgindo no penúltimo nível de maturidade. O mesmo autor apresenta, na área de segurança e conformidade, características/aspectos como: a segurança das tecnologias de informação, a segurança digital, a avaliação dos fatores de risco, a gestão do risco, o evitar o acesso não autorizado, entre outras(os).

Aprofundando esta questão e a importância da segurança, recorreu-se ao guia da OCDE *The Digital Transformation of SMEs* (2019b), onde se refere: “Os ciberataques são uma ameaça constante para as empresas, sendo provável que as organizações criminosas sejam responsáveis por mais de metade dos incidentes registados em 2020. A rentabilidade financeira é o principal motivo para estes criminosos” (p. 60), complementando-se com o referido no relatório de cibersegurança, onde se destaca o perigo existente para as empresas:

“A maioria dos produtos ou serviços que contém código de software contém vulnerabilidades. Atualmente, todas as empresas, independentemente da sua dimensão ou sector, podem ser expostas a ataques maliciosos que procuram explorar estas vulnerabilidades em aplicações Web, dispositivos ou servidores” (OECD, 2021, p. 62).

Verifica-se, então, que as empresas não demonstram muita preocupação com aspetos de segurança no seu processo de transformação digital (North *et al.*, 2019), concluindo-se que a implementação tecnológica e o nível de segurança eram incrivelmente desiguais. Contudo, acrescenta-se que, para atingir o ponto máximo de transformação digital, a questão da segurança deve ser sempre uma prioridade, destacando-se, nomeadamente, a adoção de tecnologias que garantam a segurança dos processos empresariais, dos dados e

dos clientes contra possíveis ataques externos e/ou uma utilização inadequada dos mesmos. Acrescenta-se que a preocupação com a segurança no ambiente digital é uma questão não só de grande sensibilidade, mas de extrema relevância, conforme referem Hanafizadeh e Kim (2020); “A violação de dados pessoais, a privacidade e a segurança dos utilizadores são os lados negros da evolução tecnológica” (p. 1).

Para destacar a importância deste tema, apresenta-se a forma como a questão da segurança em transformação digital foi referida no Relatório Nacional sobre a Década Digital para Portugal em 2023 da Comissão Europeia:

- Portugal está a colaborar com outros Estados-membros na exploração da possibilidade de criar Consórcios Europeus de Infraestruturas Digitais (EDIC) para (i) criação da Academia Europeia de Competências em Cibersegurança (p. 1);
- Portugal deve apoiar a utilização da computação em nuvem, assegurando simultaneamente a proteção da privacidade e da segurança dos dados (p. 13);
- Portugal está a lançar iniciativas para colmatar as lacunas de especialistas em TIC, uma das quais é o INCoDe.2030. Um dos objetivos do INCoDe.2030 é reforçar as competências digitais dos funcionários públicos, com o objetivo de formar profissionais em cibersegurança e segurança da informação (p. 5).

Destaca-se que este é um dos pontos de transformação que, infelizmente, muitas vezes passa despercebido até que os problemas a ele associados comecem a surgir. Daí destacar-se a grande importância do enquadramento da questão da segurança no processo de transformação digital desde o princípio, tornando-se essencial.

Conceito de “Digitalização Regional”

Não obstante vários autores (e.g., Popova *et al.* (2019), Marczewska e Weresa (2023), Wittenstein (2020), Luo *et al.* (2023), Ashmarina, Mesquita e Vochozka (2019)) mencionarem o desafio da digitalização em diversas regiões, só agora é que se começa a aprofundar o conceito de “digitalização regional”, tornando difícil a apresentação de uma definição concreta, uma vez que esta está ainda a ser construída em tempo real.

De acordo com Ematinger (2021), as regiões podem destacar-se, no mercado mundial, através de digitalização dos seus produtos. Segundo o estudo da OECD (2021) sobre a Transformação Digital das PME, a digitalização regional poderá providenciar uma maior conexão com os outros atores de destaque na cooperação e no desenvolvimento: “Outra característica fundamental das plataformas *online* é o facto de permitirem que as PME interajam com outros utilizadores finais para além das fronteiras regionais e nacionais e efetuem trocas comerciais a nível mundial” (p. 123). Após a revisão da literatura, também se pode salientar que a maioria dos estudos aborda trabalhos realizados na China, Alemanha, Itália, Rússia, entre outros países com um grande número e diversidade de regiões.

Quando nos referimos à União Europeia, verificamos que, por parte da Comissão Europeia, foi desenvolvido o *Local and Regional Digital Indicators* (LORDI), com o intuito

de medir o processo de transformação digital a nível local e regional, salientando-se, desta forma, a importância da digitalização regional (Hernández Quirós, Smith and Schade, 2023). Entre outras medidas para impulsionar a transformação digital, a nível regional, destacam-se *European Digital Innovation Hubs*.

Um outro estudo da Comissão Europeia (2020), sobre como moldar o futuro digital na Europa, demonstrou que "...esforços precoces e eficazes para aumentar a maturidade tecnológica de uma região ou de um Estado podem resultar em benefícios económicos significativos" (p. 12). Por fim, destaca-se que "...a digitalização, cada vez mais impulsionada pelas cidades e regiões, é de importância fundamental para o fornecimento de soluções inteligentes e sustentáveis e para o aumento da sua difusão a nível europeu e mundial" (Toniolo *et al.*, 2020, p. ix).

Como resumo, pode-se afirmar que o conceito da digitalização regional pressupõe o processo de transformação digital nas regiões com as suas particularidades específicas, com o intuito de promover ou melhorar a sua posição económica.

Conclusão

Neste trabalho foi possível aprofundar conceitos e observar a sua importância para as organizações, já que podem facilitar o próprio processo de transformação digital das empresas, sociedades e serviços. O conceito de maturidade digital esclarece o processo e os objetivos da transformação digital, e o conceito da digitalização regional considera que o processo de transformação digital está a facilitar o aparecimento de novos atores, entre os quais as regiões.

A transformação digital, embora não seja um conceito recente, continua a gerar confusão na sua compreensão e interpretação desta realidade, sendo crucial clarificar a sua definição e aprofundar o seu conceito, de modo a conseguir-se obter uma visão global deste processo. O mesmo se aplica ao conceito de maturidade digital, acrescentando-se a importância da definição e desenvolvimento de uma estratégia eficaz para o negócio e a sua implementação. Para esse feito, devem ser identificados os objetivos, as necessidades, os obstáculos, as dimensões, os métodos e as formas de alcançar o sucesso neste desafio.

Referiu-se também a relevância da segurança no processo de transformação digital, especialmente na maturidade digital, sem a qual não é possível alcançar o auge deste processo, mas que, infelizmente, muitas vezes não recebe a prioridade necessária. Por fim, mencionou-se um conceito emergente, mas de grande importância para o desenvolvimento das regiões: a digitalização regional. Este conceito engloba um processo de transformação digital dentro de determinadas regiões, contribuindo para avanços económicos e digitais.

A apresentação destes conceitos reflete uma revisão de literatura aprofundada sobre os tópicos em questão que, pode ser sempre mais estudada, dada a sua diversidade e abordagem generalizada.

Bibliografia:

- Ashmarina, S., Mesquita, A. e Vochozka, M. (2019). *Digital Transformation of the Economy : challenges, trends and new opportunities*.
- Aslanova, I. V. e Kulichkina, A. I. (2020). 'Digital Maturity: Definition and Model', 138(Mtde), pp. 443-449. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200502.073>
- Berghaus, S. e Back, A. (2016) 'Stages in Digital Business Transformation: Results of an Empirical Maturity Study', *Mediterranean Conference on Information Systems (MCIS)*, (Paper 22), pp. 1-17.
- Carapuça, R. (2019). *Revolução Digital – Quando Tudo é Possível*. Edited by Glaciari.
- Cortés, M. E. e Cortés, É. (2022). 'The future is now: The Fifth Industrial Revolution has reached the biomedical and health sciences', *Revista Médica de Chile*, 150(11), pp. 1545-1548. <https://doi.org/10.4067/S0034-98872022001101545>
- Echeberria, A.L. (2020) *A Digital Framework for Industry 4.0 – Managing Strategy*. Palgrave Macmillan.
- Ematinger, R. (2021). *From Industry 4.0 to Business Model 4.0, Essentials*. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-32400-1%0Ahttps://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-32400-1.pdf>
- European Commission (2020) *Shaping the digital transformation in Europe | Shaping Europe's digital future, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology*. <https://doi.org/10.2759/294260>
- Grossman, J. (2018) 'The Four Stages of Digital Maturity', pp. 1-5.
- Hanafizadeh, P. e Kim, S. (2020) 'Digital Business: A new forum for discussion and debate on digital business model and digital transformation', *Digital Business*, 1(1), pp. 1-2. <https://doi.org/10.1016/j.digbus.2021.100006>
- Herberger, T. A. e Dötsch, J. J. (2021). *Digitalization, Digital Transformation and Sustainability in the Global Economy: Risks and Opportunities, Springer Proceedings in Business and Economics*. Disponível em: <http://www.springer.com/series/11960>
- Hernández Quirós, L., Smith, R. S. e Schade, S. (2023). *Landscaping the monitoring of interoperability and digital transformation*. <https://doi.org/10.2760/350656>
- Kane, G. C. *et al.* (2017). 'Achieving Digital Maturity MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press', *MIT Sloan Management Review*, (Summer), p. 5,6.
- Luo, C. *et al.* (2023). 'Association between Regional Digitalization and High-Quality Economic Development', *Sustainability (Switzerland)*, 15(3), 1909. <https://doi.org/10.3390/su15031909>
- Mahboub, H. e Sadok, H. (2022) 'Towards a Better Digital Transformation: Learning from the Experience of a Digital Transformation Project', *Lecture Notes in Business Information Processing*, 461 LNBIP(December), pp. 203-214. https://doi.org/10.1007/978-3-031-17037-9_15
- Marczewska, M. e Weresa, M.A. (2023) *The digital transformation of SMEs, De Gruyter Handbook of SME Entrepreneurship*. <https://doi.org/10.1515/9783110747652-017>
- North, K. *et al.* (2019) 'Digital maturity and growth of SMEs: a survey of firms in the Basque country (Spain)', June.
- North, K. *et al.* (2020) 'The VOIL Digital Transformation Competence Framework. Evaluation and Design of Higher Education Curricula', *Communications in Computer and Information Science*, 1283 CCIS, pp. 283-296. https://doi.org/10.1007/978-3-030-59506-7_23
- OCDE (2019) 'Um roteiro de medição para o futuro', *Medir a Transformação Digital: um roteiro para o futuro*, p. 14.

- OECD (2019) *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives, Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>
- OECD (2021) *The digital transformation of SMEs*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1515/9783110747652-017>
- Pirni, A., Giampellegrini, P. P. e Raffini, L. (2019). 'Digital transformation and egovernment. For a research agenda on the Liguria region', *Obets*, 14(2), pp. 471-490. <https://doi.org/10.14198/OBETS2019.14.2.07>
- Popova, L. I. et al. (2019). 'Regional aspects of sectoral digitalization: Problems and prospects', *International Journal of Economics and Business Administration*, 7(2), pp. 176-188. <https://doi.org/10.35808/ijeba/225>
- Remane, G. et al. (2017) 'Digital Maturity in Traditional Industries – an Exploratory Analysis', *Association for Information Systems*, 39(2), pp. 104-125.
- Rodrigues, A. (2023). *A Maturidade Digital nas Associações Mutualistas: O Caso D'a Previdência Portuguesa*. Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Rossmann, A. (2018). 'Digital maturity: Conceptualization and measurement model', *International Conference on Information Systems 2018, ICIS 2018* [Preprint], (January 2019).
- Schumacher, A., Erol, S. e Sihm, W. (2016) 'A Maturity Model for Assessing Industry 4.0 Readiness and Maturity of Manufacturing Enterprises', *Procedia CIRP*, 52, pp. 161-166. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2016.07.040>
- Stark, J. (2020) *Digital transformation of industry: Continuing Change*, Springer. <https://permalink.obvsg.at/fho/AC15612996>
- Stone, S. M. (2019). *Digitally Deaf: Why Organizations Struggle with Digital Transformation*, Springer Nature Switzerland AG.
- Teichert, R. (2019). 'Digital transformation maturity: A systematic review of literature', *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 67(6), pp. 1673-1687. <https://doi.org/10.11118/actaun201967061673>
- Thordsen, T. e Bick, M. (2023). 'A decade of digital maturity models: much ado about nothing?', *Information Systems and e-Business Management*, 21(4), pp. 947-976. <https://doi.org/10.1007/s10257-023-00656-w>
- Toniolo, K. et al. (2020). *Sustainable Business Models and Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges*, *Contributions to Management Science*. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40390-4_8
- Wittenstein, D. (2022). *Managing Digital Transformation, Media Management Matters*. Munique: Springer Gabler. <https://doi.org/10.4324/9780429265396-13>

Capítulo IV

DEFESA NACIONAL:

CONTEXTOS, POLÍTICAS E ATORES

Segurança, Defesa e a Paz: Educação para a Cidadania no Currículo Escolar em Portugal

Vinícius Albernaz¹

Aluno de Doutorado em Ciência Política, Universidade da Beira Interior.

1. Introdução

“Era de caos”, “Guerra Fria 2.0”, “Tempos de pré-guerra”, “Ameaças Híbridas” (AH) e “Guerras híbridas” (GH), em outras palavras, são diversos os termos que buscam definir os novos tempos de insegurança global. Actualmente, estamos a testemunhar uma realidade na qual se desencadeiam cada vez mais conflitos e guerras no mundo contemporâneo. Passados dois anos da guerra Rússia-Ucrânia, temos o atual conflito no Médio Oriente, o conflito Israelo-Palestiniano (que dura há mais de sete décadas) e tensões/dissuasões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) com a Rússia.

Neste cenário, emergem no seio académico discussões sobre as ameaças híbridas, e suas implicações na União Europeia (UE) e nos seus 27 Estados-Membros. Deste modo, existe uma preocupação em torno da importância de conhecimentos dos jovens no ensino secundário sobre as temáticas relacionadas à “segurança, defesa e a paz”.

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo refletir sobre quais as estratégias educativas para a educação e para a cidadania dos jovens voltadas para a segurança, defesa e a paz no ensino secundário em Portugal. Buscamos debater sobre as diferenças de adoção pedagógica entre um Estabelecimento Militar de Educação e um Estabelecimento Regular de ensino e refletir sobre a importância na adoção de uma Unidade Curricular-UC voltada para o ensino de Segurança, Defesa e Paz nos estabelecimentos regulares de ensino.

Todavia, como política estratégica educacional, Portugal teve um grande avanço para o reforço da educação para a cidadania dos jovens portugueses com a elaboração do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz. O referencial busca expressar e enquadrar a missão das Forças Armadas e de Segurança, de acordo com as leis e tratados, e apresentar aos mais jovens de forma didática (do pré-escolar ao nível secundário) os desafios da presença de Portugal no mundo, no quadro geopolítico, geoestratégico e no quadro institucional europeu (Duarte *et al.*, 2022).

Metodologicamente, a pesquisa resulta de uma pesquisa bibliográfica e documental, visando delimitar os referenciais teóricos. Em seguida aborda as leis e diretrizes que legitimam a educação para a cidadania voltada para a segurança, defesa e a paz. Por último

¹ Este texto segue a grafia em uso no Brasil.

realiza a comparação dos planos curriculares das seguintes escolas: Colégio Militar em Lisboa e Escola Secundária Campos Melo, na Covilhã.

2. Segurança Europeia, Defesa e Paz

No mundo globalizado, multipolar, em constante transformação, os acontecimentos relacionados à segurança, defesa e paz de um país são cruciais, e, nesse caso específico, em Portugal, como membro da União Europeia (UE). Actualmente vivemos novos tempos de insegurança global. A última década fez emergir preocupações e mudanças profundas no xadrez geopolítico de segurança e defesa na Europa.

Tendo em conta o contexto europeu neste cenário, quais os caminhos que a Europa deverá trilhar em Segurança, Defesa e Paz? A Europa necessita de um exército próprio? A independência da NATO? São diversas inquietações e reflexões resultantes dos riscos atuais e que testarão a resiliência das democracias do continente europeu, a economia global do bloco, o equilíbrio geopolítico, que vem afetando profundamente o apoio ocidental a Ucrânia, além do atual conflito no Médio Oriente.

Na mesma perspectiva, as recentes ameaças na utilização de ataques nucleares por parte da Rússia, fizeram disparar o sentimento de preocupação sobre a segurança e a defesa no bloco económico e político europeu². Na Alemanha, o Ministro da Defesa, Boris Pistorius, diz ver como possível “um ataque da Rússia a NATO entre cinco e oito anos”³.

Nesse contexto, no dia 28 de fevereiro de 2024, no plenário do Parlamento Europeu em Estrasburgo (França), a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, afirmou que “The threat of war may not be imminent, but it is not impossible. The risks of war should not be overblown, but they should be prepared for. And that starts with the urgent need to rebuild, replenish and modernise Member States’ armed forces” (European Commission, 2024, p. 2).

Nessa linha de raciocínio, de acordo com o relatório do Instituto Internacional de Investigação para a Paz de Estocolmo (SIPRI), divulgado em março de 2023, a corrida ao armamento na Europa disparou, em contraciclo com a tendência mundial. As importações de armas pelos Estados europeus aumentaram 47% referente a 2013-2017 e 2018-2022, enquanto o nível global de transferências internacionais de armas diminuiu 5,1%⁴. Por outro lado, Vladimir Putin e os membros do governo russo, multiplicaram suas visitas

2 Putin garante que Rússia está pronta para uma guerra nuclear. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/mundo/2024-03-13-Putin-garante-que-Russia-esta-pronta-para-uma-guerra-nuclear-d85ebb7e>, consultado em 13 de março de 2024.

3 Putin could attack NATO in “5 to 8 years”, German defense minister warns. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-russia-germany-boris-pistorius-nato/>, consultado em 13 de março de 2024.

4 Guerra causa corrida ao armamento na Europa. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/guerra-na-ucrania/2023-03-13-Guerra-causa-corrída-ao-armamento-na-Europa-e-torna-Ucrania-na-terceira-maior-importadora-quatro-graficos-do-comercio-de-armas-em-2022-18435cd6>, consultado em 10 de março de 2024.

as fábricas bélicas na Federação Russa, e a imprensa britânica afirma que o setor militar industrial já representa 7,5% do PIB russo⁵.

Na Europa, países que haviam abolido o alistamento militar obrigatório, voltaram às discussões sobre reintroduzi-lo como forma de aumentar o seu efetivo de Exército e a prontidão das suas Forças Armadas. Caso da Alemanha, onde as Forças Armadas Alemãs estão a avaliar a possibilidade de regresso do sistema obrigatório, cujo investimento custaria vários milhões de euros e implicaria um novo ajuste estrutural importante, de acordo com o Tenente-Coronel Torben Arnold em recentes declarações⁶.

Vale ressaltar que em Portugal, no mês de abril de 2024, o debate político sobre o tema do Serviço Militar Obrigatório (SMO) dominou as manchetes dos jornais, mídia, canais de notícias, redes sociais e a agenda pública sobre o regresso do SMO, carreira militar e serviço militar para jovens que cometem pequenos delitos⁷.

No atual ambiente estratégico, a eleição presidencial de Donald Trump no ano de 2016 e a sua recandidatura em 2024, coloca em causa o compromisso dos Estados Unidos da América (EUA) com a NATO devido a recentes declarações polémicas do então candidato que afirmou categoricamente que “We’re not going to defend you if you’re not paying your bills. It’s very simple. [...] We have an ocean between some problems”⁸. Na mesma linha de raciocínio, outra declaração preocupante foi a de encorajar Vladimir Putin a invadir países da NATO que não contribuem suficientemente para a aliança militar⁹.

Neste cenário, as eleições presidenciais nos EUA, em 5 de novembro de 2024, têm o potencial de afetar profundamente o continente europeu, e serão, uma vez mais, determinantes no xadrez geopolítico.

No meio militar ecoam diversos alertas sobre a capacidade de segurança e defesa autónoma da UE, de maneira que o bloco se integre como uma entidade essencial e imprescindível nas fileiras da NATO e esteja apta a defender os seus interesses na geopolítica internacional, sempre com a ambição de ser uma potência global na atual ordem internacional (Costa, 2022). Recentemente, os gastos dos Países-membros da UE, bateram um valor recorde de 270 mil milhões de euros em 2023, momento em que também foram

5 Indústria militar Russa 7,5% do PIB. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/videos/industria-militar-russa-ja-conta-para-7-5-do-pib-e-o-ocidente-esta-preocupado/65cfb06b0cf265bc9698570d>, consultado em 10 de março de 2024.

6 Ameaça Russa reaviva discussão sobre serviço militar obrigatório. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/ameaca-russa-reaviva-discussao-sobre-servico-militar-obrigatorio-na-alemanha_n1557653, consultado em 13 de março de 2024.

7 Serviço Militar para quem comete pequenos delitos? Disponível em: <https://sicnoticias.pt/pais/2024-04-30-video-servico-militar-para-quem-comete-pequenos-delitos--ordem-dos-advogados-admite-a-possibilidade-mas-como-pena-substitutiva-2c26187a>, consultado a 30 de abril de 2024.

8 Donald Trump exclusive interview with Nigel Farage. Disponível em: <https://www.gbnews.com/politics/us/donald-trump-nato-pay-up-usa-took-advantage-latest-news>, consultado 11 de março de 2024.

9 Trump diz que “encorajaria” Putin a invadir países da NATO que não paguem o suficiente. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2024/02/12/trump-vai-encorajar-a-russia-a-atacar-os-estados-da-nato-que-nao-gastem-o-suficiente>, consultado em 13 de março de 2024.

apresentadas a estratégia *European Defense Industrial Strategy* (EDIS), bem como o Programa Europeu da Indústria de Defesa (EDIP), ambas geridas pela Comissão Europeia-CE¹⁰.

Conforme observa Grilo (2021) Portugal deve preparar-se para as Ameaças Híbridas e Guerras Híbridas, necessariamente ao nível da Defesa Nacional, especificamente num conceito amplo de Segurança e Defesa. Nesse contexto, o autor apresenta uma diversidade de atividades e métodos no ambiente operacional que possibilitam as AH que incluem a:

“desinformação, a exploração da tendência crescente de dependência energética, os transportes, a chantagem económica, a pressão diplomática, o minar das instituições internacionais, o terrorismo, o crime organizado, as tecnologias disruptivas exponenciadas pelo domínio Ciber, resultando no aumento da insegurança” (Grilo, 2021, p. 1).

A autora Rita Costa (2022, p. 4) complementa essa visão, ao apontar que as AH geralmente resumem-se a “uma combinação de atividades convencionais com não convencionais, militares com não militares, com recurso a atores estatais com atores não estatais”, com a utilização de diversos meios com a finalidade de atingirem objetivos políticos.

Em linhas gerais, devemos resgatar e clarificar a compreensão dos mais jovens sobre o que é consagrado no artigo 276º. da Constituição da República Portuguesa (2005), sobre a “Defesa da Pátria, serviço militar e serviço cívico”. Em outras palavras, “se queres a paz, prepara-te para a guerra”, célebre frase do escritor latino Públio Flávio Vegécio Renato, na sua obra “O Compêndio da Arte Militar”. Vegécio “professa a ideia de que a única *paix* aceitável, agradável e necessária seria aquela advinda da vitória e da submissão do inimigo estrangeiro” (Tavares e Gonçalves, 2023, p. 210).

Garcia (1996, p. 70) em sua pesquisa sobre a defesa nacional como dever e direito fundamentais do cidadão e do Estado, reforça esse argumento ao afirmar que as tarefas de defesa se “inscrevem no esforço de consolidação de uma cultura de liberdade, indispensável à correta assimilação do devir socio-constitucional”.

Deste modo o presente estudo visa contribuir para a discussão sobre o tema. No próximo tópico abordamos a importância da educação para a cidadania dos jovens nas escolas, voltada para a segurança, defesa e a paz.

3. Estratégias Nacionais de Educação para a Cidadania dos Jovens nas Escolas

O primeiro desafio é a definição da educação para a cidadania. Neste trabalho, abordamos os significados da cidadania, a formação/educação cívica e a participação dos jovens portugueses. A cidadania, nas culturas ocidentais democráticas, está voltada para diversos aspetos, entre eles: o ordenamento jurídico, os valores, a identidade, o sentimento de pertença a um Estado-Nação, a dimensão representativa e o compromisso político (Henriques, 2000). O conceito de cidadania é intrinsecamente ligado ao sentimento de

¹⁰ A primeira estratégia industrial de defesa da União Europeia. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/a-primeira-estrategia-industrial-de-defesa-da-uniao-europeia/>, consultado em 13 de março de 2024.

pertença a uma comunidade/sociedade, o que o torna “indissociável da consciência de ser(-se) cidadão e ter(-se) consciência cívica” (Praia, 1999, p. 7).

A definição clássica refere no artigo 4.º da Constituição: “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional” (Constituição da República Portuguesa, 2005). Esta definição está voltada para a relação de direitos e deveres no domínio nacional. Os autores Guzmán-Utreras *et al.* (2023) afirmam que o conceito de cidadania é polissémico, ou seja, tem vários sentidos e é difícil de definir. Entretanto, apontam dois caminhos possíveis do seu sentido:

“1) como una actividad, donde los pueblos y las personas son importantes solo si participan de la vida política; 2) como una condición, donde el sujeto adquiere derechos, como la libertad a la privacidad frente a un país. Entonces, es posible concebirla como “un estatus – posición o condición – en el que se solicita, define y posibilita el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes” (Guzmán-Utreras *et al.*, 2023, p. 4).

Todavía, está equacionada também a discussão da cidadania democrática, que com o tempo trouxe-nos a novos desafios, como a atribuição de nacionalidades a imigrantes e a múltiplas cidadanias. Nesse aspeto, nos anos 2000, Nuno Teixeira (2000) já projetava este leque de direitos e deveres ampliados, que beneficiariam um conjunto de cidadãos, em específico, aqueles próprios da cidadania europeia ao afirmar que:

“Uma cidadania da qual se beneficiará num ambiente em que a soberania será partilhada, a defesa e a segurança assumirão crescentemente contornos multilateralizados, a moeda única converter-se-á, no curto prazo, numa realidade europeia, a fronteira será a do limiar do desenvolvimento económico e social, a cultura será e já o é, o lugar de expressão máxima do cosmopolitismo da sociedade actual” (Teixeira, 2000, p. 5).

Corroborar este argumento Henriques (2000, p. 41) ao afirmar que “efectivamente, a cidadania democrática envolve uma dupla dimensão representativa e participativa e exige mais responsabilidades dos cidadãos”. O jovem deve ser um cidadão consciente dos seus direitos, deveres e responsabilidades.

Este fenómeno também encontra respaldo nos estudos de Pierre Giollito (2000), que destaca a existência de uma outra abordagem sobre a concepção da cidadania nas sociedades democráticas, não relegada apenas a questão política, jurídica ou fiscal, mas ampliada para a questão social e cultural, através de um conjunto de práticas sociais num sistema de valores. Nesta linha, o autor defende que devemos considerar o exercício da cidadania nas seguintes perspetivas:

“exercício dos direitos de associação, de actividades políticas e sindicais, de informação, de expressão, sendo o complemento da democracia social indispensável para o funcionamento de um sistema representativo da democracia política que tem como fundamento a delegação de poder; e para corrigir o aspecto obrigatório de actos de solidariedade nacional, tais como pagamento de impostos e prestação de serviço nacional, práticas de solidariedade social que vão da participação na construção de sistemas de proteção, especialmente as mutualidades, à defesa dos Direitos do Homem, passando por acções caritativas...” (Giollito, 2000, p. 45).

Nesse sentido, como educar a atual geração de jovens para a cidadania? Quais as políticas, diretrizes previstas ou linhas orientadoras voltadas para a educação e para a cidadania? Portanto, é preciso acompanhar as transformações presentes, e reinventar os conteúdos/diretrizes/políticas voltadas para a formação dos jovens para a educação cívica, como abordam outros autores sobre o tema (Praia, 1999, Henriques, 2000; Santos Silva, 2000; Araújo, 2008; Ribeiro, Neves e Menezes, 2014; Pardal, 2019).

No âmbito desses questionamentos, apresentamos as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), que se constitui como um documento norteador, de referência na área da educação, implementado no ano de 2017/2018. Como uma política nacional, voltada para implementação em todas as escolas públicas e privadas, o objetivo é garantir “um conjunto de direitos e deveres que devem ser transmitidos na educação das crianças e jovens portugueses, para que, no futuro, eles se tornem adultos com uma conduta cívica que favorecerá igualdade nas relações interpessoais, integração de diferenças, respeito pelos direitos humanos e valorização de valores e conceitos de cidadania nacional”¹¹.

Deste modo, como forma de monitorização e acompanhamento das políticas implementadas na ENEC, com vistas a criar um ambiente de trabalho em rede e partilhas de práticas, existe a Plataforma Nacional de Educação para a Cidadania (PNEC), na qual são disponibilizados recursos de informação¹².

Conforme previsto pela política pública nacional em vigor, a abordagem curricular de educação para a cidadania pode-se manifestar de diversas formas, de acordo com a autonomia das escolas secundárias envolvidas nos projetos/atividades educacionais que venham a executar com as organizações parceiras (entidades, famílias, comunidades, etc.). Portanto, como forma de abordar a política educacional para a educação e para cidadania em vigor, buscamos apresentar alguns factores que são fundamentais, e que transformam gerações, demonstrando-se assim a importância de trabalhar os programas e as estratégias do Estado na promoção de uma cultura de defesa na sociedade portuguesa.

A própria Lei N.º 46/86, Lei de Bases do Sistema Educativo, que estabelece todo o quadro geral do sistema educativo, vem reforçar esse papel, no seu artigo 3.º, nos princípios organizativos, designadamente:

“a) Contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português, no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre todos os povos do Mundo; b) Contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania, preparando-o para uma reflexão sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionando-lhe um equilibrado desenvolvimento físico; c) Assegurar a formação cívica e moral dos jovens” (Diário da República, 1986).

11 Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania. Disponível em: <https://www.dge.mec.pt/estrategia-nacional-de-educacao-para-cidadania>, consultado em 10 de março de 2024.

12 Educação para Cidadania. Disponível em: <https://cidadania.dge.mec.pt/>, consultado em 10 de março de 2024.

Todavia, são pilares fundamentais aprovados pelo Ministério da Educação e Ciência, as seguintes linhas orientadoras definidas pela Direção-Geral da Educação (DGE) para a educação para a cidadania:

“A Educação Rodoviária, A Educação para o Desenvolvimento, A Educação para a Igualdade de Género, A Educação para os Direitos Humanos, A Educação Financeira, **A Educação para a Segurança e a Defesa Nacional** [grifo nosso], A promoção do Voluntariado, 8 – A Educação Ambiental/ Desenvolvimento Sustentável, A Dimensão Europeia da Educação, A Educação para os Media, A Educação para a Saúde e a Sexualidade, A Educação para o Empreendedorismo, A Educação do Consumidor e A Educação Intercultural” (Direção-Geral da Educação, 2013).

A política estratégica destas linhas orientadoras para a prática da cidadania, visa constituir um importante arcabouço legal para a aprendizagem e o exercício da cidadania, de forma a trabalhar estes temas transversais, numa abordagem transversal, através da sua inserção nos currículos, atividades e projetos, do pré-escolar ao ensino secundário, em resposta aos objetivos definidos em cada agrupamento escolar ou escola não agrupada. Nesse sentido, damos ênfase no enunciado dessa linha orientadora específica ao documento “A Educação para a Segurança e a Defesa Nacional” que enuncia:

“A Educação para a Segurança e Defesa Nacional, que pretende evidenciar o contributo específico dos órgãos e estruturas de defesa para a afirmação e preservação dos direitos e liberdades civis, bem como a natureza e finalidades da sua atividade em tempo de paz, e ainda contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da matriz histórica de Portugal, nomeadamente como forma de consciencializar a importância do património cultural, no quadro da tradição universal de interdependência e solidariedade entre os povos do Mundo”.

Dessa forma, o sistema educativo, as escolas portuguesas, e as Forças Armadas possuem uma responsabilidade fundamental sobre a educação para a cidadania dos jovens, em especial voltadas para a segurança, defesa e a paz no ensino secundário. Nesse sentido, é de suma importância a implementação desta política nacional nas prioridades do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa Nacional.

Nesse contexto, outro documento de grande importância, ancorado na ENEC, é o “Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz” que tem o foco na formação para a cidadania das crianças e dos jovens portugueses, de forma interdisciplinar, holística e participativa numa abordagem escolar integrada. Esse referencial foi concebido em 2014, reestruturado em 2022, numa parceria entre a Direção-Geral da Educação (DGE), o Instituto da Defesa Nacional (IDN) e o Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS), tendo sido constituída uma equipa com elementos das referidas entidades (Duarte *et al.*, 2022). Deste modo, o objetivo geral do referencial é:

“ser um documento essencial para que o domínio Segurança, Defesa e Paz alcance espaço curricular para uma abordagem integrada e holística, fazendo conexões entre os conhecimentos de natureza disciplinar, as estratégias de ensino e a defesa dos valores de uma cultura de segurança e paz através da articulação de conhecimentos, capacidades, atitudes e valores postos em ação na comunidade educativa” (Duarte *et al.*, 2022, p. 9).

A educação para a cidadania, segundo Maria Praia (1999), é caracterizada também pela grande responsabilidade das escolas, devido às constantes transformações da sociedade.

4. Análise do Projeto Curricular: Colégio Militar (Lisboa) e Escola Secundária Campos Melo (Covilhã)

O desenvolvimento da educação para cidadania voltada para a Segurança, Defesa e a Paz é responsabilidade de uma diversidade de órgãos, como vimos anteriormente. De facto, há 24 anos os estudos sobre os “Novos Rumos da Educação para a Cidadania”, da revista *Nação e Defesa*, traziam a discussão, sensibilização e preocupação sobre um norte, no desafio do desenvolvimento da educação para a cidadania em Portugal (Teixeira, 2000). Nuno Teixeira (2000) escreveu sobre o papel primordial e as responsabilidades dos órgãos de educação e defesa, nesse caso, o Instituto de Defesa Nacional (IDN) e o Ministério da Educação, na definição e promoção dos novos rumos das políticas públicas da educação para a cidadania dos jovens.

De acordo com o que está delimitado nos objetivos deste estudo, a pesquisa está focada na análise dos planos curriculares dos estabelecimentos de ensino Colégio Militar em Lisboa e Escola Secundária Campos Melo, em Covilhã. A escolha metodológica pelas duas escolas referidas deve-se ao facto de tentarmos perceber as estratégias de segurança, defesa e paz de um Estabelecimento Regular de Ensino (ERE), comparado aos Estabelecimentos Militares de Ensino não Superior do Exército (EME). Nesse sentido, refletir sobre as diferenças ou similaridades da adoção pedagógica entre um ERE e um EME e a lógica capital *versus* interior.

O estudo versará sobre a situação curricular destas escolas, buscando identificar simetrias e diferenças presentes nos currículos, de maneira a colaborar numa construção crítica sobre a temática e a apontar caminhos no desenvolvimento da política educacional do referencial de educação para a segurança, defesa e a paz. Com essa finalidade, buscamos os principais mecanismos/documentos orientadores das referidas escolas, ancorado pela ENEC, documentos como: Projeto educativo (PE), Referencial de Avaliação e os Projetos Curriculares (PC).

Os Estabelecimentos Militares de Ensino não Superior do Exército (EME) são um instrumento de elevada importância para a sociedade e na relação com as Forças Armadas. Conforme a síntese histórica, o denominado Colégio de Educação do Regimento da Artilharia da Corte começou em 1803 em Oeiras, comandado pelo Coronel Teixeira Rabello, comandante chefe da unidade militar sediada próximas a fortaleza de São Julião.

O Colégio Militar, criado há mais de dois séculos, reflete o empenho e a entrega total ao serviço da Pátria do Marechal António Teixeira Rabello (1750-1825), que cria a escola, preocupado com a educação das crianças e jovens, cujos professores seriam os próprios militares do seu regimento. O Colégio Militar mudou-se diversas vezes para outras instalações, mas desde 1873 permanece no Largo da Luz em Lisboa. Salienta-se ainda que “Os primeiros alunos ali educados distinguem-se pelos seus conhecimentos

militares, pelo seu comportamento e bravura nas campanhas contra as tropas invasoras de Napoleão”¹³.

Actualmente, o Colégio Militar (CM), referência do sistema de ensino português, possui em média 700 alunos, 60% de alunos do género masculino e 40% do género feminino, distribuídos do 1.º ciclo ao ensino secundário, em média 200 alunos no 1.º ciclo, 500 Alunos no Batalhão Colegial (2.º, 3.º Ciclo e Ensino Secundário). Actualmente com 70% de alunos em regime de Internato e 30% em Regime de Externato. Tem como missão assegurar uma sólida formação de matriz militar, intelectual, técnica, física, moral e cívica, inspirada nas qualidades e virtudes da vida militar, e na prossecução dos princípios fundamentais definidos no Sistema Educativo Português, bem como relevar o papel da Defesa Nacional e das Forças Armadas na sociedade¹⁴.

No que se refere ao Projeto Curricular (PC) 2023/2024 do Colégio Militar, ele está ancorado no Projeto Educativo (PE), que constitui os aspetos fundamentais da escola sobre a organização das variadas áreas e disciplinas, carga horária, actividades docentes e o tempo letivo. Apresenta os seguintes conjuntos de actividades:

“A – Actividades curriculares disciplinares/Componentes do currículo (definidas pelo Ministério da Educação), B-Actividades curriculares não disciplinares a disciplina de Cidadania e Desenvolvimento-CD, no ensino secundário e as Actividades de Complemento Curricular-ACC e C-Oferta própria do Colégio Militar, de carácter obrigatório, inclui a Instrução de Matriz Militar (IMM), as Tutorias, a Equitação e Esgrima (3.º e 4.º ano do 1.º Ciclo e 5.º e 6.º anos de escolaridade), o Reforço Curricular, Estudos Gerais/Estudos de Apoio e Ofertas de Complemento Curricular (OCC)” (Colégio Militar, 2024).

Em linhas gerais, observarmos com atenção especial as IMM pois as mesmas devem ser entendidas como uma componente do currículo da Formação de Matriz Militar, ou seja, tem o foco na organização da aprendizagem própria da instituição militar, que visam:

“a preparação dos alunos para a plena consciência dos deveres e direitos de cidadãos, respeitadores da pessoa humana e do meio ambiente, defensores do património cultural e histórico da sua Pátria, intervenientes e participativos no que respeita às responsabilidades sociais e cívicas” (Colégio Militar, 2024, p. 8).

Isso é realizado por meio de percursos formativos organizados que visam a aquisição e desenvolvimento de competências com o objetivo de fornecer competências, conhecimentos, valores e atitudes adequados. Os conteúdos temáticos são incluídos nos anos de escolaridade do 5.º ao 12.º ano e são baseados em virtudes militares como coragem, lealdade, honra, camaradagem, espírito de bem servir e amor à Pátria. O Colégio administra disciplina rigorosa e exigente em todas as actividades e segue princípios e valores para a vida escolar, protegendo a integridade física e mental dos alunos (Colégio Militar, 2024),

13 Síntese Histórica Colégio Militar. Disponível em: <https://www.colegiomilitar.pt/quem-somos/sintese-historica/>, consultado em 10 de março de 2024.

14 Missão, Visão e Valores. Disponível em: <https://www.colegiomilitar.pt/quem-somos/missao-visao-e-valores/>, consultado em 10 de março de 2024.

No que diz respeito à história da Escola Secundária Campos Melo (ESCM), na Covilhã, o estabelecimento foi criado por decreto em 3 de janeiro de 1884, como Escola Industrial, com o objectivo de atender às necessidades mais urgentes do município. Ainda nesse ano, recebeu o nome de Escola Industrial Campos Melo, devido ao seu patrono, José Maria da Silva Campos Melo, que cedeu uma casa para a sua instalação provisória. Naquele período, foram criados diversos cursos e disciplinas voltados para a indústria têxtil, como: Fiação, Tecelagem, Tinturaria, Debuxo, Química, Desenho, e complementares como Eletricidade, Mecânica, Contabilidade (Escola Secundária Campos Melo, 2023).

Actualmente, os dados referentes à comunidade escolar da ESCM, identificam que esta possui aproximadamente:

“646 alunos, divididos no ensino regular (7.º, 8.º e 9.º anos), ensino secundário com Cursos Científico-Humanísticos (Ciências e Tecnologias, Línguas e Humanidades e Artes Visuais), Cursos Profissionais (Técnico Administrativo, Técnico Auxiliar de Saúde, Técnico de Desenho Digital 3D, Técnico de Gestão de Equipamentos Informáticos, Técnico de Informática – Sistemas, Técnico de Manutenção Industrial, variante Eletromecânica, Técnico de Mecatrónica Automóvel) para o público jovem e Educação e Formação de Adultos para o público adulto (Centro Qualifica)” (Escola Secundária Campos Melo, 2023, p. 1-7).

Como valores e visão de futuro, a ESCM tem como lema: “Uma Escola que se orgulha do passado, que reflete sobre o presente, que constrói o futuro...”, e como objetivo estratégico busca afirmar-se através do seu Projeto Educativo 2023/2026 como uma instituição que promove a “formação de cidadãos empreendedores, criativos, eticamente responsáveis, capazes de aprender ao longo da vida e de se realizarem através da cultura, da ciência, do desporto, da tecnologia e da estética” (Escola Secundária Campos Melo, 2023, p. 27).

No que se refere ao Projeto Educativo (PE) 2023/2026 da ESCM, com as diretrizes estratégicas, os objetivos operacionais (Domínio 1: Auto-avaliação, Domínio 2: Liderança e Gestão e Domínio 3: Prestação do serviço educativo), observamos que a ação pedagógica educativa é sustentada pela ENEC, e no ponto 3.7 define:

“3.7. Implementar a Estratégia de Educação para a Cidadania aprovada pela e para a ESCM, nas diferentes dimensões da educação para a cidadania, tais como: educação para os direitos humanos; educação ambiental/desenvolvimento sustentável; educação rodoviária; educação financeira; educação do consumidor; educação para o empreendedorismo; educação para a igualdade de género; educação intercultural; educação para o desenvolvimento; educação para a defesa e a segurança/educação para a paz; voluntariado; educação para os media; dimensão europeia da educação; educação para a saúde e para a sexualidade” (Escola Secundária Campos Melo, 2023, p. 20-22).

Desse modo, verificamos que as ações estratégicas das escolas CM e ESCM são bem diferentes nos seus projetos curriculares, visto que a estratégia militar nas IMM do CM e com os objetivos voltados para a Educação Moral Cívica e Militar possuem um enaltecimento da Defesa Nacional, o culto do amor à Pátria, Código de Honra, Tradições e Hierarquia (Colégio Militar, 2024), enquanto na ESCM os valores e diretrizes estão voltados para:

“o respeito pela diversidade humana e cultural e agir de acordo com os princípios dos direitos humanos; negociar a solução de conflitos em prol da solidariedade e da sustentabilidade ecológica; ser interventivo, tomando a iniciativa e sendo empreendedor” (Escola Secundária Campos Melo, 2023, p. 20).

Nesse contexto, Ribeiro *et al.* (2014) ressaltam que a evolução da educação para a cidadania em Portugal fora afetada por duas tendências que dificultaram a sua afirmação no campo da educação. A primeira, a preocupação como utilidade instrumental para dar resposta às dimensões europeias no campo político-económico e sociais em determinados períodos. A segunda, uma visão instrumental de se reduzir a educação para a cidadania em contextos delimitados e estruturados das disciplinas.

Entretanto, como envolver os jovens numa participação cívica e política? Existem inúmeros estudos sobre a participação cívica e política dos jovens, mas as mais recorrentes na literatura científica estão centradas na participação convencional e não convencional (Augusto, 2008; Sloam, 2016; Silva e Costa, 2022). A preocupação em torno da participação política da sociedade civil, em especial a participação política dos jovens portugueses nos debates políticos e nos espaços de decisão, é um debate constante na academia científica e permeia as discussões públicas.

Nesse sentido, o autor Nuno Augusto (2008) defende que há, por parte dos jovens, sinais de desinstitucionalização política e um processo de revinculação a domínios não convencionais/não institucionais de participação política. As autoras Silva e Costa (2022, p. 14) corroboram esta ideia, em estudo recente, ao afirmarem que os jovens “estão, antes afastados das práticas convencionais, preferindo formas de participação não-convencionais”.

Embora Augusto (2008, p. 164) seja claro em afirmar que “não se deve confundir desinteresse pela política com desinteresse pelos mecanismos formais e institucionais da política, em particular os partidos e as elites que as lideram”. De acordo com um estudo levado a cabo por Fernandes (2023) com juventudes partidárias, associações estudantis e jovens de entidades cívicas, a melhor estratégia de mobilização dos jovens para a participação cívica e ou política dos jovens é o ativismo.

5. Considerações Finais

Em conclusão, são destacados os principais aspectos debatidos no decorrer da análise, constatando-se que as ações pedagógicas implementadas pelas escolas, com base nas diretrizes do Referencial de Educação para a Segurança, Defesa e a Paz, devem ser monitorizadas e acompanhadas pela PNEC de forma a termos o mapeamento das ações nas escolas, com gráficos, números, tabelas.

Aumenta, assim, a responsabilidade dos diferentes órgãos neste acompanhamento, como o Ministério da Educação, a Direção-Geral da Educação (DGE) e as entidades parceiras como o Instituto da Defesa Nacional (IDN) e o Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS). Outro desafio dá-se através do acompanhamento das políticas e estratégias que possam envolver os jovens nas ações de cidadania e participação, mesmo que estudos

recentes apontem que os jovens estão mais pré-dispostos as ações de voluntariado (Fernandes, 2023).

O retorno de uma Unidade Curricular (UC) específica, nos moldes das IMM da EME do Colégio Militar, seria mais eficiente e eficaz nos estabelecimentos de ensino regular.

Referências

- Araújo, S. A., 2008. *Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural*. ACIDI, I.P. ed. [online] Lisboa. Available at: <www.acidi.gov.pt>.
- Augusto, N. M., 2008. A juventude e a(s) política(s): Desinstitucionalização e individualização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (81), pp. 155-177. <https://doi.org/10.4000/rccs.658>
- Colégio Militar, 2024. *Projeto Curricular Colégio Militar 2023/2024*. [online] Lisboa. Available at: <<https://www.colegiomilitar.pt/documentos-estruturantes/projeto-curricular/>> [Accessed 13 February 2024].
- Constituição da República Portuguesa, 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, consultado em 03 de março de 2024.
- Costa, R., 2022. *As Ameaças Híbridas e a União Europeia*. [online] Euro Defense Portugal. Tertúlia EDJ #08. Available at: <<https://eurodefense.pt/as-ameacas-hibridas-e-a-uniao-europeia/>> [Accessed 6 March 2024].
- Diário da República, 1986. *Lei n.º 46/86, Lei de Bases do Sistema Educativo*. [online] Available at: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975-44594375>> [Accessed 11 March 2024].
- Direção-Geral da Educação, 2013. *Educação para a Cidadania-linhas orientadoras*. Lisboa.
- Duarte, A. P., Barbas, J., Santos, J., Picoito, J. M., Saraiva, M. F., Azevedo, L., Pereira, L. M., Meireles, P. e Mendonça, P., 2022. *Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz*. [online] Available at: <<https://www.dge.mec.pt/referencial-de-educacao-para-seguranca-defesa-e-paz-0>> [Accessed 11 March 2024].
- Escola Secundária Campos Melo, 2023. *Projeto Educativo 2023-2026*. [online] Covilhã. Available at: <https://www.camposmelo.pt/images/Documents/Projeto_Educativo_2023-26.pdf> [Accessed 12 February 2024].
- European Commission, 2024. *European Commission-Speech Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on strengthening European defence in a volatile geopolitical landscape*. [online] Strasbourg. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/speech_24_1186> [Accessed 1 March 2024].
- Fernandes, F.S., 2023. A participação cívica e política dos jovens portugueses. *Perspectivas-Journal of Political Science*, 28, pp. 69-80.
- Garcia, M. da G., 1996. A defesa nacional como dever e direitos fundamentais do cidadão e do estado. *Nação e Defesa* [online], pp. 63-79. Available at: <<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD077/NeD77.pdf>> [Accessed 1 March 2024].
- Giollito, P. (2000). *Como Ensinar a Educação Cívica na Escola* (1ª edição). Lisboa: Didáctica Editora.
- Grilo, A. J. R. G., 2021. *A Defesa Nacional na prevenção e combate às ameaças híbridas*. [Curso de Promoção a Oficial General 2020/2021] Instituto Universitário Militar. Available at: <<http://hdl.handle.net/10400.26/38137>> [Accessed 1 March 2024].

- Guzmán-Utreras, E., Acuña Moscoso, Y., Cáceres Soumastre, C. e Domínguez Pérez, M., 2023. Ciudadanía, educación cívica y participación ciudadana como significados emergentes en estudiantes secundarios participantes de movimientos estudiantiles. *Revista Portuguesa de Educação* [online], 36(1), pp. 1-22. <https://doi.org/10.21814/rpe.24343>
- Henriques, M. C., 2000. Perspectivas conceptuais da educação para a cidadania. *Nação e Defesa*, (93), pp. 35-52.
- Pardal, S., 2019. *Plano Estratégico de Relações Públicas para a implementação nas escolas das temáticas 'Segurança, Defesa e Paz'*. Instituto Politécnico de Lisboa-IPL.
- Praia, M. (1999). *Educação para a Cidadania Teoria e Práticas* (1ª edição). Porto: ASA Editores.
- Ribeiro, N., Neves, T. e Menezes, I., 2014. Educação para a Cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. *Currículo sem Fronteiras* [online], 14(3), pp. 12-31. Available at: <www.curriculosemfronteiras.org> [Accessed 15 March 2024].
- Santos Silva, A., 2000. Identidade nacional, estado democrático e educação para a cidadania. *Nação e Defesa* [online], (93), pp. 35-52. Available at: <<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD093/NeD93.pdf>> [Accessed 20 February 2024].
- Silva, P. e Costa, E. S. F., 2022. *A Participação Política da Juventude em Portugal As juventudes partidárias e os movimentos associativos*. [online] Lisboa. Available at: <<https://gulbenkian.pt/publications/a-participacao-politica-da-juventude-em-portugal-03/>> [Accessed 14 January 2024].
- Sloam, J., 2016. Diversity and voice: The political participation of young people in the European Union. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(3), pp. 521-537. <https://doi.org/10.1177/1369148116647176>
- Tavares, W. J. B. e Gonçalves, A. T. M., 2023. O manual militar como artefato cultural: Vegécio e a ordenação do passado romano no Compêndio da arte militar (século IV d. C.). *Antiguedad y Cristianismo*, 30(40), pp. 201-226. <https://doi.org/10.6018/ayc.579661>
- Teixeira, N. S., 2000. Novos Rumos da Educação para a Cidadania. *Nação e Defesa*, (93), pp. 1-168.

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE

2024	53	VIII Seminário IDN Jovem
<hr/>		
2023	52	As Consequências Estratégicas da Guerra Russo-Ucraniana
	51	IV Seminar of the Atlantic Centre
	50	IV Seminário de Defesa Nacional
<hr/>		
	49	VII Seminário IDN Jovem
	48	<i>Zeitenwende</i> : a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia no Contexto da Guerra na Ucrânia
2022	47	VI Seminário IDN Jovem
	46	III Seminário de Defesa Nacional
	45	III Seminário do Centro do Atlântico
<hr/>		
	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
2021	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
<hr/>		
	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
2020	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
<hr/>		
	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
2019	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
<hr/>		
	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
2018	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
<hr/>		

	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
2017	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
	22	Entering the First World War
2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

- | | | |
|-------|---|--|
| 2009 | 4 | O Poder Aéreo na Transformação da Defesa |
| | | O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea |
| | 3 | Conhecer o Islão |
| <hr/> | | |
| 2008 | 2 | Cibersegurança
Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais |
| | 1 | Conflito e Transformação da Defesa
A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão |
| | | O Conflito na Geórgia |

I SÉRIE

- | | | |
|-------|---|--|
| 2007 | 5 | Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional |
| | 4 | A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa |
| <hr/> | | |
| 2006 | 3 | Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional |
| | 2 | Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair |
| | 1 | O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências |

idn cadernos

IX SEMINÁRIO IDN JOVEM

BRAGA, 9 E 10 DE ABRIL DE 2024



idn Instituto
da Defesa Nacional

