

REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

VÍCTOR MARQUES DOS SANTOS*

Introdução

A expressão *política externa* designa, geralmente, o conjunto de linhas de acção política desenvolvidas fora das fronteiras territoriais de um estado, e que têm como finalidade a defesa e a realização dos seus interesses, através da concretização dos objectivos definidos num programa de governo.

É pelo exercício das competências decorrentes dos atributos de uma soberania externa de funcionalidade evolutiva, que a comunidade nacional desenvolve, através dos seus representantes legitimados, uma parte significativa dos seus contactos com o exterior. A verificação dos resultados desse exercício, permite à comunidade internacional reconhecer o estado soberano e atribuir-lhe o seu estatuto de actor, no contexto da política internacional.

No plano analítico de Relações Internacionais, o conteúdo da expressão *política externa* transcende a perspectiva doméstica da observação. Tornando-se um dos elos de articulação e de relacionamento interactivo entre o estado considerado e a comunidade de estados que o integra, a política externa constitui, na perspectiva internacionalista, uma componente elementar da política internacional.

Neste caso, a política externa insere-se também no âmbito da política geral do estado. Porém, independentemente das características comuns partilhadas com as políticas sectoriais no plano interno, quer em termos de formulação, quer em termos de execução, a política externa destaca-se relativamente a estas, através de um conjunto de características específicas.

O significado pleno desta especificidade é acentuado pelas características do ambiente de mudança globalizante, em cujo âmbito se processam interações de natureza evolutiva e se desenvolvem fluxos de relações multidireccionais de intensidade diferenciada. A dinâmica gerada entre actores qualitativamente diversificados articulados em rede, produz sinergias de efeitos aleatórios num contexto tendencialmente poliarquizado onde os critérios de classificação hierarquizante se alteram com a frequência correspondente à relevância circunstancial dos factores de poder envolvidos, determinada, esta, pelos ritmos diferenciados de evolução diacrónica das conjunturas.

A convergência interactiva verificada entre algumas das características específicas da política externa, e as características do ambiente internacional referido, acentua a problemática da exclusividade, ou da relevância prevalecente, do critério metodológico instrumental aplicado à análise do processo político subjacente, como fenómeno descontextualizante do significado das acções e redutor da pertinência científica da análise.

A reflexão proposta, situa a sua génese no cruzamento de duas justificações. Em primeiro lugar trata-se do reconhecimento dos efeitos epistemológicos decorrentes da permanência daquele critério metodológico analítico num contexto determinante das alterações comportamentais dos actores, quer em termos relacionais recíprocos, quer em termos de sinergia interactiva com próprio ambiente. Em segundo lugar, trata-se da inerente necessidade de aferição dos parâmetros de uma realidade internacional que acolhe os efeitos da existência da política externa, mas que altera, de forma inequívoca, a sua própria natureza, e que condiciona, significativamente, as respectivas modalidades de exercício e formas de expressão.

Características da política externa

Na perspectiva analítica de relações internacionais adoptada e no contexto da presente abordagem, deveremos acentuar duas características essenciais da política externa. Em primeiro lugar, trata-se da existência de um espaço próprio de condução e desenvolvimento das acções de política externa. Em segundo lugar, trata-se da verificada limitação de democraticidade processual inerente à decisão e à execução das acções, mesmo quando a análise incide sobre a política externa de um estado democrático de direito.

No primeiro caso, define-se o ambiente internacional como o espaço de acção próprio de aplicação da política externa. Esse espaço situa-se para além do domínio de uma ordem político-jurídica superiormente estabelecida pelo estado onde a política externa encontra a sua génese, a razão da sua própria existência, e fora do elemento físico territorial desse mesmo estado, numa dinâmica de convergência

interactiva entre as várias políticas externas dos diferentes estados. Neste contexto, as interacções entre os estados caracterizam-se pela capacidade de potenciação sincrética dos elementos disponíveis, no sentido da projecção e do exercício do poder ou da influência sobre o ambiente externo, através da utilização de meios diferenciados, e em grau variável de efectividade e de consequência, permitindo a identificação de padrões de comportamento relacional.

No segundo caso, verificam-se os desvios à observância dos princípios consignados nas leis fundamentais adoptadas por uma comunidade nacional e que consubstanciam a referida ordem política e jurídica. Este fenómeno é geralmente justificado pela necessidade imperativa de confidencialidade, exigida para o sucesso da linha de acção política em curso, constituindo, no entanto, uma — nem sempre admitida — “concessão à negligência dos princípios”. Trata-se de uma atitude política baseado numa alegada “razão de estado” que, frequentemente, corresponde à “razão do príncipe” ou ao fenómeno mais complexo da “clandestinidade do estado”¹.

Em qualquer dos casos, são “razões” que os cidadãos, geralmente, desconhecem ou não compreendem, por ausência deliberada de informação, e sobre as quais não são chamados a pronunciar-se. Apesar disso, é sobre esses mesmos cidadãos que recaem os efeitos e as consequências decorrentes das decisões e das acções dos respectivos representantes mandatados e democraticamente legitimados.

No processo analítico de política externa, uma das consequências fundamentais decorrente desta segunda característica, é o efeito produzido sobre o conceito operacional de “*national role*”². Em princípio, nenhum interesse nacional poderá justificar um objectivo de política externa que não se relacione com a questão fundamental que é a de saber e, posteriormente, de assumir, qual o *papel* que o estado deverá desempenhar no contexto da comunidade internacional.

O afastamento progressivo dos cidadãos relativamente à imperatividade da resposta à questão do “*national role*”, gera uma tendência gradual para a incapacidade generalizada de articulação lógica entre as acções de política externa circunstancialmente desenvolvidas, e esse conceito de *papel* que, em última análise, deixa de fazer sentido. As elites políticas democraticamente legitimadas para o exercício da governação induzem, assim, a perda da perspectiva que caracteriza “a consciência internacional de uma comunidade”³.

Os efeitos desta atitude convergem numa resultante comum denunciadora dos limites impostos à democraticidade processual. Além de condicionar especificamente a política externa, este défice de transparência evidenciado na prática de um secretismo desajustado, confunde-se geralmente com a noção de confidencialismo.

No entanto, e apesar destas características e dos seus efeitos, é através da política externa que o estado veicula e defende, perante a comunidade inter-

nacional, os seus interesses nacionais permanentes e transitórios. Por vezes de forma activa, mesmo agressiva, outras vezes de forma passiva, limitando-se à função da representação, é a política externa que assegura ao estado o reconhecimento estatutário e lhe faculta a coexistência, no contexto da comunidade internacional, em termos de igualdade soberana de direito.

Os limites da análise instrumental

Ambas as características específicas referidas acentuam o estatuto de excepção da política externa relativamente às restantes políticas sectoriais. Sem recorrermos a outras justificações metodológicas, parece admissível considerar que este facto determina, por si próprio, a exigência de relativização da perspectiva instrumental em análise de política externa. Sucede, no entanto, que apesar desse estatuto de excepção, continua a verificar-se o tendencial primado da instrumentalidade, como característica específica da metodologia aplicada ao processo analítico.

Nessa perspectiva de análise interpretativa, a política externa constituiria apenas um meio para alcançar um objectivo. Num estado democrático de direito, a política externa seria um instrumento ao serviço da concretização de interesses integrados num projecto político faseado ao longo de uma legislatura.

Num âmbito analítico internacionalista ou politológico, tal atitude pode ser justificada pela exigência metodológica de delimitação estrita de um enquadramento conceptual operativo referenciado a uma conjuntura determinada. No caso dos responsáveis políticos, a acentuação da perspectiva instrumental, permite justificações político-estratégicas das decisões tomadas e das acções empreendidas, desvirtuando a interpretação e a avaliação de resultados, em termos de permanência de interesses e de consistência programática, num contexto de longa duração.

Estas interpretações politicamente motivadas e adaptadas a projectos políticos concretos revelam, por um lado, os limites das potencialidades analíticas decorrentes, bem como o carácter reducionista dos respectivos resultados. Por outro lado, evidenciam a necessidade de integração de variáveis de carácter societal, individual e psicológico no âmbito da análise do processo decisional, da prática política e do discurso inevitavelmente apologético, que permite justificar politicamente as acções *a posteriori*, independentemente dos resultados obtidos.

É a partir de uma perspectiva analítica instrumental que, ao longo da condução das acções de política externa, o estado se submete a um processo de avaliação permanente por parte dos seus parceiros de relacionamento. Nesse processo incluem-se, para além da verificação da observância dos princípios inscritos nas leis fundamentais do estado considerado, os critérios de fiabilidade, credibilidade, consistência e coerência da prática política, tanto interna como externa, todos

eles inerentes ao grau variável de capacidade de desempenho, e convergentes na formação sustentada da imagem do estado perante a comunidade internacional.

Trata-se, neste caso, de uma avaliação comportamental conduzida a partir de um ponto de observação exterior, constituindo as acções e as suas consequências, o objecto central da perspectiva analítica. A lógica subjacente reside no facto de serem os observadores, enquanto actores das relações internacionais, os próprios destinatários das acções cujos efeitos se exercem sobre o ambiente, em geral, e sobre eles, em particular, exigindo a optimização permanente das suas capacidades através da adaptação flexibilizada das acções, no sentido de serem dadas respostas consequentes, numa atitude inerente e característica da dinâmica interactiva.

Poderemos, em consequência desta verificação, analisar a política externa de um estado a partir de um critério eminentemente instrumental. A cada acção ou linha de acções desenvolvida, corresponderá um objectivo. O êxito ou o fracasso da política considerada, define-se em termos do alcance efectivo, do insucesso ou do abandono do objectivo referido.

Na perspectiva das relações internacionais e da politologia, será recomendável a integração dos resultados deste processo analítico conduzido a partir do exterior e baseado num critério instrumental prevalecente, num contexto mais alargado, por forma a enquadrar a característica eminentemente instrumental sem, contudo, limitarmos o processo analítico da avaliação de resultados. Isto é, a análise instrumental deverá ser aplicada à aferição comparativa entre, por um lado, decisões, acções desenvolvidas e meios utilizados e, por outro lado, resultados obtidos, no âmbito restrito de um processo determinado. Fora desse plano de análise, a utilização da perspectiva instrumental terá efeitos redutores na interpretação alargada dos efeitos das acções políticas e da consequente avaliação de resultados.

Neste sentido, será talvez conveniente começarmos por admitir que a dinâmica evolutiva verificada entre os ambientes interno e externo, a diversificação qualitativa e quantitativa de actores e factores directa ou indirectamente intervinientes nos processos de formulação e execução das políticas, a tipologia complexa diferenciadora das interacções e a transnacionalização crescente dos relacionamentos, constituem variáveis independentes no contexto do processo analítico da *mudança*. Mas o plano analítico externo onde essas variáveis se definem, não deverá ser confundido com o contexto interno onde actuam os efeitos condicionantes circunstanciais inerentes à sua evolução.

Do mesmo modo, deverá ser evitada a equiparação das unidades de análise, da respectiva tipologia ou dos seus componentes elementares, entre os ambientes interno e externo, baseada em critérios políticos, ideológicos ou geoculturais limitadores da objectividade analítica e da isenção científica requeridas.

A admissão tácita e indiscriminada desta acentuação prioritária, por vezes totalizante, do critério metodológico instrumental na análise de política externa,

sugere, por um lado, uma atitude metodológica excessivamente simplista induzindo, por outro lado, erros frequentes de percepção de posicionamentos e sinergias. Na transição entre a abordagem analítica dos contextos e a aplicação operacional dos resultados, essas deficiências de percepção produzem efeitos directos e indirectos potencialmente irreversíveis, no plano da condução da política externa.

Com efeito, num contexto analítico mais alargado, que transcenda a característica limitadora de uma instrumentalidade analítica prevalecente, os erros de percepção interpretativa das conjunturas, dos factos, das atitudes e dos comportamentos, originam fenómenos de degradação progressiva das capacidades de participação efectiva e do exercício de influência do estado no processo dinâmico-evolutivo do ambiente externo, conduzindo ao desgaste e à desvalorização internacional da imagem do estado.

Quando a referida diferenciação metodológica é descurada, a aplicação da perspectiva instrumental à análise da totalidade processual reduz o alcance e o significado da política externa. Com efeito, ela deixa de poder ser perspectivada como parte de um projecto nacional subjacente de longa duração, e de corresponder ao objectivo de projecção e afirmação do estado, ao serviço de um desígnio anterior e superior, que é o do colectivo social que o integra e justifica; não apenas no exterior, perante os seus parceiros relacionais, mas num desempenho de capacidade funcional reconhecida perante a sociedade civil transnacionalizada.

Esse desígnio comporta, na sua matriz cultural e valorativa, uma *dimensão utópica de projecto*, definidora da realização idealizada pela sociedade, que encontra no estado uma das suas instâncias de concretização. Neste sentido, o projecto nacional de longa duração subjacente à política externa, adquire expressão ao projectar a comunidade dos cidadãos num encontro integrador com a sociedade civil internacional. Neste contexto, o referido desígnio inclui, inevitavelmente, elementos de anterioridade e perspectivas reveladoras de uma consciencialização, progressivamente generalizada, sobre a inevitabilidade de um futuro comum.

A gestão do presente e a imagem do estado

Pela sua inerente característica temporal de longa duração, o desígnio nacional, seja ele qual for, sofre um processo de degradação progressiva quando é submetido em permanência a uma perspectiva política que concede relevância exclusiva a programas de curto e médio prazo. A gestão das circunstâncias através de "planos de contingência"⁴ serve a função justificadora dos limites da acção. A "arte do possível" fica reduzida à gestão do inevitável.

Em consequência, a política externa adquire um carácter essencialmente reactivo, isto é, deixa de tentar modificar o ambiente externo no sentido de o tornar mais favorável à realização dos interesses nacionais, e passa a concentra-se num processo de adaptação das linhas de acção política ao objectivo de evitar

efeitos negativos. Acontece, com elevada frequência, que esta capacidade de flexibilização operacional, ou "*steering*"⁵, pode ser, circunstancialmente, acrescida pela evolução do ambiente externo. No entanto, pode também, tornar-se excessiva revelando cedências em áreas sensíveis ou fundamentais, evidenciadas pela relativização progressiva e pela desvalorização tendencial daqueles interesses.

Este processo reflecte-se, designadamente, na revisão frequente da hierarquia de objectivos inicialmente fixada e no diferimento temporal das respectivas prioridades. Verifica-se, nestes casos, a ausência de tradução política efectiva do referido desígnio nacional, que deveria transcender no tempo, a duração da passagem transitória dos sucessivos gestores políticos pelo governo de uma nação.

No contexto internacional, os pequenos países perspectivam o mundo e concebem a sua política externa a partir de uma posição hierarquicamente determinada pela sua dimensão reduzida, peso político relativo e meios materiais limitados. A identificação dos interesses e das respectivas opções de realização, evidenciam a importância do processo de compatibilização entre, por um lado, os recursos disponíveis e potenciáveis, e, por outro lado, as finalidades políticas traduzidas em objectivos concretos.

A admissão apriorística daqueles conditionalismos dimensionais e da inerentemente justificada imperatividade de posicionamentos decorrentes, conduz à aceitação de uma lógica redutora das potencialidades efectivas e das capacidades de participação activa na gestão do ambiente externo. A inovação e a criatividade são factores incompatíveis com o processo de potencialização circunstancial dos recursos. Esta lógica reactiva fundamentará, conseqüentemente, os alegados limites, tanto dos objectivos fixados, como do sucesso da política externa.

Perante a existência de um projecto nacional baseado na "consciência internacional da comunidade", a gestão do presente, como prioridade absoluta e permanente, aceite de forma tácita no contexto dos objectivos de política externa, compromete, em definitivo, a *dimensão utópica do projecto*, aproximando tendencialmente o estado da uma dimensão de exiguidade. No limite, a sua própria existência, tradicionalmente consagrada pelo reconhecimento dos outros estados, torna-se uma espécie de residuo consensual, de lugar geométrico de interesses alheios de entidades aleatórias, vagamente identificadas, mas directamente envolvidas.

No plano das decisões, a prioridade incondicional é concedida à relevância da conjuntura, identificada esta como responsável pelo carácter reactivo das acções dirigidas a problemáticas do quotidiano relacional. A política externa torna-se, assim, descontextualizada do longo prazo e marginalizada relativamente à verdadeira dimensão do projecto nacional. A aplicação operacional dos resultados permite verificar efeitos directos e secundários, potencialmente irreversíveis, no plano da condução daquela política, originando processos de degradação progressiva da própria identidade nacional.

Por outro lado, a gestão exclusiva das conjunturas deforma a perspectiva integradora das acções específicas, no âmbito da política geral do estado e, ao mesmo tempo, reduz a capacidade crítica dos eleitorados. Perante factos concretos as opiniões públicas são induzidas a pronunciar-se sobre o imediato, perdendo ou ignorando o conjunto de referências e de princípios matriciais que constitui o elemento fundamental de aferição de critérios de avaliação de resultados, correspondente à noção de interesses permanentes, nas sociedades politicamente organizadas.

Ao nível da execução, a prática política é geralmente determinada pela imperatividade e influenciada pela oportunidade transitória das acções e pela inevitabilidade das reacções, num contexto de temporalidades diferencialmente aceleradas, característico da evolução globalizante. Em consequência, e apesar dos elevados princípios subjacentes à identificação dos interesses nacionais permanentes e à formulação dos objectivos da política externa, é, em última análise, o carácter instrumental que se evidencia, também na plano da sua condução. O voluntarismo da acção proposta é frequentemente justificado, influenciado ou substituído, pela alegada inevitabilidade da reacção necessária em tempo útil, o *feedback* transformando o efeito em causa.

Esta característica de inevitabilidade, determinada pela constante *indução exógena da mudança*, parece remeter os governos e os responsáveis directos pela condução da política externa dos pequenos estados, para uma situação de *gestores do presente*. Os decisores políticos tornam-se agentes passivos de uma realidade que lhes é imposta, em cujo contexto têm de participar de forma inescapável e que, por consequência, justifica a característica essencialmente reactiva das atitudes decisórias.

As funções específicas de decisão e de controlo de uma política democraticamente legitimada, e para cuja execução os responsáveis políticos se encontram mandatados, fica, assim, acentuadamente desvirtuada pelo elevado grau de instrumentalização exigida pela necessária funcionalidade da manobra submissiva. Favorece-se a preservação de um *status quo* ou a procura de um compromisso, nem sempre desejável, mas alegadamente inevitável, traduzido num posicionamento relativo, entre a orientação originalmente planeada e o contexto de uma tendência geral, internacionalmente verificada.

Além de secundarizar ou de neutralizar os interesses nacionais na fase fundamental de concretização dos objectivos políticos, que conferem a justificação determinante à própria existência de uma política externa e que constituem a sua própria essência, esta atitude desvirtua a imagem internacional do estado e demonstra a ausência processual do referido conceito de *"national role"*.

Talvez se torne admissível considerar, também, que este processo está intrinsecamente articulado com a evolução estrutural da comunidade politicamente organizada para uma dimensão que torna o estado política e estrategicamente fragilizado. Esta tendência processual permite, com efeito, operacionalizar os

conceitos de “soberania simulada”⁶, de “quase-estado”⁷, de “micro-estado” ou de “estado exíguo”⁸.

De facto, o fenómeno referido poderá conduzir a níveis de capacidade intrínseca, incompatíveis com a defesa conseqüente dos interesses permanentes vitais do estado, designadamente, da respectiva população e, muito menos, com a participação activa do estado na construção evolutiva do contexto internacional. O “estado exíguo” tornar-se-á uma entidade politicamente organizada cuja existência objectiva é meramente nominal, dependendo a sua viabilidade de facto, da convergência dinâmica, interactiva e equilibrada dos interesses de outros actores, ou da conveniência estratégica de alguns. Em qualquer dos casos, o “estado exíguo” terá perdido, talvez definitivamente, a sua capacidade de projecção de poder sobre o ambiente externo, no sentido da produção de alterações que favoreçam a concretização dos seus objectivos próprios, tornando-se progressivamente irrelevante para o processo dinâmico e evolutivo do contexto internacional.

Opinião pública e comportamento político

A convergência generalizada das atenções dos eleitorados incide sobre a fase de condução da política externa que, sendo a mais visível por parte da opinião pública, será, também por isso mesmo, a mais criticável. Mas é também nesta fase, que a *opinião publicada* faculta a justificação circunstancial das acções.

A comunicação social poderá funcionar, neste registo, como instrumento organizador da área em debate. “Num contexto globalizante, os *‘media’*(...) [revelam-se como] um intelectual orgânico da globalização em condições de construir hegemonias de alcance mundial.”⁹ A comunicação social selecciona as perspectivas de análise, hierarquizando as problemáticas segundo critérios negociáveis, limitando ou parametrizando o enquadramento, alterando o processo de abordagem ou descentrando a questão de fundo, sem aludir aos princípios postos em causa pelas referidas acções, evitando o núcleo duro do assunto em discussão, ou substituindo-o.

Ao mesmo tempo, a comunicação social actua através de fluxos de informação interactivos, organizados em rede, desenvolvendo estratégias de penetração e táticas de adaptação da mensagem à população alvo, em articulação sinérgica frequente, com outros actores transnacionais e, também, com as áreas políticas da decisão, ao nível dos estados. Neste caso, a aceitação dos resultados negativos de uma acção de política externa será facilitada pela oportuna demonstração da necessidade imperativa de uma resposta determinada, perante da existência de uma conjuntura externa desfavorável.

Acontece, com elevada frequência, que as situações decorrentes de constrangimentos impostos pelo ambiente externo ou simplesmente admitidas com certo grau de previsibilidade de ocorrência, são utilizadas pelos responsáveis políticos para justificar determinadas acções, ou para ilustrar condicionalismos impeditivos

da execução de outras Também neste caso se devolve ao contexto internacional a responsabilidade pelos fracassos de certas políticas internas e pelas inerentes consequências inequivocamente sentidas pela comunidade nacional.

A tendência será, pois, para o desenvolvimento de um imaginário especificamente condicionado do colectivo social, de um enquadramento de mentalidades, conducente a uma perspectiva unívoca da realidade internacional de inserção. Daí deriva a consequente instalação de uma lógica de percepção por ela condicionada, que permite considerar, por exemplo, o adiamento de um malogro anunciado como um sucesso que importa potenciar no presente. As respostas a problemáticas do quotidiano, frequentemente descontextualizadas de uma perspectiva temporal de médio e longo prazo, bem como do papel que o estado se propõe desempenhar no seio da comunidade internacional, traduzem-se pela gestão deficiente das vantagens ou mesmo pela ausência do seu reconhecimento, provocando os referidos efeitos negativos, em termos de imagem e de prestígio externo do estado.

Um dos motivos essenciais subjacentes a este tipo de comportamento político deriva, naturalmente, do referido carácter transitório da passagem pelos cargos governativos, que a alternância democrática recomenda e viabiliza, e pela consequentemente sentida necessidade de apresentação de resultados em tempo útil para a legitimação de novos mandatos. Por outro lado, a característica fluidez da percepção generalizada e a reduzida relevância atribuída pelos eleitorados à grande maioria das questões de política externa, permite aos responsáveis pela sua condução apresentarem os resultados obtidos nessa área específica, como tendencialmente conducentes aos objectivos programáticos fixados mas que, tanto a "herança" recebida dos governos anteriores, quando estes são de outra facção política, como a alegada evolução do ambiente externo, não permitiram alcançar na sua plenitude.

Por isso mesmo, e apesar dos processos de participação democrática no plano da identificação dos interesses, determinação dos objectivos e formulação das políticas, convém integrar no contexto analítico, o estudo psico-sociológico das personalidades envolvidas aos diversos níveis do processo decisional, articulando-o com o plano institucional alargado e com os actores envolvidos, nos ambientes interno e externo, para reconhecer a influência da componente da personalidade em todo o processo.

Neste contexto, será, de facto, útil distinguirmos, para efeitos de conceptualidade operatória, entre a idealização superior dos *homens de estado*, e a perspectiva operacional dos executores, inevitavelmente condicionada no espaço pelo contacto directo com a realidade da prática política, e limitada no tempo pela característica transitória dos mandatos. Para além dos condicionalismos, mais ou menos aleatórios, impostos pela circunstancialidade conjuntural interna e externa,

a primeira estará sempre subordinada à segunda. Ou seja, a alegada *indução exógena da mudança*, justificará sempre a perspectiva imediatista característica dos *políticos eventuais* mandatados para servir a comunidade no plano da execução e da condução das acções de política externa e que, só excepcionalmente, encontrará correspondência na visão elevada dos estadistas.

Verifica-se, aliás, que os governos situam as suas próprias exigências de percepção alargada no tempo e no espaço limitando-as, às necessidades concretas da gestão do quotidiano e ao âmbito geopolítico restrito das relações circunstancialmente preferenciais, sendo esta dimensão que, em última análise, fornece as componentes variáveis determinantes na aferição dos critérios decisórios e na posterior avaliação dos resultados.

A persistência desta diferença de perspectivas induz consequências profundas em termos matriciais éticos e valorativos. Por um lado, não interfere necessariamente, no curto e no médio prazo, com a optimização dos mecanismos relacionais nem com o desenvolvimento de solidariedades conjunturais indutoras de resultados positivos no plano da política externa. Mas, por outro lado, envolve o risco efectivo de desvirtuar gravemente, através do primado da componente tecnocrática instrumental, os princípios éticos e os valores comunitários inerentes à actividade política, que devem permanecer como elementos referenciais da matriz subjacente à sua formulação e condução, relegando-a para o nível funcional da necessária gestão executiva.

Os efeitos acumulados verificam-se, também, num outro plano anteriormente referido. O resultado último da assinalada diferença de perspectivas traduz-se, de facto, pelo desgaste continuo da imagem do estado perante a comunidade internacional. Afecta a coesão e a identidade nacionais, através das acções dos seus legítimos representantes, em termos de projecção externa, e suscita a desvalorização gradual do estado enquanto actor da comunidade internacional. O processo caracteriza-se por uma verificável degradação das capacidades e por um correspondente aumento das vulnerabilidades, geralmente identificadas com a referida exiguidade tendencial conducente à inviabilização das soberanias. Ao mesmo tempo, prenuncia a inevitabilidade do agravamento progressivo das dependências e é, em última análise, revelador do esvaziamento gradual da *dimensão utópica do projecto* que origina, justifica e legitima a própria existência das comunidades politicamente organizadas em estados nacionais.

A avaliação de resultados em política externa não deverá, portanto, restringir-se à aplicação de uma perspectiva instrumental, ao plano analítico limitado no tempo pela periodicidade sequencial da alternância das administrações, sempre influenciadas pela contingência do factor humano, ou circunscrito no espaço pela operacionalidade geoestratégica das solidariedades conjunturalmente desenvolvidas.

Deveremos, pelo contrário, acentuar o facto de que as referidas solidariedades serão sempre consideradas segundo uma lógica de identidade de interesses transitoriamente partilhados e nunca envolvem sentimentos, nem encontram correspondência efectiva no plano das emoções, uns e outras, de natureza elementarmente incompatível com a racionalidade objectiva exigida pela prática política dos estados no plano do seu relacionamento internacional.

Torna-se, de facto, essencial inserir a avaliação dos resultados obtidos, não apenas no longo prazo político, mas no plano dos interesses nacionais fundamentais da unidade política considerada, reconhecendo os que são de carácter necessariamente transitório, distinguindo-os daqueles que se revelam de permanência efectiva e alargando, finalmente, o âmbito da avaliação ao todo que constitui a realidade concreta da própria comunidade nacional. Neste contexto, o estado, considerado como entidade estrutural que encontra a sua razão de ser no serviço que deve prestar à comunidade nacional, terá, em consequência, que a perspectivar na sua tridimensionalidade temporal de passado, presente e futuro, aferida em cada momento, e na sua inserção espacial progressivamente alargada à dimensão da globalidade.

Em relação ao passado, torna-se imperativo considerar o seu carácter de herança irrenunciável, que tem de ser assumido, relativizado, integrado e perspectivado na sua totalidade e coerência próprias, que constituem a base da identidade nacional em termos histórico-culturais.¹⁰ A densidade matricial consubstanciada e sedimentada por séculos de vivência comum deverá ser um elemento referencial permanente e de actuação constante, desde o plano de formulação das políticas, ao plano de avaliação integrada dos resultados. De facto, o passado "não pode ser objecto de leituras de conveniência. Pesa na conjuntura sem qualquer possibilidade de alteração (...) [devendo o seu estudo constituir o] primeiro passo destinado ao entendimento das variáveis actuando em cada época."¹¹

Relativamente ao futuro, a evolução recente das relações internacionais e a aplicação das modernas estratégias de comunicação de massas ao serviço da informação generalizada e globalizante, ou seja, das tecnologias da sedução, da indução e do controlo dos comportamentos sociais, individuais e colectivos, têm permitido uma percepção alargada para a importância evidente, mas frequentemente ignorada, dos fenómenos culturais. Verifica-se, nomeadamente, a consciencialização gradual e inequívoca das populações sobre a existência de um *património comum da humanidade*, objectivamente definido, progressivamente assumido, e do qual decorre a exigência de gestão comum, de uma governação dos espaços, recursos, equilíbrios ambientais, valores, direitos e obrigações de interesse colectivo de todos os seres humanos. No entanto, esta exigência não encontra tradução efectiva na percepção dos decisores, nos interesses das soberanias e, muito menos, no plano da acção concreta em termos de política externa.

Política externa e cidadania

A verificada tendência para a globalização e a simultaneidade dos efeitos da mensagem veiculada pela informação em tempo real, têm originado o progressivo esclarecimento das sociedades, bem como a sua respectiva sensibilização para problemáticas que lhes são, aparentemente, alheias. Ao mesmo tempo, têm aumentado gradualmente as capacidades de percepção e de formação das opiniões públicas sobre aspectos muito diversificados e concretos das atitudes e das acções dos responsáveis governamentais na área da política externa.

A transnacionalização dos relacionamentos tem permitido o reconhecimento e a identificação, por parte dos indivíduos, de uma comunidade de interesses que respeita ao género humano na sua unidade e totalidade, mas que adquire a sua expressão concreta de realização num plano imperativamente individual.

Essa comunidade de interesses transcende a territorialização das problemáticas, a localização das soluções limitadas pelas fronteiras político-estratégicas e pelos interesses "paroquiais" das soberanias. Não se revê na estrutura elementar do estado moderno de tipo ocidental, originado no renascimento e consagrado em Westphalia, nem nas suas capacidades efectivas, em termos de preenchimento satisfatório dos seus atributos e competências fundamentais, em relação à sociedade civil.

A par dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos viabilizadores do processo globalizante, também o fenómeno da desvalorização do estado, entre outros "pilares de Westphalia"¹², tem contribuído para a génese da fundamentação concreta da ideia de cidadania mundial. Acompanhado de uma gradual percepção das noções de direitos, deveres e "obrigações planetárias"¹³ individuais e colectivas, o conteúdo do conceito decorrente tem alcançado grau de operacionalidade que determinam a crescente atenção dos estados democráticos para o problema da necessidade de legitimação das acções desenvolvidas no plano da política externa, por parte dos eleitorados.

Com efeito, à medida que as opiniões públicas e, por maioria de razão, os eleitorados, adquirem consciência de que o estatuto de cidadania se projecta imperativamente para além das fronteiras políticas do estado a que pertencem, ao encontro de uma comunidade humana global, em consequência da gestão inevitável do contexto internacional concretizada através das acções da respectiva política externa, intensifica-se a percepção de que, também neste plano, os indivíduos têm o direito e o dever de exigir aos responsáveis políticos, a observância dos compromissos, legitimadora dos seus mandatos. Neste contexto, a extensão operatória do conceito de cidadania ao plano mundial adquire expressão concreta em termos de referência processualmente estruturante, constituindo uma consequência evidente, ainda que aparentemente inesperada,

e perspectivada como elemento restritivo do desenvolvimento do processo globalizante, tanto pelos actores estatais como pelos agentes económicos.

De facto, embora assumidos em relação a outros estados e no contexto da comunidade internacional, aqueles compromissos externos das soberanias decorrem, também, do exercício do mandato político conferido aos governos, sujeitando os eleitorados aos efeitos e às consequências da sua observância. Torna-se, pois, um direito legítimo dos cidadãos, a exigência de que os governantes eleitos sejam responsabilizados pelos referidos efeitos e consequências, e assegurem que esses mesmos compromissos são perspectivados e assumidos no sentido da integração dos interesses específicos da sociedade enquadrada pelo estado que representam, no plano globalizante de um *interesse comum da humanidade*.

Mas também relativamente a este plano, a intensificação qualitativa e quantitativa dos contactos suscita, em sentido contrário, a concentração dos esforços e das atenções dos responsáveis políticos na resolução das problemáticas correntes do quotidiano das políticas externas dos estados. Processada nos contextos negociais bilateral ou da multilateral, nos planos regional ou global, a respectiva gestão é circunstancialmente pressionada pelo acelerado evoluir das conjunturas.

Esta dualidade dimensional de percepções interactivas condicionadas por temporalidades próprias não deve, no entanto, ser confundida com uma aparente duplicidade de referências alternativas, sob pena de induzir atitudes dicotómicas falseadas, de opção possível, ou de hierarquização selectiva de valores ou de objectivos. A complementaridade inequívoca das perspectivas constitui, de facto, o ponto de partida para a inevitável evolução das políticas gerais e sectoriais, nomeadamente, da política externa dos estados.

Considerações finais

A dimensão global apresenta-se, agora, como um desafio irrecusável à reformulação estrutural dos aparelhos institucionais e à revisão fundamental das políticas. O processo de globalização implica, necessariamente, uma rigorosa problematização epistemológica, e também ao nível da evolução das mentalidades. A *mundança* exige capacidades adaptativas em termos do carácter específico das sinergias verificadas entre os ambientes internos e externo, e da relação dinâmica estabelecida entre os actores e a estrutura. As relações entre as ordens jurídico-normativas correspondentes, perspectivam também o futuro em acelerada evolução.

Se as lógicas de relacionamento valorizam, transitória ou circunstancialmente, certas componentes ou elementos do poder, ou tendem a alterar a hierarquia das potências, a natureza das relações tende a permanecer. Apenas as opções racionalmente assumidas poderão ser alteradas conduzindo, eventualmente, a uma generalização de atitudes pautadas, não tanto pelo primado do exercício da força,

mas pela demonstração exemplar do sucesso decorrente de comportamentos específicos. Ou, talvez, pela evidente inevitabilidade de um "futuro comum", que é um destino comum, e a correspondente exigência de uma revalorização das componentes ética e humana no plano das relações políticas entre os estados, se tornem os elementos polarizadores da evolução das mentalidades. Perante a prevalência verificável de uma lógica de poder será, no entanto, oportuno acentuar que "é o poder cultural, e não outro, que devidamente ajudado deve presidir aos esforços e acompanhar a evolução."¹⁴

A gestão do presente, em termos de política externa deverá, pois, constituir a articulação coerente e ponderada entre os tempos, os espaços e as vivências do todo que constitui a comunidade nacional, adaptando-os e integrando-os no contexto relacional globalizante, inserindo a comunidade e os cidadãos individualmente considerados na globalidade, mas impedindo que o processo relacional contribua para a sua descaracterização identitária ou desvalorização cultural, tendencialmente diluidora de uma especificidade própria.

A evolução do processo deverá, pelo contrário, orientar-se prioritariamente pela constante rectificadora do desenvolvimento gradual e permanente da identidade cultural própria da comunidade considerada que, deste modo, influenciará o ambiente relacional, enriquecendo-o através da preservação da sua heterogeneidade. Será essa diferenciação cultural que, em última análise, atribui a imagem internacional ao estado que a representa, e lhe confere o estatuto próprio e a inerente capacidade de actor das relações internacionais, enquanto comunidade de expressão identitária politicamente organizada.

A prevalência do carácter instrumental na análise interpretativa das acções em política externa, desvirtua a sua própria natureza específica, ao mesmo tempo que desvaloriza os elevados princípios subjacentes à sua concepção, numa perspectiva de interesses nacional, e que provoca, também, um fenómeno de tendencial descontextualização, relativamente à política geral do estado. Neste contexto, a referida prevalência do carácter instrumental da análise em política externa deve verificar-se apenas ao nível dos critérios de interpretação e avaliação de resultados, em termos de sucesso ou insucesso de uma determinada linha de acção.

Ou seja, o primado do critério instrumental em análise de política externa, será admissível quando aplicada a conjuntos de acções desenvolvidas no sentido da concretização de um objectivo anteriormente fixado. Se esse objectivo não for atingido, deverão ser identificadas as causas e as consequências da nova da situação decorrente, integrando esse resultado no contexto geral da política externa, com a finalidade de se proceder a eventuais alterações.

Resumindo, parece ser admissível considerar que as fases processuais de aplicação prevalecente do critério analítico instrumental, devem ser as da elaboração, condução, execução das acções e avaliação de resultados, em termos de

correspondência verificada das acções com a realização dos objectivos fixados. A aplicação de critérios metodológicos de análise instrumental às fases que lhes antecedem, designadamente, de adopção e fixação dos princípios, da idealização dos grandes desígnios e do projecto de realização de um futuro comum, que justificam a acção subordinada à inerente identificação dos interesses nacionais; bem como às fases que lhe sucedem, nomeadamente, de interpretação e integração adaptada dos sucessos alcançados no plano político dos interesses permanentes e na dimensão temporal da longa duração, limitam e distorcem o processo de avaliação contextualizada da política externa no âmbito alargado da política geral do estado.

Poderemos, talvez, concluir que os critérios de aferição correcta das acções e de avaliação objectiva dos resultados em política externa exigirão, sempre, a adopção metodológica de princípios éticos. Estes deverão ser adaptados em permanência aos contextos geoculturais específicos e aos posicionamentos político-estratégicos subjacentes ao processo analítico instrumental de avaliação objectiva de resultados, e conducentes à definição de uma perspectiva integrada da política geral do estado.

É a política externa que define o estado perante a comunidade internacional e que permite referenciar a comunidade politicamente organizada dos cidadãos, nas suas relações internacionais. Num contexto relacional eminentemente transaccionalizado onde o próprio indivíduo pode ser considerado actor das relações internacionais, o estado não será, por certo, a instância institucional exclusiva que permite a manifestação potencial dos cidadãos de uma comunidade nacional, na defesa participada e consequente dos seus interesses específicos perante a comunidade internacional.

No entanto, a política externa de um estado democrático de direito deverá constituir, por maioria de razão, a modalidade legitimada, por excelência, para veicular a vontade nacional e permitir aos seus cidadãos uma participação activa e consequente na governação globalizada de um contexto ambiental tendencialmente poliarquizado. É essa política que, em última análise, confere ao estado representativo de uma comunidade de cidadãos, a imagem e a identidade próprias perante a comunidade internacional.

A política externa situa-se na génese de um fenómeno de percepção recíproca das sociedades politicamente organizadas, através de uma prática processual, dinâmica e evolutiva, de aprendizagem mútua e permanente, sobre a sua diversidade geocultural. Será no âmbito deste contacto interactivo e sinérgico entre os actores das relações internacionais, que a acção do estado soberano, democrático de direito adquire pertinência. Neste sentido, aquela acção deverá corresponder à expressão da vontade legitimada dos seus cidadãos, em termos de participação consequente num contexto internacional em processo de mudança globalizante.

Notas

* Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

¹ Cfr. Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 108.

² Sobre o conceito de "national role", ver K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, 7th ed., Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall International, Inc., 1995, principalmente o capítulo sobre "Foreign Policy Orientations and National Roles".

³ Cfr. Jorge Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa. Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, ed. da Revista "Nação e Defesa", 1987, p. xii.

⁴ Cfr. Adriano Moreira, "A Nova Ordem Internacional", in *Estratégia*, vol. IV, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 1992.

⁵ Conceito desenvolvido, principalmente por John Burton, *International Relations*, London, Cambridge University Press, 1967 e por Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, London, Collier-Macmillan, 1963, e *Nationalism and Social Communication*, London, MIT Press, 1966, no contexto de uma abordagem cibernética experimental da análise de política externa. Ver, para além das obras clássicas destes autores, a síntese elaborada por William C. Olson, A. J. R. Groom, *International Relations Then and Now. Origins and Trends in Interpretation*, London, Routledge, 1991, pp. 142-165.

⁶ Cfr. Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty. Intervention, the State and Symbolic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁷ Cfr. Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁸ Conceito teorizado pelo Prof. Adriano Moreira ao longo da sua obra, designadamente, em "O Poder e a Soberania", in *Nação e Defesa*, n.º 57, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1991, pp. 25-48; "A Crise do Estado Soberano", in idem, n.º 66, Lisboa, IDN, 1993, pp. 27-37; e *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Almedina, 1996, *passim*, principalmente pp. 260-61 e 266.

⁹ Cfr. Octávio Ianni, *Teorias da Globalização*, 4.ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997, p. 106.

¹⁰ Cfr. V. Marques dos Santos, "Cultura e Poder. Breves Reflexões sobre o Vector Cultural do Poder Nacional", in *Nação e Defesa*, série Portugal — Anos 90, n.º 1, Agosto de 1990, p. 169.

¹¹ Cfr. Adriano Moreira, *A Comunidade Internacional em Mudança*, Lisboa, I.S.C.S.P.-U.T.L., 1982, p. 28.

¹² Cfr. Mark W. Zacher, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance", in James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 58-101.

¹³ Cfr. Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo, The United Nations University, 1989, principalmente, o Capítulo III.

¹⁴ Cfr. Adriano Moreira, "O Poder Cultural", in *Nação e Defesa*, n.º 18, Lisboa, I.D.N., Abril-Junho de 1981, p. 51.