

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES



Autores

Francisco Xavier Ferreira de Sousa
José Augusto de Barros Ferreira
Nuno Manuel Nunes Neves Agostinho
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Marisa Alexandra Santos Fernandes
Glauco Corbari Corrêa
Sónia de Jesus Carvalho Roque
Maria Francisca Saraiva
António José Palma Esteves Rosinha
Luís Fernando Machado Barroso
José Carlos Cardoso Mira

Copyright © IESM, 2014

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO II

Vol. II, N.º 1 – MAIO DE 2014

Diretor

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias
(Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares)

Propriedade/Edição

Instituto de Estudos Superiores Militares
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA
Telefone: 213 025 250 – Fax: 213 025 062
Depósito Legal N.º 376792/14
Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@iesm.pt
Internet: www.iesm.pt

DIREÇÃO EDITORIAL

Presidente – Diretor do IESM

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias

Editores:

Editor Chefe: Major-General Carlos Martins Branco
Coordenação Editorial: Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Supervisor: Tenente-Coronel Infantaria Manuel Joaquim Moreno Ratão
Supervisor: Tenente-Coronel Jurista Nuno Manuel Antunes Pires
Supervisor: Tenente-Coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo
Produção Gráfica: Aspirante a Oficial RC Pedro Miguel Januário Botelho
Revisão e Tradução: Dra. Andreia Roque Venâncio

CONSELHO EDITORIAL

General (Doutor) José Loureiro dos Santos, Exército Português
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa
Major-General (Doutor) José Manuel Freire Nogueira, Exército Português
Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa
Major-General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa
Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Professor Doutor James Sterling Corum, Baltic Defense College, Estónia
Professor Doutor Manuel Ennes Ferreira, ISEG/UTL
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford
Professora Doutora Maria Manuela Sarmiento Coelho, Academia Militar

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professora Doutora Helena Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Fernando Irineu de Souza, Escola de Guerra Naval, Brasil
Captain (Doutor) John P. Cann, Institute for Defense Analyses in Alexandria, USA
Coronel (Mestre) Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-de-fragata (Doutor) Federico Aznar Fernández-Montesinos, Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha
Tenente-Coronel (Mestre) Abílio Pires Lousada, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Jaime Flammarion Santos Costa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel Armando Carlos Marcos Correia de Barros, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) João Paulo Nunes Vicente, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Universidade da Força Aérea, Brasil
Capitão-tenente (Mestre) Francisco José Lavaredas Serrano, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-tenente (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-tenente (Mestre) José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major António Rodrigues Gomes, Instituto de Estudos Superiores Militares

REVISORES CIENTÍFICOS

Contra-Almirante (Doutor) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Marinha Portuguesa
Major-General (Mestre) Manuel Fernando Rafael Martins, Academia da Força Aérea
Air Commodore (Doutor) Frans Osinga, Netherlands Defence Academy
Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL
Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor Derek Reveron, Naval War College, USA
Professor Doutor Kenneth Johnson, Air University, USA
Professor Doutor Luciano Bozzo, University of Florence
Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa

Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa

Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA

Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL

Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford

Professora Doutora Maria Manuela M. S. Sarmento Coelho, Academia Militar

Professora Doutora Helena Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional

Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes, Ciências Políticas e Relações Internacionais – Ulisboa

Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) André Panno Beirão, Escola de Guerra Naval, Brasil

Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Augusto António Alves Salgado, Escola Naval

Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Francisco Eduardo Alves de Almeida, Escola de Guerra Naval, Brasil

Coronel (Doutor) Fernando Velôzo Gomes Pedrosa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil

Coronel-Tirocinado (Doutor) João Vieira Borges, Academia Militar

Coronel-Tirocinado (Mestre) António Martins Pereira, EMGFA/QGOE

Tenente-Coronel PILAV (Doutor) João Miguel Vicente Carita, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Doutor) António Palma Esteves Rosinha, Academia Militar

Tenente-coronel (Doutor) Eduardo Xavier Ferreira Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil

Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar

Tenente-Coronel (Doutor) Carlos Jorge Ramos Páscoa, Academia da Força Aérea

Tenente-Coronel (Doutor) Luís Manuel Brás Bernardino, Academia Militar

Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel de Jesus Romão, Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Mestre) Abílio Pires Lousada, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Mestre) João Paulo Nunes Vicente, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel Nuno Miguel Parreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Monteiro, Instituto de Estudos Superiores Militares

Major (Doutor) Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva, Exército Português

Major (Mestre) Mário José Machado Guedelha, Guarda Nacional Republicana

Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares

Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares

Capitão-Tenente Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares

NOTA: Os artigos presentes na Revista de Ciências Militares são da responsabilidade dos seus autores, não reflectindo necessariamente os pontos de vista do Instituto de Estudos Superiores Militares.

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. II, N.º 1 (MAIO 2014)

Índice

Nota Editorial	9
Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares	
<u>ARTIGOS CIENTÍFICOS:</u>	11
A Ameaça do Crime Organizado Transnacional em Portugal	13
COR TIR CAV Xavier de Sousa	
CMG NA Neves Agostinho	
COR PILAV Barros Ferreira	
Planeando a Defesa: Algumas Reflexões	41
TCOR CAV (Brasil) Eduardo Glaser Migon	
Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial: O Caso do Sudoeste Africano	65
Mestre Marisa Fernandes	
As Operações de Amplo Espetro e a sua Contribuição para o Incremento das Ações de Combate na Amazônia Brasileira, no Contexto de um Conflito Assimétrico	87
MAJ (Brasil) Glauco Corbari Corrêa	
The Cultural Vector In The Globalisation Era of the 21 st Century - Implications for Portugal	117
O Vetor Cultural na Era da Globalização no Século XXI – Implicações para Portugal	141
Mestre Sónia Roque	
Professora Doutora Maria Francisca Saraiva	
An Analysis of the Influence Process: Traditional and Complementary Approaches	163
Uma Análise ao Processo de Influência: Abordagens Tradicionais e Complementares	183
TCOR ART (Doutor) Esteves Rosinha	
The Economy as an Instrument of National Power in the Portuguese Strategy for Southern Africa (1951-1974)	203
A Economia como Instrumento de Poder de Portugal na Estratégia para a África Austral (1951-1974)	223
TCOR INF (Doutor) Luís Machado Barroso	

Armaments Non-Proliferation: The Case of Cruise Missiles	245
Não-Proliferação de Armamentos: O Caso dos Mísseis de Cruzeiro	269
COR TMAEQ José Cardoso Mira	
<u>REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO:</u>	295
“O Interesse Nacional Português e o Processo de Construção da União Europeia”	297
CTEN Jaime Ferreira da Silva	
“As Ameaças Transnacionais e a Segurança Interna. Contributos para a operacionalização do seu combate em Portugal”	307
COR TIR INF António Martins Pereira	
“O Fator Religião nas Relações Internacionais e as “New Wars”	323
MAJ ENG João Manuel Pinto Correia	
“O Papel dos Media nos Conflitos Armados. Caso Estudo das FND”	339
MAJ ART Hélder Barreira (Coord.)	
“A Importância do Conhecimento Estratégico da Comunicação Social”	349
MAJ ART Hélder Barreira (Coord.)	
<u>RECENSÕES E SUGESTÕES DE LEITURA:</u>	359
“The US Military’s Experience in Stability Operations 1789-2005”, uma obra de Lawrence A. Yates	361
MAJ ENG Fonseca Martinho	
“Counterinsurgency in Modern Warfare”, uma obra de Daniel Marston e Carter Malkasian	367
MAJ ART Duarte Salgado	
“On Killing – The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society”, uma obra de Dave Grossman	373
MAJ ENG Silva Ferreira	

NOTA EDITORIAL

A Revista de Ciências Militares inicia, com o presente número, o segundo ano do seu percurso editorial, o qual, não tendo estado isento de dificuldades, se tem revelado como um desafio imensamente proveitoso, sobretudo no que tange à mobilização de competências e recursos que vem motivando e à divulgação dos conteúdos.

Para além do assinalável incremento no número de artigos científicos, que passou de quatro para oito nesta terceira edição, foram ainda introduzidas na Revista algumas melhorias de natureza editorial, às quais está subjacente o desígnio de ampliar a adequação da sua forma e conteúdos ao modelo dominante no que às publicações de natureza científica diz respeito. Releva-se a particularidade de quatro dos artigos científicos serem publicados em dois idiomas (Inglês e Português).

Foi igualmente concretizado nesta edição o propósito original de constituir a Revista de Ciências Militares como uma plataforma de expressão científica aberta, na qual são acolhidas com especial entusiasmo as reflexões no âmbito das Ciências Militares de autores estrangeiros e de autores não pertencentes ao universo castrense. Neste quadro, é importante salientar que esta edição integra dois artigos científicos da responsabilidade de autores civis e, bem assim, dois artigos de autores brasileiros, circunstância que, sendo recorrente e bem demonstrativa da vitalidade dos estudos que neste âmbito se desenvolvem no contexto da lusofonia.

Este Número 1 do Volume II da edição da Revista de Ciências Militares integra um total de 16 textos referentes à área científica da Segurança e da Defesa, dos quais oito são artigos científicos, cinco têm o carácter de artigo de reflexão/opinião e três são recensões de obras literárias de referência.

A Revista de Ciências Militares expressa a todos os votos de proveitosa leitura.

TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias
Diretor do IESM

ARTIGOS CIENTÍFICOS

A AMEAÇA DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL EM PORTUGAL

THE THREAT OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN PORTUGAL

Francisco Xavier Ferreira de Sousa

Coronel Tirocinado de Cavalaria
Direção de Administração de Recursos Humanos – Comando de Pessoal
Porto, Portugal
fxsousa@gmail.com

José Augusto de Barros Ferreira

Coronel Piloto Aviador
Estado-Maior da Força Aérea – Divisão de Operações
Lisboa, Portugal
j.barrosferreira@gmail.com

Nuno Manuel Nunes Neves Agostinho

Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval
EMGFA-EMC-DIREC
Almada, Portugal
nmnag@gmail.com

Resumo

A globalização dos dias de hoje traz desafios ao mundo. Um desses desafios é o Crime Organizado Transnacional, que tem utilizado a livre circulação de pessoas, bens e moeda, no espaço *Schengen*, a abertura das oportunidades a leste e a sul e o incremento das relações comerciais, para estender os seus tentáculos. Daqui resulta a dificuldade em se encontrar uma definição consensual e abrangente de Crime Organizado Territorial. Tal dificulta o combate a essa ameaça por parte dos Estados e da comunidade internacional, surgindo conseqüentes desafios sociais e estruturais que se refletem na sua segurança.

Portugal tem um recorte e posição geográfica que, conjugadas com uma legislação permissiva e restritiva, lhe permite ser visto como uma plataforma giratória e logística, para a entrada e manutenção do Crime Organizado Territorial na Europa. Assim, através do levantamento das ameaças desse âmbito no nosso território, do estudo das tendências evolutivas do Crime Organizado Territorial e da análise dos mecanismos à disposição do nosso País para o combater, pretendemos esboçar os fundamentos de uma estratégia que possa ser implementada, por Portugal, no combate ao crime organizado transnacional e

Como citar este artigo: Sousa, F *et al.*, 2014. A Ameaça do Crime Organizado Transnacional em Portugal. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2014 II (1), pp. 13-39
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

elencar algumas medidas para, no âmbito dos principais eixos dessa estratégia, tornar mais eficaz tal combate.

Palavras-chave: Crime Organizado Transnacional, Ameaças, Segurança Interna, Organização Criminosa, Rede Criminosa, Associação Criminosa.

Abstract

The globalization brings major challenges to the world. One such challenge is Transnational Organized Crime, which has used the free movement of people, goods and currency, to the *Schengen* area, the opening of opportunities to the east and south and the increase of trade relations, to extend its reach. These dynamics result in the difficulty of finding a consensual and comprehensive definition of Territorial Organized Crime. This hampers the fight against the threat by states and the international community, and the consequent social and structural challenges that are reflected by their security.

Portugal has a geographical position which, combined with both permissive and restrictive legislation, allows it to be seen as a logistical platform for the entry and maintenance of Organized Crime in European Territorial Community. Thus, through the analysis the threats that scope in our territory, the study the evolutionary trends of Territorial Organized Crime, and the analysis of the mechanisms at the disposal of our country to combat it, we intend to outline the fundamentals of a strategy than can be implemented by Portugal in the fight against transnational organized crime and list some measures, within the framework of the main axis of this strategy, to combat it more effectively.

Keywords: Transnational Organized Crime, Threats, Internal Security, Criminal Organization, Criminal Network, Criminal Association.

Introdução

Hoje em dia o mundo não perde tempo. As decisões exigem imediatismo, para não se perder a “competição” acelerada pelo crescimento demográfico e pela tecnologia. Nesta corrida frenética, há direitos e sentimentos que se descurem, como o da segurança, abrindo-se perigosas brechas. A espreitá-las está o Crime Organizado Transnacional (COT), fenómeno complexo, sempre pronto, em nome do lucro fácil e ilícito, a colocar em causa o Estado de Direito, corrompendo sociedades. A globalização e o contexto de crise atual ampliam as oportunidades para o COT se instalar, aproveitando-se das fragilidades do Estado e colocando em dúvida a segurança deste e dos cidadãos.

Ultimamente, os investigadores das ciências sociais e jurídicas têm-se focalizado no COT. Um deles, Belmiro Alves, ressalta a necessidade de se combater, com premência, o

COT, cujos efeitos podem ser potenciados pelos recentes fenómenos sociais (2013, pp. 2 e 6). Segundo Cunha o COT tornou-se tão sofisticado que já exige cálculos de riscos, treino, seleção de pessoal, mimetização, mobilidade etc. (2011). Todas estas afirmações dão corpo à certeza de que o COT é uma ameaça intrincada e atual, preocupando Estados e Sociedades. Os primeiros, porque têm de adaptar os seus edifícios legislativos a essa realidade. Os segundos porque têm o imaginário da incapacidade da lei face às ameaças. Ambos sentem que esse fenómeno pode interferir na segurança e na autoridade estatal. Até porque, como afirma Mangai Natarrajan, os Estados têm pouca capacidade de combater o COT, pois a sua legislação é nacional, enquanto os criminosos operam globalmente (2011, p. 9).

O nosso objeto de estudo centra-se no combate ao COT que se manifeste, ou possa vir a manifestar-se, em território nacional (TN).

O tema define o COT como uma ameaça, aqui entendida como sendo “[...] *Jo produto de uma possibilidade por uma intenção[...]*”, e que afeta a segurança, vista aqui como exprimindo “[...] *Ja efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele [...]* é um estado instável, dependente não só de decisões próprias, mas também das decisões dos outros ou da confluência de circunstâncias variáveis [...]” (Couto, 1988, pp. 172 e 38). Assim, esta investigação contextualiza-se no combate às ameaças transnacionais e da segurança.

Importa saber o que é o COT. As definições de COT existentes não são consensuais, existindo várias, imputadas a diversas entidades, sendo redutoras, imprecisas ou demasiado detalhadas.

Segundo Felia Allum e Panos Kostakos, a dificuldade de se encontrar uma única definição para crime organizado resulta desse fenómeno poder ser interpretado de acordo com os pontos de vista dos atores envolvidos, quer seja o aparelho judiciário ou os infratores, existindo uma dialética objetiva-subjetiva visível nas perceções oficiais dessa realidade, mesmo na comunidade académica. Assim, sendo um fenómeno social, não é neutral, isolado ou independente dos preconceitos pessoais e institucionais, dos interesses políticos, das culturas e das ideologias (2010, pp. 3-4), factos que permitem a multiplicidade de definições. Como afirma Dennis McCarthy, poderá não ser praticável obter-se uma definição de crime organizado, mas, para o entender, é necessário compreender o seu contexto social (2011, pp. 19 e 27). As diferentes definições têm gerado diferentes teorias e análises do fenómeno, originando variadas políticas de combate ao mesmo, por parte dos governos ou organizações internacionais, o que não significa ter de existir uma definição exata para se atuar, devendo haver, até, diferentes aproximações à resolução do problema, adaptadas ao momento e às diferenças societárias (Leon, 2007, pp. 7 e 25). De igual forma isso também se passa com o COT, pois este é a manifestação de que o crime organizado está cada vez mais nacional e transnacional, ou seja, está “para além” dos Estados-nação e não apenas “entre” entidades (McCarthy, 2011, pp. 1 e 27). Assim, tornando-se pertinente a definição de crime organizado, com vista a clarificar a evidência empírica e o significado do conceito usualmente estereotipado, torna-se igualmente importante a conceptualização do COT, a fim de clarear as novas ilicitudes transnacionais (Longo, 2010, p. 20) e se encontrar consensos sobre o conceito.

Segundo Maria Mendes, por não haver consensos sobre o conceito, os legisladores falam de associação criminosa, rede criminosa, ou grupo de criminosos (2011, p. 11). Atualmente tende-se para conceptualizações assentes em razões empresariais e organizações em rede. Na ausência daqueles consensos, neste trabalho optamos pela definição abrangente formulada no primeiro Colóquio Internacional da Interpol sobre Criminalidade Organizada, defendida por diversos investigadores deste fenómeno, nomeadamente pelo Professor Favaro (2008, p. 8219): *“É qualquer grupo de criminosos que, tendo estrutura corporativa, estabeleça como objetivo básico a obtenção de recursos financeiros e poder através de atividades ilegais, frequentemente recorrendo, para tanto, ao medo e intimidação de terceiros”*.

A análise feita neste trabalho centra-se no nosso País e nas seguintes dimensões do COT: migrações ilegais, tráficos de pessoas, narcotráficos, tráfico de armas e criminalidade económica e financeira. Não se enquadrando totalmente o terrorismo na definição escolhida, podendo ter relações com aquele fenómeno, ele será abordado nesta investigação, pois os indícios apontam um esbatimento de fronteiras entre aquelas atividades criminosas.

O Conselho da Europa (CE), em 1998, reconheceu que cabia a cada Estado e comunidade internacional desempenhar um papel fundamental na prevenção e combate à criminalidade organizada, exigindo isso um esforço de toda a sociedade civil (UE, 1998, pp. 408/1-408/4). Segundo Letizia Paoli, o crime organizado é hoje percebido, com preocupação, pela Europa como um sério problema, concordando a maioria dos seus países que esse problema também é deles, e entendendo os milhões de cidadãos europeus de que tal fenómeno se havia tornado uma evidência já muito próxima das suas casas (2004, pp. 1, 2 e 5). Tendo em conta tudo isso e que Portugal tem responsabilidades no combate ao COT, procurámos, através da presente pesquisa, clarificar “caminhos” que permitam, através dos meios operacionais, sociais e jurídicos à disposição do Estado Português, combater o COT. Consequentemente, formulámos a seguinte questão orientadora da nossa investigação, cuja resposta procurámos obter utilizando a metodologia científica de investigação: “Que estratégia pode ser implementada no combate ao COT em Portugal?”. Na resposta a esta pergunta, pretendemos clarificar o tipo da estratégia a implementar e elencar algumas medidas que, integradas nela, facilitem aquele combate.

Na secção I, apresenta-se as ameaças induzidas pelo COT no TN e os seus efeitos. Na secção II, estuda-se as tendências evolutivas do COT e as suas consequências, em termos de ameaças. Na secção III, analisa-se, face às atuais ameaças e àquelas que resultarão das tendências evolutivas do COT, quais as medidas necessárias para o combater. Da nossa investigação concluímos que as características do COT manifestado em Portugal exigem, para um combate eficaz a esse fenómeno, a adoção de uma estratégia baseada na prevenção e repressão, integradora daquelas medidas, necessitando, para isso, que seja adaptada a legislação nacional.

I. Crime Organizado Transnacional e as Suas Ameaças

Nesta secção pretende-se caracterizar as ameaças ao nosso País, proveniente do COT, sabendo-se que este, nos múltiplos domínios, representa para os Estados uma ameaça expressiva à sua segurança. Ele tem origem difusa, recorre a práticas violentas e ilegais e adota

estruturas organizacionais em rede, altamente adaptativas e com elevado poder económico. Este tipo de criminalidade infiltra-se nas estruturas administrativas, minando a integridade do Estado e contribuindo para a desagregação das estruturas sociais. A crise económica potencia a atividade criminal, especialmente dos mais carenciados que são vulneráveis ao recrutamento de grupos criminosos.

Segundo Maria Mendes “*Em Portugal o crime organizado não está devidamente identificado e descrito nos relatórios existentes e os crimes efetuados por organizações criminosas estão [...] classificados estatisticamente num outro tipo legal [...]*”, não existindo “[...] no ordenamento legal português a definição de criminalidade organizada [...]” e “[...] as normas penais substantivas não definem o conceito de criminalidade organizada, limitando-se a tipificar o crime de associação criminosa.” (2011, pp. 38, 27 e 33). O Código-Penal, no Art.º 299, considera dela fazer parte “1- Quem promover ou fundar grupo, organização ou associação cuja finalidade ou atividade seja dirigida à prática de crimes [...] 2- quem fizer parte de tais grupos, organizações ou associações ou quem os apoiar [...]” (Ministério da Justiça, 1995, p. 1404).

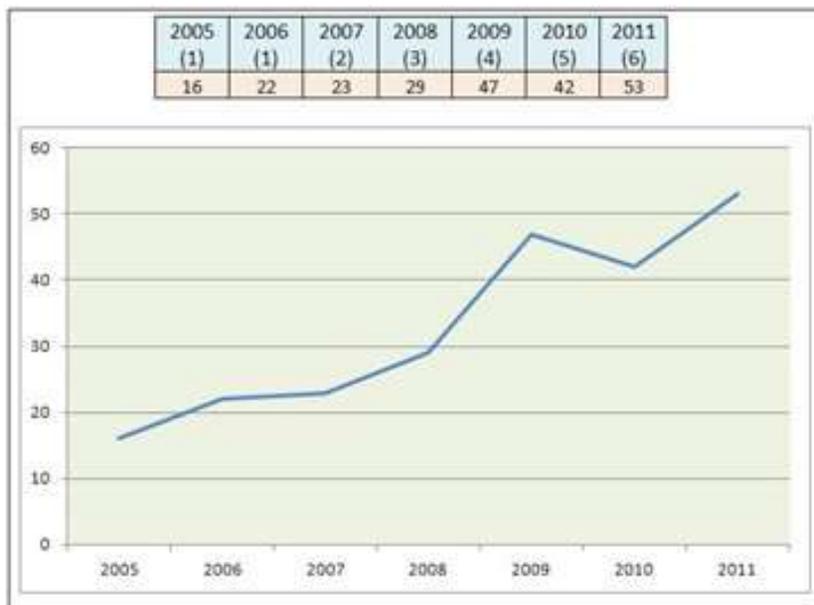


Figura nº 1 – Gráfico da evolução do crime de associação criminosa

Fontes: (1) - (Gabinete Coordenador de Segurança, 2006, p. 52);

(2) - (Gabinete Coordenador de Segurança, 2007, p. 54);

(3) - (SSI, 2008, p. 84);

(4) - (SSI, 2009, p. 38);

(5) - (SSI, 2010, p. 51);

(6) - (SSI, 2011, p. 40).

Na lei portuguesa existem normativos que tratam, isoladamente, tais crimes, como o da “*associação de auxílio à imigração ilegal*”, tipificado no Art.º 184º da Lei nº 23/2007 (Assembleia da República, 2007b, p. 4325). Daqui decorre que o COT é, em grande parte, contabilizado no crime de “*associação criminosa*” e noutros crimes, “[...] *em função do bem jurídico violado [...] havendo uma [...] exponenciação crescente da criminalidade organizada [...]*” (Mendes, 2011, pp. 38 e 2). Tal exponenciação, pode, assim, ser transmitida pelo crescimento do crime de associação criminosa, ilustrado na figura nº 1, para a qual contribui o COT.

Em Portugal, considerando as informações disponíveis acerca do crime organizado, é possível elencar algumas ameaças à segurança interna, materializadas em formas de COT, nomeadamente: tráficos de estupefacientes, seres humanos e de armas, imigração ilegal, branqueamento de capitais e, em certa medida, o terrorismo. O COT, nas suas atividades, tem recorrido a meios tecnológicos avançados e à utilização do ciberespaço. O recurso a uma forma de comunicação não regulada e de difícil controlo como é a Internet, possibilita a obtenção e difusão de informação e a concretização de fraudes sem grande alarido, envolvendo cartões de crédito, roubo de dados pessoais, venda de estupefacientes, entre outras atividades.

I.1 Terrorismo

A motivação dos atos terroristas é complexa e a sua génese aparece ligada a reivindicações nacionalistas, religiosas, ideológicas, territoriais ou de outra natureza. Porém, cada vez mais os grupos terroristas fortalecem ligações ao mundo do crime organizado, para obterem financiamento para as suas atividades. Não é de descurar que haja ligações entre os membros da Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI) e grupos criminosos que atuam no Sahel, particularmente ao nível da imigração ilegal, dos raptos e do narcotráfico (Galito, 2012a, p. 13 e 2012b, pp. 155-156), cujas rotas, em grande número, passam por Portugal.

Portugal não está imune ao terrorismo, como indica a deteção, em 04 de Fevereiro de 2010, no TN, de bases logísticas da *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), tendo mesmo o Juiz Jean-Louis Bruguière admitido a possibilidade de nele existirem células adormecidas da AQMI (DN, 2010 e 2012), visto que parte de Portugal pertenceu ao Al-Andaluz, território reivindicado por aquela organização terrorista islâmica. A presença de forças nacionais destacadas no Afeganistão pode, ainda, constituir motivação para atentados terroristas de matriz islamista em Portugal.

I.2 Tráfico de Estupefacientes

O TN patenteia vulnerabilidades facilitadoras desta atividade criminosa, destacando-se as seguintes: acessos privilegiados para o tráfego marítimo proveniente dos continentes africano e americano; uma orla litoral com 840 Km de extensão; e constitui uma fronteira externa da UE. Tais características potenciam a escolha de Portugal como um dos pontos de entrada e trânsito de estupefacientes para a Europa. Os principais tipos de droga traficados são: haxixe, cocaína, heroína e drogas sintéticas. Normalmente a cocaína provem da América central e do sul, e o haxixe do norte de África. Quanto à heroína e ao *ecstasy*, existem ligações entre grupos criminosos nacionais e grupos semelhantes em Espanha e Holanda. O haxixe e a

cocaína são normalmente introduzidas no TN por via marítima, em quantidades significativas, e desembarcadas na costa, como demonstra a figura nº 2.



Figura nº 2 – Transporte de droga ao largo de Portugal

Fonte: (Esquadra 601, s.d.).

Ocorrem, ainda, em mar alto, transbordos de carga para embarcações pequenas, de recreio ou de pesca, para iludir as autoridades. São, também, utilizados circuitos comerciais marítimos, sendo a droga misturada com carga legítima e recuperada posteriormente, através de um complexo circuito de empresas criadas para tal.

A via aérea também é frequentemente utilizada, recorrendo os traficantes a “correios de droga” para abastecerem mercados de menor dimensão. As frequentes apreensões de estupefacientes, nos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro indicam a recorrência desse tráfico, especialmente em voos provenientes de África e América central e do sul.

Quanto à cocaína, Portugal e Espanha são os principais pontos de entrada na UE, sendo o tráfico para a Península Ibérica dominado pela rota da Colômbia para a Galiza, constituindo Portugal, no âmbito desta rota, um ponto de entrada direta de reduzida importância (European Police Office, 2011, p. 9). Na tabela nº 1 apresentam-se os números referentes aos estupefacientes apreendidos, em 2011, pelas autoridades policiais.

Tabela nº 1 – Tipos de drogas detetadas em 2011

	GRAMA		UNIDADE
CANNABIS (HAXIXE e PÓLEN)	14.491.269,223	LSD (SELOS)	30.503
COCAÍNA	3.678.238,305	CANNABIS (PLANTA)	5.501
CANNABIS (LIAMBA)	107.868,129	CANNABIS (SEMENTES)	1.952
HEROÍNA	72.787,630	ECSTASY (COMPRIMIDOS)	1.080
KHAT	65.850,000	CLONAZEPAM (COMPRIMIDOS)	290
CANNABIS (FOLHAS)	35.117,862	MIDAZOLAM (COMPRIMIDOS)	271
CANNABIS (SEMENTES)	2.605,713	METADONA (FRASCO)	224
ECSTASY	671,088	OPIO (PLANTA)	164
ANFETAMINAS	173,336	BUPRENORFINA (COMPRIMIDOS)	90
COCAÍNA (CRACK)	122,200	OXAZEPAM (COMPRIMIDOS)	82
ALUCINÓGENEOS (COGUMELOS)	38,044	METADONA (COMPRIMIDOS)	55

Fonte: (Policia Judiciária – Unidade de Combate ao Tráfico de Estupefacientes, 2011).

I.3 Tráfico de Armas

O tráfico de armas refere-se “[...] à atividade de importação, exportação, aquisição, venda, entrega, movimento ou transferência de armas de fogo, das suas partes e componentes, bem como de munições, de forma ilícita [...]” (Serviços de Informação e Segurança, s.d.). Grande parte das armas traficadas na UE advém da região dos Balcãs, estando significativas quantidades de armamento provenientes dos conflitos da década de 1990 a circular, fora de controlo, nos mercados internacionais. A Sérvia e a Bósnia-Herzegovina são os países que mais ligações têm ao tráfico de armas na UE (European Police Office, 2011, p. 29).

Em Portugal, o mercado do comércio ilícito de armas consolidou-se nas zonas urbanas sensíveis, através da venda direta e aluguer de armas para a prática de crimes. É assinalável a conversão de armas de gás para armas de pequeno calibre, ou a utilização de armas de caça em crimes violentos e assaltos à mão armada. Os roubos de armas em residências, estabelecimentos militares, espingardarias e viaturas têm introduzido armas no submundo do crime. Em 2011, foram apreendidas, pelos órgãos de polícia, 2.911 armas e 26.333 munições de diversos tipos e calibres (SSI, 2011, p. 158).

I.4 Imigração Ilegal e Tráficos de Humanos

A migração ilegal é um problema social. O seu auxílio envolve a obtenção de benefícios económicos ou de outra natureza, através da facilitação da entrada ilegal de uma pessoa num Estado, onde ela não resida ou não seja cidadã nacional. O “[...] tráfico de seres humanos e o apoio à imigração ilegal [...] serão certamente os setores mais importantes a seguir ao tráfico de droga [...]” (Carrapiço, 2006, p. 12). A existência de políticas restritivas de emigração no âmbito da UE, um controlo de fronteiras mais eficientes e a adoção de documentos de identificação eletrónica de elevada qualidade, dificultam a imigração ilegal. Isso leva a que muitas pessoas, em desespero e na esperança de obterem uma vida melhor, recorram a grupos de crime organizado que facilitem a entrada na UE.

Atualmente as preocupações das autoridades relativamente à imigração ilegal focam-se: nos fluxos migratórios para a UE, procedentes de Europa do leste, África, América Latina e Ásia; na identificação das rotas preferenciais e redes facilitadoras; e na análise das consequências políticas, sociais, económicas e de segurança que resultam para os lugares de origem, passagem e de destino, tendo em conta que os crimes relacionados com tal imigração são o tráfico de pessoas, lenocínio, exploração sexual, casamentos de conveniência, mão-de-obra ilegal e trabalho forçado (SSI, 2011, pp. 27 e 88-94). Algumas dessas rotas constam da figura nº 3.

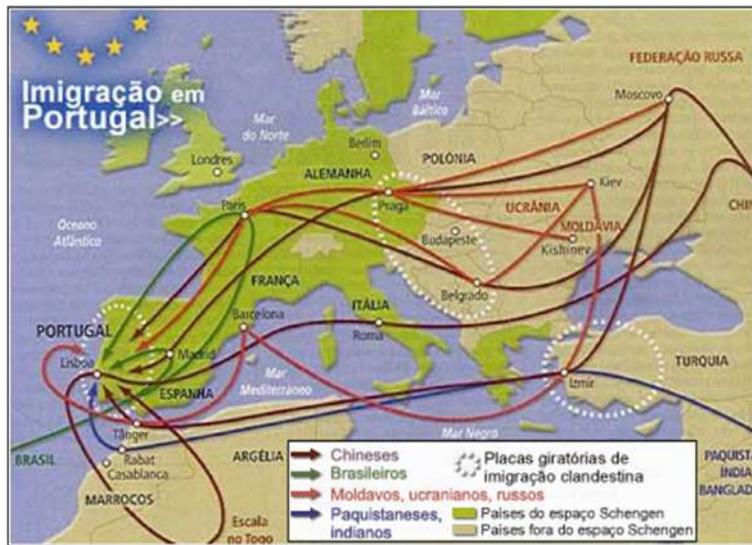


Figura nº 3 – Rotas de Imigração

Fonte: (Embaixada de Portugal no Brasil, 2008).

As situações sociais e de segurança vivenciadas no norte de África incrementaram os fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo central. Devido à crise económica, Portugal não tem sido um destino privilegiado da imigração, mas antes uma porta para o Espaço Schengen. Pelo nosso País transitam imigrantes provenientes, essencialmente, da América do sul e central e, em menor número, da Ucrânia, Moldávia, Rússia, Índia, Bangladesh e Nepal. Alguns Portugueses têm sido referenciados como prestadores de apoio à imigração ilegal.

Em 2011, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) sinalizou 143 vítimas da criminalidade resultante da migração (SEF, 2012, p. 42), das quais 57 estavam ligadas ao crime de auxílio à imigração ilegal, 54 ao da angariação de mão-de-obra ilegal e 32 ao de lenocínio. Registou, ainda, um crescimento, em relação a 2010, da fraude documental de identificação/passaportes, sendo as seguintes derivantes as mais usuais nesse crime: Utilização ilegal de documentos, documentos contrafeitos, substituição de páginas nos documentos, substituição de fotografias, vistos ou carimbos falsos ou falsificados. O maior volume de fraudes centrou-se em documentos provenientes de países europeus e africanos, como mostra a figura nº 4.

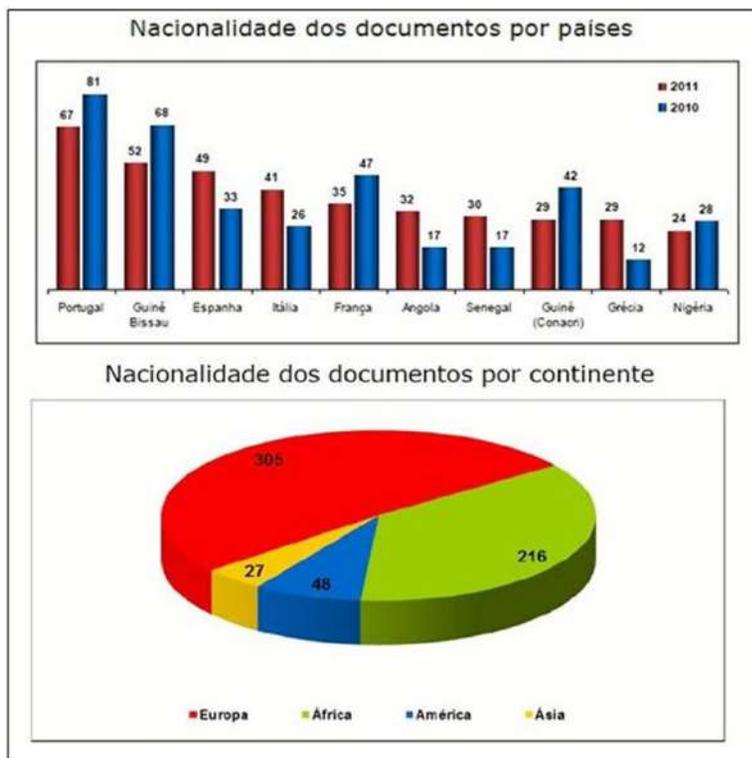


Figura nº 4 – Falsificação de documentos: nacionalidades de proveniência

Fonte: (SEF, 2012, p. 46).

I.5 Criminalidade Económica e Financeira

A liberdade de circulação de pessoas e bens, a celeridade dos fluxos de capital, a globalização do sistema financeiro, a desregulamentação de mercados financeiros e a imaterialidade das transações, colocam novos desafios ao conhecimento, análise e avaliação das vulnerabilidades daí resultantes, favorecedoras de atividades ilícitas, nomeadamente a legitimação de capitais ilícitos e a obtenção fraudulenta de vantagens económicas, monetárias e fiscais.

A lavagem/branqueamento de dinheiros/capitais é comum a todas as atividades do crime organizado, utilizando, muitas das vezes, investimentos em sectores de atividade legítimas, procurando ocultar a origem ilegal de ativos financeiros e bens patrimoniais e facultar processos no final dos quais, aparentemente, os ativos tenham uma origem lícita, não seja possível provar a sua ilegalidade, ou seja difícil a destrição entre capitais provenientes de aplicações legais e outros.

Em Portugal, é no sistema financeiro que ocorrem mais casos de branqueamento de capitais, aparecendo, também, associado a redes criminosas transnacionais, ao sector do

imobiliário e a zonas turísticas (Braguês, 2009, pp. 14, 21, 34, 54 e 58), devido aos elevados fluxos de capitais envolvidos e, no último caso, às populações flutuantes, sendo difícil determinar a sua proveniência. No TN as regiões costeiras como o Algarve são propícias a este tipo de atividades.

Em Portugal, “[...] o aparelho de justiça não funciona com a celeridade necessária [...] o combate ao Branqueamento de Capitais apresenta resultados quase nulo, para isso contribui uma Legislação [...] confusa [...] bem como, o facto das entidades policiais não terem meios adequados para efetuarem o combate... todos estes constrangimentos foram identificados pela “Troika” [...]” (Dias, 2012, p. 28).

Assim, do referido sobressai que a criminalidade organizada em Portugal é relevante e tem uma dimensão nacional e transnacional, sendo necessário criar condições para a mesma ser combatida com eficácia.

II. Tendências do Crime Organizado Transnacional

Nesta secção pretende-se estudar as tendências evolutivas do COT, em Portugal.

Não estando o COT tipificado na lei portuguesa, torna-se difícil prospetar as tendências evolutivas desse fenómeno, pela escassez de estudos e estatísticas alargadas sobre o mesmo. Todavia, poder-se-á perspetivar esse futuro conjugando os estudos internacionais realizados com os nacionais e com a realidade portuguesa.

Tomando como referência os valores obtidos em 2012, referentes ao crime organizado, a Global Risks 2013 preconiza que, nos próximos dez anos, o mesmo irá manter-se praticamente estacionário (WEF, 2013, p. 4), admitindo, contudo, que o impacto e a probabilidade de ocorrência da corrupção e do crime organizado são elevados. Isso não significa que, em determinados países, o COT não aumente, mas antes que o combate a esse fenómeno, em outros países, tem tido efeitos. Tendo Portugal uma legislação excludente do COT, poderá ser considerado um “paraíso legislativo” para as atividades deste. Aquele documento ainda refere a tendência, em termos tecnológicos, de aumento dos crimes digitais, nomeadamente dos ciberataques. A utilização da *Internet*, nomeadamente através do *Facebook* ou do *Twitter*, vulgarizou-se no seio do COT, potenciando a sua propagação e desenvolvimento. A sua utilização permite aos agentes manterem-se incógnitos, perpetrando, com rapidez, ações, escolhendo, no momento, os locais, dificultando as ações de combate ao mesmo. Segundo a Europol, a *Internet*, “[...] como uma ferramenta de comunicação, fonte de informação, mercado, campo de recrutamento e de serviços financeiros, [...] facilita todos os tipos de criminalidade organizada offline, incluindo a extração de drogas ilícitas, a síntese e tráfico, tráfico de seres humanos para a exploração sexual, a migração ilegal, fraudes de propaganda em massa, fraude de impostos, contrafação do euro e o comércio de armas proibidas de fogo”, agilizando, ainda, a comercialização transnacional de trabalhadores de sexo, o que faz prever um incremento do lenocínio, da prostituição e da exploração sexual (2011a, p. 5 e 2011b, p. 28).

A Organização das Nações Unidas (ONU) também reconhece que a *Internet* tem permitido o aumento de alguns crimes, como o roubo de identidade, o tráfico internacional e a

pornografia infantil. (UNODC, 2010, p. VI). Num relatório, de janeiro de 2013, a União Europeia (UE) reconhecia que a *Internet “[...] está a abrir novas possibilidades a um ritmo notável e com um baixo custo [...]”* constituindo os telemóveis “[...] um meio de comunicação rápido e fácil que preserva o anonimato e reduz os riscos, uma vez que compradores e vendedores já não têm de se reunir [...]” (cit. por Pereira, 2013, p. 13). Estas tecnologias difundem o COT, com elevadas velocidades, proporcionando a distribuição de novas substâncias psicoativas, não controladas pela lei internacional sobre drogas (Comissão-Europeia, 2013a, p. 3). Tudo isto dificulta o controlo do COT. Produtores dessas substâncias e de drogas, pertencendo a organizações transnacionais, abastecem os próprios países, utilizando “[...] unidades de produção móveis, que instalam nas traseiras de um camião ou num reboque, o que aumenta a sua mobilidade e ajuda a escapar a autoridades [...]” (Pereira, 2013, p. 13). Num relatório da UE, o Diretor do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Wolfgang Götz, afirmou que a tendência de produzir drogas ilícitas na proximidade dos mercados de consumo, reduz a possibilidade de interceção, aumentando os custos com a segurança da comunidade, com a saúde pública e exigindo mais das autoridades policiais. Essa opinião é corroborada nesse relatório, pela Comissária-Europeia, Cecília Malmström, ao defender que os grupos de criminalidade organizada têm agora mais a tendência a traficar, simultaneamente, diversas substâncias e a associar-se, diversificando-se e complexando-se as rotas escolhidas, exigindo isso uma maior cooperação da UE para um combate mais efetivo. Ainda nesse documento, Wainwright, Diretor da *Europol*, afirma que o tráfico internacional de drogas continua a ser a principal atividade do COT, que se tem adaptado às novas oportunidades, alterando métodos e rotas, aumentando o uso das possibilidades legítimas de transporte para as suas atividades e dificultando a sua intercessão (Comissão Europeia, 2013b, p. 1). Estas ideias são partilhadas pela ONU, pois é do parecer que o tráfico de droga continua a ser a espinha dorsal do COT, tendo uma maior participação nas receitas e alimentando violência, corrupção, conflitos e dependências, efetuando carregamentos de heroína cada vez maiores e atravessando maior número de fronteiras, estando a ser sujeito a uma diminuição do tráfico de cocaína através da África ocidental, com tendências a continuar, face a um combate mais eficaz (UNODC, 2010, p. 276 e V). Por outro lado, a procura desta droga na Europa parece que estabilizou após um crescimento na última década.

Portugal não está imune a estas tendências. O nosso País está identificado como sendo uma plataforma central de apoio logístico aos criminosos, recebendo fluxos ilegais de numerosas fontes, nomeadamente de mercadorias e pessoas, destinados à UE, facilitando os mercados ilegais e facultando oportunidades aos grupos criminais internacionais, proporcionando, através da sua periferia geográfica e da extensa costa, a continuidade do estatuto de porta de entrada de imigrantes e drogas, com destino à UE, nomeadamente da cocaína oriunda da América do sul (Europol, 2011b, pp. 50 e 12), que, passando pelo norte de África, “desembarca” na costa sudoeste e algarvia, com a cooperação logística de grupos nacionais.

A situação económica e financeira do nosso país, dificulta a atribuição de créditos o que, conjugado com as dificuldades de liquidez, propicia “[...] o incremento do risco de incorporação na economia nacional de fundos provenientes de atividades de estruturas criminosas

transnacionais. Esta conjuntura é [...] passível de potenciar o crescimento da economia paralela [...]” (SSI, 2011, p. 33), minando as economias. A crise financeira atualmente vivenciada, leva à procura de financiamentos em fontes disponíveis, muitas vezes alienando-se patrimónios, alguns deles estratégicos para o país. Este processo encontra seguidores nos Estados, podendo estes ficarem reféns do COT, por ter sido este a fornecer o crédito ou os ativos financeiros, mesmo que através de entidades com uma aparente imagem de insuspeição.

No contexto supra-referido, não é despreciando equacionar incrementos do crime de corrupção e suborno, em especial quando as dificuldades monetárias trazem vulnerabilidades aos cidadãos, situação que ora se vive em Portugal. Estas situações são particularmente graves quando envolvem cidadãos com cargos estatais, podendo isso minar as estruturas do Estado. Atualmente existem indícios de que pode haver tendências do fenómeno da corrupção poder contaminar tanto o funcionário público como detentores de cargos políticos. *“Além dos danos diretamente causados por formas específicas de criminalidade, há um que é comum a todos: a erosão insidiosa do controlo do Estado. Os grupos de crime organizado deslocam a autoridade do Estado, preenchendo os nichos de governação negligenciados pelas estruturas oficiais estatais [...] grupos de crime organizado minam gradualmente a autoridade e a saúde dos governos oficiais [...]”* (UNODC, 2010, p. 36). Assim, o COT pode apossar-se de nichos da responsabilidade dos Estados, em que estes tenham vulnerabilidades, fornecendo serviços à sociedade que competiam a estes últimos. O Estado perderá, então, esse “valor”, apossando-se a organização criminosa dele, criando uma estrutura paralela à estatal, na lógica do enriquecimento sem controlo.

A Europa tem vindo a ser invadida por produtos adulterados, designadamente de cigarros, provenientes do Leste, em especial da Polónia e de alguns países bálticos (Europol, 2011b, p. 33), o que configura crimes económicos, cuja ocorrência se perspetiva continuar.

No dia 20/02/2013, a Polícia Judiciária (PJ) declarou ter feito, no Porto, a maior apreensão de euros falsos a nível mundial, na ordem dos 380.200 euros, detendo um cidadão estrangeiro e vários portugueses, admitindo que essa contrafação estava disseminada por vários países de Europa (cit. por Público, 2013). Tais crimes, utilizando redes organizadas, atentam contra as economias nacionais e, em alguns casos, contra a saúde pública, podendo, neste caso, ser só um problema de rotulagem do produto, como ilustram as recentes notícias respeitantes à utilização da carne de cavalo, proveniente do leste, em refeições pré-cozinhadas, perspetivando-se que continuem sofisticadamente a acontecer.

A crise já referida pode não incentivar a imigração para o nosso país. Contudo, a nossa permissiva legislação pode continuar a proporcionar ao COT oportunidades para, através dos “casamentos de conveniência”, legalizar migrantes ilegais, conferindo-lhes o estatuto de cidadão-comunitário. Já o tráfico de humanos pode aumentar, quer para o exterior de Portugal, aliciados por falsas promessas de melhores condições de vida e trabalho, quer para o seu interior, conjugado com outras práticas criminais, como lenocínio, prostituição e roubo violento.

A situação sociopolítica vivenciada no norte de África, já conduziu a fluxos ilegais em direção à Europa. Contudo, o seu agravamento pode incrementar os atuais fluxos migratórios

ilegais e a sua exploração por redes organizadas de criminosos, facilitando a entrada na Europa, nomeadamente através da Turquia (Europol, 2011b, p. 8), o que poderá afetar o nosso País. Nesses fluxos, tal como nos originados nos países do leste, de predominância islâmica, podem ser “transportados” terroristas, nomeadamente da Al-Qaeda, colocando em perigo a segurança nacional.

A manifestação de atividades de organizações do COT, centradas no leste e na Ásia, tem-se pautado por índices de marcada violência, recorrendo a métodos operacionais arrojados e violentos e a técnicas inovadoras, perspetivando-se que esta tendência vá continuar.

Portugal é “pioneiro” na investigação em nanotecnologia e em alguns medicamentos, obtendo aí reconhecidos sucessos. Porém, pode ficar sujeito à espionagem de organizações criminosas internacionais, interessadas nos saberes adquiridos, prejudicando interesses nacionais. Isso torna-se mais fácil por serem utilizados meios digitais para a troca de informação científica.

O tráfico de armas sem “assinatura”¹ para o nosso País, e de outras já com “assinatura”, para o exterior, parece tender a manter-se, alimentando de ferramentas o COT, capaz de dispor de dinheiro para as trocar com frequência. Um outro tráfico de armas, voltado para o fornecimento de pequenos calibres, independentemente da sua assinatura, tem ocorrido no nosso País, alimentando um crime mais tradicional como os assaltos a estabelecimentos ou a bombas de gasolina.

As formas de atuar do COT são permanentemente mutáveis, estudando este as leis nacionais para detetar vulnerabilidades, optando atuar onde o “preço da justiça” for mais conveniente. Portugal, tendo um edifício legislativo que não enquadra diretamente o COT, não está imune a esta evolução fenomenológica, podendo, até, vir a ser, no futuro, um alvo mais remunerador para essa tipologia de crime.

Assim, as tendências evolutivas do COT assentam: na polimorfia e fluidez das atuações; nas suas capacidades adaptativas e de só se revelar quando está ancorado, há muito tempo, num espaço; na sua ânsia de alargar permanentemente os seus domínios; na aptidão de esconder as lideranças; na procura contínua do lucro, manuseando largas somas de dinheiro; em elaboradas estruturas organizacionais; na sua rapidez de propagação e na procura contínua do controlo do poder. Por vezes tem ligações ao terrorismo, parecendo secundarizar-se a este e, em outras, funde-se com ele, alimentando-o com receitas, acumulando a capacidade financeira e as motivações políticas (Carrapiço, 2006, p. 28). Por isso tudo, surge a dúvida se as suas ações se inserem nos âmbitos da segurança externa ou interna. Nas atividades desenvolvidas “[...] os tráficos e exploração de pessoas, armas e estupefacientes continuam a merecer particular investimento de redes transnacionais, em desprimor das organizações criminosas locais de cada Estado [...]” (Mendes, 2009, cit. por Fonseca, 2010, p. 69). Porém, qualquer que seja o tipo de segurança que estiver em causa, é dever de todo e qualquer Estado pugnar por ela, pelo que o COT ou o crime local deve ser alvo das suas medidas de combate.

¹ Significa que nunca foram utilizadas no TN.

III. Medidas de Combate ao Crime Organizado Transnacional

Nesta secção analisaremos as medidas adotadas, ou a adotar, por Portugal no combate ao COT.

O COT é uma preocupação para todos os Estados, por afetar as seguranças. Em Portugal, desde o X Governo Constitucional (1985), o COT tem surgido nos Programas Governamentais. No atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (CM, 2013, pp. 1889-1990), está vertida a preocupação que o nosso País tem relativamente a essa problemática. Nele consta: o reconhecimento do COT como uma ameaça transnacional que exige soluções estratégicas multissetoriais e integradas; a necessidade de maximizar as capacidades civis e militares como instrumentos de resposta às ameaças e riscos; o imperativo de contribuir, nas instâncias internacionais, para a prevenção e combate à criminalidade organizada; o especial interesse em se aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas (FFAA) e as Forças e Serviços de Segurança no combate às ameaças transnacionais; e a importância do desenvolvimento das capacidades nacionais de prevenção e combate à criminalidade organizada.

Contudo, a nossa legislação, ao não reconhecer o COT, mas sim a “associação criminosa”, e ao separar a perpetração dos crimes das organizações praticantes, torna “[...] *inaplicável o conceito consagrado na lei a muitas situações de criminalidade organizadas [...] o conceito de criminalidade organizada não pode atualmente ficar vinculado à realização do crime de associação criminosa [...]*” (Mendes, 2011, pp. 29 e 33). Na verdade o Art.º 1 do Código de Processo Penal define “*criminalidade altamente organizada*” como “[...] *as condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas [...]*” (Assembleia da República, 2010, p. 3782), não colocando a ênfase no COT mas sim nas condutas.

A lei portuguesa permite a reação perante o crime, mas não a prevenção, dificultando, assim, o combate eficaz ao COT. Modelos de investigação criminal assentes no pós-crime, na compreensão do ato e das razões e na reunião de provas para punir, não impedem o COT. Concomitantemente, o Espaço Schengen e as diferenças legislativas entre Estados-comunitários, permitem ao COT escolher atuar onde é mais vantajoso, pois facilita a imigração ilegal e a criminalidade transnacional itinerante. Portugal está nesse leque de escolha.

A UE, preocupada com o COT, em 1997, ressaltou que a criminalidade tem tirado “[...] partido da livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas [...] Europa [...] tem de organizar-se melhor e elaborar respostas estratégicas e táticas ao desafio [...] Dever-se-ia procurar um equilíbrio correto entre as possibilidades oferecidas pela cooperação prática [...] e pela aproximação ou harmonização de legislações...prevenção não é menos importante que a repressão numa abordagem integrada da criminalidade organizada [...]” (UE, 1997). Defende, ainda, a troca de informação, coordenada nacionalmente, como a principal medida para combater o COT. Em Portugal, cabe ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) coordenar a luta contra o COT.

O Serviço de Informações e Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa (SIED) têm responsabilidades nesse combate. A Lei nº 53/2008 refere: no Art.º 14

que compete, ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna “[...] garantir a articulação entre as forças e os serviços de segurança com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a repressão da criminalidade [...]”; no Art.º 22, que compete ao Gabinete Coordenador de Segurança estudar e propor “[...] estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade [...]” (Assembleia da República, 2008a, pp. 6135, 6137 e 6139).

Nos Art.º 27 e 33 da Lei 9/2007, refere-se que cumpre ao SIED e ao SIS comunicar às entidades competentes as informações relativas à segurança do Estado e à prevenção e repressão da criminalidade; o Art.º 41 refere que cada Serviço de Informações (SI) tem um centro de dados sob a orientação do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) (Assembleia da República, 2007a, pp. 1240, 1243, 1244 e 1246).

Já a Lei-Orgânica 4/2004, no Art.º 19, responsabiliza o Secretário-Geral da SIRP pela coordenação entre os serviços de segurança e os demais órgãos do SIRP (Assembleia da República, 2004, p. 6599), tendo estas responsabilidades específicas no combate à violência organizada, nomeadamente transnacional, e deveres de colaboração.

Quanto à investigação de crimes de associação criminosa, essa tarefa é da competência exclusiva da PJ (Assembleia da República, 2008b, p. 6038).

A Eurojust e a Europol proporcionam a cooperação entre os Estados-comunitários, respetivamente nos âmbitos judiciário e da investigação, ambas complementando a ação da Rede Judiciária Europeia, facilitadora da cooperação judiciária-penal. Portugal possui pontos dessa rede na Procuradoria-Geral da República, no DCIAP e nos Departamentos de Investigação e Ação Penal distritais.

Em 1998, o Conselho Europeu (CE) considerou “[...] que a luta contra a criminalidade organizada internacional exige uma repressão eficaz e persistente, mas também uma ampla gama de medidas preventivas [...]” (UE, 1998, p. 408/1).

Em 2007, a UE criou um programa para “[...] Prevenir e combater a criminalidade [...]” a vigorar entre 01/01/2007 e 31/12/2013, destinado a “[...] encorajar, promover e desenvolver os métodos e instrumentos horizontais necessários para uma estratégia de prevenção e de luta contra a criminalidade [...]” (UE, 2007, pp. 58/7-58/9).

Em termos da UE, o combate ao COT enquadra-se no “terceiro pilar” do seu Tratado, que contempla as matérias relativas à Justiça e aos Assuntos Internos. Porém, a UE não tem conseguido conciliar as legislações dos seus Estados-membros. Um dos seus fracassos incide sobre a sua Decisão-Quadro 2008/841/JAI, onde está referido que “[...] os Estados-membros devem transmitir ao Secretariado-Geral do Conselho e à Comissão, antes de 11 de maio de 2010, o texto das disposições que transpõem para o respetivo direito interno as obrigações decorrentes da presente decisão-quadro [...]”, que define penas para quem “[...] participar na atividade criminosa de organização [...] [e] quem tiver estabelecido...um acordo destinado a levar a cabo uma atividade [...]” (UE, 2008, pp. 300/45 e 300/43) daquele tipo. Ora esse fracasso dificulta a eficácia do combate ao COT, pois “atualmente, os países que detiverem infratores ou extraditem-nos de lugares onde eles procuraram refúgio, têm de aplicar os procedimentos penais contra os grupos do crime organizado a que aqueles pertencem, de acordo com as suas próprias jurisdições [...] cada Estado não pode atuar contra o crime organizado sozinho

[...] *Combater o crime organizado exige uma ação integrada por parte das autoridades de todos os Estados. [...] tem sido necessário evoluir de abordagens meramente simbólicas, que caracterizam as primeiras tentativas para lidar com o problema, para outras com mais substância [...]* (Wright, 2006, p. 192).

O combate ao COT deve contemplar a prevenção e a repressão, como defende a ONU e a UE. A segurança tem um preço, com dividendos no âmbito das liberdades, facto que pode ressaltar no combate ao COT. “[...] *a relação entre liberdade e segurança não só é «concorrente», como também é «funcional» na medida em que as limitações à liberdade de um indivíduo são os garantes dessa mesma liberdade [...]*” (Carrapiço, 2011, p. 147).

Uma estratégia nacional de prevenção e repressão deve ser suportada em oito eixos essenciais, a saber:

1º-Legislação: No âmbito deste eixo, Portugal deve adaptar a legislação nacional -criminal e operativa-, ao conceito de «crime organizado», tendo-se em conta a lei comunitária e dos Estados-membros, para as decisões judiciais serem reconhecidas no espaço europeu. Segundo Borges, “[...] *se houver uma grande desigualdade entre as garantias do processo penal de dois Estados, não poderão ser aproveitados, no Estado com garantias [...]* muitos dos elementos de prova recolhidos no Estado com menos garantias [...]” (2013, p. 10). Essa legislação deverá viabilizar a prevenção no combate ao COT, a cooperação das FFAA e o arresto/congelamento imediato dos recursos materiais/financeiros das organizações criminosas;

2º-Conhecimento: Neste pilar, pretende-se adquirir mais conhecimento sobre o COT, considerando a sua prevenção e reação. Para isso, deve-se investir na formação e nas tecnologias da investigação, implicando medidas dos âmbitos operativo, académico, doutrinário, instrumental e de tratamento de dados. É crucial investir no estudo estatístico para se vislumbrar tendências e correções;

3º-Cooperação: Neste âmbito, pretende-se a mobilização de quantos podem combater o COT, nomeadamente as FFAA, pois possuem conhecimentos e saberes válidos, nomeadamente nas áreas do nuclear, biológico, químico e radiológico (NBQR), do reconhecimento de material bélico, etc. Esta cooperação deverá ser estabelecida no plano nacional e internacional. No primeiro, envolverá os órgãos de polícia criminal (OPC), SI e órgãos judiciais. O segundo plano englobará Organizações Internacionais e países. A cooperação com parceiros internacionais, responsáveis pelo combate ao crime, através de instituições nacionais ou de elementos de ligação localizados nas embaixadas, é crucial, sendo importantes os intercâmbios com Espanha e os países do Magrebe, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e do leste da Europa. Portugal deverá firmar acordos com tais países, operacionalizando essas medidas e outras, como: o apoio jurídico; a apreensão, nesses países, dos recursos dos agentes do COT, alvos da justiça portuguesa; e as investigações “conjuntas”, em que elementos de vários países, no espírito do Art.º 19º, da Convenção de Palermo (ONU, 2000), colaboram no combate ao COT. Na verdade, a cooperação policial e judiciária entre Estados, nomeadamente na UE, nem sempre tem sido uma realidade firme;

4º-Informação: Neste pilar pretende-se a troca e a integração da informação entre órgãos de investigação. Este eixo englobará a Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC), recentemente implementada e dirigida aos OPC;

5º-Coordenação: Pretende-se, neste âmbito, a atuação coordenada dos atores envolvidos no combate ao COT, nomeadamente dos OPC e da Marinha e Força Aérea, podendo-se equacionar, ainda, a participação do Exército;

6º-Educação: Cívica e para a cidadania: Através dela pretende-se uma sensibilização da sociedade para as repercussões do COT, mobilizando-a para o combater. Essa educação deverá iniciar-se nos primeiros anos escolares, estendendo-se no tempo, inculcando-se nos cidadãos valores fundamentais de ética e pertença coletiva, que contribuam para o combate ao COT.

7º-Proteção: Neste pilar, pretende-se o apoio à vítima e a proteção ao colaborante/denunciante. Neste âmbito é importante o reforço do acompanhamento social junto dos migrantes, esclarecendo-os como lidar com a ilegalidade e o crime, e das comunidades mais vulneráveis, reduzindo-se o campo de ação do COT. Além disso, pretende-se o acompanhamento social, médico e psicológico da vítima, recuperando-a, inserindo-a na sociedade e protegendo-a de “recidivas” ou pressões. Quanto à proteção ao colaborante/denunciante, defendem-se programas que incentivem e protejam, fisicamente e socialmente, quem colabora no combate ao COT.

8º-Antecipação: Através deste eixo procurar-se-á combater o COT antes de se instalar decisivamente em TN. Aqui defendem-se programas sustentados nas tecnologias e saberes, obstativos do COT, nomeadamente, da corrupção, do tráfico de influências, da falsificação e da lavagem de dinheiro. Podem conter medidas como a obrigatoriedade de acesso, para análise, a contas financeiras; o dever de advogados, notários e bancos declararem operações suspeitas, quando agirem em nome de um cliente, etc.

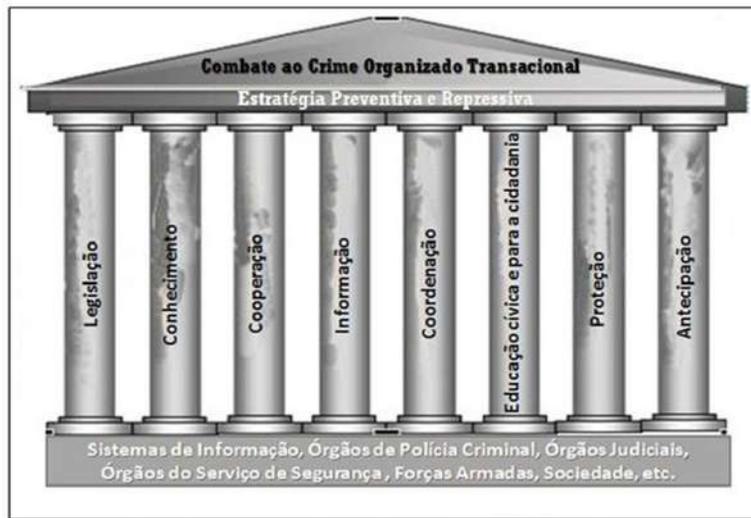


Figura nº 5 – Eixos de suporte de uma estratégia preventiva e repressiva

Fonte: Autores.

Complementarmente, recomenda-se o esforço de contraespionagem, em especial orientado para a salvaguarda dos nossos interesses industriais e científica, e uma atenta monitorização dos investimentos ilegais, nomeadamente através de operações de refinanciamento do Estado ou de empresas públicas e privadas.

Defende-se, ainda, a especialização da investigação, orientada para o combate aos crimes: financeiro, informático, ciberterrorismo, distribuição de drogas no desporto, tráfico de medicamentos, jogo ilegal, falsificação de moeda etc. Deve-se, ainda, operacionalizar a ideia da Unidade de Investigação Tecnológica, constante no Plano do XVIII Governo (Governo de Portugal, 2009, p. 110).

Por fim, preconiza-se a permanente monitorização dos fluxos migratórios, para se detetarem, no TN, manifestações de criminalidade, possíveis células de cariz terrorista ou apoios ao terrorismo, nomeadamente através de fornecimento de documentos, contrafeitos ou não. Nesse âmbito, deve-se acompanhar as manifestações que na Europa vão acontecendo, de atividades terroristas, mas também de nacionalismos exacerbados e de conflito, nomeadamente que envolvam comunidades islamitas.

Conclusões

O COT é um fenómeno complexo, polimórfico, sem fronteiras, oportunista, sempre em transmutação, que provoca estigmas nas sociedades e desafia o poder dos Estados, colocando em causa o desenvolvimento, a justiça, as economias lícitas e a segurança dos povos, das instituições e dos países.

O combate àquele “vírus” tem de mobilizar o mundo num esforço conjunto, não havendo qualquer hipótese de sucesso nas iniciativas individualizadas dos países, ainda que louváveis, pois os agentes do COT atuam globalmente, procurando e explorando as fragilidades das leis, nomeadamente as contextualizadas nas disparidades e nas omissões legislativas. Essas fragilidades, a par de outras, resultam da falta de consensos sob a definição de COT, realidade que se coloca devido ao facto de ser um fenómeno social, influenciado por perceções e culturas. A falta de uma definição, contudo, não deve ser obstativa à conceptualização do COT, à implementação de estratégias de redução e neutralização dessa criminalidade e ao incorporar nas legislações nacionais de normas transversais aos países, para uma maior efetividade e eficácia de tal combate. A ONU e a UE têm alertado para estas necessidades, recomendando esta última, aos seus países membros, a adoção de procedimentos comuns e a integração nos seus edifícios legislativos nacionais, de normas consideradas essenciais ao combate em causa. Além disso, tem recomendado aos seus membros, nomeadamente através da Comissão Europeia, estratégias contempladoras da prevenção e da repressão das atividades do COT, incidentes, sem se esgotar, em abordagens inclusivas e integradoras no interior e entre Estados, numa melhor organização dos instrumentos ao dispor dos países para travar esse combate, em fluxos fluidos de troca de informação entre parceiros e no desenvolvimento de legislação, métodos e práticas transversais aos mesmos. Na ausência de um Tribunal Europeu que julgue o COT, só com leis reconhecidas transversalmente nos ordenamentos jurídicos dos países comunitários se garante que as penas e provas contempladas num deles possam ser reconhecidas nos outros.

Com a evolução continua que o COT tem mostrado, nomeadamente nas práticas e uso das tecnologias de ponta, o combate a esse flagelo só se tornará eficaz se houver uma permanente atualização de conhecimentos, não só através da troca de informação, mas também da formação profissional e académica dos agentes empenhados em o debelar, no sentido da especialização, nomeadamente no emprego dessas novas tecnologias. Essa eficácia é tanto maior quanto maior for o leque desses agentes empenhados nesse combate, em atuações coordenadas, devendo-se envolver, nele, a própria sociedade civil, o que pode implicar uma sensibilização cívica para a cidadania, que deve englobar a recuperação e a proteção das vítimas dos crimes, mas também de todos aqueles que, tendo sido neles atores, renunciaram a essas práticas e se colocaram ao lado dos que o combatem.

A criminalidade organizada em Portugal é relevante, tem uma dimensão nacional e transacional, manifestando-se através de um vasto conjunto de atividades delituosas e criminais, inseridas nos âmbitos social, da segurança e económico. Assume formas difíceis de combater e neutralizar, devido, essencialmente, a um ordenamento jurídico nacional restrito e permissivo, a um sistema judicial ineficiente e à carência de meios orientados para aqueles objetivos. Face a estas pechas, Portugal tem servido, no domínio do espaço Schengen, como porta de entrada e, simultaneamente, placa giratória do COT. No TN, têm sido detetadas atividades criminais de grupos organizados, com ligações a outros localizados no exterior, tendentes a corromper estruturas fundamentais, desagregando tecidos sociais. As ameaças que se colocam a Portugal, resultantes do COT são: o tráfico de droga e armas, as

imigrações ilegais e a existência de redes que as exploram, a criminalidade violenta afetadora da segurança nacional e o crime económico e financeiro de proporções inimagináveis. A aproveitar tudo isto, admite-se que possa surgir o terrorismo. Dessas ameaças resultam nefastas consequências que afetam a sociedade portuguesa.

As tendências evolutivas do COT em Portugal tende acompanhar as evoluções daquele que se manifesta na restante Europa, face a um mundo globalizado que não se preocupa com fronteiras, vivido aceleradamente, usando tecnologias digitais e que exige de cada País dinâmicas próprias. Essas tendências estão enformadas, ainda, pela posição geográfica do nosso País e pela qualidade do seu quadro legislativo. As legislações díspares, as nossas vulnerabilidades, as crises financeiras, entre outros fatores, têm permitido ao COT, no nosso País, assumir tendências para alargar dimensões e domínios de atuação e de espaço, de uma forma fluída, difusa e discreta, adaptando-se e metamorfoseando-se conforme as circunstâncias, sem mostrar rostos ou nomes, vendo o TN como um local remunerador para atuar, pois tem um “preço da justiça” mais “barato”. Além disso, o COT, em Portugal, tal como noutros países, tem privilegiado atuações de extrema violência, escondendo-se atrás da legalidade, com a possibilidade de minar estruturas e valores do Estado, através de táticas inovadoras e utilizando organizações estruturadas, escolhendo onde e como atuar e assumindo, muitas das vezes, atividades que podem ser parceiras do terrorismo. Sentindo-se, no nosso país, as manifestações dessa criminalidade e perspetivando-se que elas irão continuar, ampliando-se e diversificando-se, as mesmas podem colocar em causa a segurança nacional e prejudicar os interesses nacionais, pelo que se impõe a definição de estratégias que possam contemplar os meios e os caminhos que conduzam à prevenção e ao combate do COT.

O combate ao COT consta do CEDN e de programas dos Governos, sendo reconhecido nesses documentos a necessidade de soluções assentes em estratégias integradas e multidimensionais. Contudo, o combate ao COT não está tipificado no quadro jurídico nacional, o que provoca contingências nos âmbitos da investigação criminal e das ações preventivas e conjuntas comunitárias, nomeadamente judiciais. A ênfase na repressão, como único instrumento de combate ao COT, conjugada com um edifício legislativo desajustado e a ineficiência da justiça portuguesa, parece não ter a eficácia necessária para debelar aquela ameaça. A eficácia deverá privilegiar estratégias de repressão e prevenção, opção aceite no âmbito da UE e pelos governos portugueses, mas de difícil concretização, face ao atual acervo legislativo nacional.

Considerando que o fim último de Portugal, na matéria em análise, é combater o COT de forma a evitar a sua ocorrência, a neutralizá-lo ou, até, erradicá-lo, utilizando, para isso, todos os instrumentos ao seu alcance, nomeadamente SI, PJ, FFAA, Forças de Segurança, legislação, sistema judicial e toda a sociedade, resulta do até aqui referido que se torna necessário promover, no nosso país, uma estratégia de prevenção, responsabilização e repressão, sustentada em oito eixos essenciais, que enquadrem as medidas a implementar, e que são: legislativo, conhecimento, cooperação, informação, coordenação, educação cívica e para a cidadania, proteção e antecipação.

Nestes eixos devem estar enquadradas ações que incidam: na adequação da lei aos paradigmas do fenómeno, da atualidade e da UE; na formação e especialização dos agentes diretamente envolvidos no combate ao COT; no investimento no estudo estatístico do fenómeno; no emprego coordenado de todos os membros com capacidades para contribuir para esse combate; na cooperação com Estados e outras entidades estrangeiras com responsabilidades nessa matéria; na troca e integração da informação entre os agentes nacionais envolvidos nesse combate; na utilização colaborante das FFAA nesse combate; na mobilização de toda a sociedade nesse desiderato; no investimento na especialização e saberes em domínios tecnológicos e do fenómeno; no desenvolvimento de esforços de contraespionagem, de combate à contrafação, ao investimento ilegal encapuçado e à corrupção; e na monitorização das migrações, dos fenómenos sociais e da fixação de elementos terroristas. Concomitantemente, deve-se exercer esforços no acompanhamento das tendências nacionalistas e fundamentalistas dos nossos vizinhos próximos, nomeadamente do norte de África e da Europa. Contudo, o combate a esse flagelo não se esgota nessas medidas, tendo-se que inovar, na medida em que o COT também encontra, na inovação, formas de atuar diferentes, capazes de frustrar os esforços dos Estados. Preconiza-se, ainda, a implementação, urgente, de uma Unidade de Investigação Tecnológica, especializada no combate ao COT, por a permanente mutação deste se alicerçar em táticas dinâmicas e em meios moderníssimos, realidade que exige agentes especializados e dedicados ao debelar de uma ameaça tão singular quanto aquela.

Da nossa investigação resultou, ainda, a percepção de que se torna necessário estudar, com profundidade, os seguintes temas, que estavam fora do âmbito dos nossos estudos e que sugerimos que sejam consideradas em linhas de investigação futuras:

- As ligações, em Portugal, entre o terrorismo e o COT;
- As ligações em TN do COT à espionagem industrial e científica;

Terminamos a nossa investigação, com a convicção de que muito há a fazer para debelar mais este cancro que erode a nossa e outras sociedades.

Referências Bibliográficas

- Alves, JB, 2013. Criminalidade Transnacional. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, [Em linha]. Disponível em: <http://database.jornaldefesa.pt/ameacas/assimetricas/JDRI%20016%20060113%20criminalidade%20transnacional.pdf>, [Consult. 30 jan. 2013].
- Allum, F. et al., 2010. Introduction: deconstruction in progress: towards a better understanding of organized crime?. *Defining and Defying Organized Crime*, pp. 1-12. New York: Routledge.
- Assembleia da República, 2004. *Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa* (Lei Orgânica nº 4/2004 de 06 de novembro), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: http://www.sis.pt/pdfs/Lei_Organica_4-2004.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].

- Assembleia da República, 2007a. *Estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informação da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Leis n.ºs 225/85, de 4 de junho, e 254/95, de 30 de setembro* (Lei n.º 9/2007 de 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: http://www.sis.pt/pdfs/Lei_9_de_2007.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Assembleia da República, 2007b. *Aprova o regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional* (Lei n.º 23/2007 de 04 de julho), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-ult/lei-23-2007/>, [Consult. 18 fev. 2013].
- Assembleia da República, 2008a. *Lei da Segurança Interna* (Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: <http://www.sis.pt/qlegal.html>, [Consult. 20 fev. 2013].
- Assembleia da República, 2008b. *Lei de Organização da Investigação Criminal* (Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/content?id={CBD3F401-5D03-492E-9FCF-9396ED545D27}>, [Consult. 20 fev. 2013].
- Assembleia da República, 2010. *Décima nona alteração ao Código de Processo Penal* (Lei n.º 26/2010 de 30 de agosto), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2010/08/16800/0378203787.pdf>, [Consult. 18 fev. 2013].
- Braguês, JL, 2009. *O Processo de Branqueamento de Capitais*. Observatório de Economia e Gestão de Fraude. [Em linha] Porto: Edições Húmus. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/repec/por/obegef/files/wp002.pdf>, [Consult. 25 fev. 2013].
- Borges, F, 2013. *Criminalidade organizada e cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia: traços gerais*. [Em linha]. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_17314.pdf, [Consult. 20 fev. 2013].
- Carrapiço, H, 2006. O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências. *Cadernos do Instituto de Defesa Nacional*, maio, 1, pp. 1-30.
- Carrapiço, H, 2011. «The Godfather goes to Brussels»: A evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça. *Relações Internacionais*, setembro, 31, pp. 141-157.
- Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (1ª Série - n.º 67 de 05 de abril), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em <https://dre.pt/pdf1sdip/2013/04/06700/0198101995.pdf>, [Consult. 18 mai. 2013].
- Comissão Europeia, 2013a. *EU drug markets report: key findings* (13/51 de 31 de janeiro), [Em linha]. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-51_en.htm, [Consult. 27 fev. 2013].

- Comissão Europeia, 2013b. *Drogas ilícitas: relatório da UE revela novas tendências preocupantes no contrabando e consumo* (13/73 de 31 de janeiro), [Em linha]. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-73_pt.htm?locale=FR, [Consult. 27 fev. 2013].
- Couto, Cor AC, 1988. *Elementos de Estratégia-Apontamentos para um curso*. Vol. 1. Lisboa: IAEM.
- Cunha, DFS, 2011. Criminalidade Organizada: antigos padrões, novos agentes e tecnologias. *Ponto Urbe: Cir-kula*, [Em linha] 5. Disponível em: <http://www.pontourbe.net/edicao8-cirkula/186-criminalidade-organizada-antigos-padroes-novos-agentes-e-tecnologias>, [Consult. 30 jan. 2013].
- Dias, AJNR, 2012. *O Branqueamento de capitais em Portugal e respetiva atuação das entidades reguladoras*. Tese de Dissertação de Mestrado em Finanças. ISEG.
- Diário de Notícias, 2010. *ETA: GNR descobre material explosivo em Óbidos*. [Em linha] 05 de fevereiro. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1487395, [Consult. 18 fev. 2013].
- Diário de Notícias, 2012. *“Super-juiz” europeu diz que Portugal tem células terroristas*. [Em linha] 08 de janeiro. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2227614&seccao=Sul, [Consult. 24 fev. 2013].
- Embaixada de Portugal no Brasil, 2008. *Número de estrangeiros em Portugal aumentou 4% em 2007*. [Em linha]. Disponível em: <http://embaixada-portugal-brasil.blogspot.pt/2008/07/nmero-de-estrangeiros-em-portugal.html>, [Consult. 12 fev. 2013].
- Esquadra 601, s.d.. Transporte de droga ao largo de Portugal. [Fotografia] Beja: Esquadra 601 “Lobos”.
- European Police Office, 2011. *EU Organised Crime Threat Assesment*. The Hague: European Police Office.
- Europol, 2011a. *Threat Assessment (ABRIDGED): Internet Facilitated Organised Crime – IOCTA (File n.º 2530-264, July 01)*, The Hague: Europol Public Information, [Em linha]. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/iocta_0.pdf, [Cosult. 27 fev. 2013].
- Europol, 2011b. *OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assessment*. [Em linha]. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf, [Consult. 27 fev. 2013].
- Favaro, ML, 2008. Globalização e Transnacionalidade do Crime. In: CONPEDI, 2008. *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Brasília: CONPEDI. [Em linha]. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_788.pdf, [Consult. 30 jan. 2013].
- Fonseca, FJS, 2010. *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal, na Era da Globalização*. Tese de Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. ISCSP.

- Gabinete Coordenador de Segurança, 2006. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2006*. [Em linha] Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna. Disponível em: <http://reformassi.mai-gov.info/wp-content/uploads/rasi/relatoriorasi2006.pdf>, [Consult. 24 fev. 2013].
- Gabinete Coordenador de Segurança, 2007. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2007*. [Em linha] Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564311/rasi_2007.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Gabinete do Secretário-Geral de Sistema de Segurança Interna, 2008. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564308/rasi_2008.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Gabinete do Secretário-Geral de Sistema de Segurança Interna, 2009. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/564305/rasi_2009.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Gabinete do Secretário-Geral de Sistema de Segurança Interna, 2010. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.parlamento.pt/documents/XIILEG/RASI_%202010.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Gabinete do Secretário-Geral de Sistema de Segurança Interna, 2011. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/555724/2012-03-30_relato_rio_anual_seguran_a_interna.pdf, [Consult. 24 fev. 2013].
- Galito, M.S., 2012a. AQMI – Terrorismo Islâmico no MAGREB e do SAHEL. *Sol Nascente – Revista do Centro de Investigação Sobre Ética Aplicada*, setembro, 2.
- Galito, M.S., 2012b. Terrorismo, etnicidade e extremismo islâmico no Sahel. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, [Em linha] 3(2). Disponível em: http://www.observe.ual/janus.net/pt_vol3_n2_art8, [Consult. 24 fev. 2013].
- Governo de Portugal, 2009. *Programa do XVIII Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Documents/PROGRAMADOXVIII Governo.pdf>, [Consult. 18 fev. 2013].
- Leon, AVM, 2007. *The Disruption of International Organised Crime*. Aldershot: Ashgate.
- Longo, F, 2010. Discoursing organized crime: towards a two-level analysis. In: Allum, F. et al., ed., 2010. *Defining and Defying Organized Crime*. New York: Routledge. pp. 15-27.
- McCarthy, DMP, 2011. *An Economic History of Organized Crime: a National and Transnational Approach*. London: Routledge.
- Mendes, MEMBC, 2011. *Crime Organizado em Portugal*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Defesa Nacional. Instituto de Defesa Nacional.
- Ministério da Justiça, 1995. *Código Penal* (Decreto-Lei nº 48/95 de 15 de março), Lisboa: Diário da República, [Em linha]. Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/dl-48-1995/downloadFile/file/DL_48_1995.pdf?nocache=1182362188.33, [Consult. 18 fev. 2013].

- Natarajan, M, 2011. *International Crime and Justice*. Cambridge: CUP.
- ONU, 2000. Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional. [Em linha]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm, [Consult. 20 fev. 2013].
- Paoli, L. et al, 2004. General Introduction. In: Fijnaut, C. et al., ed., 2004. *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the EU and Beyond*. Dordrecht: Springer. pp. 1-18.
- Pereira, AC, 2013. Novas tecnologias estão a mudar tráfico de droga. *Público*, 1 de fevereiro, XXIII(8332), p. 13.
- Polícia Judiciária-Unidade de Combate ao Tráfico de Estupefacientes, 2011. *Relatório Anual de Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Público, 2013. PJ anuncia a “maior apreensão” de euros falsos a nível mundial. Público, [Em linha] 20 de fevereiro. Disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/pj-anuncia-a-maior-apreensao-de-euros-a-nivel-mundial-1585181>, [Consult. 26 fev. 2013].
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2012. Relatório de Imigração: Fronteiras e Asilo-2011. *SEFSTAT-Portal de Estatística*, [Em linha]. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf, [Consult. 26 fev. 2013].
- Serviços de Informação e Segurança, s.d.. *Crime Organizado Transnacional*, [Em linha]. Disponível em: <http://www.sis.pt/ccorganizada.html>, [Consult. 2 fev. 2013].
- União Europeia, 1997. *Plano de Ação contra a Criminalidade Organizada* (C.E. de 28 de abril), Bruxelas: Conselho Europeu. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=317975:cs&lang=pt&list=317975:cs,224080:cs,224079:cs,224078:cs,224077:cs,224076:cs,&pos=1&page=1&nbl=6&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>, [Consult. 18 fev. 2013].
- União Europeia, 1998. *Resolução do Conselho sobre a prevenção da criminalidade organizada, tendo em vista a definição de uma estratégia global para a combater* (C.E. de 21 de dezembro), Bruxelas: Conselho Europeu. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:408:0001:0004:PT:PDF>, [Consult. 18 fev. 2013].
- União Europeia, 2007. *Decisão do Conselho que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Segurança e Proteção das Liberdades, o programa específico «Prevenir e combater a criminalidade»* (C.E. de 12 de fevereiro), Bruxelas: Conselho Europeu. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0007:0012:PT:PDF>, [Consult. 18 fev. 2013].
- União Europeia, 2008. *Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, relativa à luta contra a criminalidade organizada* (C.E. de 24 de outubro), Bruxelas: Conselho Europeu. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:0045:PT:PDF>, [Consult. 18 fev. 2013].

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC, 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. [Em linha]. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf, [Consult. 18 fev. 2013].

World Economic Forum (WEF), W. E, 2013. *World Economic Forum. Global Risks*. [Em linha] 8ª ed. Genebra: WEF. Disponível em: <http://www.weforum.org/reports/global-risks-2013-eighth-edition>, [Consult. 17 fev. 2013].

Wright, A, 2006. *Organised Crime*. Portland: Willan Publishing.

PLANEANDO A DEFESA: ALGUMAS REFLEXÕES

PLANNING THE DEFENSE: SOME REFLECTIONS

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

Tenente-coronel de Cavalaria (Doutor)
Docente titular de Estratégia e docente colaborador em
Política, Relações Internacionais e Geopolítica
Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Investigador Integrado do CISDI
Rio de Janeiro, Brasil
eduardomigon@gmail.com

Resumo

Trata-se de ensaio teórico que tem por objetivo refletir acerca do processo de planejamento, enquanto metodologia, e a interface deste com a área de Estudos da Defesa. A partir de breve inserção no campo de estudos, seguem-se elementos de interesse epistemológico e conceitual, com a intenção de estabelecer uma moldura teórica para o desenvolvimento do assunto. Na sequência, busca-se uma visão interdisciplinar, interagindo o tema transversal – planejamento em Segurança & Defesa – com conteúdos de áreas do conhecimento selecionadas, de forma a identificar possibilidades teóricas a desenvolver. As reflexões extraídas do recorte conceitual adotado são explicitadas na forma de proposições, as quais são formalizadas uma-a-uma, na sequência dos conteúdos que as modelam. Ao final, sintetiza-se a reflexão, indicando as principais lacunas visualizadas ao longo da mesma.

Palavras-chave: Segurança; Defesa; Epistemologia; Teoria da Guerra, Complexidade, Planejamento estratégico.

Abstract

This paper aims to reflect about the planning process, as a methodology, and its interface with the area of Defence Studies. After a short incursion in this field studies, elements of conceptual and epistemological interest will follow with the intention to establish a theoretical framework for the development of the subject. Further, we seek an interdisciplinary vision, supported by the interaction of the crosscutting theme - planning Security & Defence - with contents from selected areas of knowledge with the purpose to identify and expand theoretical possibilities. The reflections drawn from the chosen conceptual framework are

Como citar este artigo: Migon, E., 2014. Planeando a Defesa: Algumas Reflexões. Revista De Ciências Militares, maio de 2014 II (1), pp. 41-63.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

explained in the form of propositions, which are formalized one-by-one, following the model of the content. At the end, a synthesized reflection is presented indicating the main gaps viewed along the reflection.

Keywords: Security, Defense, Epistemology, War Theory, Complexity, Strategic Planning.

Introdução¹

Iniciada a segunda década do século XXI, verifica-se que o Estado brasileiro vem sendo submetido a novos e emergentes desafios. O ambiente atual destaca-se pela sua complexidade e elevada tendência a mudanças de paradigmas. No que concerne especificamente à política pública de Segurança & Defesa (S&D), observa-se o alargamento do conceito de segurança, ao mesmo tempo em que surgem múltiplas demandas, quer à segurança, quer à defesa, a exemplo dos ilícitos transnacionais, terrorismo, guerra cibernética, biossegurança, biopirataria, disputas por recursos estratégicos e/ou energéticos, etc.

Considerando a realidade contemporânea, com algumas das marcas distintivas são a mudança contínua e a imprevisibilidade, observa-se que as ciências vivenciam momento de ampla reflexão, com o surgimento de novas perspectivas epistemológicas, a exemplo da *teoria da complexidade* (Mitchell, 2009), uma das mais recentes perspectivas científicas em construção. A dinâmica de questionamento e evolução de conceitos anteriormente estabelecidos também se verifica no domínio dos *Estudos de Defesa*, especificamente quanto ao pensamento nacional em S&D.

Nos últimos dez anos a agenda conduzida pela esfera pública brasileira evidencia crescente atenção para com o assunto. Neste período observa-se alguma atividade por parte do Legislativo, esforços iniciais do nascente Ministério da Defesa e a continuidade das ações institucionais do Executivo, a exemplo da edição do primeiro Livro Branco da Defesa Nacional (MD, 2012), bem como da atualização das políticas e estratégias nacionais para a defesa (MD, 2012b, 2012c).

No entanto, apesar da incipiente participação da sociedade nestas matérias, verifica-se que quando estimulada a mesma não se furta a manifestar a sua opinião, a qual pode assim ser conhecida através surveys. Um exemplo é o recente trabalho de campo que, incidindo especificamente quanto à percepção sobre defesa, foi consolidado como *indicadores da percepção social* (IPEA, 2011a, 2011b, 2012).

Por outro lado, as Forças Armadas brasileiras têm como última participação expressiva em conflitos o período da 2ª Guerra Mundial. A partir de então a ênfase das ações recaiu sobre as questões da Guerra Fria e luta antissubversiva. Finda esta, a preocupação atual é com as denominadas *operações de Garantia da Lei e da Ordem* (GLO), a exemplo da Operação Arcajô, recentemente conduzida no *Complexo do Alemão* (Rio de Janeiro). Igualmente

¹ O autor agradece aos pareceristas anônimos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV – Brasil) pelos comentários à versão preliminar do presente ensaio. De igual modo, agradece ao núcleo editorial e pareceristas anônimos da Revista de Ciências Militares.

importantes foram as *Operações de Paz*, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, a exemplo da *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti (MINUSTAH)* e da *Maritime Task Force/United Nations Interim Force in Lebanon (MTF/UNIFIL)*, que caracterizam as grandes presenças internacionais atualmente em curso.

Perante tais envolvimento, surge um paradoxo, associado ao dilema probabilidade de ocorrência *versus* risco de ocorrência. De um lado, as missões de GLO e de paz, as quais têm elevada probabilidade de ocorrência, ao mesmo tempo em que tendem a se desenvolver em ambientes de letalidade reduzida ou moderada, aos quais se associam riscos menos relevantes. Do outro lado, as operações militares clássicas, associadas à guerra e ao espaço da conflitualidade intraestatal, no âmbito das quais se observa uma reduzida probabilidade de ocorrência, em especial no espaço sul-americano, mas com elevado grau de risco e letalidade.

Por outras palavras, tem-se que as Forças Armadas nacionais se dedicam mais às ações subsidiárias do que à missão constitucional de Defesa da Pátria (Brasil, 1988, Art.º 142). No que concerne ao emprego das forças, o nível da execução, a percepção decorre da própria realidade fática. No que diz respeito ao preparo das tropas, o nível do treinamento e adestramento, trata-se de consequência da (ausência de) demanda, isto é, blindados, canhões e aeronaves de caça, por exemplo, têm prioridade reduzida em relação às tropas de infantaria leve ou de polícia.

Uma das consequências deste enquadramento proporcionado pela tipologia atual de missões, a que se associam elementos da cultura nacional em S&D, inserção internacional do país, do posicionamento da opinião pública, etc., é que o pensamento estratégico militar encontra-se num momento de pouca demanda conceitual e/ou prática, com reflexos na baixa produção intelectual e acadêmica associada.

É nesta moldura que o presente ensaio teórico se insere. A intenção é refletir acerca do planeamento brasileiro em S&D, interagindo o arcabouço teórico deste campo de estudos com alguns dos elementos que conceitualmente o modelam, a exemplo das opções políticas e estratégicas adotadas pelos estados. A proposta é apresentar linhas viáveis de aprofundamento teórico acerca do planeamento estratégico em si e sobre a associação deste com áreas conexas que trazem influência sobre o mesmo, quer gerando *inputs* para o planeamento, quer influenciando nos *outputs* deste. Um cuidado, que se estima manter de forma transversal ao longo do texto, é no sentido de pensar o planeamento de forma abrangente, isto é, priorizando seus aspetos teóricos e conceituais, em atenção ao amplo espectro de operações que caracterizam o ambiente atual contemporâneo e, com alguma previsibilidade, o futuro.

Conhecimento, Ciência, Segurança & Defesa

Epistemologia, ou teoria do conhecimento, é o ramo da filosofia que trata da natureza, das origens e da validade do conhecimento. É a partir das lentes desta que se sistematiza o acumular dos saberes humanos, os quais são indicados como aprendizados sociais, religiosos, ou científicos, etc. É no âmbito desta teoria que se discute, também, o processo

de aprendizagem, o qual pode ser entendido como um processo de construção, ou de acúmulo, ou de contradição, etc.

Com o apoio de Kuhn (1962), introduz-se o conceito de paradigmas científicos, isto é, a evolução das ciências não decorre de um crescimento linear e ordenado, e sim de forma interdisciplinar, com cada área do conhecimento pesquisando e sistematizando seus conteúdos. Cada disciplina científica estabelece seus próprios problemas, pressupostos metodológicos, caminhos evolutivos, critérios de validade, etc. Assim sendo, surgem várias abordagens, algumas mais consolidadas, a exemplo do positivismo, construtivismo, marxismo, modernismo, etc., e outras, mais recentes, em consolidação, a exemplo da teoria dos sistemas, teoria do caos, teoria da complexidade, etc.

A perspectiva acima – mesmo que não intencionalmente – contribuiu para certa fragmentação das ciências, conduzindo à busca de conhecimentos cada vez mais específicos e, em contrapartida, cada vez menos integrados. Detetada certa insuficiência das abordagens disciplinares, iniciou-se a tentativa de reversão do fenómeno, surgindo os conceitos de multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e, mais recentemente, a transdisciplinaridade. (Mígon, 2011, pp. 45-60). A intenção, em essência simples, mas na prática extremamente ambiciosa, é conseguir estudar os fenómenos de interesse das ciências de forma abrangente e integradora, holística, de forma a conseguir melhor explicá-los.

Neste sentido, as ciências vivem momento de amplo debate quanto à teoria do conhecimento. Reforça-se a discussão das questões clássicas, como o conceito e a estrutura do conhecimento, ou a influência das crenças (*beliefs*) nos conceitos de verdade e validade (Alcoff, 1998; Steup & Sosa, 2005). Ao mesmo tempo, tais questões são discutidas de forma a oferecerem-se visões e soluções contemporâneas, ajustadas à realidade atual, ainda que se defrontando com o estudo dos problemas clássicos (Bonjour, 2010). Há espaço para trabalhos exaustivos como o consolidado por Dancy, Sosa & Steup (2010), no âmbito do qual se vislumbram perspectivas inovadoras, a exemplo da *epistemologia bayesiana*, que busca conjugar aspetos da teoria do conhecimento com elementos da teoria da incerteza, de forma a ampliar as possibilidades de entendimento dos fenómenos contemporâneos.

O debate que inquieta as ciências de forma geral, também se reproduz no âmbito dos Estudos de Defesa. Em termos epistemológicos, observa-se que a discussão acerca da origem, natureza, função e cientificidade da guerra transcende o pensamento especializado. O tema inquietou, e continua a inquietar, pensadores e cientistas das mais variadas formações, a exemplo dos debates públicos entre Einstein & Freud (1933), ou das preocupações de Arendt (1969) e Bobbio (2009). Os estudos da paz e da guerra recebem atenções múltiplas, no âmbito das quais se discute a diferença entre força e poder, entre a esfera pública e privada, as funções da guerra, as causas e razões teóricas de sua longevidade enquanto fenómeno social, as respostas possíveis para a construção da paz, a insuficiência dos arranjos existentes em função da dinâmica internacional, etc.

Evitando uma longa regressão à antiguidade, indica-se como marco especializado inicial a abordagem de Clausewitz, o qual estabelece os contornos da guerra enquanto ciência, bem como a interdependência e relacionamento entre a política, a guerra e a estratégia,

conforme mais bem visto em Howard (2002) e H. Smith (2004). É a partir de *On War* que se apresenta o entendimento (ainda) atual destes elementos centrais, ao mesmo tempo que se percebe a guerra como um fenômeno complexo e incerto – *the fog of war*. Surgem assim, tanto os antecedentes – *inputs* – quanto os condicionantes e os fins – *outputs* – que orientam o planejamento em S&D, escopo do presente ensaio.

Os esforços no sentido de compreender epistemologicamente a guerra são menos profícuos no Brasil, mas não inexistentes. Domingos Neto (2005, 2006) expõe a interdependência que existe entre o fenômeno da guerra e o modelo de civilização, ao mesmo tempo em que retoma a questão da insuficiência da sistematização do conhecimento em áreas estanques. Por um lado, tem-se a inserção dos Estudos da Defesa no core das ciências, tendo em vista os profundos impactos que proporciona na evolução das sociedades. Observando de outro ângulo, verifica-se a conveniência de uma visão integradora para o estudo das questões de S&D.

Proença Júnior & Duarte (2007) apresentam a evolução histórica dos Estudos Estratégicos, com ênfase para a questão da interdisciplinaridade, e a conexão deste campo com a teoria de Clausewitz. Diniz (2010) dedica-se a analisar a teoria de Clausewitz em face das concepções da moderna epistemologia, chegando à conclusão de que não apenas tal perspectiva se mantém válida como é superior a outras abordagens teóricas concorrentes. Ambos os autores reforçam, direta ou indiretamente, o entendimento de que existe um campo delimitado de estudos, intrinsecamente interdisciplinar, no âmbito do qual a teoria da guerra, notadamente a proposta de Clausewitz, fornece os subsídios fundantes à compreensão da realidade.

Retomando os conceitos de epistemologia e paradigmas científicos anteriormente informados, relembro o momento de rutura e instabilidade vivenciado pelas ciências, e extraindo-se de Clausewitz o conceito de que a guerra é, em essência, um fenômeno sociopolítico sujeito à incerteza, inicia-se a seguir a introdução de uma nova perspectiva: a guerra enquanto fenômeno complexo, à luz da *teoria da complexidade*.

Acompanha-se a visão acerca da interdependência entre a evolução da civilização e o modus operandi de se fazer a guerra, e acolhe-se na íntegra as questões associadas à cientificidade dos estudos de defesa e à necessidade de uma visão integradora para os estudos da área. Considera-se que o entendimento do fenômeno da guerra através do suporte conceitual disponibilizado pelos estudos estratégicos e pela teoria da guerra de Clausewitz é relevante, atual e útil. Todavia, estima-se que é, também, insuficiente, como abaixo se expõe.

As primeiras proposições teóricas em complexidade datam de meados do século XX. Com o apoio dos avanços que a matemática, a pesquisa operacional, a estatística e a computação alcançaram ao final da II Guerra Mundial, os quais permitiram a construção de modelos mais robustos, com maior número de variáveis, Weaver (1948) introduziu os primeiros debates acerca do assunto. São deste autor algumas das primeiras linhas acerca de simplicidade versus complexidade, já indicando a necessidade de um novo corpo conceitual para cooperar com o entendimento dos fenômenos que demandavam atenção da ciência à

época. Ashby (1962) e Simon (H. A. Simon, 1962) se dedicaram ao estudo dos mecanismos de equilíbrio dos sistemas complexos, o primeiro com enfoque nos aspectos da autorregulação e o segundo com esforços direcionados para os aspectos de autoevolução. Duas décadas depois Axelrod & Hamilton (1981) alargaram o campo de estudos da teoria cognitiva, propondo o famoso *dilema do prisioneiro*, que é, em essência, um modelo de escolha racional, estratégia e processos cognitivos. Trata-se de um modelo de simulação que influencia os estudos na área até os dias de hoje (Axelrod, 2012).

Todavia, é ao final do século XX que a teoria da complexidade efetivamente se consolida, consequência da redução de custos e incremento das disponibilidades de processamento dos computadores. Os contornos históricos desse momento são bem descritos por Waldrop (1992), que expande a abordagem com pormenorizada descrição conceitual do campo: definição do conceito de complexidade, aspectos associados à aleatoriedade, equilíbrio, ordem, caos, entropia, sinergia, evolução, etc. (Mitchell, 2009).

Ainda no século passado se encontram os primeiros esforços teóricos envolvendo complexidade e ciências sociais. Um dos primeiros *papers* na área foi exposto por Brown & Eisenhardt (1997), que se dedicaram ao estudo da performance das organizações empresariais, vindo nesse âmbito a propor que o comportamento organizacional é similar ao dos sistemas complexos adaptativos, o que levou à sugestão da teoria evolutiva ser opção explicativa preferencial em face da, então dominante, teoria do equilíbrio pontuado. Pouco depois, Byrne (1998) apresentou obra de maior envergadura, no âmbito da qual discute a conveniência de estudar os fenômenos sociais com o apoio de métodos qualitativos e quantitativos, correlacionando a teoria da complexidade com políticas públicas tradicionais: gestão de cidades e espaços urbanos, de saúde, de educação, governança, etc.

Apesar de não ser um assunto recente no âmbito das ciências, tem-se que é pouco conhecido e, pior, muitas vezes mal compreendido. Sabendo-se a dimensão dos renomados cientistas que se dedicaram à expansão da teoria, alguns prêmios Nobel inclusive, a exemplo de Ilya Prigogine (Prigogine & Stengers, 1984; Prigogine, 2003) e Herbert Simon (Simon, 1962; Simon, 1996), é recorrente a necessidade de se esclarecer uma pergunta inicial: o que é complexidade?

Bem, em apertada síntese, pode-se dizer que complexidade é a ciência que estuda os sistemas que possuem, dentre outras, as seguintes características: comportamento (i) dinâmico, (ii) adaptativo, (iii) emergente, (iv) auto-organizado, (v) incerto e imprevisível a longo prazo, (vi) fortemente sujeito às condições iniciais, e (vii) autorregulado, sendo também (viii) interconectado, (ix) autocontrolado e relacionando-se com o ambiente de modo (x) não-linear (Phelan, 2001; Ladyman et al., 2011). Exemplificando, são sistemas complexos adaptativos: as colônias de formigas e as colmeias, o clima, as cidades, as empresas, as forças armadas, os grupos sociais, o campo de batalha, as redes sociais, as organizações terroristas, etc.

Os primeiros esforços de aplicação da teoria da complexidade são bastante recentes. Apesar das organizações militares e do fenômeno guerra evidenciarem vários dos atributos associados aos sistemas adaptativos complexos, as primeiras teorizações acerca do assunto têm menos de uma década. Papparone, Anderson & McDaniel (2008) estudaram aspectos da

liderança militar e dos processos de tomada de decisão militar, comparando evidências empíricas e propondo que o *modus operandi* é essencialmente adaptativo. Bousquet (2008) aborda o assunto com maior profundidade, e sugere que a conflitualidade contemporânea não pode mais ser explicada à luz da mecânica, da termodinâmica ou da cibernética, sendo necessária a construção de um novo paradigma científico, o qual denomina “*caosplexidade*”, integrando as perspectivas da teoria do caos e da teoria da complexidade.

Consideramos seguidamente alguns acontecimentos que podem suportar esta teorização.

Desafios emergentes na área de S&D, como a *primavera Árabe*, podem ser melhor explicados à luz de esforços teóricos recentes no campo da teoria da complexidade. Com o apoio de Shirky (2008), por exemplo, é possível explicar o poder da internet e dos medias sociais, com destaque para aspetos como auto-organização, sinergia, independência e, em especial, a ausência de relações lineares de causa e efeito. O auxílio de Taleb (2007) favorece a compreensão da aleatoriedade dos fenómenos e, em função da sensibilidade dos sistemas complexos às condições iniciais, da imprevisibilidade dos mesmos.

Sintetizando, tem-se que ao longo do século XX o mundo vivenciou relevantes transformações sociais e científicas. O conhecimento ampliou-se em volume e abordagens, assim como as dinâmicas entre os entes sociais. Com igual sentido, a guerra e os desafios à epistemologia da guerra também se alteraram. Assim sendo, sugere-se que:

Proposição² 1a – As propostas de Clausewitz, que atravessaram de forma consistente os desafios dos séculos XIX e XX, e que ainda hoje são úteis e necessárias à compreensão da guerra, são porém insuficientes para explicar os desafios emergentes do século XXI. Trata-se de limitação associada (i) à mudança estrutural da sociedade, em decorrência da maior interconexão entre os entes sociais, em especial no nível indivíduo; (ii) à mudança do conceito e distribuição do poder no âmbito da sociedade, em decorrência do incremento da capacidade de auto-organização dos grupos sociais.

Proposição 1b – A teoria da complexidade constitui-se num paradigma emergente no âmbito das ciências, evidenciando amplas possibilidades de aplicação no âmbito da teoria da guerra. Neste sentido, é necessário verificar sua capacidade de explicar a conflitualidade contemporânea, de forma a estimar-se a inserção da nova teoria como referencial (i) substitutivo, (ii) predominante ou (iii) complementar.

Segurança & Defesa: o contexto brasileiro e o contexto internacional

Inicialmente importa melhor esclarecer o conceito de S&D. Rudzit & Nogami (2010) produziram pormenorizada análise, da qual se extrai, em especial: (i) o conceito de segurança enquanto elemento de valor subjetivo; (ii) a dependência hierárquica entre política, elemento ascendente, e estratégia, elemento descendente; e (iii) uma proposta de sistematização, de forma sequencial e dependente, entre uma política de segurança, uma política de defesa e um

² A formulação de proposições é consequência da especificidade e do percurso metodológico que se associa ao modelo de comunicação científica selecionado: um ensaio teórico. As proposições são suposições teóricas, a indicar linhas conceituais de pesquisa futura.

sistema, *in verbis*, de planeamento de defesa. A contribuição de Raza (2010a, 2010b) é também relevante, quer por propor uma metodologia de estudos, quer por questionar explicitamente a (não) existência de uma política de segurança no Brasil. Migon (2011, pp. 156-173) colabora com a discussão, trazendo uma perspetiva comparada, a partir da qual analisa a política vigente à época (Brasil, 2005).

Em termos pragmáticos, tem-se que a temática da Defesa Nacional vem sendo objeto de atenção crescente, deixando de ser assunto exclusivo das Forças Armadas. Todavia, de forma geral a questão da S&D enfrenta problemas de diferentes óticas: (i) a realidade mundial é caracterizada por incertezas; (ii) há fragilidade do conhecimento e envolvimento das elites e da sociedade brasileira com o tema; (iii) há elevado grau de imaturidade do relacionamento civil-militar nacional; e (iv) há lacunas no pensamento acerca do assunto, em especial junto aos altos escalões da administração pública.

Quanto ao papel das Forças Armadas (FA), verifica-se, também, ampla divergência. A participação dos militares no processo de discussão do tema Defesa Nacional foi primariamente exposta por Santos (1991, pp. 122-123), para quem as FA devem buscar suprir, dentre outras, duas lacunas essenciais à formulação da Política de Defesa Nacional: (i) despertar nos setores dirigentes a consciência dos problemas da Defesa, de forma que a política norteadora desta reflita o consenso das elites responsáveis pelos destinos do País, tomado em conjunto, e não apenas a opinião das FA; e (ii) buscar crescente e permanente integração entre si, compreendendo que só o esforço sinérgico de todos os segmentos da sociedade, particularmente das três componentes da expressão militar do Poder Nacional, poderá conduzir ao sucesso.

O contexto internacional contemporâneo é caracterizado por múltiplas e rápidas transformações. A ideia geral decorrente dessa realidade é que aos profissionais da área de S&D será exigido um considerável esforço prospetivo, para visualizar no presente as consequências das tensões e reordenamentos em curso no sistema internacional, em especial os decorrentes da reorganização dos centros de poder e governança global e das assimetrias e mudanças de status associadas à atual crise económica. Além disso, é necessário compreender, e incorporar aos planeamentos do setor, a importância crescente dos atores não estatais, quer licitamente conformando grupos de interesse (*stakeholders*) (Freeman, 1984, pp. 24-27 e 43-49; Ackermann & Eden, 2011) quer operando à margem da legalidade, a exemplo do terrorismo internacional.

O esforço que se solicita às lideranças nacionais é tanto no sentido de visualizar/antecipar ameaças ainda não identificadas quanto relacionado com a reanálise e melhor compreensão das novas perspetivas e impactos possíveis de ameaças tradicionalmente já identificadas. As dificuldades associadas ao processo de perceção do ambiente são bem mais intensas do que se imaginava nas últimas décadas do século passado, no contexto da denominada “terceira vaga” (Toffler, 1981). Os novos requisitos que se apresentam às Forças Armadas exigem que os soldados do século XXI tenham competências bastante ampliadas e, mesmo, diversificadas em relação ao modelo típico do período da bipolaridade (aspeto político) e industrial (aspeto económico) dos últimos anos (Hosek, 2003).

O pensamento estratégico no âmbito das Forças Armadas brasileiras é bastante associado à perspectiva da Geopolítica, em especial da denominada “escola geopolítica brasileira” (Freitas, 2004), priorizando as questões do desenvolvimento e integração do espaço continental brasileiro, com maior atenção à questão das fronteiras e da Amazônia. Por outro lado, e confirmando o vigor da visão nativa brasileira, novos autores se propõem a alargar e modernizar as propostas de debate, com a inclusão de assuntos como a integração regional e continental, as novas fronteiras da geopolítica sul-americana, a importância do espaço atlântico para as questões de segurança e defesa, etc. Em linhas gerais, verifica-se certo “rompimento” com as questões da incorporação dos grandes vazios nacionais e constituição do “Brasil-Nação”, assumindo-se que esse momento já está consolidado e/ou deve ser objeto de maior atenção da gestão pública. Passando a linha de força do pensamento estratégico contemporâneo a ser direcionada para as áreas adjacentes do espaço brasileiro e, ainda que incipiente, para a inserção do país em contexto mais global.

Como consequência, o modelo de planejamento estratégico das Forças Armadas associa-se a um largo espaço geográfico, o que demanda uma metodologia robusta o suficiente para incorporar no processo de tomada de decisão a incorporação de elementos tão diferenciados quanto os proporcionados pelo espaço estratégico amazônico, pelo espaço estratégico do Atlântico e pelo espaço estratégico platino³. Devendo também ser capaz de apoiar a decisão em cenários expedicionários, como os decorrentes do envio de tropas nacionais para apoio a missões internacionais no Haiti e no Líbano⁴.

No que concerne ao pensamento estratégico associado à gestão de crises e conflitualidade, o pensamento militar nacional acompanha as linhas de força típicas do eixo Estados Unidos da América – Europa, as quais podem ser visualizadas em Bartholomees (2012a, 2012b), Couteau-Bégarie (2010), Mahnken & Maiolo (2008) e Gray (2007). Assim sendo são estudados, por exemplo, os marcos iniciais de Sun Tzu e Maquiavel, os marcos clássicos de Jomini e Clausewitz, as especificidades de Mahan e Douhet para a guerra naval e aérea, etc.

Em termos de metodologia de planejamento é significativa a influência de abordagens quantitativas, com a proposição de equações e fórmulas de análise que tentam sintetizar a complexidade da realidade. É o que se vê no proposto pela Escola Superior de Guerra (2009a, 2009b, 2009c), pelo Ministério da Defesa (2005), e pelo Exército Brasileiro (2001), de onde se extrai uma perspectiva de planejamento fortemente descritiva e doutrinária. Aprofundando, verifica-se uma lógica que privilegia (i) o planejamento individual em detrimento do coletivo e (ii) a prevalência do planejamento ascendente (*bottom-up*), caracterizando reduzida integração de esforços.

No espaço intelectual brasileiro o assunto permaneceu durante um longo período sem autonomia conceitual, em contexto que é influenciado pelas especificidades da criação (tardia) do Ministério da Defesa. Tal contexto, inclusive, condiciona uma questão adicional, que é o desalinhamento temporal entre os modelos de planejamento utilizados e as mais recentes

³ Região sul do Brasil, assim denominado pela coincidência de espaço com a bacia hidrográfica do rio da Prata.

⁴ A United Nations Stabilization Mission in Haiti e a United Nations Interim Force in Lebanon são as missões atualmente em curso que envolvem o emprego de forças militares brasileiras no exterior.

orientações políticas e estratégicas emanadas do poder civil. Enquanto os instrumentos de aplicação pertencem à década passada, tem-se que a Política Nacional de Defesa (MD, 2012b) e a Estratégia Nacional de Defesa (MD, 2012c) são documentos recentemente publicados.

Lembrando que a Sistemática de Planeamento Estratégico Militar (MD, 2005) é instrumento normativo recente, ainda pouco experimentado na prática profissional e pouco investigado pela comunidade acadêmica, é possível supor o porquê dos processos de tomada de decisão militar ainda serem metodologias em processo de implementação, discussão e amadurecimento. Quer a sistemática de planeamento estratégico organizacional, que se associa às estratégias de longo prazo, como a discussão do *projeto de força*⁵ e da edificação das capacidades militares, quer os modelos de planeamento de resposta militar, desde a gestão de crises até a gestão das operações militares propriamente ditas, apresentam oportunidades de verificação instrumental de validade e, potencialmente, de melhoria técnica e conceitual.

De qualquer modo, tem-se que assunto planeamento militar vem despertando a atenção dos pesquisadores militares e civis. Observa-se que o emergente esforço teórico que lhe é dedicado vem sendo desenvolvido com um recorte preponderantemente técnico e sob visão comparada (Leite, 2011; Lessa, 2006), ainda que, eventualmente, surjam análises voltadas à doutrina e conceitos (Silva, 2009). De qualquer modo, segue-se a tendência de discussão internacional recente e que vem persistindo no tempo (Pfeiffer, 2008; Madeira, 2009; Snyder, Mills, Resnick & Fulton, 2009).

Discussão paralela, que não vem sendo desenvolvida no Brasil mas que vem ganhando preponderância internacionalmente, é a que se associa ao modelo descendente (top-down) de planeamento, conforme sintetizado por Liotta & Lloyd (2005). Trata-se de perspectiva que favorece a integração sistêmica do planeamento (EDA, 2008; Lindstrom, 2007; Moroney, Grissom & Marquis, 2007; Moroney, Hogler, Kennedy-Boudali & Pezard, 2011), com benefícios associados à eficiência e redução de custos.

Assim sendo, sugere-se que:

Proposição 2a – As metodologias de planeamento estratégico em uso no âmbito da Defesa não atendem às intenções da política e estratégia nacionais. Tal se dá em decorrência da existência de (i) desalinhamento cronológico, isto é, os instrumentos, anteriores, tornaram-se obsoletos em função das demandas, posteriores; de (ii) desalinhamento conceitual, isto é, no contexto brasileiro política, estratégia e planeamento são atividades estanques; ou, ainda, (iii) da incidência simultânea de ambos os desalinhamentos.

Proposição 2b – Não há adequado suporte teórico e metodológico ao planeamento “de Defesa”, o qual acaba sendo construído com apoio de influências exógenas. Trata-se de consequência (i) da baixa institucionalização do Ministério da Defesa; (ii) da baixa institucionalização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (iii) da elevada institucionalização das Forças Armadas, de forma independente; (iv) da intensidade do relacionamento institucional das Forças Armadas nacionais com forças estrangeiras; ou, ainda, (iv) da combinação dos elementos anteriores.

⁵ O termo sintetiza considerações relacionadas com o preparo e articulação de forças militares, englobando variáveis como quantidade e natureza das tropas, locais de posicionamento e emprego no território nacional, doutrinas e planos de emprego em operações, etc. É a modelagem do sistema forças armadas.

Avançando, observa-se que as dificuldades no nível estratégico de planejamento também são reproduzidas no nível operacional. De início, destaca-se que a própria existência desde nível de decisão militar somente foi assumida a partir dos idos de 1980, e ainda assim relativamente restrita ao âmbito dos Estados Unidos e União Soviética (Vego, 1997; Telp, 2005). De qualquer modo, trata-se de nível de planejamento que ocupa espaço tanto relevante quanto crescente no âmbito das operações militares, a ponto de discussões recentes questionarem a correta dimensão e os elementos demarcatórios dos espaços “planeamento estratégico” e “planeamento operacional” (Kelly & Brennan, 2009).

Ainda que se reconheça a existência particularizada deste nível de decisão militar, o *Teatro de Operações* (MD, 2001), ainda não se verifica no modelo de tomada de decisão a diferenciação entre as perspectivas estratégica e operacional. Em termos formais, o primeiro documento da Defesa que sinaliza a existência de dois espaços distintos de atenção é a Doutrina de Operações Conjuntas (MD, 2011) a qual tem pouco mais de dois anos de existência.

Quanto a este tópico repete-se o cenário de desequilíbrio no que concerne ao suporte teórico disponível à estrutura e pensamento de Defesa, sendo maior a atenção dos pesquisadores militares quanto aos assuntos de interesse primário de suas próprias forças. Consequência direta dessa realidade é que o nível operacional, que por conceito basilar necessita ser implementado de forma conjunta, acaba ocupando espaço secundário e reduzido na agenda de investigação acadêmica nacional. Mais uma vez o Brasil se distancia do estado da arte do pensamento militar internacional, onde o nível operacional ocupa posição de destaque (King, 2011; NATO, 2010; Simon & Duzenli, 2010).

Neste sentido, há indícios de que:

Proposição 3 – Não há adequado suporte teórico e metodológico ao planejamento operacional no âmbito da Defesa. Trata-se de consequência da (i) incipiente institucionalização deste nível decisório no âmbito do planejamento de Defesa; (ii) da inexistência, em termos organizacionais, deste nível decisório em bases permanentes; (iii) da baixa institucionalização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; ou, ainda, (iv) da combinação destes.

Interdisciplinaridade e Planejamento

Existem impactos recíprocos entre a sociedade e a instituição militar, ou entre o modelo civilizacional e a estrutura militar. A filosofia, a sociologia, a ciência política, a história, a administração, dentre outras áreas do conhecimento, de longa data se dedicam a tais estudos.

Retomando a síntese de Domingos Neto (2005), e assumindo a relação como unidirecional, tem-se que a cada modelo de sociedade corresponde um determinado pressuposto de organização militar e, conseqüentemente, um *modus operandi* de combater. Da idade média ao presente as Forças Armadas evoluíram de instrumentos de recrutamento sazonal e mercenário para um modelo tipicamente industrial – com ápice à época da II Guerra Mundial – e, deste, em momento de transição e rutura, para um modelo mais adequado à era da informação (Toffler, 1981).

Extensa, recente e contextualizada abordagem vem sendo desenvolvida por Caforio, que integra múltiplas perspectivas na tentativa de melhor analisar o tema, com especial contribuição de olhares mais próximos às ciências sociais (Caforio, 2008; Caforio, 2007). Através das obras coletivas sistematizadas pelo mesmo é possível sintetizar grandes áreas de atenção, a saber: desafios ao pensamento estratégico, às organizações militares e ao ensino militar no século XXI; situação e especificidades das relações civis-militares em diferentes espaços geográficos; mudanças organizacionais decorrentes do 11 de setembro; pesquisa e administração em ambientes militares; assimetria e tecnologia influenciando as *novas guerras*; culturalismo e operações militares; feminismo e organizações militares; etc.

Das diversas áreas possíveis de escolha, inicia-se por uma em especial, as relações *civis-militares*, assunto sobre o qual existe uma vasta literatura internacional. Temporalmente, o dilema remonta à Antiguidade, podendo ser sintetizado no brocado *Quis custo die tipsos custo des?* Trata-se, portanto, de uma questão clássica, que vem sendo desenvolvida ao longo do tempo por muitos autores, os quais analisam o tema de forma contextualizada à cultura, momento histórico, espaço geográfico, etc.

Assumindo-se como recorte conceitual o período que vem de meados do século passado até os dias atuais, é possível considerar a existência de escolas de pensamento associadas ao assunto: perspectivas iniciais, perspectivas culturalistas, perspectivas sociológicas, etc. A evolução do campo foi recentemente exposta por Migon (2013), que indica a existência de modelos teóricos associados à clássica questão do (i) controle civil; à visão da (ii) teoria da agência, com a perspectiva associada à assimetria informacional e o custo de transação associado à dinâmica; à (iii) visão culturalista, que explica o relacionamento em função da diferença de crenças entre civis e militares; à (iv) perspectivas regionalizadas, enfocando espaços (supostamente) homogêneos, como a América do Sul, dentre outras.

Uma das correntes teóricas mais recentes é a que se ocupa do estudo das relações civis e militares sob a ótica da eficiência da mesma. A partir das ideias quase simultâneas de Biddle & Long (2004) e de Nielsen (2005) verifica-se a emergência de uma agenda que se ocupa tanto do estudo do controle civil, quanto da eficiência militar. De destacar que em países onde as relações civis-militares já se encontram em estágios mais consolidados e/ou amadurecidos, a exemplo da América do Norte e de alguns países do espaço europeu, a ênfase na questão da eficiência é crescente. Em obra recente, Franke & Dorff (2012) consolidaram várias abordagens acerca do tema central “governo integral” (*whole of government*), conceito a partir do qual se avalia a eficiência da administração americana em face dos desafios à S&D daquele país: resposta a ameaças associadas aos *failed states*, eficácia da ação diplomática, eficácia das “equipes civis-militares” em ação no terreno, etc. Korski (2009), conduzindo análise contextualizada para a experiência britânica, aponta que o relacionamento civil-militar modificou-se em função do fim da guerra fria e das demandas específicas do modelo de operações que surgiu a partir daí, a exemplo das ações na Bósnia, Kosovo e Serra Leoa. Em comum, tem-se que as análises discutem a integração de estruturas civis e militares, desde as esferas mais elevadas da política nacional até os níveis estratégico, operacional e, mesmo,

nas ações no terreno. Em outras palavras, infere-se que na perspectiva anglo-saxã a tipologia contemporânea de operações militares requer a ação integrada e sinérgica de civis e militares em todos os escalões.

No Brasil, que pese as grandes transformações internacionais associadas ao fim da guerra fria e reorganização das estruturas de poder no sistema internacional, a agenda predominante foi de ordem econômica e administrativa (combate à inflação, estabilidade monetária, reforma do estado, etc.), tendo a gestão das políticas públicas de S&D avançado de forma residual. As discussões acerca do papel das forças armadas foram centradas, preponderantemente, nos debates associados à normalidade institucional e o papel destas na democracia, a exemplo do consolidado por D'Araujo (2000).

Daí que as Forças Armadas brasileiras, ao longo do século XX, tenham conduzido os seus planeamentos estratégicos e construído as suas doutrinas de forma predominantemente estanque. O relacionamento entre Marinha, Exército e Aeronáutica era típico de um modelo de cooperação e coordenação, mas não de integração. No alvorecer do século XXI, o pensamento estratégico militar ainda vivenciava momentos de instabilidade, tendo perdido o referencial tradicional da guerra fria e ainda não tendo construído seus novos marcos (Martins Filho, 2006). Uma consequência é que o conceito de operações conjuntas, envolvendo ações das três forças militares de forma sinérgica, ainda é relativamente recente no cenário brasileiro, sendo prioridade explicitada pela liderança política somente a partir da primeira Estratégia Nacional de Defesa formalmente publicada (MD, 2008).

Aumentando a instabilidade sistêmica decorrente dessa mudança de perspectiva, agravada pela natural resistência a mudanças por parte das organizações burocráticas, tem-se que o sistema internacional vem sofrendo profundas transformações, alterando o ambiente externo no âmbito da Segurança & Defesa. A conflitualidade vem migrando, com a diminuição do conflito entre estados e o aumento de ameaças intraestatais, assimétricas, a exemplo do terrorismo internacional, da criminalidade transnacional, etc. A nova tipologia de ameaças, ou *novas guerras* (Kaldor, 1998), obriga a uma certa reconstrução do modelo de resposta, deslocando o conceito das operações para o que vem sendo chamado de guerra no meio do povo (Smith, 2005).

Sob tal contexto, supõe-se que:

Proposição 4a – O modelo de planeamento militar é consequência do grau de amadurecimento das relações civis-militares. Quando este é elevado, tem-se que (i) as estratégias nacionais são construídas integrando capacidades civis e militares; (ii) planejadores civis e militares trabalham de modo sinérgico ao longo do processo de planeamento; (iii) a performance organizacional da Defesa é estimada em função dos resultados operacionais.

Proposição 4b – O modelo de planeamento brasileiro é significativamente diferente de modelos internacionais de referência. Trata-se de consequência (i) do grau de amadurecimento das relações civis-militares; (ii) do grau de compreensão da realidade internacional; (iii) das especificidades dos desafios de S&D nacionais; ou, ainda, (iv) da combinação destes.

A partir de um segundo elemento interdisciplinar de análise, a teoria da administração, observa-se que as discussões acerca da intersecção entre a política e a administração vêm de longa data. No final do século XIX, em reflexão que se transformou em referência, Wilson (1887) já buscava diferenciar a política da administração, apontando os espaços de autonomia, na medida em que são ciências distintas, e de convergência, a exemplo do interesse acerca da geração, implementação e avaliação de políticas públicas. Em obra recente, Demir (2009) retoma a discussão, apontando que o estudo do relacionamento política-administração é tanto relevante quanto controverso, razão pela qual propõe a análise do mesmo a partir de três grandes perspectivas: (i) política e administração como pares dicotômicos, isto é, como ramos independentes; (ii) atuação política da administração, isto é, a existência da “administração pública política”; e (iii) atuação integrada entre política e administração, isto é, perspectivas diferenciadas porém sinérgicas.

O campo das políticas públicas recebe especial atenção no âmbito dos estudos em administração. Raadschelders & Lee (2011) sistematizaram uma década de trabalhos publicados no *Public Administration Review*, com base no que é possível inferir a importância atribuída ao assunto pelos acadêmicos e práticos da área de administração pública. Poister, Pitts & Hamilton Edwards (2010), apoiados em extensa bibliografia, analisaram cerca de vinte anos de produção na área de planejamento estratégico associado à esfera pública. Com isso conseguiram apontar a existência de lacunas, teóricas e empíricas, com potencial de serem exploradas no desenvolvimento do campo, em especial a insuficiente comprovação da relação causal entre planejamento estratégico e performance organizacional. Todavia, considerando a existência de discussões teóricas acerca da eficácia do planejamento estratégico, verifica-se que a perspectiva preponderante é no sentido de que planejar é não apenas necessário mas também a opção preferencial para preparar a resposta às demandas do ambiente e incertezas do futuro (Bryson, 2004, pp. 3-29).

Teorias associadas às escolhas públicas (Monteiro, 2007), às alianças estratégicas corporativas (Inkpen, 2006, pp. 434-459) e, mesmo, às considerações empresariais quanto aos impactos que as políticas públicas geram nos negócios (Keim, 2006, pp. 620-640) são exemplos da relevância do estudo das políticas públicas no âmbito da administração.

Avançando, é possível particularizar o enlace da administração com o planejamento estratégico na esfera pública. No contexto brasileiro, verifica-se longo histórico de ações neste sentido (Rezende, 2011; Melo, 2011; Cardoso Jr. & Matos, 2011). A visão contemporânea de planejamento governamental pode ser associada à administração Fernando Henrique Cardoso, com o plano *Brasil em Ação*, que adotou os conceitos de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* e de *Empreendimento Estruturante*. Foi quando se introduziram no âmbito da administração pública as primeiras ferramentas de gestão orientada para resultados.

Evoluindo do modelo de planejamento público imposto pela Constituição Federal (Brasil, 1988, Art.º 165) quadrienal, o governo Cardoso determinou a execução dos primeiros estudos exploratórios quanto ao planejamento de longo prazo, o Projeto Brasil 2020 (Sardenberg, 1999, pp. 42-49), o qual, todavia, não foi continuado. As estratégias recentes do Estado brasileiro (MD, 2012c) vêm informando que o futuro é incerto e que as ameaças são difusas, mas não

há uma metodologia estabelecida no sentido de realizar a “gestão deste futuro”. Surge aqui outra possibilidade de sinergia, tendo em vista a longa experiência da administração com a modelagem de cenários. Uma das áreas de gestão estratégica é a que se ocupa do planejamento de longo prazo, no âmbito do qual cenários e jogos empresariais são ferramentas de uso corrente. A antecipação aos desafios do futuro e as preocupações empresariais com uma melhor compreensão do ambiente de negócios, a exemplo da gestão de *stakeholders* (Ackermann & Eden, 2011; Freeman, 2004), têm o potencial de fornecer teoria, metodologia, instrumentos e experiências para uma atividade central do planejamento em Defesa, que é a busca da “consciência situacional” em relação às demandas e adversidades futuras, a fim de orientar o preparo e edificação de capacidades, ciclo de longo prazo que se inicia no presente.

A teoria da administração também apresenta elementos de tangência com o planejamento de Defesa quando se analisa a questão da estratégia, onde se verifica a existência de influências recíprocas entre a literatura militar e a literatura civil associada ao tema. Na literatura internacional há maior possibilidade de encontrar obras contemporâneas de estratégia escritas por autores militares e com aceitação no mercado editorial, a exemplo de recente tratado de estratégia publicado por Ribeiro (2009), no âmbito do qual se discute a natureza da estratégia, a subordinação da mesma à política, os processos estratégicos, etc. Também é relativamente frequente que planejamentos e ações estratégicas no âmbito das operações militares tornem-se cases transversais ao campo de estudos, sendo referência útil tanto à formação de estrategistas militares quanto civis, como se vê no texto de Rumelt (2011, pp. 11-31).

A teoria da guerra assume como pressuposto que a ação política condiciona e subordina a ação militar, o que leva à necessidade de que o modelo de planejamento da Defesa considere as decisões políticas como variáveis preliminares do processo de tomada de decisão e planejamento militar. Sob tal perspectiva, os processos de modelagem de força, consciência situacional, desenho organizacional, desenho operacional, dentre outros, guardam proximidade com conceitos em discussão atual no âmbito da teoria da administração, a exemplo das considerações de Hitt, Black & Porter (2012, pp. 80-2002) e de Hitt, Ireland, & Hoskisson (2009) quanto à formulação, gestão estratégica, planejamento estratégico e *inputs* externos e internos associados.

As considerações destes autores quanto às origens e processos da administração estratégica, suas bases teóricas de sustentação, os modelos de estratégia e planejamento atualmente consolidados na área empresarial e pública e os aspectos de gestão do capital humano associado são alicerces conceituais com elevada interconexão com as demandas do planejamento em defesa.

As especificidades dos modelos de estratégia e planejamento estratégico em administração também podem ser exploradas com o apoio de Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998), que propõem a sistematização das teorias da área em dez escolas, das quais três são de especial convergência com a área de defesa: a escola do *design*, a escola do planejamento e a escola do posicionamento. As possibilidades são (quase) óbvias, afinal, não é por mera coincidência que os militares utilizam o conceito de *operational design*, concedem elevada prioridade às ações de planejamento e estudam com cuidado o terreno e o ambiente onde operam!

De forma similar, tem-se que as forças armadas vêm assumindo o planejamento por capacidades como modelo preferencial, o que leva à possibilidade de associação teórica com tal campo de estudos no âmbito empresarial, como no modelo de identificação de competências proposto por Ljungquist (2007), ou no debate entre capacidades e competitividade proposto por Bitar & Hafsi (2007). Igualmente útil é a análise dos mecanismos teóricos de tomada de decisão empresarial, sendo exemplo a extensa contribuição que Nutt & Wilson (2010) organizaram, os quais oferecem ângulos novos ao estudo de tais processos, com possibilidades extensíveis aos Estudos de Defesa. Tal referencial torna-se mais oportuno quando se observa que é cada vez mais difícil isolar variáveis exclusivamente militares, ou civis, no âmbito da conflitualidade contemporânea.

Proposição 5 – O arcabouço teórico disponibilizado pela teoria da administração pode contribuir para a otimização do planejamento de Defesa. São áreas de esforço preferencial: (i) os estudos organizacionais, analisando a adequação da estrutura da Defesa; (ii) os estudos de políticas públicas, analisando a política de Defesa; (iii) a estratégia, analisando as estratégias organizacionais; e (iv) o planejamento estratégico, formulando ações estratégicas.

Considerações Finais

O presente ensaio teve por objetivo expor reflexões acerca do processo de planejamento da política pública defesa nacional. Para isso, iniciou-se com a discussão dos aspectos epistemológicos que envolvem a área de estudos da defesa, a permitir a melhor compreensão do ambiente de S&D, espaço de incidência da política, do planejamento, das investigações acadêmicas, etc. Em função da própria natureza do objeto de estudos, buscou-se uma visão interdisciplinar, apontando algumas intersecções com outras áreas do conhecimento.

O processo de planejamento em defesa vem sendo objeto de crescente atenção. As discussões de cunho epistemológico, de modo similar, também vêm ganhando espaço na agenda internacional. Ambos são ciclicamente influenciados pelo ambiente contemporâneo, o qual apresenta novas demandas, em fluxo crescente e acelerado. Surgem novos desafios, a questionar a vigência de conceitos e modelos preestabelecidos, a provocar a busca por novas respostas, a alterar comportamentos, etc.

Cabe destacar que o acima referido vem ocorrendo preponderantemente no plano internacional. O estado da arte do conhecimento sob reflexão se encontra em polos distantes do espaço brasileiro. De ressaltar que trata-se mais de consequência da menor dimensão e amadurecimento do campo no Brasil do que de agendas distintas em função de especificidades da realidade nacional.

Quanto à revisão da literatura, buscou-se um critério de inclusão considerando a abrangência, com a preferência por contribuições interdisciplinares, e a atualidade, com atenção às fontes mais recentes, sem descuidar das obras clássicas. Com relação a este último aspecto, uma decisão crítica foi com relação à inserção, em benefício do debate acerca da realidade brasileira, de literaturas com menor densidade, o que foi feito caso-a-caso, apreciando-se o valor de cada fonte em função do benefício à melhor compreensão do campo.

Da literatura internacional, extraem-se elementos para o entendimento da agenda internacional contemporânea, quer evidenciando as preocupações associadas à S&D nos países de referência, quer sinalizando áreas de estudos que podem contribuir com o debate. Com o apoio destas se emoldura o debate epistemológico, em especial os debates acerca das possibilidades advindas da teoria da complexidade e os que se associam à centralidade de Clausewitz para a edificação da teoria da guerra. É também a partir das fontes estrangeiras que se caracteriza o ambiente internacional de S&D, com novas guerras, failed states, guerra assimétrica, etc. Desafios que dão origem a propostas de integração da ação estatal, a exemplo do conceito de *whole of government*.

A literatura nacional evidencia dois recortes. Um, no sentido de permitir a compreensão do pensamento nacional de S&D à luz da perspectiva do Estado brasileiro, isto é, a partir de fontes bibliográficas com maior valor documental. Outro, no sentido de contribuir com o debate a partir da visão acadêmica, selecionando alguns autores de referência na área.

As principais lacunas visualizadas foram sintetizadas na forma de proposições. Foram sugeridos cinco núcleos temáticos como merecedores de atenção, a saber: (i) a insuficiência contemporânea da teoria de Clausewitz; (ii) as possibilidades de avanço associadas à teoria da complexidade; (iii) as limitações atuais do planejamento em defesa; (iv) as limitações atuais do planejamento militar em defesa; e (v) as possibilidades de contribuição associadas à teoria da administração.

A proposição inicial é de natureza epistemológica. Surgem duas variantes, as quais decorrem do entendimento de que as dinâmicas sociais do século XXI, e por extensão a conflitualidade contemporânea, possuem especificidades que demandam a construção de uma nova teoria fundante. Numa perspectiva macro, tem-se que a linearidade e as relações diretas de causa e efeito não são suficientes para explicar fenômenos como os associados aos sistemas complexos e adaptativos. Numa perspectiva mais específica, tem-se que o momento também é conveniente para um reexame da epistemologia da guerra, quer em função do surgimento de novos paradigmas científicos, quer pelo (limitado) poder explicativo em face de novas dinâmicas conflituais, como a primavera árabe e o terrorismo, por exemplo.

As duas proposições seguintes são, em essência, de natureza metodológica. Poderiam ser sugeridas como consequência lógica da proposição epistemológica. Isto é, modificando-se a forma de entender o conhecimento, as ciências e a guerra, surge a necessidade de reexame dos instrumentos de análise associados, a fim de restabelecer a coerência estrutural entre estes. Todavia, a fim de evitar dependência entre a proposição epistemológica e as proposições metodológicas, optou-se por ancorar as mesmas na literatura e na análise do campo. Sob tal prisma, verifica-se que os instrumentos de planejamento evidenciam desalinhamento conceitual e temporal com as orientações políticas e estratégicas superiores, razão suficiente para se sugerir a oportunidade de pesquisa, a fim de testar a coerência e/ou possibilidade de integração entre os mesmos.

As duas proposições finais são acessórias. Trata-se de possibilidade adicional de melhoria do processo de planejamento. A primeira proposição, que apresenta duas variantes, sugere que as deficiências da metodologia são influenciadas pela qualidade das

relações civis-militares, enquanto a segunda proposição indica que tais deficiências podem ser mitigadas e o processo pode ser otimizado com o apoio da teoria da gestão.

À luz da reflexão conduzida, tem-se a percepção de que o estado atual dos estudos de defesa, quer considerando o espaço internacional, quer restringindo a observação à realidade brasileira, apresenta relevantes possibilidades para a edificação de pesquisas científicas, tanto teóricas quanto aplicadas. A agenda intelectual contemporânea favorece o desenvolvimento de esforços intelectuais associados à essência e ao core da teoria da guerra. Ao mesmo tempo em que há contínua necessidade de soluções para os problemas concretos da S&D, o que demanda avanços aplicados, em especial na parte da construção das metodologias de resposta.

Referências Bibliográficas

- Ackermann, F. & Eden, C., 2011. Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), pp. 179-196.
- Alcoff, L.M. ed., 1998. *Epistemology: The Big Questions*. Malden: Blackwell Publishing Ltd.
- Arendt, H., 1969. *Da Violência*. New York: Harvest Book.
- Ashby, W.R., 1962. Principles of the self-organizing system. *Principles of Self-Organization: Transactions of the University of Illinois Symposium*. London: Pergamon Press, pp. 255-278.
- Axelrod, R., 2012. Launching “the evolution of cooperation”. *Journal of theoretical biology*, [Em linha] 299, pp. 21-4. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21540040>, [Consult. 17 ago. 2013].
- Axelrod, R. & Hamilton, W.D., 1981. The evolution of cooperation. *Science*, [Em linha] 211(4489), pp. 1390-1396. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7466396>, [Consult. 17 ago. 2013].
- Bartholomees, J.B. ed., 2012a. *National Security Policy and Strategy*. 5th ed. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Bartholomees, J.B. ed., 2012b. *Theory of War and Strategy*. 5th ed. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Biddle, S. & Long, S., 2004. Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look. *Journal of Conflict Resolution*, 48(4), pp. 525-546.
- Bitar, J. & Hafsi, T., 2007. Strategizing through the capability lens: sources and outcomes of integration. *Management Decision*, 45(3), pp. 403-419.
- Bobbio, N., 2009. *O Terceiro Ausente: ensaios e discursos sobre a Paz e a Guerra*. São Paulo: Manole.
- Bonjour, L., 2010. *Epistemology: Classic Problems and Contemporary Responses*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

- Bousquet, A., 2008. Chaoplexic warfare or the future of military organization. *International Affairs*, [Em linha] 84(5), pp. 915-929. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2346.2008.00746.x>, [Consult. 10 ago. 2013].
- Brown, S. & Eisenhardt, K.M., 1997. The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), pp. 1-34.
- Bryson, J.M., 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Byrne, D., 1998. *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*. London: Routledge (Taylor & Francis Group).
- Caforio, G. ed., 2008. *Armed Forces and Conflict Resolution: sociological perspectives*. Bingley: Emerald.
- Caforio, G. ed., 2007. *Social Sciences and the Military: an interdisciplinary overview*. Abingdon: Routledge.
- Cardoso Jr., J.C. & Matos, F. de, 2011. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil. In: J. C. Cardoso Jr., ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil* 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 429-486.
- Coutau-Bégarie, H., 2010. *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- D'Araujo, M.C. ed., 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Dancy, J., Sosa, E. & Steup, M. ed., 2010. *A Companion to Epistemology*. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing.
- Demir, T., 2009. Politics and Administration: Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), pp. 503-532.
- Diniz, E., 2010. Epistemologia, História e Estudos Estratégicos: Clausewitz versus Keegan. *Contexto Internacional*, [Em linha] 32(1), pp. 39-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n1/v32n1a02.pdf>, [Consult. 05 mai. 2013].
- Domingos Neto, M., 2005. O Militar e a Civilização. *Tensões Mundiais*, 1(1), pp. 1-20.
- Exército Brasileiro (EB), 2001. *Estratégia (C 124-1)*. Brasília: EME (Estado-Maior do Exército).
- European Defence Agency - EDA, 2008. *Capability Development Plan*. Brussels: EDA, July, pp. 8-10.
- Einstein, A. & Freud, S., 1933. *The Einstein-Freud Correspondence (1931-1932)*. Paris: League of Nations.
- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009a. *Assuntos Específicos*. Rio de Janeiro: ESG.
- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009b. *Elementos Fundamentais*. Rio de Janeiro: ESG.

- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009c. *Método para Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG.
- Franke, V.C. & Dorff, R.H. ed., 2012. *Conflict Management and "Whole of Government": Useful Tools for US National Security Strategy?*. Carlisle Barracks: US Army War College Press.
- Freeman, R.E., 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. London: Pitman Publishing Inc.
- Freeman, R.E., 2004. The Stakeholder Approach Revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 5(3), pp. 242-254.
- Freeman, R.E. & McVea, J., 2006. A Stakeholder Approach to Strategic Management. In: M. A. Hitt, R. E. Freeman, & J. Harrison, ed., s.d.. *Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Freitas, J.M. da C., 2004. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Governo Federal do Brasil, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasil: Casa Civil da Presidência da República.
- Governo Federal do Brasil, 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasil: Casa Civil da Presidência da República.
- Gray, C.S., 2007. *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. Abingdon: Routledge.
- Hitt, M.A., Black, J.S. & Porter, L.W., 2012. *Management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hitt, M.A., Ireland, R.D. & Hoskisson, R.E., 2009. *Strategic Management: Competitiveness and Globalization*. 9th ed. Mason: South-Western Cengage Learning.
- Hosek, J.R., 2003. The soldier of the 21st century. *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Santa Monica: RAND Corporation, pp. 181-209.
- Howard, M., 2002. *Clausewitz: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Inkpen, A.C., 2006. Strategic Alliances. In: R. E. Hitt, Michael A. Freeman & J. S. Harrison, ed., s.d.. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011a. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte I)*. Brasília: IPEA, 12.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011b. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte II)*. Brasília: IPEA, pp. 1-21.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte III)*. Brasília: IPEA.
- Kaldor, M., 1998. *New & Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Keim, G., 2006. Business and Public Policy: competing in the political marketplace. In: R. E. Hitt, Michael A. Freeman & J. S. Harrison, ed., s.d.. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

- Kelly, J. & Brennan, M., 2009. *Alien: How Operational Art devoured Strategy*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- King, A., 2011. *The Transformation of Europe's Armed Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korski, D., 2009. British Civil-Military Integration. *The RUSI Journal*, 154(6), pp. 14-24.
- Kuhn, T.S., 1962. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ladyman, J., Lambert, J. & Wiesner, K., 2011. *What is a Complex System?*. Bristol: Bristol University Press.
- Leite, M.D.A., 2011. *Planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- Lessa, N. de O., 2006. *Uma proposta de metodologia de apoio ao planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades*. São José dos Campos: Instituto Tecnológico da Aeronáutica.
- Lindstrom, G., 2007. *Enter the EU Battlegroups*. Paris: Institute for Security Studies.
- Liotta, P.H. & Lloyd, R.M., 2005. From here to there: the Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58(2).
- Ljungquist, U., 2007. Core competency beyond identification: presentation of a model. *Management Decision*, 45(3), pp. 393-402.
- Madeira, C.M.G.R., 2009. O sistema de planejamento de forças nacional: implicações da adoção do modelo de planejamento por capacidades. *Cadernos Navais*, (28), pp. 13-99.
- Mahnken, T.G. & Maiolo, J.A. ed., 2008. *Strategic Studies: a reader*. Abingdon: Routledge.
- Martins Filho, J.R., 2006. *As forças armadas brasileiras no pós-guerra fria*. Tensões Mundiais, 2(3), pp. 78-109.
- Ministério da Defesa, 2001. *Doutrina Básica de Comando Combinado*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2005. *Sistemática de planejamento estratégico militar*. 1st ed. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2011. *Doutrina de Operações Conjuntas*. Brasília: MD, 3.
- Ministério da Defesa, 2012a. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2012c. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Melo, V., 2011. *Planos nacionais de desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro*. In: J. C. Cardoso Júnior, ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 239-286.
- Migon, E.X.F., 2011. *A Inserção dos Assuntos de Defesa na Agenda das Políticas Públicas*. Tese de Doutorado em Ciências Militares. UFRJ.

- Migon, E.X.F.G., 2013. Segurança, Defesa e as relações civis-militares: (re) leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. *Revista de Ciências Militares*, 1(1), pp. 101-121.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J., 1998. *Strategy Safari: a guide tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- Mitchell, M., 2009. *Complexity: A Guided Tour*. New York: Oxford University Press.
- Monteiro, J.V., 2007. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Moroney, J.D.P. et al., 2011. *Integrating the Full Range of Security Cooperation Programs into Air Force Planning*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Moroney, J.D.P., Grissom, A. & Marquis, J.P., 2007. *A capabilities-based strategy for Army security cooperation*. Santa Monica: RAND Corporation.
- North Atlantic Treaty Organization, 2010. *Comprehensive Operations Planning Directive*. Brussels: NATO Defense College.
- Nielsen, S.C., 2005. *Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness*. *Public Administration and Management*, 10(2), pp. 230-233.
- Nutt, P.C. & Wilson, D.C. ed., 2010. *Handbook of Decision Making*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Paparone, C.R., Anderson, R.A. & McDaniel, R.R., 2008. *Where Military Professionalism Meets Complexity Science*. *Armed Forces & Society*, [Em linha] 34(3), pp. 433-449. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X07310337>, [Consult. 18 ago. 2013].
- Pfeiffer, B.H., 2008. *Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as a Case Study*. *Baltic Security & Defence Review*, 10, pp. 103-120.
- Phelan, S.E., 2001. What Is Complexity Science, Really? *Emergence*, 3(1), pp. 120-136.
- Poister, T.H., Pitts, D.W. & Hamilton Edwards, L., 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), pp. 522-545.
- Prigogine, I., 2003. O Fim da Certeza. In: C. Mendes & H. Larreta, ed., s.d.. *Representação e Complexidade*. Rio de Janeiro: Garamond, pp. 49-67.
- Prigogine, I. & Stengers, I., 1984. *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books (Random House Inc.).
- Proença Júnior, D. & Duarte, É.E., 2007. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(1), pp. 29-46.
- Raadschelders, J.C.N. & Lee, K.-H., 2011. Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), pp. 19-33.
- Raza, S., 2010a. *Existe uma política de segurança no Brasil? Custos, deficiências e benefícios*. Banco de Idéias, XIII(49), pp. 1-16.

- Raza, S., 2010b. *Metodologia de análise de conflito para a formulação de políticas e estratégias de segurança*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 1-29.
- Rezende, F., 2011. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. In: J. C. Cardoso Júnior, ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 177-238.
- Ribeiro, A.S., 2009. *Teoria geral da estratégia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Rudzit, G. & Nogami, O., 2010. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), pp. 5-24.
- Rumelt, R., 2011. *Good Strategy, Bad Strategy*. New York: Random House.
- Santos, M., 1991. *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica.
- Sardenberg, R.M., 1999. *Cenários e Perspectivas para o Brasil: o projeto Brasil 2020*. s.n., pp. 42-49.
- Shirky, C., 2008. *Here comes everybody: the power of organizing without organizations*. New York: Penguin Books.
- Silva, C.E. de M.V. da, 2009. *O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEx): uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento (2002-2007)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Simon, G. & Duzenli, M., 2010. The comprehensive operations planning directive. *NRDC-ITA Magazine*, 14, pp. 16-19.
- Simon, H.A., 1962. The Architecture of Complexity. *Proceedings of The American Philosophical Society*, pp. 467-482.
- Simon, H.A., 1996. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: The MIT Press.
- Smith, H., 2004. *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, R., 2005. *The Utility of Force: the Art of War in the Modern World*. New York: Random House.
- Snyder, D. et al., 2009. *Assessing Capabilities and Risks in Air Force Programming*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Steup, M. & Sosa, E. eds., 2005. *Contemporary debates in Epistemology*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Taleb, N.N., 2007. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Telp, C., 2005. *The Evolution of Operational Art, 1740-1813: From Frederick the Great to Napoleon*. New York: Frank Cass Publishers.

GEOPOLÍTICA DA ALEMANHA NA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL: O CASO DO SUDOESTE AFRICANO

GEOPOLITICS OF GERMANY IN WORLD WAR I: THE CASE OF THE SOUTH-WEST AFRICA

Marisa Alexandra Santos Fernandes

Doutoranda em Estudos Estratégicos
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Investigadora do Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico
Investigadora Associada do CISDI
Lisboa, Portugal
marisaasfernandes@gmail.com

Título abreviado: Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial

Resumo

Este artigo pretende demonstrar em que consistia a Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial no espaço africano, focando-se sobretudo na *Deutsch-Südwestafrika* (hoje Namíbia) e em Angola, e no interesse alemão e sua tentativa de anexar o Sul de Angola à *Deutsch-Südwestafrika* que culminaria na Batalha de Naulila (1914).

Procura-se igualmente evidenciar a importância do projeto alemão de *Mittelafrika*, como uma das linhas de atuação da *Weltpolitik* adotada em 1890 pela Alemanha de Wilhelm II, e com impacto direto no interesse alemão sobre Angola e sobre o espaço colonial português em África.

O Projeto de *Mittelafrika* e o interesse por Angola resultaram da procura de *Lebensraum* em África, com uma orientação económica e cultural ainda hoje características da Política Externa Alemã.

Palavras-chave: Geopolítica, Alemanha, Sudoeste Africano, Angola, Portugal, I Guerra Mundial.

Como citar este artigo: Fernandes, M., 2014. Geopolítica da Alemanha na primeira guerra mundial: o caso do sudoeste africano. Revista de Ciências Militares, maio de 2014 II (1), pp. 65-86.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

This article tries to demonstrate in which consisted the Geopolitics of Germany in World War I in the African space, focusing mainly on the *Deutsch-Südwestafrika* (now Namibia) and Angola, and on the German interest and its attempt for annexing the South of Angola to *Deutsch-Südwestafrika*, that would culminate in Naulila Battle (1914).

It also seeks to demonstrate the importance of the German project of *Mittelafrika* as one of the lines of action of *Weltpolitik* adopted by Germany in 1890 by Wilhelm II, and with direct impact on the German interest in Angola and the Portuguese colonial space in Africa.

The project of *Mittelafrika* and the interest in Angola result of the search for *Lebensraum* in Africa, with an economical and cultural orientation that is still today characteristics of the German Foreign Policy.

Keywords: Geopolitics, Germany, South-West Africa, Angola, Portugal, World War I.

Introdução

O presente artigo pretende demonstrar em que consistia a Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, procurando focar-se no caso do Sudoeste Africano, e no que os alemães dele pretendiam, sem olvidar que o objetivo último da Política Externa Alemã desde 1890 era o de se assumir como uma *Weltmacht* [potência mundial] e isso implicava igualmente ir para África e procurar constituir um império colonial.

Procura-se também compreender em que medida é que, dada a existência de um tempo tribio (Moreira, 2005) na realidade social (em que o Presente é fruto da conjuntura e consequência do Passado acontecido e uma preparação do futuro cujo acontecer se aproxima) se podem identificar traços comuns entre a Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial e a Geopolítica da Alemanha na Atualidade.

Estando assente em fontes primárias (alemãs), nomeadamente documentos oficiais disponíveis *online* pelo Ministério dos Negócios Estrangeiro Alemão, e secundárias no que respeita às abordagens de alguns autores (alemães, franceses, ingleses e portugueses: Conrad, Speitkamp, Stürmer, Weber e Zimmermann; Bogdan, Blondel, Ferro, Korinman, Milza e Poidevin; Gann & Duignan, MacQueen, Olugosa & Erichsen, Smith, Strachan e Usher; Fernandes, Guevara, Lara, Magalhães, Martelo e Santos) relativamente à Alemanha de 1890-1918, sua Política Externa no mundo e sobretudo em África, este artigo encontra-se dividido em três partes principais.

A primeira intitulada “Do Estado Unificado na *Mitteleuropa* a *ein Platz an der afrikanischen Sonne*” começa por apresentar quais as motivações da colonização alemã de África, seguindo-se um contraste entre a perspectiva de Friedrich Ratzel e a política de Otto Von Bismarck e de Wilhelm II a respeito da construção de um império colonial alemão em África, e termina com a ideia de *Mittelafrika*.

Relativamente à segunda parte, “Antes da Primeira Guerra Mundial: O Interesse no Espaço Colonial Português em África”, esta subdivide-se em três, começando pela Conferência do Congo (1884/1885), continuando na Baía dos Tigres e no Projeto de Transafricano Alemão e terminando na pressão diplomática alemã (e inglesa) sobre o Espaço Colonial Português.

Por fim, a terceira parte intitulada “A Primeira Guerra Mundial: Da *Deutsch-Südwestafrika* a Angola” caracteriza primeiramente o Espaço Geopolítico de Angola e, em seguida, aborda os acontecimentos que deram origem à Batalha de Naulila (1914), episódio culminante da Geopolítica da Alemanha no Sudoeste Africano, sobretudo no concernente à relação da Geopolítica da Alemanha com o Espaço Geopolítico de Angola, no qual estava interessada (e continua, embora numa perspetiva diferente).

1. De Estado Unificado na Mitteleuropa¹ a ein Platz an der afrikanischen Sonne²

1.1. As Motivações da Colonização Alemã de África: Orientação Económica e Cultural na procura de mais *Lebensraum*

Em 1879, o Dr. Friedrich Fabri (1824-1891), pastor evangélico e intelectual, publicou o livro *Bedarf Deutschland der Kolonie?* [Precisa a Alemanha de colónias?]. Conhecido como o “pai do movimento colonial alemão”, Fabri defendeu razões económicas e sociais para o colonialismo alemão, especialmente como resultado da depressão, do desemprego e do crescimento populacional do *II Reich*. Um dos seus argumentos relacionava-se com a emigração, que não deveria ser para os EUA, a América do Sul, ou as colónias britânicas, onde os alemães se perderiam da sua pátria (Alemanha); mas sim para as suas próprias colónias, onde o *II Reich* iria colocar em prática a sua “missão civilizadora”, entendida como uma missão cultural destinada a espalhar a língua e cultura alemã no mundo. Esta seria, na sua perspetiva, uma forma da Alemanha unificada fortalecer e preservar o seu poder.

Seguindo este espírito, alguns anos depois, em 1882, verificou-se a criação da *Deutsche Kolonialverein* [Associação Colonial Alemã], que no final de 1884 tinha cerca de 9.000 membros e em 1886 já tinha cerca de 12.400 membros. Em 1884, foi fundada a *Gesellschaft für Deutsche Kolonisation* [Sociedade para a Colonização Alemã], por Carl Peters, Carl Jühlke e Joachim Graf von Pfeil, que em 1887 contava com um total de 4.500 membros. Entre os objetivos desta sociedade encontravam-se a aquisição de capital para a colonização; a aquisição de colónias ultramarinas; e o encaminhamento da emigração alemã para estas regiões. Ao contrário da *Deutsche Kolonialverein*, a *Gesellschaft für Deutsche Kolonisation* foi responsável pela preparação de projetos concretos de colonização. Porém, em 1887, verificou-se a fusão destas na *Deutsche Kolonialgesellschaft* [Sociedade Colonial Alemã], que até à I Guerra Mundial aumentou de 14.483 para cerca de 43.000 membros (Speitkamp, 2008, p. 20).

¹ Tradução da autora: Europa do Meio

² Tradução da autora: Um lugar ao sol africano.

Com efeito, o movimento colonial cresceu na Alemanha, pequeno em número, mas relativamente influente, sendo que entre os grupos de pressão e agentes de colonização mais influentes contaram-se: as sociedades de geografia; as redes transnacionais de mercadorias, com destaque para a Liga Hanseática³; e os missionários (Conrad, 2012, pp. 23-25). As sociedades de geografia tinham contribuído, desde meados do século XIX, para o conhecimento científico do continente africano (e dos territórios por explorar financeiramente) e para os projetos de emigração. Quanto às redes transnacionais de mercadorias, e a propósito da Liga Hanseática, Zimmermann (1918, p. 1) considera que as origens da expansão colonial alemã estão indubitavelmente relacionadas com esta, na medida em que foi esta Liga que estabeleceu extensas redes de comércio no mundo antes da unificação alemã em 1871. Caracterizada como cosmopolita, adepta do comércio livre, a Liga Hanseática estabeleceu redes comerciais e conquistou mercados através da disseminação de informação (imagens e ideias) junto dos alemães sobre terras estrangeiras.

Neste contexto, Conrad (2012, pp. 27-29) apresenta quatro argumentos para a colonização alemã. O *II Reich*, ainda que tenha chegado tarde ao grupo dos primeiros países industrializados, desde 1890 que vivia uma crise de superprodução, visível ao nível das indústrias metalúrgica, elétrica e química. O seu crescente desenvolvimento económico e industrial justificava a necessidade de encontrar mais recursos e novos mercados para a exportação de produtos que, por sua vez, poderiam ser conseguidos através da posse de colónias. E este é o argumento dos interesses comerciais, segundo Conrad (2012, p. 27).

De facto, a expansão comercial tornou-se essencial em virtude das dificuldades agrícolas, do crescimento populacional e do *boom* industrial já com Wilhelm II (1859-1914). Os produtos *made in Germany* começaram, neste período, a inundar o mercado, oferecendo face aos produtos concorrentes um equilíbrio qualidade-preço. Comparativamente, ao que era característico entre os ingleses, os alemães possuíam uma maior carga horária de trabalho, salários inferiores, menor número de greves e *lockouts*, protecionismo alfandegário, baixos custos de transporte, investimento na educação (técnica; são uma nação sistematizada, apoiada na ciência), iniciativa e adaptabilidade (visível através do conhecimento de línguas estrangeiras). Buscavam (e buscaram) o progresso e estudavam (e estudaram) as modas e necessidades (Martelo, 2013, pp. 154-155).

Juntamente com esta política comercial verificou-se o crescimento da frota mercante alemã e o estabelecimento de filiais e sucursais das empresas alemãs por todo o mundo, como foi o caso da *Siemens-Halske*, da *A.E.G.*, da *OSRAM* e da *Bosch*, por exemplo. Esta expansão comercial acabou igualmente por ser acompanhada de uma expansão financeira, mediante o estabelecimento de filiais de instituições financeiras alemãs por todo o mundo, sendo de destacar o caso do *Deutsche Bank*. Um exemplo deste acompanhamento foi o da *Siemens-Halske – Deutsche Bank*; a *Siemens-Halske* começou por ser uma empresa familiar,

³ Aliança de várias cidades portuárias do Norte da Europa (da Grã-Bretanha, da Península Escandinava, dos Países Baixos, da Rússia e da própria Alemanha) e em particular do Mar do Norte e do Mar Báltico, existente entre os séculos XII e XVII, destinando-se à proteção dos comerciantes e à defesa dos seus interesses.

fundada por um antigo primeiro-tenente do corpo de sapadores-telegrafistas prussiano, e graças a uma íntima aliança com o *Deutsche Bank* tornou-se uma empresa multinacional (Stürmer, 2000, p. 55).

Para além do argumento dos interesses comerciais, e em parte como forma de regular o elevado crescimento populacional alemão, existia também o argumento da mobilidade. Isto significava permitir a emigração alemã para colónias alemãs, sem que estes emigrantes se misturassem com a população maioritária e perdessem as características nacionais alemãs. Este é um discurso de *Deutschtum* [Germanidade], orientado para uma política de germanização em locais de acordo alemão (Conrad, 2012, p. 27). As colónias seriam, assim, como uma “nova Alemanha” e uma forma de prevenir os alemães de emigrarem para os EUA, onde se “deteriorariam”.

Nesta linha, fundou-se a *Alldeutscher Verband* [Liga Pangermanista] de Carl Peters em 1891⁴, tendo como principal objetivo espalhar a influência alemã por todo o mundo. Esta Liga teve uma grande aceitação no meio militar e académico alemão, sendo que para além de contar entre os seus membros nomes como o do geógrafo político alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), contava igualmente com alguns extremistas como Otto Richard Tannenberg, autor do livro *Großdeutschland: die Arbeit des 20. Jahrhunderts* [Grande Alemanha: um projeto do Século XX] publicado em 1911 (Bogdan, 2003, p. 331).

Ademais e associada a esta motivação, encontrava-se igualmente a colonização em termos culturais, como resultado da ideia de que o *II Reich* estava na posse de uma missão civilizadora. Ainda que esta fosse uma característica comum, de um modo geral, ao colonialismo, já que o colonialismo era visto como um sinónimo de superioridade cultural, sobretudo dado o facto dos países europeus, colonizadores, terem experimentado uma revolução industrial e, por consequência, uma melhoria da qualidade de vida. Por outro lado, o avanço tecnológico deu origem a um culto de progresso e a uma capacidade ilimitada para a melhoria, algo que era desconhecido para os colonizados (MacQueen, 2007, p. 38). No que respeitou ao *II Reich*, essa missão civilizadora relacionava-se com a superioridade da língua alemã, como defendido por Johann Fichte (1762-1814), autor de *Reden an die deutsche Nation* [Discursos à Nação Alemã] publicado em 1807/1808 e precursor do Pangermanismo⁵, e com a superioridade da raça ariana e do povo alemão (uma raça de elite, um povo superior que preserva a beleza, a força e a inteligência e que se deveria impor às demais até pela superioridade da língua alemã), como defendido pelos germanófilos Joseph Arthur de Gobineau (1816-1882), autor de *Essai sur l'inégalité des races humaines* [Um Ensaio sobre a Desigualdade das Raças Humanas] (1865), e Houston Chamberlain (1885-1927), autor de *The Foundation of the 19th Century* (1899) [A Fundação do Século XIX].

⁴ Só desde 1893, é que passou a ser chamada de *Alldeutscher Verband*. O seu nome anterior era *Allgemeinen Deutschen Verband*.

⁵ O Pangermanismo surgiu como expressão da determinação nacional para preservar e fortalecer a vida alemã. Segundo Usher (1913, p. 232), o Pangermanismo é auto-preservação. Efetivamente, o Pangermanismo foi um movimento político que pretendia reunir todas as populações de língua alemã numa *Großdeutschland* [Grande Alemanha]; a partir de finais do século XIX muitos pangermanistas passaram a estar influenciados pelas teorias racistas que acabaram igualmente por ter influência no Colonialismo Alemão.

Por fim, uma outra motivação alemã para a colonização, e que acabou por não ser relevante neste período, foi o uso das colônias como um espaço para a libertação de conflitos e antagonismos, um meio de superação de tensões internas no *II Reich*, mediante a extradição de todos aqueles que estivessem envolvidos em diferendos, fossem preguiçosos ou vagabundos (Conrad, 2012, pp. 28-29).

Efetivamente, e como temos vindo a verificar, na colonização alemã pesaram sobretudo motivações de ordem económica e cultural, que ainda hoje – passado um século - são características da Política Externa Alemã. No primeiro caso, relativo às motivações de ordem económica, isso relacionou-se com a necessidade de procurar novos mercados para os produtos alemães, sendo que os comerciantes e industriais alemães partiram para fora da Alemanha e fixaram-se em vários pontos do mundo, acompanhados de instituições financeiras alemãs que também se fixaram nesses mesmos pontos com o objetivo de apoiarem com capital alemão o investimento desses alemães. Foi com este objetivo que o *Deutsche Bank* se fundou em 1870 e este continua igualmente a ser um dos seus princípios, refletindo-se na sua presença global enquanto instituição financeira.

No segundo caso, relativo às motivações de ordem cultural, tal relacionou-se com a expansão da língua e cultura alemã por vários pontos do mundo, acompanhando a partida dos comerciantes e industriais alemães. Seguindo esta linha, foi criado o *Goethe-Institut* em 1951, destinado à difusão da língua e cultura alemã pelo mundo. Hoje em dia, existem cerca de 136 institutos do *Goethe-Institut* no mundo (Fernandes, 2013a).

De facto, a Alemanha e os outros Estados procuravam crescer espacialmente, disputando espaços que com frequência estavam na posse de outros Estados, recorrendo para isso à força militar e podendo originar a guerra. No entanto, é de referir que essa procura por mais *Lebensraum* [espaço vital] começava com frequência com as missões científicas e com a fixação de comerciantes alemães e só depois, na sequência da Conferência do Congo (1884-1885) e da *Weltpolitik* [política mundial] iniciada em 1890, é que se começou a verificar a presença de forças militares alemães nesses espaços.

Quando a Alemanha chegou a África, em 1884, a maior parte do espaço já se encontrava sob domínio de outras potências coloniais, nomeadamente a França e a Grã-Bretanha. Ainda assim, o império colonial alemão constituiu-se de quatro colônias dispersas no espaço africano: a *Deutsch-Südwestafrika* [Sudoeste Africano Alemão], a *Deutsch-Ostafrika* [Sudeste Africano Alemão], o *Togoland* [Togo] e os *Kamerun* [Camarões].

Estando em causa, neste estudo, a “Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial: O Caso do Sudoeste Africano” convém mencionar que foi, deste modo, que se verificou a ocupação da *Deutsch-Südwestafrika* (atual Namíbia) em 1884. A *Deutsch-Südwestafrika* foi a primeira colônia alemã em África, sendo que a iniciativa partiu de um comerciante de tabaco, Adolf Lüderitz (1834-1886). Só em 1894 é que o *II Reich*, já na ausência de Otto von Bismarck (1815-1898) (que não demonstrava grande interesse na posse de um império colonial alemão, como veremos seguidamente), é que a *Deutsch-Südwestafrika* passou a contar com um governador, Theodor Leutwein (1849-1886).

1.2. Sobre um Império Colonial em África: A Perspetiva da Geografia de Friedrich Ratzel entre as Perspetivas Políticas de Otto Von Bismarck e de Wilhelm II

Talvez por ter sido o responsável pela unificação da Alemanha, na sequência da vitória prussiana nas guerras contra a Áustria-Hungria em 1866 e a França em 1870-1871, sob o triunfo da ideia de *Kleindeutschland* [Pequena Alemanha], Bismarck tinha como principal objetivo a estabilização do *II Reich* no espaço europeu, tido como o seu espaço geopolítico de atuação por excelência. Daí que quando questionado acerca da possibilidade de construção de um império colonial alemão em África, a perspetiva política do chanceler levava-o a responder que o seu mapa de África tinha a Oeste a França e a Leste a Rússia. Preferindo, em alternativa, conter as rivalidades europeias (alterando para isso a balança de poderes, através da construção de uma complexa política de alianças, na qual a Alemanha desempenhava o papel de árbitro diplomático⁶), isolar a França no espaço europeu e incentivá-la, simultaneamente, à posse de um império colonial em África e na Ásia. Também, segundo a perspetiva da Geografia de Ratzel, a Alemanha sentia-se ameaçada, pois situando-se na *Mitteleuropa* [Europa do Meio], não dispunha de fronteiras naturais (só a Norte é que tinha fronteira com o mar – o Mar do Norte⁷ e o Mar Báltico⁸, ou seja, dois mares interiores-, não possuindo acesso direto ao oceano. A Alemanha estava, deste modo, pressionada de todos os lados e, principalmente, a Oeste pela França e a Leste pela Rússia, numa posição de enclave, dispondo de uma insuficiente dimensão (Fernandes, 2011, pp. 270-271).

Na sequência da sua Tese de Doutoramento, intitulada *Die chinesische Auswanderung* [A Emigração Chinesa], de 1876, Ratzel comparou a Alemanha com a China, o Império do Meio, e por isso mesmo considerava que o *II Reich* se deveria capacitar de meios estratégicos mais sólidos passíveis de conter uma possível ameaça proveniente de duas frentes (Korinman, 1990, p. 57). No entanto, e ainda que continuasse a apoiar a ideia de *Kleindeutschland* de Bismarck, tal implicava para Ratzel o estabelecimento de uma aliança com a Áustria-Hungria, a expansão para Leste em direção à Polónia, e a assimilação definitiva da Alsácia e da Lorena, o que transformaria a *Kleindeutschland* em *Großdeutschland* [Grande Alemanha]. No essencial, e como considerado por Gallois (1990, p. 210), a ideia de Ratzel consistia em encontrar uma forma de equilíbrio entre a ideia de Estado-continente e o controlo da totalidade do istmo ocidental da Eurásia.

Com efeito, a ideia de Estado-continente resultava da experiência obtida com a viagem que tinha feito aos EUA em 1873. Para Ratzel, a dimensão e vastidão dos espaços permite um movimento constante de circulação das populações e conseqüente conquista de território, de Este para Oeste e, por conseguinte, os dirigentes políticos desses mesmos espaços são impelidos a desenvolver o seu território como um todo.

Neste sentido, o geógrafo político entende que é a estes Estados que o futuro pertence, pelo que o *II Reich* deverá elevar-se primeiramente à categoria de Estado-continente para

⁶ E tal refletiu-se no estabelecimento da Tríplice Aliança em 1882 com Itália, da Aliança Dual em 1887 com a Áustria-Hungria, do Tratado de Resseguro com a Rússia e dos Acordos do Mediterrâneo na mesma data com a Grã-Bretanha.

⁷ O Mar do Norte encontrava-se fortemente controlado pela Grã-Bretanha.

⁸ O Mar Báltico apenas conferia à Alemanha acesso à Península Escandinava e à Rússia.

depois se assumir como uma *Weltmacht* [potência mundial] (Defarges, 2003, p. 76; Korinman, 1990, pp. 60-61; Lorot, 1995, p. 16). Por sua vez, a concretização da Alemanha como *Weltmacht* implicava que o *II Reich* se tornasse igualmente numa potência naval, mediante a criação de uma frota marítima alemã, capaz de estabelecer o equilíbrio com o poder marítimo inglês e fortalecer o poder alemão no mundo. Este foi um aspeto a que Ratzel se referiu na sua obra *Das Meer als Quelle der Völkergrösse* [O Mar como Fonte de Poder dos Povos] em 1900, desenvolvendo o capítulo XXII da sua *Politische Geographie* [Geografia Política] publicada em 1897.

Comparativamente a Bismarck e a Wilhelm II (1859-1941), imperador do *II Reich* desde 1888, Ratzel pareceu aproximar-se mais daquela que foi a perspetiva política (e a política propriamente dita) de Wilhelm II do que daquela que foi a de Bismarck. Bismarck queria para o *II Reich* a manutenção estável da sua unificação, enquanto Wilhelm II queria para a Alemanha *ein Platz an der Sonne* [um lugar ao sol] e isso implicava transformar o seu poder europeu em poder mundial.

No que respeita à colonização, Bismarck acabou por ser levado a mudar de opinião, sobretudo devido à pressão exercida pelas companhias de comércio (de Hamburg e de Bremen, sobretudo) e pelos industriais, mas só em 1884. O seu interesse era relativo, sendo que a colonização alemã deveria surgir através da iniciativa comercial e privada. O *II Reich* apenas a apoiaria através de estações carboníferas e de bases comerciais e só onde os interesses da Política Externa Alemã estivessem presentes, pelo que as colónias não eram chamadas de “colónias”, termo evitado, e sim de “protetorados”. A razão de se optar pelo termo “protetorados” ficou a dever-se ao facto de o modelo de colonização utilizado por Bismarck se basear no modelo de colonização inglês e, sobretudo, na Companhia das Índias Orientais (Conrad, 2012, p. 23). Acima de tudo, a colonização foi uma forma de encontrar uma solução para a crise de superprodução vivida no *II Reich*.

A viragem na Política Colonial Alemã apenas ocorreu com a adoção da *Weltpolitik*, uma nova Política Externa, por Wilhelm II (1859-1941) após a demissão apresentada por Bismarck em 1890. Entre os objetivos da *Weltpolitik* encontrava-se a necessidade de exploração das possibilidades económicas existentes para além da Europa, mediante a identificação das regiões que poderiam responder às, igualmente, necessidades geopolíticas de uma expansão colonial e marítima do *II Reich*, algo que parecia ser corroborado por Ratzel com o seu conceito de *Lebensraum* [espaço vital]. Segundo este os diferentes Estados assumidos como organismos vivos encontram-se em permanente luta pela sobrevivência na busca de mais Espaço para a sua realização e desenvolvimento como seres políticos.

Foi neste sentido que o *II Reich* iniciou uma política naval, inspirada em Alfred Mahan (1840-1914) e no seu livro intitulado *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783* (1890), a partir de 1898 com o Almirante Alfred Tirpitz (1849-1930) como Secretário de Estado da Marinha do *II Reich*, mediante a construção de uma frota marítima de alto mar que seria a segunda maior do mundo. Com Tirpitz fundou-se a *Deutscher Flottverein* [Liga Naval Alemã], um importante grupo de pressão que atuava diretamente sobre o

Ministério da Marinha e recebia um considerável apoio financeiro da Krupp e da Stumm, responsáveis pela propaganda que defendia a necessidade da Alemanha possuir uma poderosa Marinha para proteger o comércio marítimo e os interesses coloniais e apoiar o desejo de *Weltmacht*. O futuro estava no mar: poder imperial significava poder marítimo e o poder marítimo e imperial dependiam um do outro de tal modo que também não podiam existir um sem o outro, na visão de Wilhelm II, neto da Rainha Vitória (1819-1901) e um grande admirador do Poder Naval inglês.

É também no contexto da nova Política Externa Alemã conhecida como *Weltpolitik*, que se encontram o programa de *Mitteleuropa*, envolvendo a criação de uma união aduaneira alemã na Europa Central, bem como a ideia de *Mittelafrika*, relacionada com o controlo alemão da África Central, ambas contribuindo para a conquista alemã de *ein Platz an der Sonne* [um lugar ao sol]⁹.

1.3. A ideia de *Mittelafrika*¹⁰

A *Mittelafrika* era uma ideia resultante da procura pelo *II Reich* com Wilhelm II, de *ein Platz an der afrikanischen Sonne* [um lugar ao sol africano], consistindo inicialmente num projeto para unificação de todas as colónias alemãs em África, desde o *Togoland* até à *Deutsch-Ostafrika*, o que implicaria a inclusão do Congo e das colónias portuguesas de Angola e Moçambique.

Efetivamente, a concretização da ideia de *Mittelafrika* corresponderia à região Central e Sudoeste africana, uma região que se destaca no contexto do espaço africano pela sua riqueza hidrográfica. É aí que se localiza o rio Congo, o rio da floresta tropical que constitui a maior bacia hidrográfica africana, sendo que grande parte dos seus afluentes são igualmente grandes rios e é também a partir desta região que nascem e se localizam os cursos superiores dos grandes rios africanos (com exceção do rio Níger). Aqui encontram-se, de igual modo, os Grandes Lagos, na fratura do Grande Rift, que se prolonga até ao oriente africano (Correia, 2010, pp. 302 e 345).

Em termos de clima, trata-se de uma zona muito heterogénea, dispondo simultaneamente de climas secos, áridos e quentes característicos do Corno de África, e de climas quentes e húmidos com forte pluviosidade característicos da floresta tropical, sem esquecer ainda o clima continental típico dos planaltos (Correia, 2010, p. 345).

Para além de ser uma região favorável à prática da agricultura, dada a sua riqueza em recursos hídricos, dispõe de diversos recursos minerais: ouro, diamantes, cobre, níquel, cobalto e coltan (Correia, 2010, p. 353).

Neste contexto, e de acordo com Guevara (2006, p. 50) o projeto de *Mittelafrika* teria como eixo principal os rios Congo e Zambeze e a ideia remontaria, pelo menos, aos anos oitenta do século XIX. Consta inclusivamente que, em abril de 1884, o conselheiro do Ministério dos Negócios Estrangeiros Alemão, Küsserow, teria proposto a Bismarck uma expansão colonial nesta linha.

⁹ Expressão característica da ambiciosa política externa e colonial alemã defendida por Wilhelm II para a Alemanha.

¹⁰ Tradução da autora: África do Meio.

Também Lüderitz, a quem se ficou a dever o estabelecimento da colónia *Deutsch-Südwestafrika* em 1884, escreveu em maio uma carta a Bismarck na qual destacava a necessidade de obter a região do Sul do rio Cunene, no Sul de Angola, e a Baía dos Tigres, ambas sob a soberania portuguesa. Aliás, neste sentido, a *Gesellschaft für Deutsche Kolonisation* preparava-se, em agosto do referido ano, para realizar uma missão destinada à obtenção de terrenos para colonos alemães no Sul de Angola, em Mossamedes, mas acabaram por desistir devido à desaprovação do Ministério dos Negócios Estrangeiros Alemão (Guevara, 2006, pp. 50 e 53).

A quando da Conferência do Congo, organizada por Bismarck, procurava-se transpor para África a ideia dos Estados-tampão, o que significava a criação na África Central de um Estado independente e neutral dirigido por um soberano de um pequeno país, a Bélgica, de forma a evitar colisões diretas dos interesses das potências maiores (França, Alemanha e Grã-Bretanha) (Guevara, 2006, p. 55).

Com Leo Von Caprivi (1831-1899) como chanceler entre 1890 e 1894, a ideia voltou a surgir na sequência do Tratado anglo-alemão de Heligoland-Zanzibar. Friedrich von Lindequist (1862-1945), governador da *Deutsch-Südwestafrika* entre 1905 e 1907, defendia a aquisição do Congo pertencente à Bélgica, e a necessidade de um império alemão no espaço africano desde *Kamerun* à *Deutsch-Ostafrika*, que proporcionaria uma importante fonte de matérias-primas para a indústria nacional, satisfazendo até as preocupações agrícolas da *Alldeutscher Verband* [Liga Pangermanista]. O Congo, por si só, seria o principal motor industrial do império ultramarino alemão, sendo que a *Deutsch-Südwestafrika* poderia ser transformada numa economia de plantação absorvendo a emigração de novos colonos.

Bernhard von Bülow (1849-1929), chanceler entre 1900 e 1909, teria como objetivo de longo prazo ligar as colónias alemãs entre si, sendo que para tal seria necessário incluir a Baía dos Tigres na *Deutsch-Südwestafrika* obter duas bases de apoio no Congo (Stoecker, 1991 cit. por Guevara, 2006, p. 263).

Ferro (2008, p. 185) refere que Wilhelm Solf (1862-1936), Secretário de Estado para as questões coloniais entre 1911 e 1918, sugeriu num memorando redigido a Theobald von Bethmann-Hollweg (1856-1921), chanceler da Alemanha entre 1909 e 1917, que Portugal deveria ceder Angola e o Norte de Moçambique para ligar as colónias da *Deutsch-Südwestafrika* e da *Deutsch-Ostafrika*. O *II Reich* deveria igualmente incluir o Congo belga, a África Equatorial francesa até ao lago do Chade, o *Togoland* e Daomé (hoje Benin), o Norte do Senegal, e da Gâmbia até Tombuctu (pertencente ao Mali). Arthur Zimmerman (1864-1940), Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros alemão entre 1916 e 1917, imaginava um império alemão em África que englobava a África Central (entre o Sara e o Zambeze) e que incluía também Madagáscar, Açores, Madeira e Cabo Verde.

Em março de 1918, os alemães pretendiam também a totalidade de Moçambique, o Norte da Rodésia, o Uganda e o Quênia, a Gâmbia britânica (com Bathurst e Dacar), a Guiné portuguesa e um conjunto de bases navais (Ferro, 2008, p. 186).

No essencial, a *Mittelafrika* deveria estender-se do Atlântico ao Índico (Gann, et al., 1977, p. 230), assegurando a autossuficiência económica da Alemanha mediante a exploração

de recursos naturais das terras aráveis e o controlo das rotas comerciais. Com efeito, o poder político alemão foi constantemente pressionado pelas sociedades coloniais, pelos pangermanistas e por outros movimentos de Direita relativamente à expansão colonial alemã em África (Olusoga, et al., 2010, p. 267).

2. Antes da Primeira Guerra Mundial: O Interesse no Espaço Colonial Português em África

2.1. A Conferência do Congo (1884/1885): O Início de um Império Colonial para a Alemanha

Percecionada a importância da Bacia do Congo, mas também perante a superprodução da indústria alemã e sobretudo como resposta aos grupos de pressão e agentes de colonização alemã, realizou-se entre novembro de 1884 e fevereiro de 1885 a Conferência do Congo, igualmente conhecida como Conferência de Berlim, sob a direção do chanceler Bismarck.

Nesta conferência, que contou entre os seus convidados com Portugal, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Holanda e os EUA, os principais objetivos relacionavam-se com a discussão do livre comércio e da livre navegação nos rios Congo (também chamado de rio Zaire, o segundo maior rio de África a seguir ao rio Nilo) e Níger (o terceiro maior rio africano), assim como os métodos de ocupação efetiva dos territórios colonizáveis existentes na costa africana. Procurava evitar-se, deste modo, a repartição imediata e o encerramento de uma região rica do centro de África, destaque para a Bacia do Congo, sobre a qual a Alemanha tinha interesse como já verificámos.

Portugal acabou por perder o porto de Banana, mas conseguiu Cabinda, Molembo e uma parte da margem esquerda do rio Congo (Guevara, 2006, p. 71). Neste sentido, convém referir que Adolf Woermann, armador e um forte influenciador da política colonial do *II Reich* sugeriu, num memorando em 1883, que o Ministério dos Negócios Estrangeiros Alemão procurasse, através da diplomacia, impedir a concretização das pretensões portuguesas sobre a foz do rio Congo (Guevara, 2006, p. 51).

2.2. A Baía dos Tigres e o Projeto de um Transafricano Alemão

Desde os anos oitenta do século XIX que a Baía dos Tigres, a maior ilha de Angola, era considerada como o ponto de partida para a construção de um Transafricano sob direção do *II Reich* que, passando pela *Deutsch-Südwestafrika*, prolongar-se-ia até ao Transvaal (dando assim apoio à República Sul-Africana ao proporcionar-lhe uma saída pelo Atlântico) e deste até Lourenço Marques (hoje Maputo) e ao Oceano Índico.

O objetivo deste seria estabelecer uma via de comunicação férrea que facilitasse o comércio alemão do Atlântico ao Índico, onde se teria acesso, por sua vez, aos portos marítimos. De facto, cedo a Alemanha compreendeu que para se tornar na “campeã mundial de exportações” (como se autointitula), teria de recorrer ao transporte marítimo, o que a torna economicamente competitiva visto os custos serem comparativamente menores ao utilizar o mar como via de comunicação preferencial. Daí a importância que a Alemanha confere

à criação de condições para o transporte de mercadorias e matérias-primas, através do desenvolvimento da indústria marítima e portuária (em coordenação com a rede ferroviária) (Fernandes, 2013b, p. 440).

Com efeito, isto é corroborado por Guevara (2006, p. 49) ao afirmar que os relatórios navais alemães de 1882 já refletiam o interesse alemão nos portos e nas baías das colônias portuguesas em África.

Neste contexto, surgiram até, inclusivamente, notícias na imprensa alemã dando conta que a colónia da *Deutsch-Südwestafrika* conseguiria reunir todo o território de Ovambo, que se encontrava dividido desde 1886, o que motivou o envio do navio português “Dom Luís” para esta baía (Guevara, 2006, p. 273).

Em 1896, três exploradores alemães Esser, Hoesch e Zintgraff realizaram uma expedição à Baía dos Tigres, tendo solicitado no seu regresso uma concessão de 700.000 hectares, à Companhia de Mossamedes, nas margens do rio Cunene que possibilitasse ao *II Reich* estabelecer um porto e um caminho-de-ferro a partir da Baía dos Tigres (Guevara, 2006, p. 274).

Wilhelm II apoiava estas atividades e em Berlim havia mesmo quem defendessem que a baía devia ser ocupada por forças militares alemãs que apoiassem o avanço para Norte da fronteira Sul de Angola, beneficiando a *Deutsch-Südwestafrika*.

Georg Hartmann, engenheiro alemão especialista na exploração de minas que entrou para o Ministério dos Negócios Estrangeiros Alemão em 1900, propôs o estabelecimento de uma coligação de interesses entre alemães, portugueses e belgas contra ingleses, de forma a conseguir concretizar o projeto do Transafricano antes que Cecil Rhodes pudesse colocar em prática o projeto de ligação do Cabo ao Cairo (Guevara, 2006, pp. 284-285).

No entanto, em fevereiro de 1899, um representante do governo da África do Sul veio a Lisboa solicitar uma concessão de direitos para a construção de um porto e caminho-de-ferro na Baía dos Tigres e para a exploração de minério (cobre), tendo igualmente a pretensão de ir a Berlim negociar este projeto.

Por sua vez, Wilhelm II acreditava que se devia anexar a Baía dos Tigres e, por isso mesmo, preparava-se em cooperação com a Marinha alemã uma ocupação militar desta mediante o envio de mais navios. Havia igualmente uma discussão entre a Secção Colonial e os financeiros Bleichröder e Warschauer acerca da rentabilidade do caminho-de-ferro da Baía dos Tigres. Para além das firmas *R. Warschauer & Co* e *S. Bleichröder*, o *Deutsche Bank* e a *Discontogesellschaft* também eram partes interessadas. Esta última, por exemplo, enviou um requerimento ao governo português pedindo a concessão da construção do caminho-de-ferro da Baía dos Tigres ao Cunene, a 11 de setembro de 1899 (Guevara, 2006, pp. 292-293).

Com o apoio dos financeiros Bleichröder e Warschauer, criou-se uma nova companhia denominada de *Otavi Minen-und Eisenbahn Gesellschaft*, cujo objetivo assentava na construção do referido caminho-de-ferro Transafricano. Neste sentido, seria enviada ao Sul de Angola uma expedição alemã para estudar qual o melhor trajeto para a efetivação deste projeto. Em finais de 1899, a *R. Warschauer & Co* e *S. Bleichröder*, o *Deutsche Bank* e

a *Discontogesellschaft* já tinham colocado à disposição desta expedição um montante para pagamento das despesas (Guevara, 2006, pp. 293-294).

Porém, a 16 de outubro de 1899, foi cancelado o plano de ocupação militar alemã da Baía dos Tigres, perante o afastamento da possibilidade de ocupação britânica da Baía de Lourenço Marques, verificando-se a retirada dos navios alemães para a colônia dos *Kamerun*. A posse do Sul de Angola pelo *II Reich* permitir-lhe-ia ter o controlo de importantes portos que serviriam de bases de apoio à Marinha alemã, permitindo-lhe contrabalançar o poder da Grã-Bretanha como rainha dos mares, ao mesmo tempo que responderia aos princípios da *Weltpolitik*.

Ainda assim, chegou a Mossamedes um navio a vapor alemão com um grupo de representantes da *Discontogesellschaft* destinado a realizar estudos sobre o projeto do caminho-de-ferro Transafricano que seguiu, posteriormente, para a Baía dos Tigres e para o Cunene. Também na segunda metade do mês de outubro, um oficial alemão apresentou-se no forte do Humbe (Cunene) na companhia de uma força militar, referindo que estava ali para proceder ao reconhecimento de terreno com vista à construção de um caminho-de-ferro desde as minas de Otavi ao Cunene (Guevara, 2006, p. 301).

2.3. A Pressão Diplomática Alemã (e Inglesa) sobre o Espaço Colonial Português

2.3.1. Os Acordos Secretos Anglo-Alemães de 1898

Em 1898 foram estabelecidos os primeiros acordos secretos¹¹, compostos por duas convenções, entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, relacionados com o destino das colônias portuguesas (em particular Angola e Moçambique) e o problema da dívida externa portuguesa, sem tentar conhecer quais eram os interesses portugueses. Como objetivos, a Grã-Bretanha tentou assegurar a neutralidade alemã, a retirada do apoio alemão à República dos Boers na África do Sul, e a redução do programa de rearmamento da Marinha alemã.

Contudo, Portugal recusaria a ajuda financeira anglo-alemã e, como consequência, estes acordos tornaram-se inaplicáveis. A Grã-Bretanha não estava interessada na implementação destes acordos, porque estes favoreciam a Alemanha, já que com estes acordos a Alemanha teria mais territórios em África. Se Portugal aceitasse a ajuda financeira alemã, a Alemanha receberia como garantia o produto das alfândegas do Norte de Moçambique para o Chire, e do Sul de Angola para Benguela, e Timor. Na perspectiva da Alemanha, estes acordos deveriam permanecer secretos de forma a evitar uma contraproposta francesa a Portugal, que tornaria inviável a aplicação dos acordos anglo-alemães.

Ao mesmo tempo, a 14 de outubro de 1899, foi assinada uma declaração secreta entre a Grã-Bretanha e Portugal, reafirmando a validade dos tratados da aliança luso-britânica

¹¹ A primeira convenção estabeleceu que a ajuda financeira a Portugal seria resultado de um acordo comum entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, tendo como garantia os territórios já mencionados. A segunda estabeleceu que se Portugal não pagasse os encargos com a sua dívida, perderia Angola, Moçambique e Timor que, por sua vez, passariam a ser parte do império colonial britânico e do império colonial alemão (Lara, 2000, p. 50).

de 1642 e de 1661. Em caso de conflito entre a Grã-Bretanha e a República dos Boers, Portugal não seria neutral e ajudaria a Grã-Bretanha que, por sua vez, também ajudaria Portugal. Nenhuma das partes poderia participar numa Guerra ou num tratado destinado a prejudicar a outra parte. Finalmente, a Grã-Bretanha iria ter a obrigação de defender e proteger todas as colónias portuguesas de conquistas presentes ou futuros inimigos, o que significava a anulação dos acordos anglo-alemães acerca do espaço colonial português (Magalhães 2000, p. 207).

2.3.2. A tentativa Anglo-Alemã de revisão dos Acordos Secretos em 1913

Depois do 5 de outubro de 1910, que resultaria no estabelecimento da República Portuguesa, e na aprovação da Constituição de 1911, “começou” oficialmente a primeira República em Portugal. Na Europa, Portugal tornar-se-ia uma República quando a maioria dos países europeus eram ainda Monarquias¹². Esta foi igualmente uma das razões porque Portugal começou a ficar crescentemente isolado da Europa. Mas a maior preponderância de Espanha no que respeitava ao contexto Ibérico, defendida por Churchill, foi outra razão para a desvalorização estratégica do papel de Portugal (Santos, 2011, pp. 65-66), o que acabou por ter consequências para a aliança luso-britânica.

Deste modo, em 1911, começou uma segunda ronda de encontros entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, relativamente às colónias portuguesas. A assinatura dos acordos anglo-alemães de 1898 demonstrou o potencial de aproximação entre os dois países, especialmente quando o assunto era a possibilidade de divisão das colónias portuguesas.

Em 1913, a Grã-Bretanha e a Alemanha deveriam rever os acordos de 1898. Moçambique seria para a Grã-Bretanha, com exceção do Niassa, e para a Alemanha seria Angola (com Cabinda), Niassa em Moçambique e São Tomé e Príncipe. O que a Alemanha pretendia inicialmente era obter o apoio inglês para a penetração económica¹³ alemã, sobretudo em Angola, mas também em São Tomé e Príncipe e Moçambique. No entanto, a Grã-Bretanha pretendia informar a França acerca da inclusão de São Tomé no texto inglês, o que desagradou a Alemanha que não queria publicar previamente estes acordos.

Com interesse em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Cabinda, a França apenas conheceu este acordo anglo-alemão depois da sua conclusão e, tentou, a 14 de fevereiro de 1914 oferecer a Portugal uma ajuda financeira alternativa para o desenvolvimento das colónias portuguesas. Em contraste, a França pediu 50% de todos os lucros com as colónias portuguesas.

Simultaneamente, continuavam a ocorrer iniciativas privadas alemãs no interior do espaço colonial português, sempre com o apoio do governo imperial alemão. A 28 de maio de 1914 uma instituição financeira alemã adquiriu a maioria das ações da Companhia

¹² A relação entre o rei D. Carlos I de Portugal e o seu primo (em segundo grau) Edward VII (tio de Wilhelm II) teve um importante papel a evitar a aplicação dos acordos anglo-alemães para Portugal. Assim, a declaração secreta de 1899 foi resultado de uma manifestação da lealdade e da solidariedade dinástica entre os dois reis (Santos, 2011, p. 73).

¹³ Ao criar uma companhia com diferentes interesses económicos entre si, na qual a maioria dos capitais eram alemães (Santos, 2011, p. 67).

do Niassa. Dois meses depois, a Alemanha preparou uma ajuda financeira para propor a Portugal, pretendendo como garantia receber os rendimentos das alfândegas angolanas.

Só em 1914, em julho, depois de sucessivas alterações ao texto e repetidos adiamentos da publicação (pela Alemanha), é que Wilhelm II deu permissão para assiná-los, mas era demasiado tarde... A 28 de julho começou a Primeira Guerra Mundial.

3. A Primeira Guerra Mundial: Da Deutsch-Südwestafrika a Angola

3.1. O Espaço Geopolítico de Angola

A fronteira entre Angola e a *Deutsch-Südwestafrika* é definida de Oeste para Leste pelo rio Cunene até às quedas do Ruacaná e a partir daí pelo rio Cubango até ao Libebe. Os alemães, porém, permaneciam insatisfeitos, desejando obter o Sul de Angola e em particular o espaço da margem esquerda do rio Cubango que, “rica de pessoal e culturas”, contrastava com o espaço sob posse alemã caracterizado por ser árido e deserto. Neste sentido, chegou mesmo a ser criada a *Angola Bund* [Liga de Angola] destinada a preparar e a estimular a anexação de Angola (e em particular do seu Sudoeste) à *Deutsch-Südwestafrika*, como afirmou o Dr. Ziegler aquando da sua inauguração em 1912 (Casimiro, 1922, pp. 53, 60-61).

Comparativamente a Angola, a *Deutsch-Südwestafrika* apresenta um extenso espaço de escasso uso agrícola (sobretudo a Oeste, a Sul e a Leste), mas dispõe de importantes regiões pesqueiras praticamente ao longo de todo o seu litoral, algo que o litoral Sul de Angola também possui. O Nordeste da *Deutsch-Südwestafrika*, assim como o interior, caracterizava-se pela existência de pastos com pequenas áreas de cultivo. De uma maneira geral, as amplitudes térmicas são maiores na *Deutsch-Südwestafrika* (dada a presença dos desertos) do que em Angola e nesta última a pluviosidade atinge níveis mais elevados do que na primeira. O clima da *Deutsch-Südwestafrika* é árido, ao passo que o de Angola oscila entre o tropical e o temperado.

No que diz respeito ao relevo, Angola apresenta uma maior variedade: junto à costa encontra-se uma estreita planície litoral, sendo que no interior, se encontra um vasto e elevado planalto. A Norte a vegetação é caracterizada pela floresta, no centro pela savana e a Sul pela estepe desértica. O ponto mais alto situa-se no Morro Moco, Huambo, com 2.610m de altitude. Do ponto de vista hidrográfico, os seus rios pertencem a três bacias: os do Norte desaguam no rio Congo (Bacia do Congo), os do Oeste no Oceano Atlântico (Bacia do Atlântico), e os do Leste no rio Zambeze (Bacia do Zambeze) (Lopes, 2005, p. 72). Daí que Correia (2010, p. 345) considere que Angola é muito beneficiada, encontrando-se num dos espaços mais ricos do continente, dispondo de um clima favorável à prática agropecuária, e de uma costa marítima de 1.650 km, rica em recursos pesqueiros (Veríssimo, 2013, p. XXVI). O Nordeste Angolano é rico em diamantes e o Noroeste em madeiras exóticas, sendo Angola um importante produtor de petróleo (hoje em dia). Angola dispõe ainda de importantes reservas de gás natural e de outros minerais como o ferro.

Já a *Deutsch-Südwestafrika* tem uma grande parte do seu espaço composta por desertos, apenas separados pela existência de um extenso planalto, o Monte Brandberg

com 2.606m de altitude. Em termos hidrográficos, é banhada a Norte pelos rios Cunene e Okavango, a Sul pelo rio Orange e a Leste pelos rios Cuando e Zambeze (Lopes, 2005, p. 98). A sua costa ocidental é rica em cobre, diamantes, metais não ferrosos, e ainda urânio localizado perto do porto de Walvis Bay (Correia, 2010, p. 376).

Assim se compreende que, dada a riqueza do espaço geopolítico de Angola, a Alemanha pretendesse anexá-la à sua colónia da *Deutsch-Südwestafrika*, igualmente necessária à concretização do seu projeto de *Mittelafrika*. Ainda hoje, a Alemanha continua interessada no estabelecimento de relações económicas e culturais com Angola. Dado o potencial desta, em comparação com a *ex-Deutsch-Südwestafrika* verifica-se que em 2012 as exportações alemãs com destino a Angola (391 milhões de Euros) tiveram um valor superior àquelas que se destinaram à Namíbia (133, 56 milhões de Euros); o mesmo se passou com as importações de Angola para a Alemanha (294 milhões de Euros) em contraste com as importações da Namíbia para a Alemanha (102,13 milhões de Euros), segundo dados disponibilizados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros Alemão (2014)¹⁴.

Angola poderá oferecer à Alemanha um mercado populoso (capaz de absorver os produtos e serviços alemães, o que interessa à Alemanha que se encontra focada nas exportações), riqueza em recursos naturais e a maior rede hidrográfica da região; em troca, a Alemanha poderá apoiar Angola com técnicas e tecnologia - em transportes e telecomunicações -, na saúde e na agricultura, e na energia, um sector vital (Fernandes, 2013a). Um exemplo, envolvendo a Alemanha, Angola e a Namíbia (e ainda o Botswana) relaciona-se com um projeto alemão “The Future Okavango”, iniciado em 2010, destinado a proteger a rica biodiversidade do rio Cubango das mudanças climáticas e da pressão demográfica, mediante uma utilização sustentável (Deutsche Welle, 2013¹⁵).

Culturalmente, a Alemanha mantém relações mais próximas com a Namíbia do que Angola, porventura como resultado da sua condição de ex-colónia alemã. No entanto, a abertura de um Goethe-Institut em Luanda em 2009 permitirá uma maior aproximação entre os dois países, mediante uma melhor compreensão da língua e cultura alemãs que, conseqüentemente, acabará por melhorar as relações económicas germano-angolanas (Fernandes, 2013a).

¹⁴ Auswärtiges Amt, 2014. Beziehung zu Deutschland: Angola. [Em Linha] Berlin: AA. Disponível: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Angola/Bilateral_node.html, [Consult. 13 fev. 2014];

Auswärtiges Amt, 2014. Beziehung zu Deutschland: Namibia. [Em Linha] Berlin: AA. Disponível: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Namibia/Bilateral_node.html, [Consult. 13 fev. 2014].

¹⁵ DeutscheWelle, 2012. Projecto alemão quer proteger das mudanças climáticas o rio Cubango. [Em Linha] Lisboa: DD. Disponível em: <http://www.dw.de/projeto-alem%C3%A3o-quer-protoger-das-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-o-rio-cubango/a-16336902>, [Consult. 17 fev. 2014].

3.2. A Batalha de Naulila¹⁶: O Acontecimento Culminante da Geopolítica da Alemanha no Sudoeste Africano

Segundo Arrifes (2004, p. 159) a Batalha de Naulila tornou-se, à semelhança da Batalha de La Lys, num dos símbolos da participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial. Para a Alemanha, como veremos seguidamente, Naulila tornou-se no acontecimento culminante da Geopolítica da Alemanha no Sudoeste Africano, sobretudo no que diz respeito à relação da Geopolítica da Alemanha com o Espaço Geopolítico de Angola, no qual estava (e continua) interessada.

Em 1914, o Sul de Angola era uma zona de ocupação dispersa (e portanto carente de ocupação efetiva) e com fraca implantação militar. A expansão portuguesa para o Sul apenas se iniciou no século XVII, sendo que, só a partir de 1785, é que já fundadas Quilengues e Caconda, se verificou a penetração para o interior, realizada maioritariamente por comerciantes e aventureiros (raras eram as vezes que essa ocupação em direção ao interior partia de uma iniciativa do poder político) (Arrifes, 2004, pp. 110-111). A ocupação portuguesa concentrava-se sobretudo no litoral, procurando controlar os portos aí existentes e as rotas comerciais que por aí passavam e os utilizavam.

No século XIX, graças a Sá da Bandeira procurou-se iniciar uma política de maior fixação de colonos que se começaram a estabelecer, de modo regular, em Mossamedes e na Huíla. Simultaneamente, também surgiram os primeiros colonos alemães no Sul de Angola (por volta de 1857). Porém, em 1914, o domínio português no Sul de Angola parecia quase platónico; a fraca ocupação militar era sinónimo de insegurança para a população portuguesa aí existente. Sentia-se insegurança em relação aos indígenas, mas também em relação aos alemães da *Deutsch-Südwestafrika*.

Quando a Primeira Guerra começou em agosto de 1914, a posição portuguesa não estava clara, como referido por Weber (2005, p. 213). Embora em setembro desse mesmo ano já se tivesse verificado a partida de uma expedição militar, comandada pelo Tenente-coronel Alves Roçadas, com destino a Angola, e tivessem ocorrido vários incidentes na fronteira entre alemães e portugueses entre outubro e dezembro de 1915, só em 1916, a 9 de março, depois da Batalha de Naulila, é que a Alemanha declarou guerra a Portugal na sequência da detenção portuguesa de cerca de setenta navios mercantes alemães que tentaram refugiar-se no rio Tejo, para escapar da frota britânica.

Com efeito, desde o início de 1914 que vinham a ser encontrados vários alemães originários da Damaralândia (situada a Norte da *Deutsch-Südwestafrika*, e estando delimitada a Norte pela Ovambolândia, a Oeste pelo Deserto do Namibe, a Este pelo Deserto do Kalahari e a Sul por Windhoek, capital da colónia alemã e onde se encontrava

¹⁶ Tratando-se este de um artigo relativo à Geopolítica Alemã no Sudoeste Africano, importa referir que a referência à Batalha de Naulila não pretende ser exaustiva, também por considerarmos que já existem estudos neste sentido, como sejam os casos (só para dar alguns exemplos): de Casimiro (1922), de Teixeira (1935) e de Roçadas (1919) sob a perspetiva portuguesa; e de Africanus (2012) e Weber (2005) sob a perspetiva alemã. Por outro lado, a referência a Naulila resulta do facto desta ter sido uma das batalhas mais relevantes da participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial, ocorrida para defender a sua posse do Espaço Geopolítico de Angola em relação aos interesses da Geopolítica Alemã no Sudoeste Africano.

uma importante estação transmissora alemã) em território português, dando como justificação, sempre que intercetados pelas autoridades portuguesas, o facto de irem à caça, irem ao comércio com os indígenas, ou até desconhecerem que se encontravam em território português (Arrifes, 2004, p. 112).

Muitos tiravam mesmo fotografias destinadas a uma maior consciencialização do espaço geopolítico angolano¹⁷. Aliás, as investidas alemãs faziam-se sentir através da realização de missões científicas (para a realização de estudos topográficos) e, sobretudo, do comércio. E também mediante a entrada de “escoltas alemãs armadas” no Sul de Angola, como recorda Casimiro (1922, p. 60).

Adicionalmente, o *II Reich* estabeleceu inclusivamente, neste período, carreiras de navegação para os portos de Angola (em que tinha particular interesse) e chegou mesmo a nomear um Cônsul geral para Luanda (Casimiro, 1922, p. 62).

Arrifes (2004, p. 112) refere que o Vice-cônsul alemão de Huíla era conhecido como líder de uma vasta rede de espionagem e de um conjunto de atividades variadas e dispersas realizadas com o objetivo de proceder ao reconhecimento da zona fronteiriça, e sua consequente invasão.

O primeiro confronto militar entre tropas militares alemães e portuguesas ocorreu em outubro de 1914, como consequência do clima de tensão vivido na fronteira de Angola com a *Deutsch-Südwestafrika*. A 19 de outubro, uma missão alemã foi detida, no Sul de Angola, na margem esquerda do rio Cunene. Era uma “missão” armada, a que o Alferes Sereno, depois de perguntar quem a comandava, questionou o motivo da sua presença em território português (Casimiro, 1922, p. 72).

De acordo com a versão alemã de Weber (2005, p. 213) o Dr. Schultze-Jena e seus acompanhantes (entre os quais se contavam indígenas) - que faziam parte desta missão - dirigiram-se para a fronteira portuguesa perto de Naulila, tendo sido convidados pelos comandantes do forte aí existente a realizar uma visita ao mesmo.

Todavia, o grupo acabou por ser assaltado e assassinado pelos portugueses. A notícia do sucedido chegou apenas a 23 de outubro a Von Heydebreck que decidiu vingar este episódio, mediante o envio do regimento do Major Franke para o Norte da *Deutsch-Südwestafrika*.

Africanus (2012, pp. 31-154) apresenta em detalhe os preparativos efetuados e a caracteriza o modo como a Batalha de Naulila foi conduzida e se verificou, segundo a visão alemã. Neste sentido, é mencionado que este regimento sentiu por diversas vezes a falta de água devido às características da colónia alemã (áridas e inóspitas), durante o caminho, em direção ao Sul de Angola (Africanus, 2012, pp. 54-55).

A 29 de novembro¹⁸, o regimento alcançou o Cunene em Naulila, sendo que o forte acabou por ser atacado a 18 de dezembro, às 8h15 da manhã, pela sexta companhia dirigida

¹⁷ A consciência espacial, distinguindo-se do conceito de Raumsinn [sentido de espaço] de Friedrich Ratzel (1844-1904), trata-se do conhecimento ou noção que se tem em relação ao espaço e às suas características e, para a qual em muito contribuem a realização de viagens e as representações cartográficas.

¹⁸ Mas antes disso, já se tinha verificado um incidente entre alemães e portugueses (conhecido como massacre de Cuangar) em Cuangar, um importante posto fronteiriço entre as duas colónias, na madrugada de 31 de outubro, situado na margem esquerda do rio Cubango, no Sul de Angola (Strachan, 2004, p. 79).

pelo capitão Weiss. Os portugueses fugiram deixando para trás 150 mortos e aturdidos. Weber (2005, p. 214) refere que, com isto, as tropas alemãs não consideraram necessário levar a cabo outra ação contra Portugal. Assim, após Naulila não ocorreram mais combates a Norte.

Casimiro (1922, pp. 199-201) fala em deficiências materiais, mas sobretudo na irresolução do comando, do seguinte modo: “a vitória seria nossa, se quiséssemos, se pudéssemos ter querido vencer. Os chefes responsáveis não quiseram. Hesitaram. Deixaram passar o momento magnífico. Os alemães sorriram, em território nosso, da nossa inexplicável inércia.” E sorriam na véspera da Batalha, à noite e de lanterna, enquanto colocavam calmamente tudo a postos, como demonstrado por Africanus (2012, pp. 98-99). Mais adiante, Casimiro (1922, p. 204) afirma que “Em Naulila, durante o combate, não há direção, não há comando, embora a grande maioria das forças empenhadas se batam, durante quatro horas, com energia, tenacidade e valor. Há comandos vários, esforços dispersos, que nunca chegam a termo, a desordenada ação que não compensa, improvisando, a indecisão passada, a inércia dos primeiros dias”.

Deste modo, tendo vencido os portugueses em Naulila e feita vingança ao incidente de outubro, o regimento do Major Franke regressou, pois, à *Deutsch-Südwestafrika*, mas não o fez em direção ao Sul da colônia, ficando-se pelo centro da mesma, já que o Sul e em particular Swakopmund (situada no litoral, a Oeste de Windhoek) havia sido, entretanto, ocupada pelas tropas sul-africanas (Weber, 2005, p. 215).

Conclusão

A Geopolítica da Alemanha na Primeira Guerra Mundial é uma consequência da viragem da Política Externa Alemã com a *Weltpolitik* desde 1890, que se traduziu na posse da segunda maior Marinha do mundo e na necessidade de possuir um império colonial em África (embora não só).

A Alemanha unificada, na sua posição de enclave, no espaço europeu, necessitava de mais *Lebensraum* e essa procura teve uma orientação marcadamente económica (para exportar os seus produtos e procurar matérias-primas) e cultural (para espalhar a língua e cultura alemãs no mundo) que, se mantém característica da Geopolítica da Alemanha atualmente, cerca de cem anos depois, sem que isso envolva a expansão territorial e a guerra como outrora. Hoje, esta Geopolítica com orientação económica e cultural reflete-se na atuação, por exemplo, do *Deutsche Bank* enquanto instituição financeira com posição global e no papel que tem vindo a ser desempenhado desde os anos cinquenta do século XX pelo *Goethe-Institut* no ensino da língua e cultura alemã a estrangeiros.

A ida para África resultou na ideia de construir a *Mittelafrika*, um projeto que colocaria sob domínio alemão a rica Bacia do Congo e do Zambeze, unindo todas as colônias alemãs do Atlântico ao Índico, o que implicaria igualmente a inclusão de Angola, situada numa posição privilegiada de confluência de várias bacias hidrográficas sobre o seu espaço, como verificámos.

Por outro lado, a crise de superprodução da Alemanha no século XIX e a necessidade de exportar os seus produtos, levou a tomar “*Die See als Straße des Welthandels*” [O Mar como Estrada do Comércio Mundial] (Fernandes, 2013b) praticamente desde a sua existência como Estado unificado e a procurar, neste período, obter o controlo de importantes portos (e rotas comerciais) como aqueles a que Angola e Moçambique tinham acesso.

No entanto, e apesar desta Geopolítica da Alemanha ter uma orientação essencialmente económica e cultural, tal não a impedia de utilizar as suas forças militares aquando da sua tentativa de penetrar no espaço geopolítico de Angola e tal verificou-se, sobretudo, como resultado do facto da Alemanha desta época ser um país militarista, em que os militares se encontravam presentes na esfera dos negócios, desempenhando cargos como diretores de empresas ou bancos (Ferro, 2008, p. 30).

Daí Naulila. Primeiro o incidente e depois a Batalha, como vingança alemã pelo incidente. Mas esse incidente começou pelo interesse alemão no Sul de Angola e, sobretudo, pela presença militar (mas também científica e comercial) alemã sem o consentimento português nesse mesmo espaço.

Em síntese, volvido um centenário, a Alemanha continua a manifestar interesse no estabelecimento de relações económicas e culturais com Angola, e Angola está também interessada nestas relações, já que as duas economias são complementares (Fernandes, 2013a).

Referências Bibliográficas

- Arrifes, M., 2004. *A Primeira Grande Guerra na África Portuguesa. Angola e Moçambique (1914-1918)*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.
- Africanus, H., 2012. *Der 1. Weltkrieg in Deutsch-Südwestafrika 1914/1915. Eine Chronik der Ereignisse seit dem 30. Juni 1914 „Naulila“*. Windhoek: Glanz & Gloria Verlag.
- Auswärtiges Amt, 2014. *Beziehung zu Deutschland: Angola*. [Em Linha] Berlim: AA. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Angola/Bilateral_node.html, [Consult. 13 fev. 2014].
- Auswärtiges Amt, 2014. *Beziehung zu Deutschland: Namibia*. [Em Linha] Berlim: AA. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Namibia/Bilateral_node.html, [Consult. 13 fev. 2014].
- Bundeszentrale für politische Bildung, 2005. *Chronologie zur deutschen Kolonialgeschichte*. [Em Linha]. Bonn: BB. Disponível em: <http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/58869/chronologie-deutscher-kolonien?p=all>, [Consult. 5 fev. 2014].
- Bogdan, H., 2003. *Histoire de l'Allemagne. De la Germanie à nos jours*. Paris: Editions Perrin.
- Blondel, G., 1915. *La Doctrine Pangermaniste*. Paris: Libraire Chapelot.
- Casimiro, A., 1922. *Naulila*. Lisboa: Seara Nova.
- Conrad, S., 2012. *German Colonialism: A Short History*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Correia, P., 2004. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume I. Conceitos, Teorias e Doutrinas*. Coimbra: Almedina.
- Correia, P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia – Volume II. Análise Geoestratégica do Mundo em Conflito*. Coimbra: Almedina.
- Defarges, P., 2003. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Deutsche Welle, 2012. *Projecto alemão quer proteger das mudanças climáticas o rio Cubango*. [Em Linha] Lisboa: DD. Disponível em: <http://www.dw.de/projeto-alem%C3%A3o-quer-protoger-das-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-o-rio-cubango/a-16336902>, [Consult. 17 fev. 2014].
- Deutsches Historisches Institut, 2014. *Friedrich Fabri, Bedarf Deutschland der Kolonien? (1879)*. [Em Linha] Washington DC: Deutsches Historisches Institut. Disponível em: http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1867&language=german, [Consult. 27 jul. 2013].
- Fernandes, M., 2011. O papel da Geopolítica na posição da Alemanha na I e nas II Guerras Mundiais. *Nação e Defesa*, 129, pp. 263-287.
- Fernandes, M., 2013a. Germany's Foreign Policy to the South Atlantic in the Current International Situation. In: 5th European Conference of African Studies, 2013. *African dynamics in a multipolar world*. ISCTE, 27, 28 e 29 de junho de 2013. Lisboa: 5ECAS.
- Fernandes, M., 2013b. Mahan, Corbett e o Poder Naval Alemão nos Desafios do Mar no Século XXI. *O Reencontro com o Mar no Século XXI*. Almada: Escola Naval, pp. 436-443.
- Ferro, M., 2008. *A Grande Guerra 1914-1918*. Lisboa: Edições 70.
- Gallois, P., 1990. *Géopolitique. Les Voies de la Puissance*. Paris: Plon.
- Gann, L. & Duignan, P., 1977. *The Rulers of German Africa 1884-1914*. California: Stanford University Press.
- Guevara, G., 2006. *As Relações entre Portugal e a Alemanha em torno da África. Finais do século XIX e Inícios do Século XX*. Lisboa: Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Korinman, M., 1990. *Quand l'Allemagne pensait le Monde*. Paris: Fayard.
- Lara, A., 2000. *Colonização Moderna e Descolonização*. Lisboa: ISCSP.
- Lopes, M., 2005. *Atlas Universal: África*. Barcelona: Editorial Sol 90.
- Lorot, P., 1995. *Histoire de la Géopolitique*. Paris: Economica.
- MacQueen, N., 2007. *Colonialism*. Harlow: Pearson.
- Magalhães, J., 2000. *Breve História Diplomática de Portugal*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Martelo, D., 2013. *Origens da Grande Guerra*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Milza, P., 1999. *As Relações Internacionais de 1871 a 1919*. Lisboa: Edições 70.
- Moreira, A., 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Poidevin, R., 1983. *L'Allemagne et le monde au XXe Siècle*. Paris: Masson.

- Olugosa, D. & Erichsen, C., 2010. *The Kaiser's Holocaust. Germany's forgotten genocide and the colonial roots of Nazism*. London: Faber and Faber.
- Santos, V., 2011. As Negociações Anglo-Alemãs sobre a Partilha das Colónias Portuguesas. *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1-12, pp. 58-75.
- Speitkamp, W., 2008. *Deutsche Kolonialgeschichte*. Stuttgart: Reclam.
- Smith, W., 1989. *The Ideological Origins of Nazi Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Strachan, H., 2004. *The First World War in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Stürmer, M., 2000. *O Império Alemão. História Breve*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Veríssimo, G., 2013. *Elementos de Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Ler Devagar.
- Usher, R., 1913. *Pan-Germanism*. Boston and New York: Houghton Muffin Company.
- Weber, O., 2005. *Geschichte des Schutzgebietes Deutsch-Südwest-Afrika*. Windhoek: Namibia Wissenschaftliche Gesellschaft.
- Zimmermann, E., 1918. *The German Empire of Central Africa*. New York: George H. Doran Company.

AS OPERAÇÕES DE AMPLO ESPETRO E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O INCREMENTO DAS AÇÕES DE COMBATE NA AMAZÓNIA BRASILEIRA, NO CONTEXTO DE UM CONFLITO ASSIMÉTRICO

*CONTRIBUTIONS FROM FULL SPECTRUM OPERATIONS TO
INCREASE COMBAT ACTION IN THE BRAZILIAN AMAZON, IN
THE CONTEXT OF AN ASYMMETRICAL CONFLICT*

Glauco Corbari Corrêa

Major de Infantaria (Brasil)

Discente do Curso de Estado-Maior Conjunto 2013/14

Investigador Associado do CISDI

Lisboa, Portugal

capcorbari@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar subsídios que indiquem contribuições das operações de amplo espectro para o incremento das ações de combate na Amazônia brasileira, no contexto de um conflito assimétrico. A relevância fica evidenciada ao constatar-se que o século XXI caminha para se tornar o século dos conflitos irregulares assimétricos. No Brasil, a região amazônica, em razão das suas idiossincrasias e da ausência ou ineficiência do Estado, apresenta-se como o cenário mais provável de desenvolvimento de um conflito dessa natureza. Este trabalho foca-se especificamente no emprego das tropas brasileiras como Força Convencional, constatando-se que o Exército Brasileiro possui preparação incipiente para tal situação. Por seu turno, os Estados Unidos da América, diante das novas ameaças, reviram e atualizaram a sua documentação doutrinária. Firmou-se no Exército norte-americano o conceito das operações de amplo espectro, ou seja, a combinação simultânea de operações ofensivas, defensivas, de estabilização/apoio à população, emergindo mais recentemente também o conceito de operações terrestres unificadas. O trabalho considera ainda a experiência brasileira no combate a grupos irregulares no passado, bem como o atual emprego da Força no Haiti e na pacificação de Comunidades, no Rio de Janeiro, procurando retirar os devidos ensinamentos e adaptações para o Teatro de Operações amazônico.

Palavras-chave: Defesa Nacional, Estudos da Paz e da Guerra, Operações de Amplo Espectro, Conflitos Assimétricos, Amazônia brasileira.

Como citar este artigo: Corrêa, G., 2014. As Operações de Amplo Espectro e a sua Contribuição para o Incremento das Ações de Combate na Amazônia Brasileira, no Contexto de um Conflito Assimétrico. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 87 - 116.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

The main objective of the present work is to seek subsidies that indicate possible contributions from a full spectrum of operations to increase combat action in the Brazilian Amazon, in the context of an asymmetrical conflict. This study is relevant, since the twenty-first century, marked by latent antagonism and uncertainties can become the century of irregular asymmetric conflict. In Brazil, this scenario fits specially in Amazon region, where there is a major probability of the development of a conflict of this nature, considering its idiosyncrasies, and absence and/or inefficiency of the State. The focus of this work is specifically in the use of troops like Conventional Force, noting that the Brazilian Army has incipient training to the situation presented. On the other hand, the United States of America, faced with these emergent threats have reviewed and updated their doctrine documents. The concept of full spectrum operations has established itself in the U.S. Army, namely the simultaneous combination of offensive operations, defensive operations, stability and support to the population, emerging more recently also the concept of unified land operations. This work considers as well the past Brazilian experience in fighting irregular groups and the current experience of the Army in Haiti, and in the pacification of slums, in Rio de Janeiro, collecting lessons and adaptations for the Amazon Theater of Operations.

Keywords: National Defence, Studies on Peace and War, Full Spectrum of Operations, Asymmetrical Conflict, Brazilian Amazon.

Glossário de Siglas

II GM	Segunda Guerra Mundial
4GW	Fourth Generation Warfare
ADP	Army Doctrinal Publication
C2	Comando e Controlo
C4G	Conflito de 4ª Geração
CMTC	Canadian Manoeuvre Training Centre
DSCA	Defense Support of Civil Authorities
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
F Ter	Força Terrestre
FA	Forças Armadas
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FM	Field Manual
G4G	Guerra de 4ª Geração

Glossário de Siglas

(Continuação)

LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
ONG	Organização Não-Governamental
Op	Operação
PND	Política Nacional de Defesa
PROFORÇA	Projeto de Força do Exército Brasileiro
R/1	Reserva Remunerada
Seg	Segurança
SIPLEX	Sistema de Planeamento Estratégico do Exército
TTP	Técnicas, Táticas e Procedimentos
VPR	Vanguarda Popular Revolucionária

Introdução

Ao longo da história das guerras da humanidade, o homem vem criando meios de vencê-las com maior rapidez e com menor número de baixas.

A afirmação acima apresentada tem íntima ligação com o novo cenário de guerra que se descortina com maior ímpeto no século XXI: os chamados conflitos assimétricos ou conflitos de 4ª geração (C4G), como defendido por alguns autores.

Mendes (2003, p. 46) assim define guerra assimétrica:

“(...) aquela que é empreendida no interior de um Estado, por Forças que se lhe opõem e que, sendo muito menores em efetivos e em meios militares, acabam normalmente por conseguir, a mais longo ou mais curto prazo, e por recurso a um conjunto de capacidades próprias – culturais e materiais, ou circunstanciais - obter a vitória”.

De forma análoga, o Ministério da Defesa (MD) brasileiro, por intermédio do Glossário das Forças Armadas (FA), Manual MD 35-G-01, define guerra assimétrica como:

“Conflito caracterizado pelo emprego de meios não convencionais contra o oponente, normalmente pela parte que se encontra muito inferiorizada em meios de combate. 2. Conflito armado que contrapõe dois poderes militares que guardam entre si marcantes diferenças de capacidades e possibilidades. Trata-se de enfrentamento entre um determinado partido e outro com esmagadora superioridade de poder militar sobre o primeiro. Neste caso, normalmente o partido mais fraco adota majoritariamente técnicas, táticas e procedimentos típicos da guerra irregular” (Brasil, 2007, p. 123).

Para muitos teóricos da guerra na atualidade, a evolução dos conflitos armados, a partir do século XVII, pode ser apresentada em quatro fases distintas: a “1ª geração”, a partir de 1648 com a “Paz de Vestefália”, é caracterizada pelo emprego preponderante

do princípio da massa; a “2ª geração” caracteriza-se pelo emprego intensivo do fogo, culminando com a Primeira Guerra Mundial; a “3ª geração” foi marcada pela manobra, largamente empregue pela blitzkrieg alemã durante a Segunda Guerra Mundial (II GM); e a “4ª geração” surge tirando vantagem de mudanças sociais, económicas e tecnológicas ocorridas desde a II GM.

Os principais atores dos cenários de “1ª, 2ª e 3ª gerações” eram, preponderantemente, estados nacionais. Por outro lado, nos C4G ou assimétricos aparecem novos atores junto aos estados nacionais, organizações não estatais armadas e forças irregulares com diferentes características: anarquistas, separatistas, extremistas étnicos, políticos e religiosos, crime organizado, entre outras.

Segundo Visacro (2009, pp. 2-3), desde o fim da II GM ocorreram mais de oitenta guerras de natureza assimétrica. Acrescenta, ainda, que, durante a década de 1990, noventa e seis por cento dos conflitos foram assimétricos. Outro dado importante levantado pelo autor é que, somente no biénio 1999-2000, foram catalogados aproximadamente cinquenta incidentes possíveis de serem classificados como “ações de guerra não convencional”, ou seja, assimétricas. Sugere-se assim, a constatação de que grupos insurgentes, organizações terroristas e fações armadas romperam o pretenso monopólio estatal sobre a guerra, protagonizando os principais conflitos da atualidade e adotando práticas qualificadas como “irregulares”.

No início do século XXI, diante dos reveses sofridos pelas tropas norte-americanas no Iraque frente a forças irregulares, que fazem uso de técnicas, táticas e procedimentos (TTP) não convencionais, o Exército dos Estados Unidos da América (EUA) decidiu adotar um tipo de operação (Op) para se contrapor às incertezas e especificidades das novas formas de combater do inimigo. Assim, foram concebidas as operações de amplo espectro ou operações integrais (full spectrum operations).

De acordo com o Manual de Campanha norte-americano Field Manual (FM) 7-0 (Manual de Campanha FM 7-0) (EUA, 2008), as operações de amplo espectro abarcam operações ofensivas, defensivas, de estabilização (fora do país) e de apoio à população (dentro dos EUA).

No caso do Brasil – devido à crescente propagação de problemas ligados a invasões de terras, garimpo¹ ilegal, tráfico de drogas, bem como às questões relacionadas com a demarcação de terras indígenas e com a concessão de terras a quilombolas², entre outras – o território amazónico tem-se caracterizado por uma das áreas mais propícias para o desenvolvimento de conflitos assimétricos. Nessa região, os grandes vazios demográficos e a ausência ou ineficiência do Estado contribuem para que ela se torne um celeiro de conflitos internos. Uma das diretrizes presentes na Estratégia Nacional de Defesa (END) diz respeito à priorização dessa região do território nacional. Segundo a END (Brasil,

¹ Terreno onde se exploram metais preciosos, principalmente o ouro.

² As comunidades quilombolas são grupos étnicos predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que em todo o Brasil existam mais de três mil comunidades quilombolas (INCRA, 2012).

2012a, p. 5), a Amazônia constitui-se num dos principais focos de defesa, exigindo o avanço de um projeto de desenvolvimento sustentável, que terá obrigatoriamente que passar pelo trinômio monitoramento/controlo, mobilidade e presença.

No caso do Exército Brasileiro (EB), o emprego de forças militares numa Guerra de 4ª Geração (G4G) pode apresentar-se em duas vertentes: como Força de Resistência (mais fraco) ou como Força Convencional (mais forte), combatendo Forças que empreguem este tipo de ação. Limitando-se especificamente ao segundo caso, pode-se constatar, de imediato, que o EB possui doutrina e preparação ainda incipientes para a situação apresentada, devendo, portanto, desenvolver novas potencialidades ou tentar aperfeiçoar/adaptar as capacidades já existentes.

O presente trabalho não se foca no Combate de Resistência, mas sim nos conflitos assimétricos onde o EB será a Força com maior poder de combate. Em relação ao ambiente operacional, verifica-se que a região amazônica, devido às suas características, vulnerabilidades e ausência e/ou ineficiência do Estado, apresenta-se como o cenário mais provável de desenvolvimento de um conflito dessa natureza, apresentando um campo de batalha preponderantemente não linear.

Em função dessas circunstâncias, chega-se ao seguinte problema: em que medida a aplicação do conceito de operações de amplo espectro contribuiria para o incremento das ações de combate na Amazônia brasileira, no contexto de um conflito assimétrico?

A possível adoção pelo EB do conceito de operações de espectro agregaria um importante aperfeiçoamento das formas de emprego da Força Terrestre (F Ter), modernizando a sua doutrina e acompanhando essa tendência mundial.

Cabe ressaltar que, em virtude da abrangência das operações integrais, elas dependem de decisões ao nível estratégico ou até mesmo político, uma vez que se estruturam em redes de apoio econômico e de mudança do cenário de determinada localidade, por exemplo, influenciando diretamente o dia-a-dia da população.

Tais contributos serão materializados no momento das confirmações ou das propostas de possíveis ações em execução ou a serem executadas pelo EB, no sentido de mostrar à sociedade e aos políticos a importância do esforço de financiar e incentivar o Brasil a posicionar-se diante de uma guerra assimétrica, contra um oponente que venha a ameaçar a integridade e a estabilidade da Amazônia brasileira.

1. Fundamentação teórica

a. Amazônia brasileira

Durante muito tempo especulou-se sobre o valor da Amazônia para o futuro do Brasil, assim como do reconhecimento da importância dessa região para a nação. Com o passar dos anos, houve tanto o receio de uma conquista demográfica pelos vizinhos, quanto de um ato de força por parte das potências do hemisfério norte que pudessem produzir um fato consumado. Essa questão, atualmente, expressa-se pelo risco de uma perda de controle concreta do território para atores sem identidade de Estado (a guerrilha, o

narcotráfico, organizações não-governamentais (ONG) etc.), ou pela perspectiva difusa de uma “internacionalização da Amazônia”, a partir de uma má ou insuficiente gestão brasileira da região (Vizentini, 2005).

As ameaças são inúmeras, mas focando-se ao contexto da agenda ambiental e de proteção às minorias indígenas (em relação à questão de demarcação de reservas), o que está em jogo é a atuação de algumas ONG, que as autoridades do Estado (particularmente os militares) encaram como ameaça à soberania nacional. De forma paralela, mas não menos preocupante, configura-se o desafio dos garimpos e a sua exploração irregular, gerando contrabando de riquezas naturais florestais, minerais e destruição ambiental, cultivo e tráfico de drogas (narcotráfico), estabelecimento de forças militares de fora da região frente às fronteiras brasileiras e a possível infiltração de forças guerrilheiras e ainda a forte possibilidade de ocorrerem vagas de refugiados, como consequência da militarização de conflitos em países vizinhos (Rosas, 2006).

De forma a caracterizar o cenário amazônico atual, Paiva (2006, p. 58) afirma que a região amazônica brasileira é um espaço inserido nas fronteiras do país, mas que ainda não foi efetivamente ocupado e integrado à Nação. O autor continua a sua reflexão colocando em destaque a ideia de que a vulnerabilidade na região é consequência do vazio do poder, da ausência do Estado e do baixo grau de integração.

Para Pinheiro (1995), o ambiente de selva, a extensão territorial, a imensa faixa de fronteira, a rarefação demográfica, a deficiência de transportes e a precariedade das comunicações são fatores característicos daquela que é ainda hoje, a área estratégica de maior prioridade no território brasileiro.

Nesse sentido, importa referir que a Amazônia já foi palco de confronto do EB contra forças irregulares. As ações combinadas do EB e do Exército Colombiano contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no ano de 1991, denominadas de “Operação Traíra” e “Operação Perro Loco”, que se materializaram nas reações ao ataque desses guerrilheiros a um destacamento do EB (Destacamento Traíra) na fronteira com a Colômbia, demonstraram a necessidade de estar preparado para se contrapor a situações dessa natureza. Para Pinheiro (1995), trata-se de um conflito de baixa intensidade³, onde o inimigo, genericamente designado de “Forças Adversas”, pode apresentar-se sob várias matizes – narcotraficantes, garimpeiros⁴ clandestinos, indígenas apátridas, guerrilheiros com ou sem motivações ideológicas, aventureiros internacionais, agentes infiltrados de potências fora do subcontinente sul-americano, ou mesmo uma combinação desses elementos – pondo em risco a segurança (Seg) nacional, nas regiões fronteiriças amazônicas.

Assis (2005) infere que a Amazônia é inegavelmente uma área de grande importância geopolítica. Apresenta problemática intrínseca, resultante de uma série de realidades que se

³ Segundo o Glossário das FA (MD 35-G-01), o conflito de baixa intensidade refere-se a um confronto limitado e violento, no qual, pelo menos um dos lados não utiliza a sua capacidade total. É caracterizado por ações assimétricas, onde um dos lados adota medidas de terror e guerrilha na área de conflito (normalmente, urbana), procurando desta forma atingir seus objetivos políticos (Brasil, 2007, p. 64).

⁴ Garimpeiros são pessoas que realizam a extração de pedras preciosas - ou de ouro - nos terrenos de aluvião ou quebrando cascalhos para a busca de metais preciosos.

chocam entre si, das quais podem ser destacadas: a imensa extensão territorial; a longa linha de fronteira; as imensuráveis riquezas naturais; a rarefação demográfica e a deficiência de transportes, bem como a precariedade de comunicações que materializam o seu isolamento.

A tudo isto, somam-se fatores socioeconômicos envolvendo particularmente vários problemas que afetam a sua segurança e o seu desenvolvimento, tais como: o garimpo desordenado e sem qualquer tipo de controle; a problemática dos índios; a questão ecológica, cujas imensas áreas de preservação ambiental restringem a implantação de atividades produtivas, dificultando o desenvolvimento econômico; o narcotráfico, que é o principal agente estimulador dos atos criminosos que afetam bastante a segurança nacional, atuando pelo efeito da violência e muitas vezes, comungando com movimentos guerrilheiros (narcoguerrilha⁵); as questões pela posse de terras, que ocasionam uma acirrada disputa entre latifundiários, fazendeiros, grileiros⁶, posseiros⁷ e indígenas. Por último, muitas das ONG aproveitam do isolamento em que vivem as comunidades do interior e da fronteira – normalmente dirigidas e financiadas por organismos internacionais – e acirrando as disputas pela posse de terras, incutem falsas ideologias, aplicando a biopirataria e acobertando a sua missão principal na obtenção e no fornecimento de dados técnicos e científicos, que são repassados para fontes externas, inibindo a atuação e o controle dos órgãos competentes (Assis, 2005).

Além dos fatores atrás mencionados, existe a ameaça do “inimigo internacional”, que pode intervir na Amazônia sem fazer uso de meios militares clássicos, mas sim de operações psicológicas para reivindicar perante a comunidade internacional a retirada da soberania brasileira sobre a área. Para isso, deverá criar motivos, ou seja, uma “bandeira” para ampliar sua liberdade de ação junto aos Organismos Internacionais. Estabelecer uma força adversa que emprega TTP de guerrilha com “objetivos nobres” – preservação ambiental ou preservação dos indígenas e suas terras, por exemplo – potencializaria o objetivo estratégico de retirar a soberania sobre os recursos da Amazônia.

Em entrevista concedida ao Programa Canal Livre da TV Band, em 15 de maio de 2011, o General-de-Exército da Reserva Remunerada (R/1), Augusto Heleno Ribeiro Pereira, antigo Comandante Militar da Amazônia, declarou que existe uma forte possibilidade de ocorrer um conflito na região amazônica gerado por problemas relacionados a garimpos ilegais, a invasões de áreas florestais por madeireiros, a tráfico de drogas, entre outros. Acrescentou ainda que apesar das hipóteses de emprego do EB serem baseadas principalmente nas missões constitucionais de defesa do território nacional e de manutenção da soberania, as missões secundárias para contrapor aos ilícitos citados acima vêm ganhando relevância, à medida que vão saindo da esfera da segurança pública e entrando na esfera da Segurança Nacional (Pereira, 2011).

⁵ A narcoguerrilha refere-se à guerrilha associada ao narcotráfico. Um bom exemplo são as FARC.

⁶ Os grileiros são agentes de grandes proprietários de terras que se apropriam ilegalmente de extensas porções de terras, mediante a falsificação de títulos de propriedade. Com a ajuda de caceteiros, expulsam posseiros e índios das terras. Em linhas gerais, as terras “griladas” passam para o controle dos novos “proprietários”.

⁷ Os posseiros são agricultores que cultivam pequenos lotes, geralmente há muitos anos, mas não possuem o título de propriedade da terra. Eles têm a posse da terra, mas não os documentos legais registrados em cartórios, que garantem a sua propriedade. Normalmente são vítimas de fazendeiros e empresas.

A população da Amazônia sente que as políticas seguidas pelo Estado não correspondem às suas reais necessidades. Existem inúmeras áreas que carecem de maior presença do Estado, tais como a saúde, a educação, o saneamento e a segurança pública.

Os diversos movimentos sociais existentes na região têm um caráter democrático, todavia a falta de perspectiva de diálogo com o Estado reduz a governabilidade e afeta a soberania. As teorias sobre segurança do Estado indicam que há dois modos diferentes de atuação. O primeiro caracteriza-se na diminuição da ameaça na sua origem e o segundo constitui-se na diminuição da vulnerabilidade interna frente a uma determinada ameaça. Esta indicação aplica-se à soberania, tanto para o Brasil como para a Amazônia (Becker, 2004, p. 214).

Ainda segundo Becker (2004, p. 214), o Brasil enfrenta muito bem as ameaças externas, mas deve reduzir a sua vulnerabilidade interna. Visto sob outro ângulo, o que os movimentos sociais na Amazônia na verdade reivindicam é uma maior presença do Estado. É na sua ausência que os atores externos (não necessariamente estrangeiros) se instalam, suprimindo o que o Estado não pode oferecer.

De acordo com Silva (2004, p. 107), a Amazônia é a porção do país mais vulnerável às chamadas “ameaças irregulares” à segurança. Uma nova proposta de defesa para a região amazônica deverá ser pensada, seja para aperfeiçoar as experiências positivas, seja para implementar mudanças naquilo que não deu certo. É a partir da reflexão e do debate que surgirão novas respostas ao desafio amazônico.

A legislação brasileira é repleta de documentos basilares que elencam a Amazônia brasileira como área prioritária de segurança e defesa, bem como apontam a necessidade do Brasil possuir FA aptas, equipadas, presentes e motivadas para operar, defender e contribuir para o desenvolvimento daquela importante região.

A Política Nacional de Defesa (PND), atualizada em 2012, é um importante documento que estabelece objetivos e diretrizes com vista à preparação e ao emprego dos meios civis e militares em todas as esferas do Poder, em prol da Defesa Nacional. Este documento coloca a Amazônia como prioridade devido ao seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, bem como revela a importância de que o adensamento da presença do Estado, e em particular das FA, ao longo das fronteiras brasileiras, é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Brasil, 2012d).

Seguindo essa mesma linha, a END também atribui grande prioridade à região amazônica. Prescreve que para defender a Amazônia será preciso ampliar a segurança jurídica e reduzir os conflitos decorrentes dos problemas fundiários ainda existentes. Essa transformação só será possível com a estratégia da presença, em virtude dos obstáculos à mobilidade e à concentração de forças. Outra implicação constante na END é a necessidade de dispor de suficientes e adequados meios de transporte para apoiar a aplicação dessa estratégia na região amazônica, sobretudo as atividades operacionais e logísticas realizadas pelas unidades da F Ter situadas na fronteira (Brasil, 2012a).

Dessa forma, com base na PND, na END e na Estratégia Militar dela decorrente, as FA deverão submeter ao MD os seus Planos de Equipamento e de Articulação, os quais

deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego (Brasil, 2012a, p. 31).

De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (2012b, p. 19):

“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa. A Pan-Amazônia, equivalente à totalidade da Amazônia na América do Sul, tem, em números aproximados, 40% da área continental sul-americana e detém 20% da disponibilidade mundial de água doce. A maior parcela de extensão amazônica pertence ao Brasil – cerca de 70%. O Brasil afirma sua incondicional soberania sobre a Amazônia brasileira, que possui mais de 4 milhões de km², abriga reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade do planeta. A cooperação do Brasil com os demais países que possuem território na Pan-Amazônia é essencial para a preservação dessas riquezas naturais”.

Alinhados com os diplomas legais de instâncias superiores já citados (LBDN, PND e END) encontram-se documentos produzidos pelo EB recentemente e que dão tratamento especial à Amazônia, particularmente no que diz respeito às ações e presença da FTer naquela região. Entre esses documentos, podem ser destacados a Diretriz Geral do Comandante do Exército (2011-2014); o Processo de Transformação do Exército; a Estratégia Braço Forte; o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA) e o Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX).

b. Conflitos assimétricos

A importância dos conflitos assimétricos na atualidade pode ser constatada na afirmação de Castro (2007, p. 77):

“(…) pode-se afirmar que as Forças Armadas encontram-se sob efeito pendular e paradoxal: preparar-se para conflitos assimétricos ou permanecer preparando-se para a remota possibilidade de uma guerra convencional. A decisão, seja ela qual for, requer coragem, sabedoria, estudo e, principalmente, adequação de conceitos que rompam, em tese, com o sistema em vigor”.

Pinheiro (2007, p. 17) define a “4ª geração” ou “4ª fase” como aquela resultante de uma evolução que visa tirar vantagem das mudanças políticas, sociais, econômicas e tecnológicas vivenciadas desde a II GM. Junto aos estados nacionais, aparecem como novos atores protagonistas forças que utilizam procedimentos da guerra irregular.

De acordo com Bartolomé (2008, pp. 49-50), o conceito de guerra assimétrica surgiu pela primeira vez em 1955 na publicação norte-americana *Joint Warfare of the Armed Forces*, em referência a rivalidades armadas nas quais se enfrentam forças desiguais como forças aéreas *versus* terrestres, forças aéreas *versus* navais etc. Nos dias de hoje, entende-se por conflito assimétrico aquele no qual “a resposta de um dos protagonistas, ao enfrentar o seu oponente, não enfatiza que se procure uma igualdade de forças, a não ser no emprego de táticas não convencionais” (Bartolomé, 2008, pp. 49-50).

Já Metz (2001, p. 24) tratou da questão de maneira simplificada, considerando que a ideia de assimetria, quando aplicada a um conflito, refere-se a algum tipo de diferença para ganhar vantagem sobre o adversário, destacando três características gerais: normalmente tenta produzir um impacto psicológico de magnitude tal, com choque ou confusão, que afete a iniciativa, a liberdade de ação ou os desejos do oponente; requer um estudo anterior das vulnerabilidades do oponente e tende ao emprego de armas e tecnologias inovadoras.

Nesse âmbito, destaca-se o termo “guerra assimétrica”, utilizado muitas vezes como sinônimo de G4G. Na verdade, segundo Visacro (2009), a expressão conflito assimétrico surgiu em 1974, na obra *“The Concept of Power and Its Use Explaining Asymmetric Conflict”*, de autoria de Andrew Mack. Naquela época, von Der Heydte falava de natureza não equivalente (Heydte, 1990).

De acordo com Costa (2001, p. 2), há grande concordância entre chineses e norte-americanos em relação à existência de um novo tipo de guerra. Merecem destaque as análises realizadas pelos coronéis chineses Qiao Liang e Wang Xiangsui, na publicação “Guerra Irrestrita”⁸, e pelos norte-americanos em artigos publicados, entre outros, pelo já citado Steven Metz e Winn Schwartau. Costa alerta ainda que os brasileiros precisam olhar este novo tipo de guerra sob duas abordagens: o chinês e o norte-americano, pois o país poderá apresentar-se ora como “pedra” ora como “vidraça”. No presente trabalho, as FA são empregues, preponderantemente como “pedra”, parafraseando o professor Darc Costa. Isto significa dizer que no caso de um conflito assimétrico deflagrado na região amazônica, as FA brasileiras irão constituir-se no partido mais forte.

Segundo Pesce et al. (2007), o termo “guerra de quarta geração” vem sendo empregue para designar o conflito multidimensional, envolvendo ações em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro eletromagnético e no ciberespaço. Nesse novo contexto estratégico, o inimigo pode não ser um Estado organizado, mas um grupo terrorista ou outra organização criminosas qualquer.

Em outubro de 1989, William S. Lind, os coronéis Keith Nightengale, Joseph Sutton, Gary Wilson e o capitão John Schmitt – oficiais do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA – publicaram o artigo *“The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”* na revista Marine Corps Gazette. Nesse artigo apresentaram o seu conceito de G4G. Naquela ocasião, os autores identificavam que a Era Moderna havia passado por três gerações na maneira de fazer a guerra, segundo as mudanças qualitativas nas suas condutas táticas.

De acordo com Serrano (2013, p. 68), os autores de artigos ligados à G4G, particularmente William Lind, demonstram falta de critério na elaboração de suas ideias. Eles lançam suas ideias ao leitor sem explicá-las convenientemente e, muitas vezes, sem fundamentá-las. Em função disso, tal teoria tem sido rejeitada por muitos leitores. Esta situação leva-nos a considerar que trata-se de um conceito em construção e que deve ser trabalhado com atenção e espírito crítico.

⁸ De acordo com Liang e Xiangsui, a primeira regra na guerra irrestrita – ou guerra sem limites – é a de que não existem regras, nada é proibido. Além disso, afirmam que a Guerra Cibernética é tão importante quanto os poderes Naval, Terrestre e Aéreo (Liang et al., 2002).

No ano de 1993, o professor britânico John Keegan também contribuiu para o debate acerca do futuro da guerra. Num dos seus livros, chamado “Uma História da Guerra”, contesta Clausewitz⁹ e assegura que a guerra não é uma continuação da política por outros meios. Ao longo da obra, Keegan procura demonstrar que a guerra é um fenómeno cultural e que muitos dos conflitos mais cruéis dos dias atuais têm origens ancestrais e parecem ter por objetivo um “deslocamento territorial” que é familiar aos antropólogos nos seus estudos da guerra “primitiva”. Para Keegan, esses conflitos são apolíticos num grau não admitido por Clausewitz (Keegan, 1995).

De facto, as evidências documentadas ao longo da evolução da guerra irregular e porque não dizer dos conflitos assimétricos da atualidade, levam-nos a crer que a teoria da “Guerra de Atrito” clausewitziana não é apropriada para a condução de campanhas contra forças irregulares, muito embora alguns autores apresentem limitações e críticas ao conceito de guerra assimétrica e de G4G.

De acordo com Serrano (2013, p. 65), há falhas evidentes na teoria da G4G. Para o autor, “a guerra continua a apresentar diferentes feições, mas não há gerações. O que há é a manifestação de sua natureza subjetiva, moldada pelos inumeráveis e variáveis contextos políticos, económicos, militares, sociais e tecnológicos nos quais ela é travada” (Serrano, 2013, p. 76).

Para Echevarria II (2005, p. v), apesar da teoria da G4G ter se reiventado várias vezes, ela apresenta inúmeros defeitos fundamentais que precisam ser expostos antes que possam causar danos ao pensamento operacional e estratégico dos EUA. Segundo o autor, a sequência do que se convencionou chamar de gerações da guerra é artificial e indefensável, ocasionando que cada geração evolua da sua predecessora – como deve ser a progressão natural das gerações – e eventualmente a substitua. Todavia, o modelo de gerações é uma forma ineficaz para descrever mudanças na guerra. Raramente ocorrem substituições simples, uma vez que desenvolvimentos significativos normalmente ocorrem em paralelo. O poder de fogo, por exemplo, teve um papel importante na II GM, na Guerra da Coreia e na Guerra do Vietname assim como a manobra, talvez até mais. Na verdade, a insurgência como uma forma de fazer a guerra remonta à antiguidade clássica e, dessa forma, antecede as chamadas segunda e terceira gerações (poder de fogo e manobra), como descrito pelos teóricos da G4G. Insurgentes, guerrilheiros e combatentes da resistência figuram largamente em muita das guerras travadas durante a era da guerra clássica (Echevarria II, 2005, p. 10).

Segundo Karp et al. (2008, p. 8), o maior contributo dos debates acerca da G4G tem sido lembrar-nos do óbvio, ou seja, que o caráter da guerra (e com quem ela é travada) está sujeito a constantes mudanças. Para os autores, a G4G continuará a se desenvolver e em algum ponto será eventualmente substituída como forma dominante de guerra por outra – “quinta geração” por exemplo –, que poderá ser velha ou nova, denotando a necessidade de estarmos atentos a esta realidade.

⁹ Clausewitz foi um general prussiano (1780-1831), sendo considerado ainda um dos maiores estrategistas e teóricos da guerra de todos os tempos. Na sua famosa obra “Da Guerra”, Clausewitz afirma que a guerra é a continuação da política por outros meios e é travada por uma “trindade surpreendente” composta pelo governo, o exército e o povo (Clausewitz, 2010).

As questões acima levam-nos a refletir mais uma vez sobre a importância da criticidade quando se fala na teoria da G4G, sem, contudo, deixar de explorar os ensinamentos que dela possam advir.

Retornando à questão dos conflitos assimétricos do presente século, podemos inferir que destacam-se a Guerra do Iraque e a Guerra do Afeganistão. Ambas constituem-se num verdadeiro laboratório de assimetria. As FA norte-americanas e as dos demais países envolvidos nos conflitos tiveram que se adaptar e reestruturar para lograr êxito nessas empreitadas, buscando alguma regularidade na imprevisibilidade. Esse quadro apresentado comprova que o século XXI caminha, de fato, para se tornar no século dos conflitos irregulares assimétricos.

Na maioria destes conflitos, as chamadas operações de amplo espectro foram muito utilizadas, particularmente pelas tropas norte-americanas, tendo a sua eficiência e eficácia testadas diante de um contexto de ameaças híbridas. Na maior parte, os resultados foram positivos.

Diante de todas as informações acima apresentadas, pode-se fazer a seguinte pergunta: será que o Brasil está preparado para enfrentar uma G4G?

Visacro (2009, p. 40) aponta o seguinte:

“(...) o conceito de 4GW¹⁰ é esclarecedor e rompe, definitivamente, com o estereótipo, ainda tão arraigado, da guerra como a mera confrontação formal e direta entre duas forças regulares de Estados nacionais antagônicos. Em termos gerais, podemos afirmar que, atualmente, a esmagadora maioria dos profissionais militares, graças à ortodoxia e ao ceticismo de sua formação, são soldados de, no máximo, “segunda geração”. Em muitos poucos exércitos, predomina uma cultura de “terceira geração”, assim como são poucos os exércitos que dispõem, de fato, de unidades vocacionadas e aptas a travarem uma guerra de quarta geração e, mesmo assim, representam um segmento minoritário de suas forças armadas. Guerra de quarta geração não significa, simplesmente, guerra irregular, tampouco, apenas, terrorismo. Porém, não resta dúvida de que, mesmo dentro dessa teoria, a guerra irregular, por definição e prática, permanecerá como a forma de conflito predominante”.

Importa referir, que o território brasileiro já foi palco de conflitos de caráter assimétrico no passado e poderá sê-lo novamente se não forem tomadas as medidas preventivas necessárias.

Podem ser citadas como exemplo do passado: a Guerrilha do Caparaó, no período de 1966 a 1967; a organização de um campo de treino de guerrilheiros por Carlos Lamarca e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), no vale do Ribeira, em 1969; a “Operação Pajuçara”, em 1971 e a chamada Guerrilha do Araguaia, que ocorreu de 1972 a 1975.

Destes episódios, existem muitos ensinamentos e lições a retirar. Jamais uma guerra entre “irmãos nacionais” será reverenciada ou almejada. Todavia, há necessidade de se estar preparado para o amplo espectro de situações que se pode apresentar na volatilidade do mundo atual.

¹⁰ 4GW é a abreviatura norte-americana para o termo “guerra de quarta geração” (fourth generation warfare).

Atualmente, a situação da instalação ou expansão do terrorismo na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, a questão dos brasileiros (e seus descendentes) residentes no Paraguai, em áreas fronteiriças com o Brasil, a questão dos brasileiros (e seus descendentes) residentes na Bolívia, em áreas fronteiriças com o Brasil, as ações cada vez mais ousadas do crime organizado, além dos potenciais problemas, preocupações ou ameaças já citados, devem receber uma atenção especial por parte do Estado brasileiro.

Cabe lembrar que a preparação das FA para operar num quadro de conflito assimétrico e/ou guerra irregular pode demorar décadas. Assim sendo, se algo não for feito desde já, o Brasil poderá ser surpreendido no futuro.

c. Operações de amplo espectro

Fruto da experiência americana nos últimos anos, particularmente nas Guerras do Iraque e do Afeganistão, foi efetuada, em fevereiro de 2008, a atualização do manual de campanha do Exército dos EUA FM 3-0 (Operações). O manual reconhece que as tarefas ofensivas, defensivas e de estabilização ocorrem simultaneamente, em menor ou maior grau, caracterizando o amplo espectro das operações. Segundo o FM 3-0, nas operações de amplo espectro o Exército combina operações ofensivas, defensivas e de estabilização (no exterior) ou apoio civil (em território norte-americano), simultaneamente, como parte de uma força combinada interdependente para conquistar, manter e explorar a iniciativa, aceitando um grau de risco aceitável que permita criar oportunidades, visando alcançar resultados decisivos (Figura nº 1). Emprega ação sincronizada, letal (operações ofensivas e defensivas) e não letal (operações de estabilização ou apoio civil), proporcional à missão e com uma compreensão completa de todas as variáveis do ambiente operacional (EUA, 2011b).

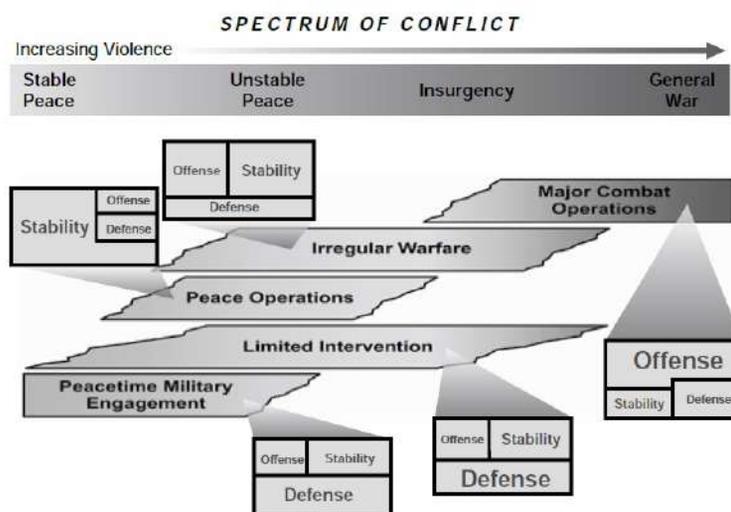


Figura nº 1 – O espectro do conflito

Fonte: (Wallace, 2008, p. 5).

No FM 3-0 é referido que o Exército norte-americano tem uma obrigação legal e moral para com a população, ressaltando o conceito que ganhar batalhas e combates é importante, mas o estabelecimento da paz vem moldando cuidadosamente a situação civil resultante. O referido manual salienta ainda a importância de colaboração interagências¹¹ e correlaciona as tarefas de estabilidade dos setores técnicos de estabilização e reconstrução pós-conflito do Departamento de Estado (Wallace, 2008, p. 3) (Figura nº 2).

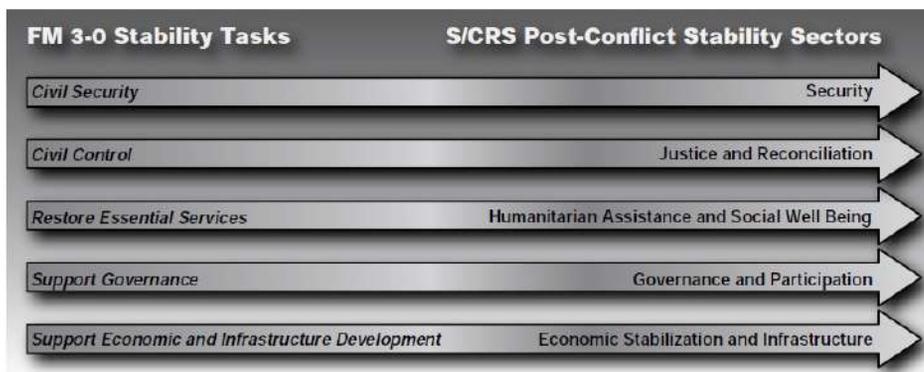


Figura nº 2 – Tarefas de Estabilidade

Fonte: (Wallace, 2008, p. 3).

Em dezembro de 2008, as operações de amplo espectro foram tema de um manual específico: o manual FM 7-0 - Training for Full Spectrum Operations (EUA, 2008).

Em fevereiro de 2011, o manual FM 7-0 foi atualizado, passando a chamar-se de Training Units and Developing Leaders for Full Spectrum Operations. A essência do manual permaneceu a mesma, ou seja, o aperfeiçoamento na preparação para as operações integrais. Todavia, passou a ser dada maior ênfase ao aspecto da liderança em todos os níveis e ao terreno humano¹² (EUA, 2011c).

Importa referir, que os conhecimentos acima apresentados são novos e pertinentes, colhidos na sua essência em campanhas militares alinhadas com os objetivos políticos dos EUA, bem como são perfeitamente adaptáveis às atuais ameaças que ocorrem um pouco por todo o mundo, mas também no Brasil e mais especificamente na Amazônia brasileira.

A *Army Doctrinal Publication 3-0* (ADP 3-0), que substituiu o FM 3-0 (versão 2008), instituiu o conceito de *Unified Land Operations* em substituição ao conceito de *Full Spectrum Operations*. Este é o primeiro manual publicado sob o manto da chamada “Doutrina 2015” do Exército norte-americano. A ideia de combinação de diferentes tipos de operações

¹¹ As Operações interagências – ou interagenciais – caracterizam-se na “interação das Forças Armadas com outras agências, tendo como finalidade conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos” (Brasil, 2012c, p. 14).

¹² O terreno humano está relacionado com o conceito de consciência cultural, bem como com a importância que deve ser dada à população (lideranças locais, por exemplo) para a conquista de objetivos estratégico-militares. A síntese desse aspecto é a conquista de “corações e mentes”.

persiste, embora a ideia central assente na sincronização, coordenação e/ou integração de atividades de entidades governamentais e não-governamentais com as operações militares (Op Interagências) para atingir unidade de esforço (EUA, 2012).

As principais razões para mudança foram: a significativa experiência operacional recente; a política e doutrina envolventes; e a transformação Conjunta e do Exército. A ADP 3-0 apresenta como temas mais importantes os seguintes: ênfase na liderança e nos soldados; importância da iniciativa; missão de comando em substituição ao Comando e Controlo (C2); ambiente operacional; simultaneidade de operações ofensivas, defensivas, de estabilidade ou de apoio de defesa às autoridades civis (*Defense Support of Civil Authorities – DSCA*); conceito de poder de combate; funções de guerra; processo operacional; interdependência conjunta; princípios de guerra; arte operacional e ação unificada (EUA, 2012).

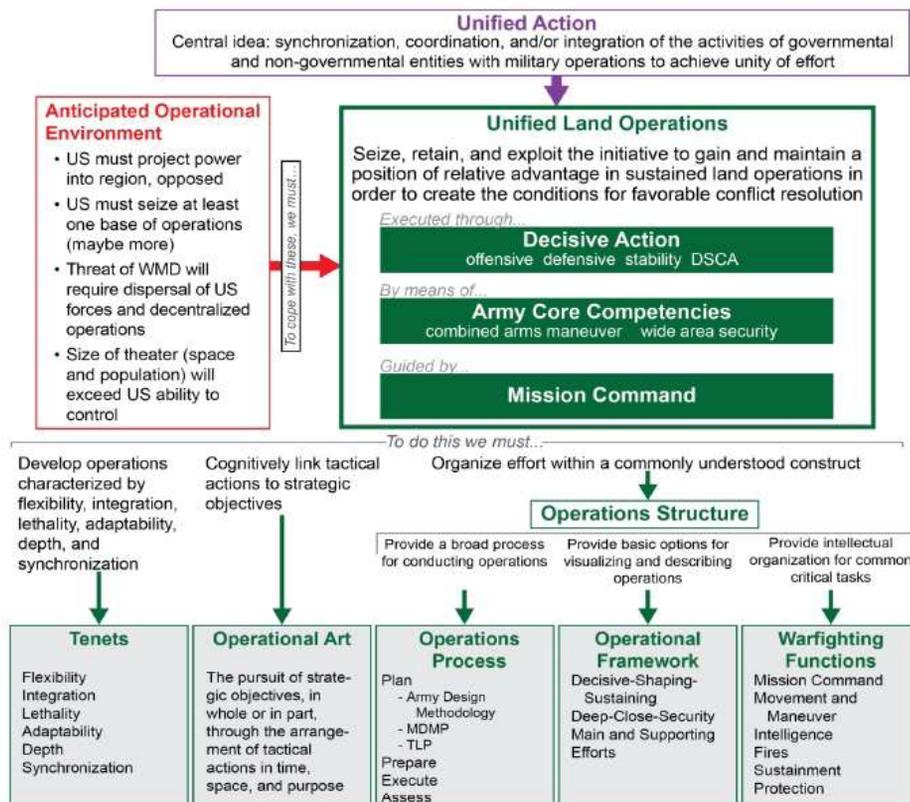


Figura nº 3 – Lógica subjacente das operações terrestres unificadas

Fonte: (EUA, 2011a, pp. iii-iv).

Nessa nova publicação, as “operações terrestres unificadas” substituem as “operações de amplo espectro” como conceito operacional do Exército. A “ação decisiva” substitui as “operações de amplo espectro” como termo empregue para a combinação simultânea de tarefas ofensivas, defensivas e de estabilidade/apoio de defesa às autoridades civis (Figura nº 3).

Importa ressaltar ainda que a ADP 3-0 oferece duas ideias adicionais que demandam citação. Uma delas, a “letalidade”, é certamente uma nova ideia, mas sua articulação é básica para as operações militares. A segunda ideia adicional, a introdução da “manobra de armas combinadas” e da “segurança de áreas amplas” como as duas competências essenciais do Exército, representa um acréscimo importante, cuja utilidade e significado exigem uma discussão mais aprofundada (Benson, 2012, p. 10).

Apesar dessa busca por respostas para os desafios futuros do Exército dos EUA, a ADP 3-0 já tem recebido algumas críticas. Segundo Clark (2012, p. 46), a ADP 3-0 não se trata apenas de um mero manual, mas sim de uma oportunidade para comunicar uma visão e que não deve ser desperdiçada.

Tal necessidade é particularmente premente agora, quando o Exército dos EUA tem de resolver questões através de uma mistura confusa de conflitos de ideias institucionais. Em primeiro lugar, após dez anos de operações contínuas, é preciso fazer um balanço da experiência norte-americana duramente conquistada e identificar as lições que precisam ser codificadas na doutrina. Em segundo lugar, ninguém espera que a próxima década seja muito parecida com a última, por isso não se pode depender apenas da acumulação de experiência de guerra. Soldados em todos os lugares reconhecem este fato, e eles olham para a Instituição à procura de alguma indicação de como se preparar para novos desafios. Em terceiro lugar, a adoção da modularidade é a maior mudança organizacional dentro do Exército dos EUA desde o início da década de 1960. Isso foi realizado sob pressão, enquanto se lutava em duas guerras, porém tal façanha deixou os norte-americanos sem tempo para reflexão. Agora há uma oportunidade para pensar sobre as implicações da modularidade em todo o espectro do conflito e explicar essas implicações para a Força. Em quarto lugar, em um momento de diminuição de recursos, é importante para a doutrina explicar como as lições do passado, os desafios do futuro e a nova estrutura de Força se encontram. Não há margem para desperdício ou esforço mal dirigido (Clark, 2012, p. 46).

Voltando à questão das operações de amplo espectro, importa referir que este conceito foi introduzido no Exército dos EUA como elemento fundamental da doutrina em 2001, com a edição do primeiro manual FM 3-0, em substituição à série FM 100-5. O conceito evoluiu ao longo do tempo, conforme as experiências de combate norte-americanas. Apesar da introdução do conceito de “operações terrestres unificadas” no Exército norte-americano, para o presente trabalho permanecem válidas todas as premissas e concepções das “operações de amplo espectro”, tendo em vista os ensinamentos já consagrados desse conceito, assim como a possibilidade de adaptação à situação brasileira. Cabe ainda salientar, que não se trata de mera e simples transposição da realidade do Exército dos EUA para a doutrina do EB. Na verdade, a doutrina deve estar, antes de tudo, alinhada com a concepção estratégica de emprego da Força.

Um caso clássico norte-americano de emprego de operações de amplo espectro foi a batalha pela localidade de Samarra, no Iraque, no início de outubro de 2004, no contexto da Op Baton Rouge. Inicialmente, as tropas norte-americanas enfrentaram um inimigo que utilizava TTP de guerra irregular, mas esta fase não foi a mais importante. Os grandes desafios

acabariam por vir depois, tais como a estabilização, a reconstrução e os contactos com as lideranças locais.

Fazendo um paralelo com a situação na Amazônia brasileira, no caso de um conflito assimétrico, pode-se verificar claramente a aplicação desse conceito, enfatizando que a vitória não será obtida na fase dinâmica, mas sim na fase de transição. Dessa forma, o desencadeamento de ações concretas no sentido de se estabelecer e/ou estreitar os laços com autoridades, entidades e agências diversas, desde os dias de normalidade, é imprescindível. Esse ambiente interagências propiciará amadurecimento das relações e terreno fértil para o desenvolvimento de atividades integradoras de segurança e defesa da Amazônia.

Outro caso clássico de Op de amplo espectro bem-sucedida, só que no nível Brigada, com intenso foco na estabilização, foi empreendido pelo então Coronel do Exército dos EUA Sean MacFarland (hoje General), na cidade de Ramadi, também no Iraque, nos anos de 2006 e 2007.

Os impressionantes melhoramentos em Seg na província de Al Anbar durante 2007 mudaram de maneira significativa o panorama político e militar do Iraque. A vitória tática tornou-se o momento decisivo quando os líderes mais antigos e com discernimento, ambos iraquianos e norte-americanos, aplicaram o modelo de Ramadi em toda a província de Anbar, Bagdá e noutras partes do país, mudando dramaticamente o processo de Seg do Iraque. Esse fenómeno de sucesso que se espalhou pelo resto do Iraque ficou conhecido como o “Despertar de Anbar”, que teve por objetivo empregar cuidadosamente a concentração de operações letais; defender a população por meio de uma presença avançada; cooptar líderes locais; desenvolver competentes forças de segurança com a nação anfitriã; criar a crença pública no crescente sucesso e desenvolver uma infraestrutura humana e física (MacFarland et al., 2008, p. 79).

Para MacFarland et al. (2008, p. 92), as lições aprendidas mais importantes em Ramadi foram: aceitar o risco para obter resultados; uma vez ganha a iniciativa, nunca conceder trégua ou refúgio ao inimigo; nunca parar de procurar outra alternativa para atacar o inimigo e que as tribos representam o povo do Iraque e a população representa o “terreno chave” do conflito.

Recentemente, no ano de 2011, a fim de facilitar o treino em operações de amplo espectro, o Exército norte-americano criou o *Full Spectrum Training Environment*, localizado na Alemanha, que combina área de treino físico com um ambiente construtivo e virtual (Figura nº 4).

Noutro país da América do Norte, mais especificamente no Canadá, as FA dispõem, igualmente, de um centro de treino voltado para as operações de amplo espectro. O Canadian Manoeuvre Training Centre (CMTC) é um centro de treino nacional canadiano que proporciona treino coletivo em operações de amplo espectro no ambiente de operações contemporâneo.

Atualmente, o CMTC conduz a cada outono o Exercício “Maple Resolve”, permitindo que militares dos três ramos tenham uma oportunidade única de treinar para as operações complexas do futuro (Figura nº 5).



Figura nº 4 – Análise Pós-Ação de tropa dos EUA como parte do treinamento em operações de amplo espectro, em Hohenfels, Alemanha, em 10 de outubro de 2011

Fonte: (DOD, 2011).

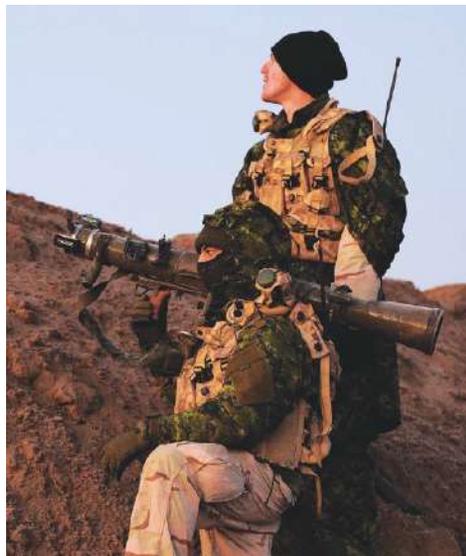


Figura nº 5 – Militares canadenses, atuando como insurgentes, preparam-se para atacar um comboio de veículos durante o Exercício Maple Resolve, no CMTC, em outubro de 2011

Fonte: (Moore, 2012, p. 113).

Há que se considerar, também, os valiosos ensinamentos adquiridos pelas tropas brasileiras no Haiti, desde o ano 2004, onde as operações de amplo espectro estão sendo abordadas há muito tempo.

O trabalho conjunto e integrado da vertente militar com agências governamentais, não-governamentais e privadas, entre outras instituições e atores, sob o enfoque do apoio à população, traduz perfeitamente o conceito de operações de amplo espectro, na medida em que ações de segurança, de ajuda humanitária, de reconstrução, entre outras, ocorrem simultaneamente.

Além da brilhante participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o recente emprego do EB na pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, de dezembro de 2010 a julho de 2012, e do Complexo da Maré, desde 5 de abril de 2014 e ainda em execução, tem se caracterizado como fonte de inúmeros ensinamentos e lições aprendidas, sendo muitos deles ligados às operações de amplo espectro.

Após ter-se atingido uma situação-limite, o Governo do Estado do Rio de Janeiro solicitou a intervenção do Governo Federal, que por intermédio do MD, emitiu a Diretriz Ministerial nº 15, de 4 de dezembro de 2010, determinando o apoio das FA ao Governo do Estado. Nessa ocasião, começou a ser desenhado o emprego efetivo do EB nas ações integradas de pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha. A Op recebeu o nome de “Operação Arcanjo”. Já a operação no Complexo da Maré foi batizada de “Operação São Francisco”.

Com a organização da Força de Pacificação, liderada pelo EB, passaram a ser executadas, simultaneamente, ações de preservação da ordem pública nas comunidades, patrulhamento, revistas, detenção em flagrante delito e atendimento à população sob as mais diversas formas.

É notório que a sensação de segurança estabelecida com a chegada das tropas permitiu que outras ações viessem à esteira e fossem executadas na região, no intuito de minorar a opressão e as condições de vida dos moradores dos Complexos da Penha e do Alemão. Igual situação tem sido verificada no Complexo da Maré.

As parcerias formadas, a atuação de diferentes agências, a presença do Estado e o emprego firme e ao mesmo tempo filantrópico das forças militares, caracterizam um quadro de operações de amplo espectro naquelas regiões.

Cumprido destacar que muito do que foi apresentado acima, passa a fazer parte da doutrina do EB, a partir da publicação, em setembro de 2013, das Bases para Transformação da Doutrina Militar Terrestre e, em janeiro de 2014, do Manual de Fundamentos EB20-MF-10.102 (Doutrina Militar Terrestre), segundo o qual as operações de amplo espectro recebem a seguinte definição:

“É o Conceito Operativo do Exército, que interpreta a atuação dos elementos da F Ter para obter e manter resultados decisivos nas operações, mediante a combinação de Operações Ofensivas, Defensivas, de Pacificação e de Apoio a Órgãos Governamentais, simultânea ou sucessivamente, prevenindo ameaças, gerenciando crises e solucionando conflitos armados, em situações de Guerra e de Não Guerra. Requer que comandantes em todos os níveis possuam alto grau de iniciativa e liderança, potencializando a sinergia das forças sob sua responsabilidade” (Brasil, 2014, pp. 4-4).

Pode-se inferir portanto, que as operações de amplo espectro, muito empregadas e difundidas principalmente pelo Exército norte-americano, têm plenas condições de serem aproveitadas pelo EB com as necessárias adaptações às idiossincrasias do Brasil. Visualiza-se ainda a região amazônica como o ambiente operacional mais propício à sua utilização, particularmente num quadro de conflito assimétrico.

2. Metodologia

O presente trabalho foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo compreendendo as seguintes técnicas:

- a realização de um estudo descritivo, baseado nas fontes que abordam a temática da Amazônia brasileira e o conceito de guerra assimétrica, de operações de amplo espectro, bem como os possíveis focos de conflito assimétrico na região amazônica. O estudo descritivo, conforme Alves (2007), tem por objetivo primordial a descrição de características de determinado fenômeno ou ainda o estabelecimento de relações entre fenômenos (variáveis);
- o método foi o comparativo, levando-se em conta o que prescreve a doutrina brasileira e a do Exército dos EUA. O método comparativo foi complementado por uma abordagem histórica do assunto; e
- o tratamento dos dados obtidos no trabalho foi predominantemente qualitativo. A análise desses dados foi baseada em métodos estatísticos e gráficos.

Inferiu-se portanto que o estudo de campo foi qualitativo, cuja abordagem foi utilizada na análise interpretativa dos dados (Fachin, 2006).

Segundo Costa et al. (2001, p. 39):

“Uma pesquisa pode ter abordagem qualitativa e/ou quantitativa. A qualitativa se preocupa com uma realidade que não pode ser quantificada. Ela trabalha com o subjetivo dos sujeitos (crenças, valores, atitudes, etc.). Esta abordagem também pode trabalhar com dados, porém, o tratamento não deve envolver estatística avançada”.

O estudo foi dividido em duas partes: a primeira com a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e a segunda com a pesquisa ou trabalho de campo.

A recolha do material bibliográfico foi realizada mediante consulta às bibliotecas das Escolas Militares e das Universidades, às bibliotecas dos centros de estudos estratégicos, aos catálogos de Organismos Internacionais, Governamentais e Não-Governamentais disponíveis na internet, bem como outros documentos disponíveis na mesma.

Os instrumentos utilizados foram obras de autores consagrados no meio acadêmico que faziam referência ao assunto, periódicos, teses, dissertações, manuais de campanha brasileiros e estrangeiros (particularmente norte-americanos), trabalhos de final de curso e *internet*.

O trabalho de campo foi realizada após a seleção das fontes – militares, civis e estudiosos do assunto – e por meio de contactos pessoais, via correio ou e-mail.

A metodologia do trabalho de campo assentou nas opiniões colhidas de autoridades com reconhecida competência no assunto em apreço, bom como na análise dos dados obtidos no decorrer da pesquisa bibliográfica e documental, de forma a ratificar ou retificar as conclusões obtidas com o trabalho inicial.

O trabalho de campo teve duas abordagens distintas, relacionadas com as restrições de tempo e de recursos para a sua conclusão. A primeira abordagem referiu-se aos inquiridos cujo domicílio profissional se encontrava na região do Rio de Janeiro. Com esses foi possível aplicar questionários ou realizar entrevistas parcialmente estruturadas.

Por outro lado, a segunda abordagem propôs-se a buscar dados com as entidades militares, académicos e estudiosos do assunto residentes noutras regiões do país. Tratou-se da aplicação de questionários, que continham perguntas abertas e fechadas. Procurou-se empregar preferencialmente as ferramentas disponíveis na internet, entretanto o emprego do serviço de correio também foi utilizado.

Importa referir que os respondentes às entrevistas apoiaram suas respostas e comentários em descrições operacionalizadas dos conceitos de operações de amplo espectro e de conflitos assimétricos.

O trabalho de campo seguiu a seguinte sistemática, prevista por (Gil, 2002):

- a. elaboração dos instrumentos de pesquisa;
- b. validação dos instrumentos;
- c. aplicação dos instrumentos na amostra selecionada; e
- d. interpretação e transcrição.

A partir da recolha de dados, foi feita uma análise crítica dos mesmos. Elaborou-se de seguida, o texto referente ao relatório da pesquisa abordando as questões investigadas e as respostas decorrentes. Em função da confirmação ou não da hipótese, foram formuladas as conclusões e recomendações, com os aperfeiçoamentos a serem sugeridos para o emprego da F Ter em operações dessa natureza.

Destaca-se que a pesquisa apresentou como limitação a impossibilidade de se verificar a confirmação e a pertinência dos possíveis aperfeiçoamentos sugeridos por meio de uma experimentação direta. Para minimizar tal deficiência, o trabalho procurou o máximo de dados históricos que corroboraram as soluções encontradas para o problema proposto.

Para o desenvolvimento da pesquisa, o universo foi composto da forma que será descrita abaixo.

Na primeira parte dos resultados:

- militares das FA do Brasil;
- militares das FA de Países Amigos; e
- civis e académicos estudiosos do assunto.

Para a consecução dos objetivos do trabalho académico, a amostra foi definida como se segue:

- militares das FA, civis e académicos que estudam ou trabalham com o tema em epígrafe no MD;

- militares do EB que estudam ou trabalham com o tema em epígrafe no Comando de Operações Terrestres;
- militares do EB que estudam ou trabalham com o tema no Estado-Maior do Exército;
- militares do EB que estudam ou trabalham com o tema em epígrafe na Escola Superior de Guerra;
- militares do EB que participam ou participaram de Op na Amazônia;
- militares do EB possuidores do Curso de Operações na Selva, que sirvam ou tenham servido na região amazônica;
- militares integrantes dos Grandes Comandos, Grandes Unidades e Centro de Operações do Comando Militar da Amazônia;
- militares de Nações Amigas, nomeadamente dos EUA, que se encontram na função de instrutor ou que estejam a realizar o Curso de Comando e Estado-Maior na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); e

Na segunda parte dos resultados:

- especialista do assunto (realizou o Curso de Guerra Assimétrica na Colômbia, em 2011): Major de Infantaria José Roberto de Vasconcellos Cruz; e
- estudiosos do assunto (ligados ao debate e ao estudo de questões referentes aos conflitos modernos, especialmente aqueles que se encontram vinculados às estratégias correntes de projeção do Brasil no concerto das nações, à proteção da Amazônia brasileira e à aplicação de novas formas de combate face às incertezas decorrentes dos conflitos de 4ª geração): General-de-Exército R/1 Carlos Alberto Pinto Silva, General-de-Brigada R/1 Luiz Eduardo Rocha Paiva e Tenente-Coronel de Infantaria Alessandro Visacro.

Na perspectiva da análise do conteúdo, referente ao processo de escolha de categorias, adotou-se o critério semântico apresentado por Bardin (1977, pp. 117-118), em que foram estabelecidos dois grandes temas distintos: as operações de amplo espectro e os conflitos assimétricos.

As hipóteses levantadas para o presente estudo foram as seguintes:

- os conflitos assimétricos tendem a propagar-se em território amazônico, pelo que consideramos a necessidade de preparação específica do EB a fim de se contrapor a estas ameaças;
- existe ausência do Estado Brasileiro em determinadas regiões da Amazônia, pelo que há o incremento de movimentos sociais, crime organizado ou outros organismos/atores nocivos à estabilidade da região e à segurança nacional; e
- as operações de amplo espectro abarcam atividades que trazem benefícios à população, pelo que a sua aplicação será importante para conquistar o apoio dos habitantes das áreas de um possível conflito assimétrico.

As variáveis empregues estão caracterizadas na Tabela nº I. Além disso, é preciso destacar que no decorrer do estudo algumas variáveis intervenientes também foram consideradas.

Tabela nº I – Quadro de Variáveis

Variáveis Independentes	Indicadores das variáveis independentes	Indicadores das variáveis dependentes	Variáveis dependentes
	Variáveis Intervinentes		
Propagação de conflitos assimétricos na região amazônica.	Novas formas de combate e reivindicações.	Desenvolvimento de novas formas de combate para se contrapor aos conflitos de 4ª geração.	Necessidade de preparação específica do Exército Brasileiro a fim de se contrapor a estas ameaças
Ausência do Estado Brasileiro em determinadas regiões da Amazônia.	Falta de prioridade do Governo às questões mais sensíveis da região Norte do país.	Preenchimento de espaços não ocupados pelo Estado e verificação de ambiente propício para propagação de ideologias ou execução de ilícitos.	A evolução de movimentos sociais, crime organizado ou outros organismos/atores – patrocinados ou não por agentes internos ou externos – nocivos à estabilidade da região e à Segurança Nacional.
Abrangência de atividades que trazem benefícios à população pelas operações de amplo espectro.	Apoio Estatal ao incremento da economia e ao desenvolvimento humano de localidades atingidas pelo conflito.	Conciliação das ações de combate com as ações de estabilização e de apoio à população (amplo espectro).	A aplicação da nova doutrina de operações de amplo espectro será importante para conquistar o apoio dos habitantes das áreas de um possível conflito assimétrico.

Fonte: Elaboração do Autor.

3. Análise dos resultados

Os resultados do trabalho receberam uma abordagem eminentemente qualitativa.

De maneira geral, a maioria dos inquiridos concordou com as afirmações e corroborou as hipóteses elencadas para o trabalho. Os principais resultados da pesquisa são apresentados a seguir:

- 67% dos inquiridos concorda totalmente que a propagação de conflitos assimétricos na região amazônica – originários do que se convencionou chamar de “novas ameaças”, bem como de movimentos sociais e outros movimentos ou organizações que possam comprometer a ordem constitucional – é uma realidade e, portanto, deve ser inibida desde os dias de hoje, a fim de evitar danos irreversíveis no futuro. Para tal, o EB deve adquirir o conhecimento, doutrina e preparação adequados para fazer face a essas questões;

- 68% dos inquiridos concorda totalmente que o EB precisa obter preparação específica para conflitos de caráter assimétrico. Esse aspecto é um verdadeiro sinal de alerta para que sejam estudadas formas de inserir assuntos relativos ao combate assimétrico nos currículos

das Escolas das FA, bem como nos Programas Padrão das Organizações Militares dos três Ramos. Pode-se ir além e buscar um “preparo interagências”, a fim de reunir todas as partes envolvidas e destinadas à manutenção da ordem e da soberania na Amazônia brasileira. Como foi apresentado no presente trabalho, as experiências de outros países nessa questão é de fundamental importância para se obter um ponto de partida e aprender com os erros e acertos dessas nações;

- para os inquiridos, as duas situações que mais se destacaram como provável origem de conflitos assimétricos foram as “questões indígenas” (40%) e as “organizações criminosas ligadas ao narcotráfico e/ou à narcoguerrilha” (28%);

- 62% dos inquiridos concorda que o EB pode aproveitar a experiência norte-americana em conflitos assimétricos, a fim de se desenvolver uma doutrina autóctone. Como amplamente discutido no presente trabalho, isso não significa dizer que se deva ficar preso a doutrinas estrangeiras. Porém, a simples constatação de que há necessidade de se pensar em conflitos assimétricos e de se aproximar de soluções viáveis para se contrapor a eles é já um grande passo para o pensamento nacional em relação ao assunto, preservando a nação de futuros derramamentos de sangue;

- de forma bastante similar, 59% dos inquiridos concorda que o Exército colombiano tem ensinamentos a transmitir ao EB, após quase meio século de combate contra as FARC. Além disso, o terreno onde se dão a maioria dos combates é na selva, o que pode trazer grandes contribuições para a doutrina brasileira em função da similaridade com a Amazônia brasileira. Logicamente que a guerra contra as FARC possui as suas idiosincrasias, mas a hipótese de que a narcoguerrilha está a ganhar força e a conquistar terreno – inclusive o humano – é uma realidade, particularmente nas fronteiras do Norte do Brasil;

- de maneira análoga, 63% das fontes concordam que as experiências peruanas devem ser aproveitadas. É um facto que o Sendero Luminoso perdeu envergadura de combate alguns anos atrás. Contudo, a associação da organização ao narcotráfico fez renascer a luta, agora com outros interesses, contra as FA peruanas. Os ensinamentos decorrentes desses combates podem ser de fundamental importância para o desenvolvimento e implantação da doutrina brasileira. De igual forma, o terreno é um fator que aproxima a realidade peruana da realidade brasileira na região amazônica;

- 48% dos inquiridos, concorda que as operações de amplo espectro permitem o apoio à população amazônica atingida pela deflagração de um conflito assimétrico. Devendo abarcar uma gama variada de atividades, as operações de amplo espectro não podem prescindir de conquistar aquele que pode ser considerado o centro de gravidade de um conflito dessa intensidade e natureza: a população. Caso contrário, todas as demais ações poderão estar condenadas ao insucesso;

- sendo este o tema central da presente pesquisa e tendo a grande maioria das fontes (60%) respondido que considera muito importante o desenvolvimento da doutrina das operações de amplo espectro por parte do EB, é correto supor que o presente trabalho é dotado de grande validade e pertinência. Dessa maneira, pode inferir-se que não somente

o EB, mas as FA como um todo, por intermédio do MD, devem trabalhar no sentido de introduzir os conceitos decorrentes dessa temática nos três Ramos; e

- da análise das informações transmitidas pelos dois oficiais norte-americanos (um a realizar o Curso e o outro na função de instrutor da ECEME), depreende-se que o conceito de operações de amplo espectro pode ser aproveitado pelas FA brasileiras, mas com as necessárias adaptações. Ressalta-se ainda que os ensinamentos retirados na Guerra do Vietname podem ser de grande valia para o cenário amazônico, no contexto de um conflito assimétrico.

Na segunda parte dos resultados, pode-se afirmar de forma resumida que todos os inquiridos – quais sejam: General-de-Exército R/1 Pinto Silva, General-de-Brigada R/1 Rocha Paiva, Tenente-Coronel Visacro e Major Cruz –, estudiosos do assunto ou especialistas em conflitos assimétricos, confirmam as hipóteses do trabalho e visualizam a necessidade de preparação específica das FA.

Fazendo uma confrontação entre a pesquisa quantitativa e qualitativa, verifica-se que ambas concordaram sobre a propagação de conflitos assimétricos em território amazônico, bem como a caracterização das operações de amplo espectro como alternativa viável para se contrapor a este tipo de ameaça.

Uma operação de amplo espectro a ser desenvolvida pelas FA brasileiras contra os atores ou ameaças já citados, deve levar em consideração as peculiaridades do Brasil, uma vez que o emprego de força desproporcional pelas forças brasileiras pode favorecer a intenção de agentes externos. Portanto, para o caso brasileiro, deve desenvolver-se uma doutrina muito particular, devendo para tal ter-se como referência a doutrina já existente noutros países, mas também ter-se em mente as idiosincrasias do Brasil e de suas FA.

Conclusões

Os conflitos contemporâneos são, na verdade, uma síntese de várias formas. São híbridos, voláteis, incertos, não convencionais e não lineares, mas, ao mesmo tempo, podem ser regulares e tradicionais. Os combates são assimétricos.

Conflito assimétrico, em tese, é um combate entre forças regulares consolidadas, com poder militar incontestavelmente superior, e forças irregulares de diferentes especificidades e capacidades militares. Indubitavelmente, o conflito irregular assimétrico descortina-se como o conflito armado do século XXI.

Os prognósticos apontam cenários de uma árdua confrontação extremamente complexa e de longa duração. De uma forma diversa dos conflitos armados convencionais, não é possível estabelecer como estado final desejado a assinatura de um termo de rendição ou de um armistício. Significa uma luta em que a vitória é obtida no dia-a-dia, na medida em que os mecanismos ativados pelo Estado e pelos contendores impeçam ou atenuem os trágicos derramamentos de sangue de gente inocente.

No Brasil, há uma região importante, legado dos seus antepassados e celeiro de infindáveis riquezas, humanas e naturais: a Amazônia. No seu seio eclodem diversos problemas, cuja urgência e soluções denotam um quadro preocupante.

Merecem especial destaque as questões ambientais, as questões fundiárias, as questões indígenas e a narcoguerrilha com as suas nefastas associações ao crime organizado.

Nesse mister, torna-se necessário o desenvolvimento de ações preventivas e proativas. Apesar da mudança dos atores e do cenário, mantêm-se ainda válidos os princípios fundamentais do conceito de ação militar. Segundo estas premissas, a eliminação de ameaças latentes deve ser perseguida com a antecipação das ações e a redução do risco, por intermédio da neutralização dos centros nevrálgicos dos opositores.

Além disso, deve considerar-se que as operações militares por si só não são suficientes para assegurar o êxito. Por isso, torna-se necessário o esforço de outras áreas do Poder Nacional, a fim de contribuir na solução dos conflitos. Com isso, a integração dos esforços militares e dos campos político (diplomático), económico e psicossocial constitui um dos fatores de sucesso no combate contra forças que utilizam táticas, técnicas e procedimentos de guerra irregular.

Atentos a estas ameaças globais emergentes, os EUA desenvolveram o conceito de operações de amplo espectro, que passou a caracterizar-se no “conceito operacional” do Exército dos EUA, constante do manual FM 3-0 (Operações), até 2011, ano em que sofreu novas alterações. Esse documento chave da condução das operações pelo Exército norte-americano inovou ao referir que as tropas deveriam estar em condições de atuar em operações ofensivas, defensivas e de estabilização/apoio à população, ou seja, ser empregues num amplo espectro de conflito.

Em novembro de 2011, o Exército norte-americano reestruturou a sua doutrina criando a ADP 3-0. Nesse documento, o termo “operações de amplo espectro” foi substituído por “operações terrestres unificadas”, mudando-se o conceito operacional. Além disso, passou-se a utilizar o termo “operação decisiva” para substituir o termo “operações de amplo espectro” aplicado às atividades simultâneas de ofensiva, defensiva e de estabilização/apoio de defesa para autoridades civis. A ideia de combinação de diferentes tipos de operações persiste, embora a ideia central seja: sincronização, coordenação e/ou integração de atividades de entidades governamentais e não-governamentais com as operações militares para atingir a unidade de esforço.

Analisando as alterações supramencionadas, pode-se dizer que independentemente da terminologia utilizada, o que importa, de facto, é a forma de emprego das tropas e como elas irão responder aos óbices, às ameaças e às missões impostas.

Nesse contexto, as operações de amplo espectro continuam atuais e merecem ser aproveitadas e trabalhadas pelo EB. Sinal dessa importância, é a recente publicação da nova Doutrina Militar Terrestre, elevando as operações de amplo espectro ao grau de conceito operativo do Exército.

Cabe ressaltar que o trabalho de campo realizado permitiu corroborar a premissa acima apresentada, particularmente em relação ao posicionamento favorável às operações de amplo espectro na Amazônia por parte de pensadores de renome, articulistas, pesquisadores e militares da atualidade.

As operações de amplo espectro já têm vindo a ser utilizadas de forma discreta, empírica e indireta por forças militares brasileiras. Algumas delas têm sucesso reconhecido internacionalmente como a participação das tropas brasileiras no Haiti, desde o ano de 2004, e o recente emprego de efetivos da F Ter na missão de pacificação dos Complexos do Alemão, da Penha e da Maré, no Rio de Janeiro. Nesses últimos casos, as operações de amplo espectro têm sido a tónica do planeamento e emprego dos militares, já que ações preventivas, repressivas, ofensivas, defensivas, de estabilização e/ou apoio à população – guardadas as proporções do ambiente operacional onde ocorrem – são executadas de forma simultânea e interligada.

Outros aspetos importantes como as Informações, Operações Interagências, Operações Psicológicas, Comunicação e Relações Públicas e o Terreno Humano são inseridos de forma sinérgica ao conceito de operações de amplo espectro.

Constata-se que já há algum tempo as operações de amplo espectro vêm sendo empregues no Teatro de Operações da Amazônia, mas apenas de maneira preventiva e voltadas para o desenvolvimento e integração da região. Todavia, não há o alcance, os meios, os incentivos, a conscientização, os recursos e as políticas necessárias para a sua ampla utilização.

É importante aproveitar os ensinamentos do passado. Os fatos históricos como a Guerrilha do Araguaia e as Operações “Traíra” e “Perro Loco” são recheados de lições, particularmente por se terem desenvolvido no ambiente operacional amazónico contra forças irregulares.

Além disso, as experiências do Exército colombiano contra as FARC e as experiências do Exército peruano contra o grupo revolucionário Sendero Luminoso são fontes valiosas de lições aprendidas e que devem ser valorizadas e utilizadas com as devidas adaptações.

É interessante repetir que as ameaças não estão longe do Brasil. Na verdade, elas já chegaram ao País e estão incrementando-se e proliferando-se cada vez mais. Possuir umas Forças Armadas adestradas, motivadas e integradas, associadas a compromissos concretos assumidos pelo Estado, que se traduzam em medidas concretas e efetivas, associadas ao envolvimento de toda a sociedade e a participação ativa de outros órgãos e agências, irá permitir uma adequada união de esforços e complementaridade dos mesmos. Estes são os imperativos para o sucesso das ações nos conflitos assimétricos na região amazónica.

Perante este contexto, verifica-se que a adoção e utilização por parte do EB, com as adaptações que se fizerem necessárias efetuar ao conceito de operações de amplo espectro, permitirá ser capaz de incrementar as ações de combate na Amazônia brasileira, no contexto de um conflito assimétrico. Todavia, não se pode deixar de implementar missões dessa natureza também em tempo de paz, conquistando corações e mentes da população com vista a conseguir garantir uma Amazônia mais protegida, desenvolvida e perfeitamente integrada em todo território brasileiro.

Referências Bibliográficas

- Alves, M, 2007. *Como Escrever Teses e Monografias: Um Roteiro Passo a Passo*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Assis, P, 2005. Amazônia: um Marco histórico para a Soberania Nacional. *Revista do Clube Militar*, 415, pp. 23-25.
- Bardin, L, 1977. *Análise de conteúdo*. Traduzido do francês por L. A. Reto e A. Pinheiro. Lisboa: edições 70.
- Bartolomé, MC, 2008. As guerras assimétricas e de quarta geração segundo o pensamento venezuelano em assuntos de segurança e defesa. *Military Review*, 88(1), pp. 49-60.
- Becker, B, 2004. Limitações ao Exercício da Soberania na Região Amazônica. *Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia*, pp. 135-219. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais.
- Benson, B, 2012. Unified Land Operations: the evolution of Army doctrine for success in the 21st century. *Military Review*, 92(2), pp. 2-12.
- Brasil, 2014. EB20-MF-10.102: *Doutrina Militar Terrestre*. Brasília, DF.
- Brasil, 2012. *Estratégia Nacional de Defesa*, 45. Brasília, DF.
- Brasil, 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF.
- Brasil, 2007. MD 35-G-01: Glossário das Forças Armadas. *Ministério da Defesa*, 4, Brasília, DF.
- Brasil, 2012c. MD33-M-12: Operações Interagências. *Ministério da Defesa*, 46. Brasília, DF: Ministério da Defesa.
- Brasil, 2012d. *Política Nacional de Defesa*, 10. Brasília, DF.
- Castro, F, 2007. Conflitos Assimétricos e a Adequação das Forças Armadas. *PADECEME*, 14, pp. 70-78.
- Clark, JP, 2012. The missed opportunity: a critique of ADP 3-0, Unified Land Operations. *Military Review*, 92(4), pp. 46-52.
- Clausewitz, C, 2010. *Da Guerra*. 3ª ed.. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Costa, D, 2001. *Visualizações da Guerra Assimétrica*. [Em linha]. Disponível em: www.esg.br/uploads/2009/03/darc7.pdf, [Consult. 28 dez. 2013].
- Costa, M et al., 2001. *Metodologia de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Interciência.
- Department of Defence - DOD, 2011. *Multinational Troops Conduct Full Spectrum Training*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.defense.gov/photoessays/PhotoEssaySS.aspx?ID=2514>, [Consult. 29 dez. 2013].
- Echevarria II, AJ, 2005. *Fourth-generation war and other myths*. Carlisle Barracks: Army War College.
- EUA, 2011a. ADP 3-0. *Army. Department of the Army*. Washington, D.C.
- EUA, 2012. ADP 3-0. *Army. Department of the Army*. Washington, D.C.

- EUA, 2011b. FM 3-0, Change 1: Operations. *Department of the Army*. Washington, D.C.
- EUA, 2008. FM 7-0: Training for Full Spectrum Operations. *Army. Department of the Army*. Washington, D.C.
- EUA, 2011c. Training Units and Developing Leaders for Full Spectrum Operations. *Army. Department of the Army*. Washington, D.C.
- Fachin, O, 2006. *Fundamentos de Metodologia*. 5ª ed.. São Paulo: Saraiva.
- Gil, A, 2002. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ª ed.. São Paulo: Atlas.
- Heydte, F, 1990. *A guerra irregular moderna: em políticas de defesa e como fenômeno militar*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, 2012. *Quilombolas*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>, [Consult. 22 jan. 2014].
- Keegan, J, 1995. *Uma História da Guerra*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- Liang, Q et al., 2002. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Los Angeles: Pan American Publishing Company.
- MacFarland, S et al., 2008. O Despertar de Anbar - O Ponto Decisivo. *Military Review*, 88(4), pp. 79-92.
- Mendes, R, 2003. Guerra Assimétrica Riscos Assimétricos. *Military Review*, 83(2), pp. 46-54.
- Metz, S, 2001. Strategic Asymmetry. *Military Review*, 81(4), pp. 23-31.
- Moore, J, 2012. The Functions of Insurgent Violence: a Systems Perspective. *Canadian Army Journal*, 14, pp. 108-117.
- Paiva, L, 2006. Amazônia: Vulnerabilidade - Cobiça - Ameaça. *PADECEME*, 12, pp. 57-64.
- Pereira, A, 2011. *O desafio de defender a fronteira: Amazônia*. Entrevistado por J. Betting, F. Mitre e A. Teles [televisão]. Band, 15 mai. 23:00.
- Pesce, E et al., 2007. *O Que é Guerra de Quarta Geração?*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.reservaer.com.br/est-militares/guerra-de-quatro-geracoes.html>, [Consult. 28 dez. 2013].
- Pinheiro, A, 1995. Guerrilha na Amazônia: uma experiência no passado, o presente e o futuro. *Military Review*, 75(1), pp. 58-79.
- Pinheiro, A, 2007. O Conflito de 4ª Geração e a Evolução da Guerra Irregular. *PADECEME*, 16, pp. 16-33.
- Rosas, B, 2006. *Soberania sobre a Amazônia Legal*. [Em linha]. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/8314/soberania-sobre-a-amazonia-legal>, [Consult. 23 dez. 2013].
- Serrano, MOL, 2013. A guerra é filha única. *Coleção Meira Mattos*, 7(28), pp. 65-78.
- Silva, M, 2004. *Amazônia e Política de Defesa no Brasil*. Tese de dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Estadual de Campinas.

- Visacro, A, 2009. *Guerra Irregular: Terrorismo, Guerrilha e Movimentos de Resistência ao Longo da História*. São Paulo: Contexto.
- Vizentini, P, 2005. *A Amazônia e a Política Externa Brasileira*. [Em linha]. Disponível em: <http://noticias.universia.com.br/vida-universitaria/noticia/2005/03/11/487792/amaznia-e-politica-externa-brasileira.html>, [Consult. 22 dez. 2013].
- Wallace, W, 2008. FM 3-0 Operations: the Army's Blueprint. *Military Review*, 88, pp. 2-7.

*THE CULTURAL VECTOR IN THE GLOBALIZATION ERA
IN THE 21st CENTURY - IMPLICATIONS FOR PORTUGAL*

**O VETOR CULTURAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO
NO SÉCULO XXI – IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

Sónia de Jesus Carvalho Roque

Mestre em Relações Internacionais
Labtec TS da Faculdade de Ciências (FC)
da Universidade de Lisboa (UL)
Lisboa, Portugal
sonia_roque@iol.pt

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva

Doutora em Relações Internacionais
Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
da Universidade de Lisboa (UL)
Investigadora do Instituto de Defesa Nacional
Lisboa, Portugal
mfranciscasaraiva@gmail.com

Abbreviated Title: The Cultural Vector in the 21st Century – Implications for Portugal

Abstract

The world, as we know it today, is composed by societies characterized by distinct cultures. In recent decades, trans-national interactions have intensified significantly, placing greater challenges on many areas of society. In this context, this article aims to analyse the cultural vector and its implications in a world marked by globalization. We will explore the phenomena of cultural globalization (or global culture) in the 21st century and its implications for Portugal, in particular, in the fields of security and defence.

Portugal promotes balanced multi-cultural policies (namely, in the areas of education, immigration and tourism), based on the respect of a set of basic rules of social coexistence. Therefore, we aim to analyse the impact of the cultural phenomenon, making suggestions and/or recommendations, based on the idea that culture constitutes the very essence of power, as a window of opportunity for strengthening national identity and cohesion, and

Como citar este artigo: Roque, S. e Saraiva, M., 2014. The Cultural Vector in the Globalization Era in the 21st Century - Implications for Portugal. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 117 - 139.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

for expanding the influence of the State itself. We will also highlight the importance of cultural theories in the security studies.

Keywords: Globalization, Portugal, Culture, Security, Defence.

Resumo

O mundo, como o conhecemos hoje, é constituído por sociedades caracterizadas por culturas distintas. Nas últimas décadas, as interações transnacionais intensificaram-se de forma significativa, o que colocou desafios acrescidos em diversos domínios da sociedade. O presente artigo tem por objetivo reflexionar sobre o vetor cultural e as suas implicações na era em que vivemos, marcada pelo fenómeno da globalização. Exploraremos também os conceitos de globalização cultural (ou cultura global) no século XXI e as suas implicações para Portugal, particularmente, no domínio da segurança e defesa.

Portugal tem promovido políticas multiculturais equilibradas (nomeadamente ao nível da educação, das migrações e do turismo), assentes no respeito por um acervo básico de regras de convivência social, pelo que importa analisar o impacto do fenómeno cultural, formulando sugestões e/ou recomendações, tendo por base a ideia de que a cultura é a essência do poder, uma janela de oportunidade para o reforço da identidade e coesão nacional, tal como para a expansão da influência do próprio Estado, destacando a importância das teorias culturais nos estudos de segurança.

Palavras-chave: Globalização, Portugal, Cultura, Segurança, Defesa.

Introduction

This article seeks to reflect on the cultural dimension of globalization, exploring the hypothesis of the occurrence of a phenomenon of cultural globalization (or creation of a global culture) in the 21st century and analysing its implications for Portugal, especially in the field of security and defence. We begin by addressing some of the key issues related to the concepts of globalization, culture and security, reflecting upon the existence of a cultural globalization (or global culture) in the present century, on the basis of the realities and challenges that we are currently facing. In the second section, we try to analyse Portugal's situation in the context of cultural globalization, in particular, by examining the country's education policies, the approach to the migration's phenomenon and tourism, considered three crucial sectors with fundamental implications for the security and defence of any State. We will also highlight the importance of language in Portugal's foreign policy. In the third section, we provide several considerations and recommendations, considering Portugal, in what concerns to the cultural vector that, according to our point of view, is one of the most important policy vectors in the current global context. Finally, we end with a summary of our main conclusions.

1. Culture

Language is not only the quintessential mean of communication between human beings, it is also the way by which we structure and develop our personalities. Language articulates a culture, and serves as the central vehicle of its organic structure, growth and affirmation (De Machete, 2010, p. 29). In this sense, the competition for the monopoly of linguistic and cultural influence in the various sectors of social life is perfectly natural. The phenomenon of globalization tends to facilitate such competition, through the use of new information and communication technologies and the inherent mobility of individuals and groups.

As highlighted by Marta Anico (2009, p. 58) culture, as a social process, results from the interaction between different social groups and individual actors. As such, it is shaped by the relations of power that operate in societies, in function of the dominant interests at each moment in time and in each social group. This fact can be historically confirmed: the monopoly of this influence has varied in space and time, according to the political, geopolitical, economic, social and military hegemony of the various actors.

The very existence of a market of cultural goods and services, the employment in cultural activities and, above all, the economic value of cultural goods, conveys the economic importance of these activities (Vilar, 2007, p. 131-132). which drives competition in order to control and monopolise this field, engendering a global influence that can make it possible to win “hearts and minds”, spreading values and lifestyles, which can, ultimately, contribute substantially to the security of the holders of this monopoly, as to the security of their allies, whose status is intimately associated to the fact that they have adhered to this system of “values”.

The awareness of the importance of the cultural phenomenon has spurred reflections concerning the concept of culture, revealing its complexity, in terms of the multiplicity of meanings that have been attributed to this term throughout history. It is, therefore, important to explore the polysemic concept of the word “culture”. Taking into account the proposal offered by T.S. Eliot, who understood culture as the development of an individual, group or class, or of the society as a whole, we can highlight three underlying meanings to the word “culture”: culture as training and/or education; culture as the identity of a group or civilization and, ultimately, culture as a set of products from the triptych Arts / Humanities / Science (Vilar, 2007, p. 132). Raymond Williams proposed an alternative systematization of the definitions of culture, based on three key-ideas: firstly, referring to the field of arts and artistic activities; secondly, culture understood in its anthropological meaning, as a way of life; and finally, culture as a process of development, growth and transformation of the capacities of individuals and social groups (Anico, 2009, p. 58).

It is clear that the cultural phenomenon has become widespread, both at national and trans-national level, and is now regarded as an instrument of exchange, learning, progress and knowledge. We can say that it is presently also an instrument of separation, division, segregation or demarcation, which can ultimately jeopardize the security of peoples and

nations, unless efforts are made towards fostering conciliation and understanding what we can call “the other”.

Therefore, in our era marked by globalization, there is a perception of the increasing articulation and even interdependence between the concept of culture and other fundamental concepts, such as security, power and defence. Culture is even associated with the emergence or persistence of conflicts, which means that culture has become one of the predominant vectors of analysis, forming part of the agendas of States, at both national and international level.

1.1. Culture, Power and Security

We can say that the subject of culture articulates two fundamental social sciences concepts: culture and power. The relation between culture and power was formalised in the 17th century, from the moment when culture emerged in the public sphere and became a regular part of people’s everyday lives, in tandem with the recognition of its transformational and reforming potential as a mechanism of social control and regulation. All societies express and exercise power, especially through culture, which has proved to be particularly effective in fulfilling this purpose (Anico, 2009, p. 58). It is in this sense, that the competition for the monopoly of cultural dominance is strongest, emphasizing the linkage between culture, power and security.

Security, a concept which is closely associated with the power and functions of a sovereign state is, in reality, a complex, multifaceted, ambiguous, controversial and politically powerful term used in the agenda of the various actors that act in the international system, that goes beyond the realm of state sovereignty. In security and strategic studies pursued over more than 20 years, the debate concerning the scope of this term has focused on two fundamental aspects. The first axis discusses the level of analysis – in terms of the referent to be considered when studying security issues that lie beyond the State, considering that the State is the traditional referent of study – and also the enlargement of this concept, through the incorporation of new phenomena of a non-military nature. This study doesn’t aim to discuss the reconceptualization of security in terms of the referent. Instead it emphasises the scale of the national security of States and the cultural elements which have an impact on the manner in which States understand culture and the role of each nation’s culture in building values and rules that shape the identity of States. This approach stands in line with the traditional constructivism developed by Katzenstein, Wendt, Finenmore and Barnett (Katzenstein, 1996), extending the analysis to the cultural context in which material interests intervene.

1.2. Culture and National Security

Using the terminology propounded by Wolfers, we consider in this analysis two mutually complementary meanings of the term “national security”: objective and subjective. The first assumes the “absence of threats to acquired values”, while the subjective view suggests “the absence of fear that these values might be attacked” (Wolfers, 1962, p. 150).

Cultural perspectives enable a cultural analysis of the notion of threat, a better understanding of the worldview of the society that feels threatened and the conditions under which a perception of insecurity will cease to exist in this community. This perspective relates to the cultural dimension of war, peace and strategy and is by no means new. It emerged several decades ago in strategic studies that, moreover, recovered some of the perspectives that were originally developed many centuries ago by classic strategists such as Thucydides and Sun Tzu. In the 20th century, Russell Weigley (*The American Way of Warfare*, 1960) and Jack Snyder (1977), in a distinguished research project concerning the strategic culture of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), produced pioneering studies on the importance of the relationship between each country's political-military culture and its strategic choices. These research works have made it possible to materialise studies on strategic culture, exploring conditions of thinking, cultural context, ideas and normative influences that surround the threat or use of force (Gray, 1996).

Highly diverse cultural theories have emerged in the framework of national security studies. According to Desch (1998, p. 141-142) cultural theories in security studies produced since the end of the Cold War, correspond to a broad research programme, involving various factors of analysis (such as military doctrine, acquisition of weapons, grand strategy, foreign policy or political decisions), based on a multiplicity of epistemologies.

Iain Johnston suggests that it is the national strategic culture, rather than imperatives of the international system, which can more satisfactorily explain the Grand Strategy of States (*ibid.*, p. 142). In turn, Martha Finnemore (2003) argues that the rules of global culture, rather than the national interests of States, determine the patterns of intervention. In the same vein, Richard Price and Nina Tannenwald (1996) have studied the rules of global culture that prohibit the use of certain weapons, concluding that these norms reflect the main reason why they are not used.

As stated by Desch (1998, pp. 151-153), the challenge in testing cultural theories consists in the fact that cultural variables are difficult to define and optimize and they focus on specific cases, which are difficult to generalize.

Cultural theories do not enable us to make generalizations and don't provide us with general theories about the behaviour of States. Instead they allow us to construct theories concerning the policy and behaviour of a specific State over a period of time (*ibid.*, p. 155) and, thus, predict its future behaviour in similar situations, or the tendencies governing its actions in different situations and circumstances, taking into consideration an understanding of the culture of the State in question, or States with similar patterns. It is in this sense that Portugal is considered to be a State with a pluralist and universalist vocation, with a strong pacifist nature for building bridges between peoples, which leads to its specific form of intervention (at political and military level), reflected also in our country's prevailing legislation.

Cultural variables can explain the differences between the structural changes and the changes in the behaviour of States. Secondly, they can explain why certain States that behave irrationally suffer the consequences of not being able to adapt to the constraints of

the international system. Finally, in undefined structural situations, national variables, such as culture, may have a more independent impact in their explanation (Desch, 1998, p. 166), which may aid the development of more effective strategies of action. These strategies can only be defined through the perception and understanding of what we may call “the other” and also of ourselves.

In brief, some authors argue that culture is the very essence of power, without which power cannot be implemented. Soft power is a window of opportunity for the expansion of the influence of the State. Nye defined soft power in 1993 as “the ability to get what you want by attracting and persuading others to adopt your goals” (Nye, 1993, 2011), i.e. as a mechanism of persuasion. However, we consider that one shouldn’t exclude the possibility that hard power strategies may be developed, associated to the use of cultural coercion, through cultural globalization attempts that seek the affirmation and supremacy of one culture over the other, aiming to achieve the latter’s submission, something that other cultures, in any circumstance, will find very hard to accept¹.

Culture is hence a fundamental variable in geopolitical and security studies, because it is related to the subjective power of a State, people, nation, group or individual, that can alter a power coefficient and determine an unexpected (or expected) change in the strength and power relationship between different actors in a specific situation.

The Vietnam War is one of the greatest examples of the propensity of the United States to view the world according to Western heritage values. The bad memories caused by this experience led to an initial awareness that it was necessary to train the armed forces in relation to the cultural aspects of other countries. Nonetheless, today’s political and military strategies continue not to give the due importance to the cultural differences of non-Western countries (Kleiner, 2008, p. 7) as seen, for example, in Afghanistan, despite the United States’ growing participation in low intensity operations and emergency humanitarian operations that require cultural sensitivity and knowledge. In future operations, in the framework of multilateral forces and coalitions, cultural competence will undoubtedly be an essential requirement of leadership (Ibid, pp 7-8)², regardless of the type of conflict in question.

Soldiers (and also the security forces) should always receive cultural and language training, in order to ensure that they can be also diplomats, with sufficient sensitivity and knowledge to allow contact with the locals. This is also important at national level, in terms of the integration of immigrant populations, essential for national security and cohesion.

In this sense, cultural awareness is crucial amongst all actors participating in the action and decision pyramid. The main accountability lies with decision-makers who have the responsibility to take decisions and should have a broader and deeper knowledge. The understanding of this vector is also of utmost importance for experts/technicians, who should have advanced training suited to their planning functions, which should also be reflected in

¹ In his book, *The Future of Power*, published in 2011, Nye explores the issue of the employment of military capability (usually associated with the imposition of “will”) in terms of soft power, referring to situations where it is possible to take advantage of the power of attraction of armed forces over third parties. In this context, the authors of this text argue that, ultimately, a situation of effective cultural hegemony may also correspond to a manifestation of hard power, which in the current context and according to the point of view of the authors of this text, could only result from a forceful strategic action of the United States over the rest of the world.

² See Annex 1, related to the importance of culture in the various levels of decision-making and operational execution.

the decision-making proposals. People deployed to missions should have specific training in their operational sectors, allowing them relevant knowledge in order to be able to operate.

Thus, we can infer that cultural awareness (information and consideration) should be a competence held by all intervening parties, i.e., they should know the “how and why”, in addition to technical and other information that should be available to all players, according to their specific activity or duties.

On the other hand, in the post Cold War environment, Americans have concluded that transmission of the cultural message of national values has become more complex and difficult. In this sense, public diplomacy has gained importance as a tool of foreign policy and national security, since it can transmit American cultural idiosyncrasies to the public opinion of other countries in a more appealing way than traditional cultural diplomacy, to the extent that it makes it possible to:

“Understand, inform, engage and influence global audiences, reaching beyond foreign governments to promote greater appreciation and understanding of US society, culture, institutions, values and policies.” (USA, U.S. Department of State, Public Diplomacy Evaluation Office)”

It is also important to stress that continuity or change of the strategic culture of national security largely depends on the role of elites, and may be described as a “negotiated reality” among multiple actors at the top of the political system who influence final decisions in terms of security (Lantis, 2006). These elites are not immune to international developments, in particular, to the dynamics of cultural globalization, and should be able to respond to key challenges, not only through their *modus operandi*, but also at legislative level.

1.3. Cultural globalization in the 21st century

The world, as we know it today, is constituted by societies that are characterised by distinct cultures. The roots of these cultures are as old as the formation process of these societies. By associating themselves with their peers, people seek to establish criteria for co-existence, ritualization and meaning that will transform their society into a world that they can call their own, that is cultivated, built, appropriated and consolidated in the minds of successive generations. Therefore, culture becomes an expression of the character of a people (Fois, 2004, p. 3).

In recent decades, trans-national interactions have intensified significantly, ranging from the globalization of production systems and financial transfers, to dissemination, on a global scale, of information and images through the media or the mass displacement of populations, either as tourists, migrant workers or refugees (Santos, 2003, p. 393).

This process, known as globalization, encompasses a variety of phenomena that have different impacts on the social, political, economic, financial, commercial, cultural spheres, and even military consequences in terms of national security and defence.

The transformation of culture – “cultural globalization” – has been progressively assumed as a central strategy within the affirmation of this “new order” that evokes, on the one hand, images that allude to homogeneity and global integration, while, at the same time, highlights the antagonisms, differences and contradictions caused by the globalization of culture (Mancebo, 2002, p. 289-290), through the emergence of antagonistic resistance movements.

In this sense we can say that there is currently a trend towards “cultural globalization”, as an attempt to convey certain standards, values, ways and lifestyles, with a view to standardization and global integration, wherein each player competes in order to secure this dominance and hegemony. This “cultural globalization” aims to create a “global culture”, that is to say, a common culture shared between peoples, nations, States and civilizations that is accepted and assimilated. In turn, this process has encountered various forms of resistance.

According to Samuel Huntington (1993, 2002), the main source of conflict in this new world will not be primarily of an ideological or political nature. The main divisions between mankind and the main source of conflict will be cultural. Nation-states will continue to be the main actors on the international scene, but the major conflicts of global politics will occur between nations and groups belonging to different civilizations. In the author’s view (ibid., p. 25), the differences among civilizations are not only real, they are fundamental. Civilizations may be distinguished from each other by history, language, culture, tradition and above all by religion. People belonging to different civilizations have different ways of interpreting the relationships between God and man, the individual and the group, the citizen and the State, between parents and children, husband and wife, as different interpretations concerning the relative importance between rights and duties, freedom and authority, power and hierarchy, which are the result of centuries of history that will not disappear easily.

At the same time, the world is becoming an increasingly smaller space. Interaction between people from different civilizations is growing, which extends civilizational consciousness and the perception of the differences between distinct civilizations and within the same civilization.

Hence, in the opinion of Giddens (2000, p. 18), the 21st century will be the battlefield in which fundamentalism will come into confrontation with cosmopolitan tolerance. In a world in which the transmission of images across the entire globe has become an everyday reality, all of us are in regular contact with others who think differently. Cosmopolitans praise and embrace this cultural complexity, whereas fundamentalists consider it to be disturbing and dangerous.

We, thus, live in a world of transformations that affect almost everything we do. For better or worse, we’re being pushed towards a global order that we haven’t yet understood in its entirety, but whose effects are already being felt (Giddens, 2000, p. 19). We can affirm that these effects are sometimes experienced in an extreme way, as may be seen by terrorist attacks that derive from this repulsion from contact with other ways of life, being, thinking

and acting, which affects the safety and protection of all States. This situation stems from culture shock and is facilitated by globalization.

In order to analyse the “Total State”, Políbio Valente de Almeida (1990) considers three internal or endogenous dimensions and two external or exogenous dimensions, none of which may be isolatedly or individually considered.

The endogenous dimensions are related to ethno or demo-political, socio-political and crato-political factors³, wherein the former views the people as a natural and cultural entity. Exogenous factors, in turn, are the territory and wealth of a State (De Almeida, 1990, p. 113).

If the State can't be conceived without a population, it also can't be understood without a culture. It is the cultural vector that cements the nation and gives it meaning. It's this awareness of having a common origin and a common purpose, that objectifies its unity, particularises its specificity and allows everyone to guide themselves towards a common goal. The nation is the soul of the State and culture is the soul of the nation (ibid., p. 189).

Understanding the cultural patterns that dynamize a population and the values that give them meaning means being able to explain institutions and, thereby, power. For this reason, culture is not only the most structural matrix of power: it is a form of power in its own right (ibid).

However, as we know, a population's specific way of being isn't defined at a single moment in time. Culture is evolutionary and the cultural patterns that define the State don't have the same strength at all periods of time.

Differences of attitude between nations are the “medium” explored by international relations studies. States are unequal; the nation only exists if its population thinks and feels in its own distinctive manner and in an exclusive geographical context or set. This is how the national character plays a highly important role, that is not only related to culture but also with ideology, myths, traditions and expectations (De Almeida, 1990, p. 193), which can be influenced and even changed by the globalization phenomenon.

In this sense, the global context in which we live in requires reflection about the cultural vector, the new information and communication technologies and the impacts that they may have.

In fact, although there are cultures that use more frequently the homogenizing media, such as television, marketing and Internet, to propagate their modes of conduct, values and idiosyncrasies, this does not mean that individuals that consume these media are producing a mechanical repetition of these elements or annulling their own culture. According to Geertz, exchanges are not able of transforming distinct cultures into identical cultures (Costa, 2004, p. 261).

³ In politics, more precisely, in the framework of the science that studies the State, better known as Political Science, we can distinguish various divisions, depending on the framework or scope of analysis. Crato-political approaches may be understood as the study of the political form of government that analyses the people's political directives as a nation, i.e., the government's policy, including the policy of the form of the State, characterized by its constitution, or the politics of the life of the State, its administrative direction or the policy of its strength and power. The study of the politically organized human mass (the people) is called Ethno-politics or Demo-politics that studies issues related to race, demographics, language, religion and other factors that endow individuality to this populational mass. Socio-political approaches study the social and cultural background of the people, i.e. the State as a society, analyzing society from the perspective of its political repercussions and social form, in other words it studies the spirit, the soul and the system in which society evolves across its various groups and classes that generated this society.

A language, even if spoken by a small number of people, holds part of the intangible heritage of humanity. It transports a vision of society, an identity that must coexist with other identities and be preserved. It is this cultural coexistence that needs to be promoted, which Wolton termed “the other globalization”. In this sense, the globalization issue has become a new question of world politics, understood as a third pillar, i.e. a challenge to think (ibid), regarding what can be considered as a global culture, or attempts of cultural globalization. More than serving as lifestyles or ways of life, what seems to us to be crucial is the establishment of a common heritage, in human and civilizational terms, of respect for the life and dignity of human beings, based on tolerance and mutual understanding that could enable the progress and security of societies and individuals.

Thus, we can conclude that the cultural factor should be viewed as a fundamental component in policy decision-making and planning, in all sectors of the social sphere, especially in matters of security and defence that are increasingly important as a result of the globalization phenomenon and the challenges raised by it, including operational planning of military operations. It is, therefore, of utmost importance to incorporate the cultural factor in doctrine and tactics, given that the operational scenarios have become global, not just national or regional, with implications for the security and defence of Portugal and its partners.

2. The case of Portugal

In Portugal, the study of the cultural vector and its components has been very lateral in what concerns the framework of research related to the topics of national security and defence.

2.1. Security and Defence of Portugal in the context of cultural globalization

The information and communication technologies, the free movement of people and goods and strategic partnerships, e.g. the creation of the Community of Portuguese-Speaking Countries, can and must serve the language and culture of the respective States, in order to promote and defend their values and interests.

The production of knowledge and the reflection on the role of the Portuguese language and culture, as a communication instrument that is responsible for bringing people together, is much more than opportune; it's an immanent and constant feature of the political and cultural life of Portuguese speakers, including the Portuguese-speaking migrant communities. Currently there is particular interest in achieving in-depth knowledge of what might be termed the state of the art of the Portuguese language, its wealth and shortcomings in the context of globalization (Calouste Gulbenkian Foundation, 2010, p. 25).

Language may be considered one of the most visible and important manifestations of people's culture and the one with more impact on State's domestic and foreign policy.

It makes it possible to defend interests within the national territory and abroad, where one shares a collective understanding and feeling that alludes to union and the search for a common goal. This collective experience achieved via the cultural phenomenon (language, values, principles, practices and customs) fosters the security and defence of the State and its citizens, and of all those who have decided to belong to this community, projecting also its domestic and international strength.

2.2. Portuguese language in foreign policy

Recent research on the history of languages and considerations about their dynamics has revealed the wide range of facts that dictate their prestige or disappearance. This research seeks to explain the interconnections between language, demographics, trade, economic development and scientific progress. Socio-linguistic studies also seek to explain the relationships between language, culture and power, in the form of soft and hard power. Nicholas Ostler, in his book *Empires of the World*, sought to understand the reasons behind the success of around twenty languages, including Portuguese, which ranks among the top ten languages in the list, demonstrating Portugal's cultural projection capacity – which can be significantly expanded through support, projection and enhancement of national cultural products (De Machete, 2010, p. 29).

The facts, as stated above, have revealed that globalization in the 21st century is not only political or economic; it increasingly entails a third pillar, the cultural sphere. The attention that must be given to this third pillar is crucial for global peace and cooperation, since only culture can mitigate the frictions, tensions and conflicts that menace world peace (Calouste Gulbenkian Foundation, 2010, p. 41).

The end of physical distances made possible by the technological revolution that has developed in parallel with globalization has revealed the undeniable importance of civilizational and cultural differences, as well as the opportunities and challenges posed by them.

Indeed, culture has an economic value – if we consider its potential in terms of job creation, marketing of products and goods, or promotion of cultural tourism –, but it presents also an aesthetic, spiritual, historical, symbolic and social value (Anico, 2009, p. 59).

As emphasized by Winston Churchill: “The power to control language offers far better prizes than taking away people’s provinces or lands or grinding them down in exploitation. The empires of the future are the empires of the mind” (Winston Churchill, quoted in Gulbenkian, 2010, p. 17).

As a factor of union, integration and cohesion, language lies at the heart of human development. On the other hand, and in a global scenario of interdependence of economic, communication and migration flows and processes, culture has been called upon to play a key role in creating new geopolitical spaces and forging participation platforms, which act as channels for communication and exchange of experiences and knowledge (Anico, 2009, p. 61).

In fact, culture can be considered a mean for spreading values, such as tolerance, democracy, diversity and pluralism.

Portugal presents a decentralized cultural policy model, with the goal of attaining democratization and the formation of different audiences. This is evidenced in the allocation of responsibilities to municipalities, especially in traditional areas such as heritage (Anico, pp. 62-63), but also in the field of libraries, through the creation of a network of public municipal libraries that seek to bring citizens closer to cultural products, especially by promoting reading activities, training and cultural enhancement throughout the decentralized planning of cultural events.

If we analyse Portuguese legislation we can conclude that there is a transversal dimension of the cultural vector in the various areas of government policy, in particular, foreign policy, educational policy, economic policy and social policy, but also in areas such as security and defence, given that the cultural dimension is identified within the Government Programme in a range of government areas, including, for example, the Strategic Concept of National Defence (CEDN in Portuguese)⁴:

“The international affirmation of Portugal, its credibility and the strengthening of its external bargaining power, requires, also, the recovery of two essential elements: the Portuguese language and culture” (Assembly of the Portuguese Republic, 2013, p. 1982).

Wherein:

““The globalization process and the technological revolution have made possible an unprecedented global dynamic of political, economic, social and cultural integration. It has created a situation of increasing interdependence (...) and new conditions for progress. But it also enabled an equivalent diffusion of threats and risks” (ibid., p. 1983).

Thus:

“As part of the strategic planning process, with the goal of maximizing national capacity, it is important to explore the following national assets, in terms of what they represent as multipliers of the national strategic potential: national history, identity and cohesion; culture and the linguistic sphere” (ibid., p. 1987).

The CEDN assumes that a genuine struggle for global influence is underway and that in order to maximize national capacities it is necessary to be aware of the cultural vector, which must be accompanied, in our point of view, by the reorientation of cultural diplomacy strategies at national and international level, which, as we have emphasised, involves all spheres of national policy (educational, social, economic and security).

2.3. Culture in educational policies

In 1974 Portugal began a process of transition and renegotiation of its integration within the international system. This fact had profound implications for public policies in all sectors of society.

⁴ Diário da República 1st series – n.º 67, April 5th 2013, pp. 1981-1995.

The educational discourse and the modalities of governance have accompanied the changes in the different contexts that produced them: political, social and economic (Teodoro & Aníbal, 2007, p. 19), as well as the context of globalization, characterized by free movement of people, goods and services, which means that immigrant communities are also integrated within our education system.

More recently, the economic utility of education began to be articulated with its social benefit, fundamentally, highlighting the contribution played by education in the management of social issues, in particular, in combating social exclusion. Consequently, the ideologies of inclusion and the social problems have started to be included within the educational concerns, which seek to find the appropriate responses to diversity and the conciliation of the different interests of the addressees (Mendonça, 2006, p. 29).

The strengthening of qualifications constitutes the main strategic challenge guiding the priorities defined in the field of the education policy. These priorities fall within the framework set by the Lisbon Strategy, which recognised that education and training are irreplaceable factors that enable economic and technological development, social cohesion, personal development and the full exercise of citizenship (Ministry of Education, 2007, p. 3).

In Portugal, in addition to the Ministry of Education, the High Commissariat for Immigration and Intercultural Dialogue monitors the questions related to immigrants in what concerns education and social inclusion.

According to Alice Mendonça (2006, p. 29) the new educational goals also emphasise the need to institutionalize alternative curricula, capable of replacing traditional curricula, and thereby reduce the internal differentiation of pedagogical and curricular spaces. Moreover, the pedagogical appraisal of social problems has guided the extension of social obligations attributed to the school, which, in addition, of being responsible for guaranteeing “traditional” learning processes of Portuguese, Mathematics or Scientific Education, also has to cater to appeals to promote areas such as Education for Peace, Interculturalism, Citizenship, Health or Environmental Protection.

Proficiency in the mother tongue is generally regarded as having major importance for immigrant students. It can facilitate the learning of the language in which the subjects are taught and thus stimulate the students’ development in all areas. In addition, the way in which the mother tongue is viewed in the host community helps to strengthen the self-esteem and identity of the immigrant children and their families (European Commission, 2009, p. 19). Nevertheless, correct mastery of the language of the host country is an essential requirement in this process of integration, cohesion and strengthening of ties between citizens, and this should be the language of communication par excellence.

It is also important to establish a link between the cultural policy and education at the level of specific training, and also in what concerns the formation of the general public, in order to enable access not only to international cultural products, but, in particular, to national cultural goods. It is crucial to ensure that cultural products are decentralized, covering the entire country, in which each person appreciates and shows its own local or regional traditions, and, thereby, ensures that they are passed through generations, allowing the strengthening of national cohesion.

The Portuguese language has a broad global expression. Hence, the importance of a policy to promote and preserve the Portuguese language, not only at national level, but also internationally is crucial, as well as upholding the importance of Portuguese-speaking cultures, while fostering cohesion and projecting power and influence.

2.4. Culture and migration

Portugal, after a long tradition as a country of emigration, further reinforced in the 21st century, also began to attract significant immigration flows at the end of the 20th century.

Indeed, there have been significant changes in recent decades, both in absolute terms, in what concerns the migration flows, with reversal of the migration net flow, and also in terms of the ethnic and cultural composition of Portuguese immigrant communities (Marques, 2005, p. 2).

Immigrant communities have primarily chosen to settle in the suburbs of large cities, often in poor conditions and with low qualifications. Their descendants constitute a social reality that is very different from their parents, lacking a clear identity, since they are neither identified with the host country or the country of their ancestors. This is, in fact, one of the biggest challenges to a management policy of ethnic and cultural diversity in Portugal (ibid., p. 4).

Portugal is considered to be one of the countries with the best policies for integrating immigrants. The High Commissariat for Ethnic Minorities has sought to implement a comprehensive and integrated view of the migratory phenomena in their different aspects.

The exercise of equality leads us to the principle of full citizenship. The immigrant is a citizen with full rights. He is an active builder within the host community, even if he doesn't share a common origin (Marques, 2010, p. 3). Questions of participation in politics and in the armed forces are extremely sensitive in terms of the security and defence of a State, and therefore, full citizenship should pay attention to these issues. By becoming a national citizen with full rights, it is necessary to defend the same values, interests and principles, which derive from full integration and cohesion.

In effect, culture can be viewed as a vehicle of transmission. Culture constitutes a powerful tool that makes it possible to re-integrate socially-excluded persons, providing them with the opportunity to create and implement their own project, acquire new skills that can be transferred to other fields of activity and regain self-esteem (Marques, 2005, p. 30).

There is a need to manage cultural diversity in this context. The Portuguese option is very clear and involves the affirmation of the interculturalism principle. Under a framework of mutual respect and within the law it promotes the affirmation of the richness of diversity through dialogue. More than the peaceful coexistence of different communities, the intercultural model is affirmed within the context of cultural miscegenation and exchange, without annihilations, or impositions. Having chosen to give priority to work in the field of education, the Secretariat Between Cultures has developed a major intercultural education programme since 1991 (Marques 2010, p. 3). In our opinion, an effort to learn the culture

and language, customs and traditions of the host country plays an essential role in this intercultural integration process, enabling integration and the sharing of interests towards a common future.

The creation and development of immigrant associations demonstrates the acquired maturity of an immigrant community, emerging as a structuring element in the interface of that community in the political and social context of the host country (Norte, 2004, p. 24).

The Portuguese diasporas play also a very important role in the promotion of Portuguese culture and language, wherein the new highly-qualified Portuguese emigrant communities defend and promote Portuguese identity abroad. National policies in all sectors should highlight, in a more noticeable way, the importance of the Portuguese diasporas in promoting Portuguese language and culture, with all the inherent political, economic, cultural and social advantages, and military and diplomatic cooperation benefits that can be delivered by the representation of Portugal by its citizens, achieved in a much more effective manner than any event or advertising campaign.

2.5. Culture and tourism

Tourism is considered one of the most prominent economic activities that will be maintained and even increase in the future, which will have consequences not only in economic terms, but also at the social level.

As recalled by Pérez (2009, p. 10) tourism is an encounter between cultures and systems that causes social changes. But unlike other types of travelling and population movements, as occurs in most migration situations, tourism is a voluntary movement in search of something that isn't strictly tangible.

The paradigm of promoting sustainable tourism development has been one of the concerns addressed by international organizations, academic researchers and specialized literature. In this context, tourism planning is a tool to safeguard natural and historical-cultural resources (Fazenda, Silva and Costa, 2008, p. 79).

Tourism is perceived as an exchange relationship organised in leisure time -between tourists and their hosts – “hosts” and “guests”. Tourism is a vehicle for cultural exchange between persons and groups, between “us” and “others”. For anthropologists, tourism is viewed as total social fact and also a social, economic and cultural process, with the participation of various social agents (Pérez, 2009, p. 10).

We can say that tourism uses a very special raw material: natural, environmental, landscaped, historical and cultural resources (which are extremely fragile from the point of view of their preservation) and are, in general, non-renewable resources (Fazenda, Silva and Costa, 2008, p. 87).

Tourism can, thus, be a form of intercultural contact involving “acculturation”. Acculturation is a transformational mechanism, consisting on the contact between two or more cultures, which may lead to an assimilation of the dominated culture by the dominant culture. On the other hand, the integration or combination of cultures has resulted in the

birth of new cultures, at a certain level of equality, while the existence of subcultures or the coexistence of dominant and dominated cultures may imply forms of resistance to domination. The hosts sometimes end up by imitating tourists, producing changes in their system of values, attitudes, language, eating and dressing habits and in the demand for consumer goods. It's also possible that tourists will imitate the locals (Pérez, 2009, pp. 11-12).

It's also critical to build a solid structure of "Business Intelligence" for tourism, to assist decision-making, which doesn't only involve the retrieval of elements (consumption, preferences, movements and satisfaction) from the international tourists who visit us, but also a platform of knowledge concerning the tourists who don't visit us (PWC, 2013, p. 18).

As recalled by Pérez (2009, p. 36) tourism is a movement of people that intensifies intercultural contact. It may, therefore, contribute to appraisal of cultural diversity and relativity, encouraging mutual respect between cultures. It may also be an opportunity for peace, understanding and knowledge between different societies and nations. However, it seems to us that it can simultaneously destroy or pervert a culture, with an impact on the safety and defence of the State in question. We only need to think about "fake tourism" in order to facilitate free movement for other purposes.

The amount and variety of classified heritage assets throughout Portuguese territory, in particular World Heritage Patrimony, allows not only the representation of the past and evocation of a collective memory, but also makes sure that we don't forget the various testimonies of the country's history and architectural, cultural and identity-based heritage. This makes it possible to increase cultural offerings and the preservation of classified places and landscapes that, symbolically, pertain to the contemporary globalized world, not only including tangible heritage, but also intangible heritage of humanity, e.g. music, which was achieved in Portugal's case when "Fado" was classified as Intangible Cultural Heritage of Humanity.

3. Recommendations

In our days, in addition to their national responsibilities, States also have international commitments with their partners, which they have to meet – such as participation in international missions, together with the challenges arising from globalization, which require a multitude of skills, including those arising from the cultural sphere.

In this regard, all intervening parties at the tactical, operational or strategic level require suitable training that provides them the ability to respond to various types of needs, permitting an understanding of the "other" and its culture and traditions, in order to avoid undermining, ultimately, the mission, its goals or even the lives of both civilians and soldiers.

Cultural competence should be a key component, not only in operational and military planning but, above all, it must be embedded in the national security strategy and diplomatic efforts, given that culture allows us to understand people's way of life and their motivations.

The adoption of measures intended to promote pluralism and representation of cultural diversity, the use of new information and communication technologies, legislative

specialisation and diversification, the commitment with culture in order to promote dialogue and cooperation, valorisation of national and regional cultural identities and the promotion of these identities, are examples of initiatives that should continue to be adopted by the State, in response to the changes wrought in society that can be observed worldwide (Anico, 2009, p. 67).

During the last decade, military officials have used the term “culture” in various ways. The terms “cultural awareness”, “cultural understanding”, “cultural knowledge” and “cultural intelligence” are widely used, but their definitions have yet to be incorporated within military doctrine (Kleiner, 2008, p. 5), in order to be used correctly and without major discrepancies, respecting national and international legislation, such as human rights and International Humanitarian Law that projects and increases the negotiating power of the countries in question.

As highlighted by Kleiner (2008, p. 10), there are three levels of cultural knowledge requirements that are needed for different areas of military activity: basic, advanced and specialized. At the basic level, soldiers need to acquire cultural and linguistic skills in order to operate barriers and checkpoints, carry out searches, reconnaissance operations, conduct interrogatories and interact with the civilian and military population, in addition to becoming familiar with the legislation of the country.

At the advanced level, military leaders and commanders should receive basic instruction, plus additional training in behavioural questions and other required subtleties in order to assess local social dynamics, involve local or regional agents and deal with the various types of reactions (ibid).

Finally, in addition to general cultural knowledge, some people may need to implement operations that require special skills and, as a consequence, may need specialized training. For this reason, it is necessary to create manuals with the necessary information in general and specific terms for each operation and situation, conducting simulation and training exercises, exchange of professionals, national and international training programmes, accompanied by research, debate and reflection on cultural issues and their implications.

At national level, it is necessary to maintain a humanistic and integrationist immigration policy that strengthens social cohesion and fosters a culture of citizenship (Assembly of the Portuguese Republic, 2013, p. 1993), which is essential for the Country’s national security and defence.

Portugal’s international reputation is inseparable from its culture and language, making it necessary to develop its cultural and creative industries, with their powerful resources of expansion, connection, penetration, information, communication and dissemination. Portuguese is the third most spoken European language in the world and the fifth most widely spoken language in Internet (ibid., p. 1995).

To this effect, it is essential to strengthen the presence of the Portuguese language as a vehicle of cultural and scientific transmission and a medium of international communication, in particular, fostering efforts in order to ensure that Portuguese becomes one of the official languages of the United Nations, which will surely endow the Country’s prestige and projection, increasing its bargaining capacity and decision-making power.

Finally, as Marta Anico (2009, p. 68) emphasises, it is also necessary to define a set of goals, strategies and programmes that engage and encourage the participation of different actors responsible for driving cultural dynamics and processes, in order to avoid disarticulation between the State's proposals and society's needs and expectations.

The correct definition of these goals, strategies and programmes is only possible through careful analysis of the country's current situation in terms of its strengths, weaknesses, opportunities and threats in the field under analysis – the cultural vector⁵, which could provide an invaluable contribution to policy-making in various sectors.

This must always be a dynamic, open and participatory process. Only in this manner will it be possible to ensure that integration, cohesion, development and progress of people and social groups stand at the heart of the implemented strategies and policies and, ultimately, of the State itself.

4. Final Remarks

Language, in addition to serving as a medium of communication, is one of the most evident manifestations of culture that can enhance human progress and people's well-being with a common goal.

The adoption of measures to promote pluralism and cultural diversity, for example, through the use of new technologies, also serves as a mean of promoting dialogue and cooperation, while enabling the valorisation of identities. These are answers that have been sought in response to the transformations that have occurred in societies worldwide, largely due to the globalization phenomenon in its multiple dimensions.

For this purpose, as noted above, a set of goals and strategies must be defined, enabling the participation of different actors, in order to ensure that they are suited to the people's needs and expectations. Therefore, this should be a process that is open to civil society, the only mean of fostering development, growth and the transformation of societies towards progress, including in the issues of security and defence.

In our opinion, this strategy should encompass immigrant communities living in Portugal, ensuring that they form an integral part of our culture, share our values, while enriching Portuguese culture through their own cultural roots. This is the only way by which culture can be seen as a constitutive and evolving vector of society.

With this purpose in mind, one shouldn't forget that respect for national and international law is crucial and allows no exceptions, in particular, in what concerns to questions of order and security or respect for the fundamental rights of all human beings. Any person who acquires the nationality of a country or has chosen to inhabit in a country should respect its values and traditions and contribute to its projection, security and defence, because now this is also their country.

We can notice that culture is present at different levels in national and international political agendas. Indeed, culture not only constitutes a sector of autonomous action, as it is

⁵ See, Annex 2, The cultural vector in Portugal - SWOT Matrix.

also articulated with other State's policies, both at the national and international level, while constituting, simultaneously, an element of opportunity and a challenge.

A commitment should therefore be made to promote culture as a factor that reinforces identity, self-confidence and national cohesion. Efforts should be made to decentralize cultural events, to foster the country's integration, by reducing regional disparities and ensuring revitalization, accentuated by the aging of the population and the migration of elites and capabilities; the enhancement and projection of cultural policies and its respective supports, that make it possible to increase competitiveness and innovation, as well as strategies that allow the population's access to the country's cultural assets; and by the affirmation of Portugal's cultural diversity, pluralistic and tolerance tradition.

It is also noteworthy that the Portuguese communities living abroad have a critical important role in the promotion of Portuguese culture and language, since they promote national identity in a remarkable way. If we think also in security and defence matters, national policies should more clearly emphasise the importance of the diasporas, with all the inherent political, economic, cultural and social advantages and military and diplomatic cooperation benefits that may be generated by the representation of Portugal by its citizens worldwide. Emphasis should also be placed on the contribution that may be given by migrant communities in Portugal, since these migrant flows constitute the present and future of globalization.

The way of being of the Portuguese people forms part of our history and our culture. Our cosmopolitan and multicultural outlook is a "brand image" renowned worldwide, with the inherent hosting advantages and benefits for the State itself, such as an increasing negotiating power in the international arena.

In brief, despite the attempt to create a global culture, by the process of cultural globalization, facilitated by the media, international trade and the movement of people, there are various resistance factors, due to the emergence of what some authors have called "third cultures". There is also an increasingly apparent resistance to this phenomenon from local populations and several States, which strive to assert their language, culture and national identity, which includes, Portugal. What countries must accept as global is a common humanistic and civilizational heritage.

As mentioned, our recommendations are to promote culture as a factor that reinforces national identity and self-confidence, through the affirmation of Portugal's cultural diversity, pluralistic and tolerance tradition as an asset on the international scene, as well as the confidence deriving from pertaining to different multilateral blocs as a result of Portugal's unique, diverse and thriving cultural and linguistic identity that does not assimilate, nor is assimilated, but which respects others and cooperates in pursuit of common goals and the progress of humanity, on the path of what the European Union describes as "unity in diversity", which can certainly be applied worldwide.

Bibliography

- Anico, Marta, 2009. Políticas da Cultura em Portugal e Espanha. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7(1), pp. 57-71.
- Assembly of the Portuguese Republic, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (1st series - n.º 67 of April 5th), pp. 1981-1995. Lisbon: Diário da República.
- Calouste Gulbenkian Foundation, 2010. *Língua Portuguesa e Culturas Lusófonas num Mundo Globalizado - Actas do Encontro Internacional*. Lisbon: União Latina, Calouste Gulbenkian Foundation.
- Costa, Thatyane Roberta de Castro, 2004. A Mundialização da Cultura e os Processos de Homogeneização e Formação da Cultura Global. *Universitas - Relações Internacionais*, 2(1), pp. 255-267.
- De Almeida, Políbio Valente, 1990. *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisbon: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- De Machete, Rui Chancerelle, 2010. *Sobre as Relações Portugal Estados Unidos*. Lisbon: Luso-American Development Foundation.
- Desch, Michael, 1998. Culture Clash - Assessing the Importance of Ideas in Security Studies. *International Security*, 23(1), pp. 141-170.
- European Commission, 2009. *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual & Culture Executive Agency.
- Fazenda, Nuno; Silva, Fernando Nunes da and Costa, Carlos, 2008. Política e Planeamento Turístico à Escala Regional: O Caso da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 18, pp. 77-100.
- Finnemore, Martha, 2003. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fróis, Katja Plotz, 2004. Globalização e Cultura – A Identidade no Mundo de Iguais. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, 62, pp. 1-9.
- Giddens, Anthony, 2000. *O Mundo na Era da Globalização*. Lisbon: Presença.
- Gray, Colin S., 1996. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Guibentif, Pierre, 2007. Law, Culture and Society: Legal Ideas in the Mirror of Social Theory by Roger Cotterrell. *Journal of Law and Society*, 34(4), pp. 633-638.
- Huntington, Samuel, 1993. The Clash of Civilizations?. *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.
- Huntington, Samuel, 2002, *The Clash of Civilization and The Remaking of World Order*, London, Simon & Schuster.
- Kleiner, Carolyn, 2008. *The Importance of Cultural Knowledge for Today's Warrior Diplomats*. United States: United States Army Reserve.
- Lantis, S. (2006), "Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism", in Jeffrey A Larsen (ed.), *Comparative Strategic Cultures Curriculum: Assessing Strategic Culture as a*

- Methodological Approach to Understanding WMD Decision-Making by States and Non-State Actors. Fort Belvoir: Defense Threat Reduction Agency/SAIC.
- Mancebo, Deise, 2002, Globalização, Cultura e Subjectividade: Discussão a Partir dos Meios de Comunicação de Massa. *Psicologia, Teoria e Pesquisa*, 18(3) [Online]. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722002000300008&nrm=iso&tlng=pt, [Consult. 4 fev. 2014].
- Marques, Rui, 2005. Imigração em Portugal – Uma Visão Humanista. *Cidade Solidária*, 14, pp. 20-27.
- Marques, Rui, 2010. As Grandes Linhas da Política de Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal. Lisbon: High Commissariat for Immigration and Ethnic Minorities – Presidency of the Council of Ministers.
- Mendonça, Alice, 2006. *Problemática do Insucesso Escolar e a Escolaridade Obrigatória no Arquipélago da Madeira em Finais do Século XX (1994-2000)*. Funchal: University of Madeira [Doctoral thesis].
- Ministry of Education (2007). *Educação e Formação em Portugal*. Lisbon: Ministry of Education.
- Norte, Cláudia et al., 2004. *O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa. Um Estudo para a Rede Europeia de Migrações - O Caso Português*. Lisbon: Border and Immigration Service (SEF), Ministry of Internal Administration.
- Nye, Joseph S., 2003. Propaganda Isn't the Way: Soft Power. *The International Herald Tribune*, January 10.
- Nye, Joseph S., 2011, *The Future of Power*, New York: Basic Books.
- Pérez, Xerardo Pereira, 2009. *Turismo cultural - Uma Visão Antropológica*. Tenerife: ACAY PASOS, RT PC.
- Pincus, W., 2009. GAO Report Urges Obama, Congress to Prioritize Public Diplomacy. *The Washington Post*, [Online]. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/11/AR2009011102122.html>, [Consult. 4 fev. 2014].
- Price, Richard and Tannenwald, Nina, “Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos” in Katzenstein, Peter (ed.), 1996. *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- PWC, 2013. *Desafios do Turismo em Portugal, 2014*. Lisbon/Porto: PWC.
- Santos, Boaventura Sousa, 2003. Globalizations. *Theory, Culture & Society*, pp. 393-399.
- Snyder, Jack, 1977. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica: RAND.
- Teodoro, António and Aníbal, Graça, 2007. Educação em Tempos de Globalização – Modernização e Hibridismo nas Políticas Educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10. pp. 13-26.

USA, U.S. Department of State, Public Diplomacy Evaluation Office, <http://exchanges.state.gov/programevaluations/pmm/pdeo.html>.

Vilar, Rui, 2007. Sobre a Economia da Cultura. *Comunicação & Cultura*, 3, pp. 131-144.

Weigley, Russell, 1960, *The American Way of Warfare: A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press.

Wolfers, Arnold, 1962, *Discord and Collaboration*, Baltimore: John Hopkins Press.

Annexes

Annex 1

The importance of culture in the various levels of decision-making and operational execution

Cultural awareness	
<u>Competence:</u> Political Decision-Makers	Decision-making and cultural intelligence
	
<u>Understanding:</u> Experts	Advanced training
	
<u>Knowledge:</u> Persons deployed on missions	Specific training
	
<u>Information/consideration:</u> All intervening parties	How and why?
Technical and information of other kind	

Source: Adapted from Carolyn Kleiner, 2008. The Importance of Cultural Knowledge for Today's Warrior Diplomats.

United States: United States Army Reserve, p. 9.

Annex 2

The cultural vector in Portugal – SWOT Matrix

Strengths (S*):	Weaknesses (W*):
The country's tolerance tradition / adaptability	Weakness of the economic sector
Multicultural policies	Weak civil society
Projection and strength of the Portuguese language	Insular outlook / self-absorption
Possibility of exercising a role as a political and cultural mediator	Low level of competitiveness and innovation
Strengthening of national identity	Migration of capacities and elites
Increased creativity	Need for greater empowerment and projection of cultural policies and their respective support mechanisms
Increase in the number and diversity of cultural events	High cost of cultural products
Decentralization of cultural events	Weakening of national identity and cohesion
Economic activities related to culture (tourism)	Increased complexity of the profile of immigrants and absence of strategies
Opportunities (O*):	Threats (T*):
Member of different multilateral organizations	Loss of self-esteem and self-confidence
Projection and preservation of culture and heritage (tangible and intangible)	Loss of a strategic reference framework
Projection of the language and language proficiency	Atomisation of goals / dilution across multilateral frameworks
Reduction of regional asymmetries and revitalization	Integration difficulties (language, culture)
Paradigm shift from being a country of emigration to a country of immigration	Increased feelings of insecurity and intolerance
Cultural enrichment and promotion	Risk of cultural assimilation
Strengthening ties with the Portuguese diasporas and leveraging this component	
Increased competitiveness	
Positive impact of the economy (exports)	
Change in the composition of the demographic profile	

Source: Authors.

O VETOR CULTURAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO NO SÉCULO XXI – IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

*THE CULTURAL VECTOR IN THE GLOBALISATION ERA
OF THE 21st CENTURY - IMPLICATIONS FOR PORTUGAL*

Sónia de Jesus Carvalho Roque

Mestre em Relações Internacionais
Labtec TS da Faculdade de Ciências (FC)
da Universidade de Lisboa (UL)
Lisboa, Portugal
sonia_roque@iol.pt

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva

Doutora em Relações Internacionais
Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
da Universidade de Lisboa (UL)
Investigadora do Instituto de Defesa Nacional
Lisboa, Portugal
mfranciscasaraiva@gmail.com

Título abreviado: O Vetor Cultural no Século XXI - Implicações para Portugal

Resumo

O mundo, como o conhecemos hoje, é constituído por sociedades caracterizadas por culturas distintas. Nas últimas décadas, as interações transnacionais intensificaram-se de forma significativa, o que colocou desafios acrescidos em diversos domínios da sociedade. O presente artigo tem por objetivo reflexionar sobre o vetor cultural e as suas implicações na era em que vivemos, marcada pelo fenómeno da globalização, que é também uma globalização cultural (ou cultura global) no século XXI e as suas implicações para Portugal, particularmente no domínio da segurança e defesa.

Portugal tem promovido políticas multiculturais equilibradas (nomeadamente ao nível da educação, migrações e turismo), assentes no respeito por um acervo básico de regras de convivência social, pelo que importa analisar o impacto do fenómeno cultural, formulando sugestões e/ou recomendações tendo por base a ideia de que a cultura é a essência do

Como citar este artigo: Roque, S. e Saraiva, M., 2014. O Vetor Cultural na Era da Globalização no Século XXI – Implicações para Portugal. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2014, II (1), pp. 141 - 162.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

poder, uma janela de oportunidade para o reforço da identidade e coesão nacional, tal como para a expansão da influência do próprio Estado, destacando a importância das teorias culturais nos estudos de segurança.

Palavras-chave: Globalização, Portugal, Cultura, Segurança, Defesa.

Abstract

The world as we know it today is composed by societies that are characterized by distinct cultures. Over recent decades, trans-national interactions have intensified significantly, placing greater challenges on many areas of society. In this context, this article aims to analyse the cultural vector and its implications in a world marked by globalisation. We will explore the phenomena of cultural globalisation (or global culture) in the 21st century and its implications for Portugal, in particular in the fields of security and defence.

Portugal promotes balanced multi-cultural policies (namely, in the areas of education, immigration and tourism), based on respect for a set of basic rules of social coexistence. Therefore, we aim to analyse the impact of the cultural phenomenon, making suggestions and/or recommendations, based on the idea that culture constitutes the very essence of power, as a window of opportunity for strengthening national identity and cohesion, and for expanding the influence of the State itself. We will also highlight the importance of cultural theories in security studies.

Keywords: Globalisation, Portugal, Culture, Security, Defence.

Introdução

O presente texto procura reflexionar sobre o domínio cultural da globalização, explorando-se a hipótese de ter ocorrido uma globalização cultural (ou cultura global) no século XXI e as suas implicações para Portugal, particularmente, no domínio da segurança e defesa. Começamos por abordar algumas das principais questões relacionadas com a globalização, a cultura e a segurança, equacionando a existência de uma globalização cultural (ou cultura global) no presente século a partir das realidades e desafios com que nos deparamos. Na segunda secção procuramos analisar a situação de Portugal no contexto da globalização cultural, nomeadamente através das políticas de educação, abordagem ao fenómeno das migrações e do turismo, três setores cruciais com implicações fundamentais para a segurança e defesa de qualquer Estado, destacando também a importância da língua na política externa portuguesa. Na secção seguinte tecemos algumas considerações e recomendações em relação ao caso português no que concerne ao vetor cultural, um dos mais relevantes, em nosso entender, no atual contexto global em que vivemos. Finalizamos com uma súmula das principais conclusões a que chegámos.

1. Cultura

A língua constitui não apenas o meio por excelência de comunicação entre os seres humanos, mas o próprio meio como se estrutura e desenvolve a personalidade. A língua articula uma cultura, que a tem como veículo central da sua estruturação orgânica e do seu crescimento e afirmação (De Machete, 2010, p. 29), sendo natural a competição pelo monopólio da influência linguística e cultural nos diversos setores da vida social, que o fenómeno da globalização tende a facilitar através das novas tecnologias da informação e comunicação e da própria mobilidade de indivíduos e grupos.

Como salienta Marta Anico (2009, p. 58) a cultura enquanto processo social resulta da interação entre diversos grupos sociais e atores individuais e, como tal, é moldada pelas relações de poder que operam nas sociedades em função dos interesses dominantes em cada momento e em cada formação social. Este facto pode ser comprovado historicamente: o monopólio desta influência tem variado no tempo e no espaço em consonância com a hegemonia política ou geopolítica, económica, social e militar dos diversos atores.

A própria existência de um mercado de bens e serviços culturais, de um emprego em atividades culturais e, sobretudo, de um valor económico dos bens culturais constitui um fator que traduz a importância económica destas atividades (Vilar, 2007, pp. 131-132), o que impulsiona a competição pelo seu domínio e monopólio, ao permitir uma influência mundial que pode permitir conquistar “corações e as mentes”, difundindo valores e estilos de vida, o que em última instância contribui de forma substancial para a segurança dos detentores deste monopólio, tal como para a segurança dos seus aliados cujo estatuto está intimamente associado ao facto de terem aderido a este sistema de “valores”.

A consciencialização da importância do fenómeno cultural impulsionou as reflexões em torno do conceito de cultura, revelando a sua complexidade pela multiplicidade de significados que lhe têm sido atribuídos ao longo da História. Neste sentido, importa explorar o conceito polissémico da palavra cultura. Tendo em consideração a proposta de T. S. Eliot, que entende a cultura enquanto desenvolvimento de um indivíduo, de um grupo ou classe, ou da sociedade como um todo, podemos assinalar três sentidos subjacentes à palavra cultura: a cultura enquanto formação e/ou educação; a cultura enquanto identidade de um grupo ou civilização e, finalmente, a cultura enquanto conjunto dos produtos do tríptico Artes/Humanidades/Ciência (Vilar, 2007, p. 132). Raymond Williams propôs uma outra sistematização das definições de cultura em torno de três ideias: a primeira, referente ao domínio das artes e das atividades artísticas; em segundo lugar, a cultura entendida na sua aceção antropológica, enquanto modo de vida e, por fim, a cultura enquanto processo de desenvolvimento, crescimento e transformação das capacidades de indivíduos e de grupos sociais (Anico, 2009, p. 58).

Certo é que o fenómeno cultural se generalizou, tanto a nível nacional como transnacional, e é hoje considerado como um instrumento de intercâmbio, aprendizagem, progresso e conhecimento mas também, podemos dizer, na atualidade, de separação, divisão, demarcação ou segregação, que em última instância pode colocar em causa

a segurança de povos e nações se não forem envidados esforços de conciliação e compreensão do “outro”.

Deste modo, existe a percepção da articulação crescente e até da interdependência do conceito de cultura com outros conceitos fundamentais na nossa era marcada pelo fenômeno da globalização, como a segurança, o poder, a defesa, estando mesmo associado à emergência ou persistência de conflitos, o que contribuiu para que a cultura passasse a ser um dos vetores predominantes de análise, fazendo parte integrante das agendas dos Estados, tanto a nível nacional como internacional.

1.1. Cultura, Poder e Segurança

Podemos dizer que a temática da cultura articula dois conceitos fundamentais para as ciências sociais, a cultura e o poder. É no século XVII que se formaliza a relação entre cultura e poder, a partir do momento em que a cultura emerge na esfera pública e se inscreve no quotidiano das populações, à medida que se reconhecem as suas potencialidades transformadoras e reformadoras enquanto mecanismo de controlo e regulação social. Todas as sociedades expressam e exercem o poder, nomeadamente através da cultura, que se tem revelado particularmente eficaz no cumprimento deste propósito (Anico, 2009, p. 58). É, neste sentido, que a competição pelo monopólio do predomínio cultural mais se faz sentir, enfatizando a relação entre cultura, poder e segurança.

A segurança, um conceito estreitamente relacionado com o poder e as funções do Estado soberano é um vocábulo na verdade complexo, multifacetado, ambíguo, controverso e politicamente poderoso nas agendas dos atores que atuam no sistema internacional, que extravasa o domínio da soberania estadual. Nos estudos de segurança e nos estudos estratégicos o debate sobre a expansão do vocábulo, que já leva mais de vinte anos, centra-se em dois fundamentais. O primeiro eixo discute o nível de análise - ao nível do referente a considerar quando se estudam as questões de segurança para além do Estado, considerado o referente tradicional de estudo -, e ainda a ampliação da noção com a incorporação de novos fenómenos de natureza não militar. O presente estudo não discute a reconceptualização da segurança ao nível do referente, enfatizando a dimensão da segurança nacional dos Estados e os elementos culturais com impacto na forma como os Estados entendem a cultura e o papel da cultura da nação na construção de valores e regras que enformam a identidade dos Estados, na linha do construtivismo tradicional desenvolvido por Katzenstein, Wendt, Finenmore e Barnett (Katzenstein, 1996) introduzindo na análise o contexto cultural em que se inserem os interesses materiais.

1.2. Cultura e Segurança Nacional

Recorrendo a Wolfers consideramos nesta análise duas aceções de segurança nacional que se complementam mutuamente, uma objetiva e outra subjetiva. A primeira pressupõe a “ausência de ameaças a valores adquiridos”, enquanto a visão subjetiva sugere “a ausência de medo em relação à possibilidade desses valores poderem ser atacados” (Wolfers, 1962, p. 150).

As perspetivas culturais permitem uma análise cultural da noção de ameaça, uma melhor compreensão da cosmovisão da sociedade que se sente ameaçada e as condições em que a perceção de insegurança deixa de existir nessa comunidade. Esta perspetiva prende-se com a dimensão cultural da paz, guerra e estratégia e não é nova, emergiu há dezenas de anos nos estudos estratégicos recuperando, aliás, algumas das perspetivas há muito desenvolvidas pelos clássicos da estratégia, como Tucídides e Sun Tsu. No século XX Russell Weigley (*The American Way of Warfare*, 1960) e Jack Snyder (1977), numa célebre investigação sobre a cultura estratégica da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fizeram estudos pioneiros sobre a importância da relação entre a cultura político-militar e as escolhas estratégicas dos países. Estas investigações permitiram dar corpo ao campo dos estudos sobre cultura estratégica que explora as condições do pensamento, contexto cultural, ideias e influências normativas que rodeiam a ameaça ou emprego da força (Gray, 1996).

No âmbito dos estudos nacionais de segurança surgiram teorias culturais muito diversas. De acordo com Desch (1998, pp. 141-142) após a Guerra Fria as teorias culturais nos estudos de segurança corresponderam a um amplo programa de investigação com diversos fatores de análise (como a doutrina militar, aquisição de armamentos, grande estratégia, política externa ou a decisão política), tendo por base uma multiplicidade de epistemologias.

Iain Johnston sugere que a cultura estratégica nacional, mais do que os imperativos do sistema internacional, é capaz de explicar de forma mais satisfatória a Grande Estratégia dos Estados (idem, p. 142). Por seu turno, Martha Finnemore (2003) argumenta que as normas da cultura global, mais do que os interesses nacionais dos Estados, determinam os padrões das intervenções. Na mesma linha, Richard Price e Nina Tannenwald (1996) estudaram as normas de cultura global que proíbem o uso de determinadas armas, tendo concluído que refletem o principal motivo pelo qual não são usadas.

Como afirma Desch (1998, pp. 151-153), o desafio no teste das teorias culturais consiste no facto de as variáveis culturais serem difíceis de definir e otimizar e de se focarem em casos particulares, sendo de difícil generalização.

As teorias culturais não nos permitem fazer generalizações e não nos oferecerem teorias gerais sobre o comportamento dos Estados, mas permitem-nos elaborar teorias sobre a política e comportamento de um determinado Estado ao longo de um período de tempo (idem, p. 155) e assim prever o seu comportamento no futuro em situações semelhantes, ou a tendência da sua atuação em diversas situações e circunstâncias, tendo em conta a compreensão da cultura do Estado em questão ou de Estados com padrões semelhantes. É nesta aceção que Portugal é considerado um Estado com vocação pluralista e universalista, com forte cariz pacifista e de construção de pontes entre povos, que se tende a traduzir na sua forma de atuação (a nível político e militar) e na própria legislação.

As variáveis culturais podem explicar as diferenças entre as mudanças estruturais e as alterações no comportamento dos Estados. Em segundo lugar, podem explicar o motivo pelo qual determinados Estados, que se comportam de forma irracional, sofrem as consequências de não se conseguirem adaptar aos constrangimentos do sistema internacional. Por fim, em

situações estruturais indeterminadas, as variáveis nacionais como a cultura podem ter um impacto mais independente na sua explicação (Desch, 1998, p. 166), o que pode auxiliar o desenvolvimento de estratégias de atuação mais eficazes, que só podem ser elaboradas pela percepção e compreensão do que podemos denominar de “o outro” e também de nós mesmos.

Em suma, alguns autores sustentam que a cultura é a própria essência do poder sem o qual o poder não se pode realizar. O *soft power* é uma janela de oportunidade para a expansão da influência do próprio Estado. Nye definiu pela primeira vez em 1993 *soft power* como “the ability to get what you want by attracting and persuading others to adopt your goals” (Nye, 1993; 2011), isto é, como um mecanismo de persuasão. No entanto, consideramos não ser de excluir a possibilidade de podermos vir a assistir ao desenvolvimento de estratégias de *hard power* associadas ao emprego da coação cultural, através de tentativas de globalização cultural que procura a afirmação e supremacia de uma cultura sobre as restantes, procurando a sua submissão, algo que, em todo o caso, as outras culturas dificilmente aceitarão¹.

Desta forma a cultura constitui uma variável fundamental nos estudos geopolíticos e de segurança, por estar relacionada com o poder subjetivo de um Estado, povo, nação, grupo ou indivíduo, que pode alterar um coeficiente de poder e determinar uma alteração inesperada (ou não) da relação de poder e força entre os diversos atores numa determinada situação.

A Guerra do Vietname constitui um dos maiores exemplos da propensão dos Estados Unidos para ler o mundo segundo os valores da herança ocidental. A má memória desta experiência levou a uma primeira consciencialização de que era preciso formar as forças armadas em relação aos aspetos culturais de outros países. O facto é que hoje as estratégias políticas e militares continuam a dar pouca importância às diferenças culturais dos países não ocidentais (Kleiner, 2008, p. 7) como se viu, por exemplo, no conflito do Afeganistão, apesar da crescente participação do país em operações de baixa intensidade e operações humanitárias de emergência, que requerem conhecimento e sensibilidade cultural. Certamente que em operações futuras, no quadro de coligações e forças multilaterais, a competência cultural será um requisito essencial de liderança (idem, pp. 7-8)², independentemente do tipo de conflito em causa.

Qualquer militar deve receber instrução cultural e linguística de modo a fazer dos soldados também diplomatas, com sensibilidade e conhecimentos que permitam o contacto com as populações, o que é importante também a nível nacional, ao nível da integração das populações migrantes, elemento essencial para a coesão e segurança nacional.

Neste sentido, a consciencialização cultural por parte de todos os atores na pirâmide de decisão e atuação é crucial, na qual a competência principal estará a cargo dos decisores que têm a responsabilidade da tomada de decisão e que deverão ter um conhecimento

¹ No seu livro *The Future of Power*, editado em 2011, Nye explora a questão do emprego da capacidade militar (normalmente associada à imposição da vontade) em termos de *soft power*, referindo-se a situações em que é possível tirar partido da capacidade de atração das forças armadas sobre terceiros. Neste contexto, as autoras deste texto defendem que, no limite, também uma situação de efetiva hegemonia cultural poderia configurar uma manifestação de *hard power*, o que no atual contexto e do ponto de vista das autoras deste texto só poderia resultar de uma ação estratégica impositiva dos Estados Unidos sobre os restantes países do mundo.

² Veja-se Anexo 1 Esquema relativo à importância da cultura nos diversos patamares de decisão e execução operacional.

mais amplo e aprofundado. A compreensão deste vetor é de extrema importância também para os peritos/técnicos que deverão ter uma formação avançada adequada às funções de planeamento que realizem, que se deverá refletir também nas propostas de tomada de decisão. As pessoas destacadas para missões deverão ter uma formação específica nos setores da sua atuação, que lhes permita um conhecimento relevante para que possam operar no campo.

Deste modo, podemos inferir que a informação cultural e sua consideração deverá ser uma competência de todos os intervenientes, ou seja, saber o como e porquê, além da informação técnica e de outro tipo que deverá ser facultada a todos os atores, de acordo com a sua atividade ou função.

Por outro lado, no ambiente pós-bipolar os norte-americanos concluíram que a transmissão da mensagem cultural dos valores nacionais se tornou mais complexa e difícil. Neste sentido a diplomacia pública tem ganho relevância como ferramenta de política externa e de segurança ao permitir a transmissão da idiosincrasia cultural norte-americana à opinião pública dos outros países de um modo mais apelativo que a diplomacia cultural tradicional, na medida em que permite:

“Understand, inform, engage and influence global audiences, reaching beyond foreign governments to promote greater appreciation and understanding of US society, culture, institutions, values and policies.” (Pincus, 2009).

Há ainda a realçar que a continuidade ou mudança da cultura estratégica de segurança nacional depende em larga medida do papel das elites, podendo ser descrita como uma “realidade negociada” entre múltiplos atores que no topo do sistema político influenciam a decisão final em termos de segurança (Lantis, 2006). Estas elites não estão imunes aos desenvolvimentos internacionais, nomeadamente, às dinâmicas da globalização cultural, devendo ser capazes de responder aos seus principais desafios, não apenas através do seu modus operandi, mas também a nível legislativo.

1.3. Globalização cultural no século XXI

O mundo, como o conhecemos hoje, é constituído por sociedades caracterizadas por culturas distintas. As raízes dessas culturas são tão antigas quanto o processo de formação dessas sociedades. Ao associar-se aos seus pares, as pessoas procuram estabelecer critérios de convivência, de ritualização e de significação que tornam a sociedade num mundo seu, cultivado, construído, apropriado e consolidado na mente das gerações. Assim a cultura torna-se expressão do carácter de um povo (Fóis, 2004, p. 3).

Nas últimas décadas, as interações transnacionais intensificaram-se de forma significativa, desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, à disseminação, a uma escala mundial, de informação e de imagens através dos meios de comunicação social ou das deslocações em massa de pessoas, quer como turistas, quer como trabalhadores migrantes ou refugiados (Santos, 2003, p. 393).

Este processo conhecido como globalização abrange uma variedade de fenômenos com impactos diferenciados nas esferas social, política, econômica, financeira, comercial, cultural, e mesmo militar na sua vertente de segurança e defesa.

A transformação da cultura – a “globalização cultural” – tem-se vindo a assumir como uma estratégia central de afirmação desta “nova ordem” evocando, por um lado, imagens que fazem alusão à homogeneidade e à integração mundial, ao mesmo tempo que outras análises destacam os antagonismos, diferenciações e contradições provocadas pela mundialização da cultura (Mancebo, 2002, pp. 289-290), pelo aparecimento de movimentos de resistência antagônicos.

Neste sentido, podemos dizer, que existe atualmente uma tendência para a “globalização cultural”, isto é, procurar veicular determinados padrões, valores, modos e estilos de vida, com vista a uma homogeneização e integração mundial, em que cada ator compete com vista a deter este predomínio e hegemonia. Esta “globalização cultural” tem por objetivo a criação de uma “cultura global”, ou seja, uma cultura comum a povos, nações, Estados e civilizações, que por eles seja aceite e assimilada, o que se tem deparado com diversas resistências.

De acordo com Samuel Huntington (1993; 2002), a principal fonte de conflito neste novo mundo não será de natureza primordialmente ideológica ou política. As principais divisões da humanidade e a principal fonte de conflitos serão culturais. Os Estados-nação continuarão a ser os principais atores da cena internacional mas os principais conflitos da política global irão ocorrer entre nações e grupos pertencentes a diferentes civilizações. Em seu entender (idem, p. 25), as diferenças entre as civilizações não são apenas reais, elas são basilares. As civilizações distinguem-se umas das outras pela História, língua, cultura, tradição e principalmente pela religião. Pessoas pertencentes a diferentes civilizações têm diferentes maneiras de interpretar as relações entre Deus e o homem, o indivíduo e o grupo, o cidadão e o Estado, entre pais e filhos, marido e mulher, tal como diferentes interpretações da importância relativa entre deveres e direitos, liberdade e autoridade, poder e hierarquia, que são o resultado de séculos e que não irão desaparecer com facilidade.

Simultaneamente, o mundo está a tornar-se um espaço cada vez mais pequeno. A interação entre as pessoas de diferentes civilizações está a aumentar, o que amplia a consciência civilizacional e a percepção das diferenças entre as distintas civilizações e dentro da mesma civilização.

Por este motivo, na opinião de Giddens (2000, p. 18), o século XXI será o campo de batalha em que o fundamentalismo se vai defrontar com a tolerância cosmopolita. Num mundo em que a transmissão de imagens através de todo o globo se tornou rotineira todos estamos em contacto regular com outros que pensam de maneira diferente. Os cosmopolitas louvam e adotam esta complexidade cultural, ao passo que os fundamentalistas a consideram perturbadora e perigosa.

Vivemos assim num mundo de transformações que afetam quase tudo o que fazemos. Para o melhor ou para o pior, estamos a ser empurrados para uma ordem global que ainda não compreendemos na sua totalidade, mas cujos efeitos se fazem sentir (Giddens, 2000,

p. 19), por vezes, podemos afirmar, de forma extrema, como pode ser comprovado pelos atentados terroristas que derivam desta repulsão do contacto com outras formas de viver, estar, pensar e agir, o que afeta a segurança e defesa de todos os Estados. Esta situação deriva do choque cultural e é facilitada pela globalização.

Para se analisar o “Estado Total” Políbio Valente de Almeida considera três dimensões internas ou endógenas e duas externas ou exógenas, em que nenhuma pode ser considerada isoladamente.

Os fatores endógenos seriam a *etno* ou *demopolítica*, a *sociopolítica* e a *cratopolítica*³, ocupando-se a primeira do povo enquanto entidade natural e cultural. Os fatores exógenos, por seu turno, seriam o território e riqueza de um Estado (De Almeida, 1990, p. 113).

Se o Estado não pode ser concebido sem população esta não pode ser pensada sem cultura. É a cultura que cimenta a nação e lhe dá sentido. É essa consciência de ter uma origem comum e uma finalidade comum, que objetiva a sua unidade, que particulariza a sua especificidade e que permite a todos orientarem-se para um destino comum. A nação é a alma do Estado e a cultura a alma da nação (idem, p. 189).

Entender os padrões culturais que dinamizam um povo e os valores que lhes dão sentido significa poder explicar as instituições e, através delas, o poder. Por isso, a cultura não é só a matriz mais estrutural do poder: é poder por si própria (idem).

Contudo, como sabemos, a maneira de ser de um povo não se define num único momento. A cultura é evolutiva e os padrões culturais que definem o Estado não têm a mesma força em todas as épocas.

As diferenças de atitude entre as nações são o meio em que o estudo das relações internacionais se movimenta. Os Estados são desiguais; a nação só existe se o seu povo pensar e sentir de forma própria e numa sede geográfica exclusiva. É deste modo que o carácter nacional assume um papel altamente relevante. Diz respeito não só à cultura, mas também à ideologia, aos mitos, às tradições e às expectativas (De Almeida, 1990, p. 193), que podem ser influenciados e até modificados pelo fenómeno da globalização.

Neste sentido, o contexto global em que vivemos exige uma reflexão sobre a cultura e as novas tecnologias da informação e comunicação e dos impactos que estas poderão ter.

De facto, embora existam culturas que utilizam com maior frequência meios homogeneizadores como a televisão, o marketing e a Internet para propagarem os seus modos de conduta, valores e idiosincrasias, isso não significa que os indivíduos que as absorvem estejam a produzir uma repetição mecânica desses elementos ou a anular a

³ Em política, mais propriamente tendo em consideração a ciência que estuda o Estado, mais conhecida por Ciência Política podemos distinguir várias divisões, consoante o âmbito ou escopo de análise. A Cratopolítica pode ser entendida como o estudo da política da forma de governo que estuda as diretrizes políticas do povo enquanto nação, isto é, a política do governo, compreendendo a política da forma do Estado, caracterizada pela sua constituição, ou a política da vida do Estado, da sua direção administrativa, ou a política da sua força e poder. O estudo da massa humana politicamente organizada (povo) denomina-se Etnopolítica ou Demopolítica, em que se estudam questões referentes à raça, demografia, língua, religião e outros fatores que dão individualidade a este conjunto. A Sociopolítica estuda a formação social e cultural do povo, ou seja, o Estado enquanto sociedade, analisando a sociedade do ponto de vista da sua repercussão política e forma social, isto é, o espírito, a alma, o sistema em que evolui a sociedade nos seus diversos grupos e classes e que gerou essa sociedade.

sua própria cultura. De acordo com Geertz, as trocas não são capazes de tornar culturas distintas em culturas idênticas (Costa, 2004, p. 261).

Uma língua, mesmo que falada por um número reduzido de pessoas, detém uma parte do património da humanidade, transporta uma visão da sociedade, uma identidade que tem de coabitar com outras identidades e ser preservada. É esta coabitação cultural que é necessário promover e que Wolton designa por “a outra globalização”. É neste sentido que esta se torna numa nova questão da política mundial, no terceiro pilar, isto é, um desafio a pensar (idem), em relação ao que se pode considerar como cultura global, ou às tentativas de globalização cultural, pois mais do que estilos ou modos de vida, o que nos parece fundamental seria a criação de um património comum da humanidade em termos humanos e civilizacionais, de respeito pela vida e pela dignidade, baseada na tolerância e compreensão mútuas que permitam o progresso e segurança das sociedades e dos indivíduos.

Deste modo podemos concluir que o fator cultural deve ser tido como uma componente fundamental no planeamento político em todos os setores da esfera social, em especial nas questões de segurança e defesa, cada vez mais prementes com a globalização e os desafios por si colocados, de que se pode destacar o planeamento operacional das operações militares, pelo que é de extrema importância a sua incorporação na doutrina e tática, dado que os cenários de atuação passaram a ser globais, e não apenas nacionais ou regionais, com implicações para a segurança e defesa de Portugal e dos seus parceiros.

2. O caso de Portugal

Em Portugal o estudo dos fatores culturais tem sido muito lateral no âmbito da investigação dos temas de segurança e defesa.

2.1. Segurança e Defesa de Portugal no contexto da globalização cultural

As tecnologias da informação e da comunicação, a livre circulação, as parcerias estratégicas, como a criação da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, podem e devem estar ao serviço da língua e cultura dos Estados, na promoção e defesa dos seus valores e interesses.

A produção de conhecimento, a reflexão sobre o papel da língua e cultura portuguesa enquanto instrumento de comunicação responsável pela aproximação dos povos, mais do que oportuna, é uma constante imanente à vivência política e cultural dos seus falantes e mesmo das comunidades migrantes. Atualmente existe um particular interesse no conhecimento aprofundado daquilo que se poderia designar por estado de arte da língua portuguesa, das suas riquezas e dos seus défices, no contexto do universo da globalização (Fundação Calouste Gulbenkian, 2010, p. 25).

A língua pode ser considerada uma das manifestações mais visíveis e importantes da cultura de um povo e com mais impacto na política interna e externa de um Estado, pois permite a defesa dos interesses no interior do território nacional e no exterior, em que

se partilha um sentir e entendimento coletivo que alude à união e à procura de um bem-comum. Este sentir coletivo através do fenómeno cultural (língua, valores, princípios, usos e costumes) promove a segurança e defesa do Estado e dos seus cidadãos, tal como de todos os que decidiram pertencer a esta comunidade, tal como projeta a sua força interna e internacional.

2.2. A língua portuguesa na política externa

Recentes investigações sobre a história das línguas e as considerações da sua dinâmica revelam quão variados são os factos que ditam o seu prestígio ou desaparecimento. Estas investigações procuram explicar as interconexões entre a língua, a demografia, o comércio, o desenvolvimento económico e o progresso científico. A sociolinguística procura explicar também as relações entre a língua, a cultura e o poder, enquanto soft e hard power. Nicholas Ostler, no seu livro *Empires of the World*, procura compreender o sucesso de cerca de vinte línguas, entre as quais o português, que figura entre as dez primeiras línguas da lista, o que demonstra a capacidade de Portugal em termos de projeção cultural, que pode ser francamente ampliada pelo apoio, projeção e valorização dos produtos culturais nacionais (De Machete, 2010, p. 29).

Os factos, como salientado anteriormente, vieram revelar que a globalização do século XXI não será só política, nem apenas económica e que ela comporta cada vez mais um terceiro pilar, o cultural. A atenção que se deve prestar a este terceiro pilar é fundamental para a paz e a cooperação no mundo, uma vez que só ele pode atenuar os atritos, tensões e as conflitualidades que o ameaçam (Fundação Calouste Gulbenkian, 2010, p. 41).

O fim das distâncias físicas que a revolução tecnológica propiciou e que se desenvolveu em paralelo com a globalização, revelou a incontornável importância das diferenças civilizacionais e culturais, bem como das suas oportunidades e desafios.

Com efeito, a cultura encerra não só um valor económico, se tivermos em consideração as suas potencialidades em termos de criação de emprego, da comercialização de produtos, ou da promoção do turismo cultural, como também apresenta um valor estético, espiritual, histórico, simbólico e social (Anico, 2009, p. 59).

Como enfatizou Winston Churchill: “O poder de controlar a língua é muito mais vantajoso do que tomar províncias ou países para os explorar. Os impérios do futuro serão os impérios do espírito” (Churchill, cit. por Gulbenkian, 2010, p. 17).

Como fator de união, integração e coesão, a língua está no cerne do desenvolvimento humano. Por outro lado, e num cenário global de interpenetração de fluxos e processos económicos, comunicacionais e migratórios, a cultura tem sido chamada a desempenhar um papel fundamental na criação de novos espaços geopolíticos e criação de plataformas de participação, que operam como canais de comunicação e de intercâmbio de experiências e conhecimentos (Anico, 2009, p. 61).

De facto, a cultura pode ser considerada como um meio de difusão de valores como a tolerância, a democracia, a diversidade e o pluralismo.

Portugal apresenta um modelo de política cultural descentralizado, com o propósito de alcançar a democratização e formação de públicos, que está patente na atribuição de responsabilidades aos municípios, sobretudo em áreas tradicionais como o património (Anico, pp. 62-63), mas também no domínio das bibliotecas, pela criação de uma rede de bibliotecas municipais públicas que procuram aproximar os cidadãos dos produtos culturais, em especial da leitura e na formação e dinamização cultural através da planificação descentralizada de diversos eventos culturais.

Analisando a legislação portuguesa podemos concluir que existe uma transversalidade do vetor cultural em diversos domínios da política governativa, com destaque para as áreas da política externa, política de educação, política económica e política social, mas também em áreas como a segurança e defesa, uma vez que a cultura é consagrada ao nível do Programa do Governo nas diversas áreas governativas, de que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional - CEDN⁴ é um exemplo:

“A afirmação internacional de Portugal, a sua credibilidade e o reforço da sua capacidade negocial externa, pressupõe, ainda, a valorização de dois elementos essenciais: a língua e a cultura portuguesas” (Assembleia da República, 2013, p. 1982).

Sendo que:

“O processo de globalização e a revolução tecnológica tornaram possível uma dinâmica mundial de integração política, económica, social e cultural sem precedentes. Criou um quadro de interdependência crescente (...) e novas condições de progresso. Mas tornaram, também, possível uma difusão equivalente de ameaças e riscos” (idem, p. 1983).

Assim,

“No quadro do processo de planeamento estratégico, com o objetivo de maximizar as capacidades nacionais, importa explorar, pelo que isso representa em termos de elemento multiplicador do potencial estratégico nacional, os seguintes ativos nacionais: a história, a identidade e coesão nacionais; a cultura e o espaço linguístico (idem, p. 1987).

O próprio CEDN assume que se vive, cada vez mais, uma verdadeira luta pela influência mundial e que de modo a maximizar as capacidades nacionais se deve ter em atenção o vetor cultural, que deve ser acompanhado, em nosso entender, por uma reorientação das estratégias de diplomacia cultural a nível nacional e internacional, o que como salientámos tem implicações em todas as esferas da política nacional (educativa, social, económica, e de segurança).

2.3. A cultura nas políticas de educação

Desde 1974 que Portugal iniciou um processo de transição e renegociação da sua inserção no sistema internacional, o que teve profundas implicações nas políticas públicas em todos os setores sociais.

⁴ Diário da República 1.ª série - n.º 67 de 5 de abril de 2013, pp. 1981-1995.

O discurso educativo e as modalidades de governação acompanham os diferentes contextos que as produziram: políticos, sociais e económicos (Teodoro e Aníbal, 2007, p. 19), tal como o contexto da globalização marcado pela livre circulação de pessoas, bens e serviços que faz com que as comunidades imigrantes integrem também o nosso sistema de ensino.

Mais recentemente, a utilidade económica da educação passou a articular-se com a sua utilidade social, realçando-se, fundamentalmente, o contributo da educação para a gestão de questões sociais, nomeadamente no combate à exclusão social. Desta forma, as ideologias da inclusão, assim como os problemas sociais passaram a integrar as preocupações educativas que, deste modo, procuraram encontrar respostas adequadas à diversidade e conciliação dos interesses dos destinatários (Mendonça, 2006, p. 29).

O reforço da qualificação constitui o principal desafio estratégico que orienta as prioridades definidas em matéria de política educativa. Essas prioridades inscrevem-se no quadro definido pela Estratégia de Lisboa, reconhecendo a educação e a formação como fatores insubstituíveis de desenvolvimento económico e tecnológico, da coesão social, do desenvolvimento pessoal e do exercício pleno da cidadania (Ministério da Educação, 2007, p. 3).

Em Portugal, para além do Ministério da Educação o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural acompanha o problema dos imigrantes no que se refere à educação e inserção social.

De acordo com Alice Mendonça (2006, p. 29) os novos objetivos educativos enfatizaram ainda a necessidade de institucionalizar currículos alternativos suscetíveis de substituir os tradicionais, de forma a reduzir a diferenciação interna dos espaços pedagógicos e curriculares. Por outro lado, o pedagogismo dos problemas sociais pautou o alargamento das obrigações sociais atribuídas à escola que, além de ser incumbida de assegurar as aprendizagens “tradicionais” da Língua Materna, da Matemática ou da Educação Científica, teve de lidar com apelos para promover áreas como a Educação para a Paz, a Educação Intercultural, a Educação para a Cidadania, a Educação para a Saúde ou a Educação para a Defesa do Ambiente.

A proficiência na língua de origem é geralmente considerada como tendo grande importância para os alunos imigrantes. Ela pode facilitar a aprendizagem da língua em que o ensino é ministrado e estimular, assim, o seu desenvolvimento em todos os domínios. Além disso, a forma como a sua língua materna é encarada na comunidade de acolhimento ajuda a fortalecer a autoestima e a identidade das crianças imigrantes e das suas famílias (Comissão Europeia, 2009, p. 19). No entanto, o domínio correto da língua do país de acolhimento é um requisito imprescindível neste processo de integração, coesão e de fortalecimento dos laços entre os cidadãos, devendo ser esta a língua de comunicação por excelência.

É também importante existir uma articulação entre a política cultural e de educação ao nível da formação específica, tal como em relação à formação da população em geral, para que possa aceder aos produtos culturais não só internacionais, mas especialmente nacionais, fazendo com que os mesmos sejam descentralizados, abrangendo todo o país,

em que cada um aprecia e mostra as suas tradições locais ou regionais, o que faz com que as mesmas sejam transmitidas através das gerações, fortalecendo a coesão nacional.

A língua portuguesa tem uma ampla expressão mundial, daí a importância de uma política da língua não apenas a nível nacional, mas também a nível internacional, assim como da importância das culturas lusófonas, simultaneamente promovendo a coesão e projetando poder e influência.

2.4. A cultura e as migrações

Portugal, depois de uma longa tradição como país de emigração, que se voltou a acentuar no século XXI, tornou-se, no final do século XX, também um país de imigração.

Com efeito têm-se registado nas últimas décadas alterações importantes, quer em termos absolutos de fluxos migratórios, com inversão do saldo migratório, quer também na composição étnica e cultural das comunidades migrantes instaladas no nosso País (Marques, 2005, p. 2).

Escolhendo, sobretudo, as periferias das grandes cidades instalaram-se, muitas vezes, em condições precárias e com baixas qualificações. Os seus descendentes constituem uma realidade socialmente muito distinta dos pais, órfãos de uma identidade clara, que não encontram nem no país de acolhimento, nem no país dos seus antepassados. Este é, aliás, um dos maiores desafios a uma política de gestão da diversidade étnica e cultural em Portugal (idem, p. 4).

Portugal é considerado um dos países com as melhores políticas de integração de imigrantes. O Alto-Comissariado para as Minorias Étnicas tem procurado aplicar uma visão global e integrada do fenómeno migratório nas suas diferentes vertentes.

O exercício da igualdade conduz-nos ao princípio da cidadania plena. O imigrante é um cidadão de pleno direito. É construtor ativo de uma comunidade de destino, ainda que não tenha uma origem comum (Marques, 2010, p. 3). As questões da participação política e nas forças armadas são extremamente sensíveis em termos da segurança e defesa de um Estado, pelo que a plena cidadania deverá ter em atenção estas questões. Ao passar a ser um cidadão nacional com plenos direitos tem de se defender os mesmos valores, interesses e princípios, o que vem da plena integração e coesão.

Efetivamente, a cultura pode ser considerada como um veículo de transmissão. A cultura constitui uma poderosa ferramenta para reintegrar os excluídos socialmente, proporcionando-lhes a oportunidade de criar e realizar seu próprio projeto, adquirir novas competências que podem ser transferidas para outros setores de atividades e recuperar a autoestima (Marques, 2005, p. 30).

É neste sentido que surge a necessidade de gestão da diversidade cultural - a opção portuguesa é muito clara e passa pela afirmação do princípio da interculturalidade. Num quadro de respeito mútuo e dentro da Lei promove-se a afirmação da riqueza da diversidade em diálogo. Mais do que uma coexistência pacífica de diferentes comunidades, o modelo intercultural afirma-se no cruzamento e miscigenação cultural, sem aniquilamentos, nem imposições. Optando por dar prioridade ao trabalho no domínio da Educação, o Secretariado

Entre culturas tem vindo desde 1991 a desenvolver um importante programa de educação intercultural (Marques, 2010, p. 3). Neste processo de integração intercultural é, em nossa opinião, fundamental um esforço de aprendizagem da cultura e língua, hábitos e tradições da sociedade de acolhimento, o que permite a integração e partilha de interesses, com vista a um futuro comum.

A criação e desenvolvimento de associações de imigrantes, processo evidente de adquirida maturidade de uma comunidade imigrante, surge como elemento de estruturação e interface dessa mesma comunidade no contexto político-social da sociedade de acolhimento (Norte, 2004, p. 24).

As diásporas portuguesas também têm um papel de extrema importância na promoção da cultura e língua portuguesa, sendo que a nova emigração portuguesa altamente qualificada defende e promove no exterior a nossa matriz identitária. As políticas nacionais em todos os setores deveriam realçar de forma mais notória a importância das diásporas portuguesas na promoção da nossa língua e cultura, com toda as inerentes vantagens políticas, económicas, culturais, sociais, de cooperação militar e diplomática que a representação de Portugal no mundo pelos seus cidadãos pode trazer, muito mais eficaz do que qualquer evento ou campanhas publicitárias que possam ser desenvolvidas.

2.5. A cultura e o turismo

O turismo constitui uma das atividades económicas com maior relevo que se manterá e até aumentará, o que acarreta consequências não apenas económicas, mas também sociais.

Como relembra Pérez (2009, p. 10) o turismo é um encontro entre culturas e sistemas sociais que provoca mudanças. Mas ao contrário de outros tipos de viagens e deslocações, como por exemplo na maior parte das situações de migrações, o turismo é uma deslocação voluntária na procura de algo não estritamente material.

O paradigma de se promover um desenvolvimento turístico sustentável tem sido uma das preocupações das Organizações Internacionais, dos académicos e da literatura da especialidade. Neste contexto, o planeamento turístico constitui uma ferramenta para salvaguardar os recursos naturais e histórico-culturais (Fazenda, Silva e Costa, 2008, p. 79).

O turismo é pensado como uma relação de intercâmbio entre turistas e recetores de turistas - “anfitriões” e “convidados”, estabelecida num tempo de lazer. O turismo é um veículo de intercâmbio cultural entre pessoas e grupos humanos, entre “nós” e “outros. Para a antropologia, o turismo é um facto social total e também um processo social, económico e cultural no qual participam vários agentes sociais (Pérez, 2009, p. 10).

Podemos dizer que o turismo utiliza uma matéria-prima muito especial: recursos naturais, ambientais, paisagísticos, históricos e culturais (que são extremamente frágeis do ponto de vista da sua preservação) e, em geral, não renováveis (Fazenda, Silva e Costa, 2008, p. 87).

O turismo pode ser assim uma forma de contacto intercultural do tipo “aculturação”. A aculturação é um mecanismo de mudança que consiste no contacto entre duas ou mais

culturas, que pode dar origem a uma assimilação da cultura dominada pela dominante. Por outro lado, a integração ou combinação de culturas tem como resultado o nascimento de novas culturas num certo plano de equidade, enquanto a existência de subculturas ou coexistência de culturas dominantes e dominadas pode implicar formas de resistência à dominação. Os recetores de turistas acabam, por vezes, por imitar os turistas, produzindo-se mudanças no sistema de valores, atitudes, linguagem, formas de comer e vestir e na procura de bens de consumo. Porém, também pode acontecer que o turista imite os locais (Pérez, 2009, pp. 11-12).

É de crucial importância a construção de uma estrutura sólida de um “Business Intelligence” para o turismo, que auxilie a tomada de decisão, que não envolva apenas a recolha de elementos (consumo, preferências, movimentação e satisfação) dos turistas internacionais que nos visitam, mas também uma plataforma de conhecimento sobre os turistas que não nos visitam (PWC, 2013, p. 18).

Como relembra Pérez (2009, p. 36) o turismo é um movimento de pessoas que intensifica o contacto intercultural. Por isso pode contribuir para a apreciação da relatividade e da diversidade cultural, estimulando o mútuo respeito entre culturas. Pode também ser uma oportunidade para a paz, o entendimento e o conhecimento entre diferentes sociedades e nações. Contudo, parece-nos que pode simultaneamente destruir ou perverter, com impacto na segurança e defesa do Estado visado, basta pensarmos no “falso turismo” com vista a facilitar a livre circulação com outros propósitos.

A quantidade e variedade de património classificado na totalidade do território português, do qual se destaca o Património Mundial, não só permite a representação do passado e a evocação de uma memória coletiva, como também não nos deixa esquecer os diversos testemunhos da História do País e património arquitetónico, cultural e identitário. Este permite o incremento das ofertas culturais e a procura da preservação das paisagens e dos lugares classificados que, simbolicamente, pertencem ao globalizado mundo contemporâneo, sendo de salientar não apenas o património material, mas também o património imaterial da humanidade, de que a música é um exemplo, e que no caso português foi conseguido ao ser reconhecido o *Fado* como Património Imaterial da Humanidade.

3. Recomendações

Atualmente, os Estados além das suas responsabilidades nacionais têm compromissos internacionais que assumiram com os seus parceiros, aos quais têm de dar resposta, como a participação em missões internacionais, assim como os desafios que decorrem da globalização, que exigem uma multiplicidade de competências das quais destacamos a cultural.

Deste modo, todos os intervenientes ao nível tático, operacional ou estratégico necessitam de uma formação adequada que dê resposta aos vários tipos de necessidades e que permita uma compreensão do “outro” e da sua cultura e tradições, para que em última análise não seja colocada em causa a própria missão, objetivos ou mesmo a vida tanto de civis como de militares.

A competência cultural deve ser uma componente fundamental não só de todo o planeamento e operações militares mas, e mais importante, deve fazer parte integrante da estratégia de segurança nacional e dos esforços diplomáticos, uma vez que a cultura permite compreender o modo de ser das pessoas e as suas motivações.

A adoção de medidas destinadas a promover o pluralismo e a representação da diversidade cultural, o recurso a novas tecnologias da comunicação e da informação, a diversificação e especialização legislativa, a aposta na cultura para a promoção do diálogo e cooperação, a valorização das identidades culturais nacionais e regionais e a promoção destas mesmas identidades são alguns exemplos das iniciativas que devem continuar a ser adotadas pelo Estado em resposta às transformações operadas na sociedade e que refletem os cenários observados à escala mundial (Anico, 2009, p. 67).

Durante a última década, os militares têm usado o termo cultura de várias maneiras. Os termos consciencialização cultural, compreensão cultural, conhecimento cultural e inteligência cultural são amplamente utilizados, mas as suas definições têm de fazer parte da própria doutrina militar (Kleiner, 2008, p. 5), para que sejam utilizados de forma correta e sem grande margem de discrepância, respeitando a legislação nacional e internacional, como os direitos humanos e o próprio Direito Internacional Humanitário que permitem a projeção do país e o aumento do seu poder negocial.

Como salienta Kleiner (2008, p. 10) são estabelecidos três níveis de requisitos de conhecimentos culturais necessários para as diferentes áreas da atividade militar: o básico, avançado e o especial. No nível básico, os efetivos necessitam de adquirir habilidades culturais e linguísticas para operar barreiras e postos de controlo, realizar buscas, operações de reconhecimento, proceder a interrogatórios e interagir com a população civil e militar, além de conhecer a legislação do país em questão.

Ao nível avançado, os comandantes e líderes devem receber a instrução de nível básico, mais uma formação adicional em questões comportamentais e outras subtilidades necessárias para avaliar as dinâmicas sociais locais, envolver agentes do poder nativo locais ou regionais e lidar com vários tipos de reações (idem).

Finalmente, além dos conhecimentos culturais gerais, algumas pessoas podem ter de executar operações que requerem capacidades especiais e, conseqüentemente, podem exigir treino especializado.

Por este motivo é necessária a criação de manuais com as informações necessárias em termos gerais e particulares para cada operação e situação, a realização de exercícios de simulação e treino, intercâmbio de profissionais, programas de formação nacionais e internacionais, acompanhado de investigação, debate e reflexão sobre as questões culturais e as suas implicações.

A nível nacional é necessário manter uma política de imigração integradora e humanista, que reforce a coesão social e promova uma cultura de cidadania (CEDN, 2013, p. 1993) essencial para a segurança nacional e a própria defesa do País.

A reputação internacional de Portugal é inseparável da sua cultura e da sua língua, o que torna necessário o desenvolvimento das indústrias culturais e criativas, com os seus poderosos meios de expansão, ligação, penetração, informação, comunicação e difusão. O

português é a terceira língua europeia com maior número de falantes no mundo e ocupa o quinto lugar entre as línguas mais usadas na Internet (idem, p. 1995).

Neste sentido, é fundamental reforçar a presença do português como veículo de transmissão cultural e científica e meio de comunicação internacional, designadamente, promovendo esforços, no sentido de o português passar a ser uma das línguas oficiais das Nações Unidas, o que certamente dará prestígio e projeção ao País, ampliando a sua capacidade negocial e o seu poder decisório.

Por fim, como enfatiza Marta Anico (2009, p. 68) devem-se também definir um conjunto de objetivos, estratégias e programas que envolvam e estimulem a participação dos diferentes atores que protagonizam os processos e as dinâmicas culturais, para que não haja uma desarticulação entre as propostas do Estado e as necessidades e expectativas das sociedades.

Esta correta definição só será possível através da análise cuidadosa da situação atual do País ao nível das suas forças, fraquezas, das oportunidades e ameaças que enfrenta no que concerne ao vetor em análise, o cultural⁵, que auxilia de forma inestimável a elaboração das políticas ao nível dos vários setores.

Este deve ser sempre um processo dinâmico, aberto e participativo. Só assim será possível a integração, coesão, desenvolvimento e progresso de pessoas e grupos sociais que deverão estar no cerne das políticas e estratégias desenvolvidas e, em última análise, do próprio Estado.

4. Considerações Finais

A língua constitui, além de um meio de comunicação, uma das manifestações mais evidentes da cultura que pode potenciar o progresso da humanidade e o bem-estar das pessoas de acordo com um objetivo comum.

A adoção de medidas destinadas a promover o pluralismo e a diversidade cultural, através, por exemplo, do recurso às novas tecnologias, serve também como meio de promoção do diálogo e da cooperação permitindo, simultaneamente, a valorização das identidades. Estas são respostas que se têm procurado dar às transformações que se verificaram na sociedade a nível mundial, em grande parte devido ao fenómeno da globalização nas suas múltiplas dimensões.

Neste sentido, como salientado, devem-se definir um conjunto de objetivos e estratégias que permitam a participação dos diferentes atores, para que estejam adequadas às necessidades e expectativas das populações, pelo que deve ser um processo aberto à sociedade civil. Só assim será possível o desenvolvimento, crescimento e transformação das sociedades no caminho do progresso, no qual se incluem as questões de segurança e defesa, devendo, em nossa opinião, englobar as comunidades imigrantes residentes em Portugal, para que façam parte integrante da nossa cultura, partilhem os nossos valores, ao mesmo tempo que a enriquecem com as suas próprias raízes culturais, pois só assim a cultura pode ser tida como um vetor constitutivo e evolutivo da sociedade.

⁵ Veja-se Anexo 2 O vetor da cultura em Portugal - Matriz SWOT.

assimila, nem é assimilada, mas que respeita e coopera na prossecução de objetivos comuns e do progresso da humanidade, na senda do que a União Europeia designa por “unidade na diversidade” que pode, certamente, ser aplicada a nível mundial.

Referências Bibliográficas

- Anico, Marta, 2009. Políticas da Cultura em Portugal e Espanha. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7(1), pp. 57-71.
- Assembly of the Republic, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (1st series - n.º 67 of 5 April), pp. 1981-1995. Lisbon: Diário da República.
- Calouste Gulbenkian Foundation, 2010. *Língua Portuguesa e Culturas Lusófonas num Mundo Globalizado - Actas do Encontro Internacional*. Lisbon: União Latina, Calouste Gulbenkian Foundation.
- Costa, Thatyane Roberta de Castro, 2004. A Mundialização da Cultura e os Processos de Homogeneização e Formação da Cultura Global. *Universitas - Relações Internacionais*, 2(1), pp. 255-267.
- De Almeida, Políbio Valente, 1990. *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisbon: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- De Machete, Rui Chancerelle, 2010. *Sobre as Relações Portugal Estados Unidos*. Lisbon: Luso-American Development Foundation.
- Desch, Michael, 1998. Culture Clash - Assessing the Importance of Ideas in Security Studies. *International Security*, 23(1), pp. 141-170.
- European Commission, 2009. *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual & Culture Executive Agency.
- Fazenda, Nuno; Silva, Fernando Nunes da and Costa, Carlos, 2008. Política e Planeamento Turístico à Escala Regional: O Caso da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 18, pp. 77-100.
- Finnemore, Martha, 2003. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fróis, Katja Plotz, 2004. Globalização e Cultura – A Identidade no Mundo de Iguais. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, 62, pp. 1-9.
- Giddens, Anthony, 2000. *O Mundo na Era da Globalização*. Lisbon: Presença.
- Gray, Colin S., 1996. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Guibentif, Pierre, 2007. *Law, Culture and Society: Legal Ideas in the Mirror of Social Theory* by Roger Cotterrell. *Journal of Law and Society*, 34(4), pp. 633-638.
- Huntington, Samuel, 1993. The Clash of Civilizations?. *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.
- Huntington, Samuel, 2002. *The Clash of Civilization and The Remaking of World Order*, London, Simon & Schuster.

- Kleiner, Carolyn, 2008. *The Importance of Cultural Knowledge for Today's Warrior Diplomats*. United States: United States Army Reserve.
- Lantis, S. 2006. Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism, in Jeffrey A Larsen (ed.), *Comparative Strategic Cultures Curriculum: Assessing Strategic Culture as a Methodological Approach to Understanding WMD Decision-Making by States and Non-State Actors*. Fort Belvoir: Defense Threat Reduction Agency/SAIC.
- Mancebo, Deise, 2002, Globalização, Cultura e Subjectividade: Discussão a Partir dos Meios de Comunicação de Massa. *Psicologia, Teoria e Pesquisa*, [Online] 18(3). Available at: http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S0102-37722002000300008&nrm=iso&lng=pt, [Consult. 4 fev. 2014].
- Marques, Rui, 2005. Imigração em Portugal – Uma Visão Humanista. *Cidade Solidária*, 14, pp. 20-27.
- Marques, Rui. 2010. *As Grandes Linhas da Política de Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal*. Lisbon: High Commisariat for Immigration and Ethnic Minorities – Presidency of the Council of Ministers.
- Mendonça, Alice. 2006. *Problemática do Insucesso Escolar e a Escolaridade Obrigatório no Arquipélago da Madeira em Finais do Século XX (1994-2000)*. Funchal: University of Madeira [Doctoral thesis].
- Ministério da Educação, 2007. *Educação e Formação em Portugal*. Lisbon: Ministry of Education.
- Norte, Cláudia et al., 2004. *O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa. Um Estudo para a Rede Europeia de Migrações - O Caso Português*. Lisbon: Border and Immigration Service (SEF), Ministry of Internal Administration.
- Nye, Joseph S., 1993. Propaganda Isn't the Way: Soft Power. *The International Herald Tribune*, January 10.
- Nye, Joseph S., 2011. *The Future of Power*. New York: Basic Books.
- Pérez, Xerardo Pereira, 2009. *Turismo cultural - Uma Visão Antropológica*. Tenerife: ACAY PASOS, RT PC.
- Pincus, W., 2009. GAO Report Urges Obama, Congress to Prioritize Public Diplomacy. *The Washington Post*, [Online]. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/11/AR2009011102122.html>, [Consult. 4 fev. 2014].
- Price, Richard and Tannenwald, Nina, "Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos" in Katzenstein, Peter (ed.), 1996. *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- PWC, 2013. *Desafios do Turismo em Portugal, 2014*. Lisbon/Porto: PWC.
- Santos, Boaventura Sousa, 2003. Globalizations. *Theory, Culture & Society*, pp. 393-399.
- Snyder, Jack, 1977. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica: RAND.
- Teodoro, António and Aníbal, Graça, 2007. Educação em Tempos de Globalização – Modernização e Hibridismo nas Políticas Educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10, pp. 13-26.

USA, U.S. Department of State, Public Diplomacy Evaluation Office, <http://exchanges.state.gov/programevaluations/pmm/pdeo.html>.

Vilar, Rui, 2007. Sobre a Economia da Cultura. *Comunicação & Cultura*, 3, pp. 131-144.

Weigley, Russell, 1960. *The American Way of Warfare: A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press.

Wolfers, Arnold, 1962. *Discord and Collaboration*. Baltimore: John Hopkins Press.

Anexos

Anexo 1

Esquema relativo à importância da cultura nos diversos patamares de decisão e execução operacional

Consciencialização cultural	
<u>Competência:</u> Decisores políticos	Tomada de decisão e inteligência cultural
	
<u>Compreensão:</u> Peritos	Formação avançada
	
<u>Conhecimento:</u> Pessoas destacadas para missões	Formação específica
	
<u>Informação/consideração:</u> Todos os intervenientes	Como e porquê?
Informação técnica e de outro tipo	

Fonte: Adaptação de Carolyn Kleiner, 2008. *The Importance of Cultural Knowledge for Today's Warrior Diplomats*. United States: United States Army Reserve, p. 9.

Anexo 2

O vetor da cultura em Portugal - Matriz SWOT

Forças (S*):	Fraquezas (W*):
Tradição de tolerância no país/adaptabilidade	Debilidade do tecido económico
Políticas multiculturais	Sociedade civil frágil
Projeção e pujança da língua portuguesa	Enclausuramento /ensimesmamento
Possibilidade de exercício do papel de mediador político e cultural	Fraca competitividade e inovação
Reforço da identidade nacional	Migração das capacidades e de elites
Incremento da criatividade	Necessidade de maior potenciação e projeção de políticas culturais e dos respetivos apoios
Aumento do número e diversidade dos eventos culturais	Custo elevado dos produtos culturais
Descentralização dos eventos culturais	Enfraquecimento da identidade e coesão nacional
Atividades económicas ligadas à cultura (turismo)	Aumento da complexidade do perfil do imigrante e ausência de estratégias
Oportunidades (O*):	Ameaças (T*):
Pertença a diferentes organizações multilaterais	Perda da auto-estima e da autoconfiança
Projeção e preservação da cultura e património (material e imaterial)	Perda do quadro de referência estratégico
Projeção da língua e proficiência linguística	Pulverização de objetivos/diluição em quadros multilaterais
Diminuição das assimetrias regionais e revitalização	Dificuldades de integração (língua, cultura)
Mudança de paradigma de país de emigração para imigração	Aumento dos sentimentos de insegurança e intolerância
Enriquecimento e promoção cultural	Risco de assimilação cultura
Reforço de laços com a diáspora portuguesa e potenciação da sua componente	
Aumento da competitividade	
Impacto positivo da economia (exportações)	
Mudança da composição do tecido demográfico	

Fonte: Elaboração própria.

*AN ANALYSIS OF THE INFLUENCE PROCESS:
TRADITIONAL AND COMPLEMENTARY APPROACHES¹*

**UMA ANÁLISE AO PROCESSO DE
INFLUÊNCIA: ABORDAGENS TRADICIONAIS E
COMPLEMENTARES**

António José Palma Esteves Rosinha

Tenente-coronel de Artilharia (Doutor)

Academia Militar

Lisboa, Portugal

antonio.rosinha@sapo.pt

Abbreviated Title: Analysis of the Influence Process

Abstract

This article aims to systematize the theoretical point of different influence strategies, by describing different influence tactics used in the process of leadership. Reference is made to the frequency of utilization and its determinants, the strength or power of an influence strategy and its effects and effectiveness. Reference is also made to complementary and alternative approaches to the use of influence tactics, including management behaviour, with special attention on self-control and self organizational influence processes. Self-influence systems are a central point in organizational management practices due to the benefits that they entail for the organization and individual achievement.

Keywords: Influence Tactics, Effect and Effectiveness, Strength or Power, Determinants Factors, Self-organizational control.

¹ This article is part of a wider investigation which resulted in the PhD Thesis: “Conhecimento Tácito em Contexto Militar: Incurções na Promoção do Desenvolvimento de Competências de Comando” (“Tacit Knowledge in a Military Context: Inroads in Promoting the Development Skills”).

Como citar este artigo: Rosinha, A., 2014. An Analysis of the Influence Process: Traditional and Complementary Approaches. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 163 - 181.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

O artigo sistematiza do ponto de vista teórico as diferentes abordagens sobre táticas de influência utilizadas no decorrer do processo de liderança. Faz-se referência à sua frequência de utilização, aos seus fatores determinantes, à força ou poder de um estratégia de influência e aos seus efeitos e eficácia. São igualmente referidas abordagens alternativas e complementares à utilização de táticas de influência, nomeadamente os comportamentos de gestão, dando-se particular relevo aos processos de autocontrolo e de auto-influência organizacional. Os sistemas de auto-influência são um ponto central nas práticas de gestão organizacional pelos benefícios que acarretam para a organização e para a realização individual.

Palavras-chave: Táticas de Influência, Efeito e Eficácia, Força ou Poder, Fatores Determinantes, Autocontrolo Organizacional.

Introduction

Addressing the problems that arise in the exercise of leadership requires distinct behaviours and procedures to be adopted. Different problem-solving strategies mobilize multiple behaviours in order to influence hierarchical superiors, peers and subordinates. Influence tactics or strategies¹ constitute resources and supports that are required in order to influence the attitudes or behaviour of superiors (Yukl, Chavez, & Seifert, 2005) and enhance the commitment and added dedication of subordinates (Bass, 1985). Preferences and utility of certain influence behaviours may be explained using cost-benefit analysis (Steensma, 2007; Yukl, & Tracey, 1992).

The literature on influence tactics is profoundly interconnected with, and influenced by, concepts of political behaviour and impressions management. Organizational policies use social influence to obtain personal goals. As a result, the use of influence tactics can be considered to be political behaviour. In order to understand the use of influence tactics in greater depth, one must first define what we mean by political behaviour (i.e. the process whereby an individual (agent) deliberately selects and presents verbal or symbolic actions, directed towards another (target) with the expectation that these actions will produce desired changes in the target's cognition and/or behaviour that haven't arisen up until that point (Barry & Watson, 1996, p. 272). In addition, political behaviour is also considered to be one of the activities that isn't strictly necessary for performance of the organizational role, but which nonetheless influences, or may influence, the distribution of benefits and disadvantages within an organization.

The influence tactics described in this article are more specifically viewed as impression management tactics. In other words, influence tactics are used when impression management is either desired or intentional (Lewis & Ryan 2013). Research has varied in its approach to the study of impression management, depending on whether it considers it to have a positivist

¹ Better-known in the literature as influence tactics but some authors also refer to influence strategies (Barbuto & Moss, 2006, p. 30). We have chosen to use the term influence tactics here in.

or interpretive nature. It is now necessary to define impression management (i.e. conscious or unconscious attempts to influence images during interaction”, Gilmore et al. 1999, p. 322).

The specific situation determines which influence strategy to use. For example, a supervisor’s leadership style can have an impact on an influence tactic or strategy.

Given that over the last thirty years, various studies have sought to explore the influence process, using behaviours known as “influence tactics”, with different purposes and in different contexts, this article aims to categorize and structure the various levels of analysis involved in this question - systematizing the results. We find that the results of previous research are dispersed. To date no effort has been made to integrate these findings, in order to obtain the “big picture” on influence tactics. The relevance and originality of this literature review involves grouping together previous studies into four major groups: identification of influence tactics; the determinant factors underlying their use; the strength or power of influence tactics; and the effectiveness and achievements of influence tactics. The article thus extends and expands the traditional view, which to date has only focused on the influence of third parties and external control mechanisms. It also presents a supplementary self-leadership approach, which emphasizes aspects of organizational self-control, self-influence processes, in the perspective of a new approach to influence tactics, centred on the individual and which emphasizes personal agency.

1. Influence Tactics and Behaviours

Research into influence tactics can be divided into four broad lines of enquiry (Table I). The first seeks to identify the most commonly-used influence tactics (IT) (Kipnis, Schmidt & Wilkinson, 1980; Schriesheim & Hinkin, 1990; Yukl & Falbe, 1990). The second line of research studies the determinant factors and mediating variables that lead to the use of influence tactics (Barbuto & Moss, 2006; Barbuto, Fritz, Mathin & Marx, 2007; Deluga & Souza, 1991; Steensma, 2007; Treadway, Ferris, Duke & Adams, 2007; Vecchio & Sussmann, 1991). The third focuses on the strength or power of influence tactics (Farmer, Maslyn, Fedor & Goodman, 1997; Kipnis & Schmidt, 1985; Tepper, Brown & Hunt, 1993; Van Knippenberg, Van Knippenberg, Blaauw & Vermunt, 1999). Finally, the fourth line of research focuses on the effectiveness and effects of influence tactics (Brennan, Miller & Seltzer, 1993; Higgins, Judge & Ferris, 2003; Yukl & Tracey, 1992).

Table I - IT research, structured into four main lines of enquiry

IDENTIFICATION OF IT	DETERMINANTS IN THE USE OF IT	STRENGTH OR POWER OF IT	EFFICACY AND EFFECTS OF IT
In function of the objectives to be attained	Leadership style	Hard Soft Rational persuasion	On performance assessment
In function of the direction of influence	Level of education		On salaries
	Gender		On promotion
	Perceived utility		
	Political skill		

Source: (Author, 2014).

1.1 Genesis and Frequency of Use

The influence process may be activated via specific behaviours that communicate the desired goal. For example, providing a positive reinforcement in order to deal with uncertainty, has been associated with effective use of power. Amongst the various attempts to classify influence tactics in the context of implementation of strategy, it is possible to list four approaches: control approach, organizational change approach, collaborative approach and cultural approach. The result of various research studies produced over recent years is presented below. As can be seen, the different proposals do not follow a structured and linked approach, and instead derive from the specific motivations of the authors during the course of their research, seeking to affirm new concepts that had not previously been explored in research studies.

Analysis of success and failure behaviours, in the face of critical incidents, led Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) to develop a taxonomy of influence tactics that was operationalized via the *Profiles of Organizational Influence Strategies* (POIS). The subjects were asked to assess the frequency of use of each of the influence tactics, using a five-point scale (from 1 – never, to 5 – almost always). The questionnaire results led them to conclude that different influence tactics are used in function of the objectives to be attained (pressure, appeal to higher authority, bargaining, coalition, ingratiation, rational persuasion, sanctions and blocking) and the direction of influence (targeted towards hierarchical superiors, peers and subordinates).

In addition, Jones and Pittman (1982) proposed a new set of influence tactics that had the merit of being the first study to distinguish self-promotion (the attempt to create an image of competence, or ability to solve a specific task) from ingratiation². Although their categorization includes five tactics, only the factors of self-promotion and ingratiation had an impact on subsequent studies.

² In the Original: Ingratiation.

The limited number of relevant influence tactics for effective leadership led Yukl & Falbe (1990) to develop a new questionnaire. The six original scales of POIS (rational persuasion, bargaining, ingratiation, pressure, coalition and appeal to a higher authority) were maintained, but sanction (use of punishment or the threat of punishment to achieve consent) and blockage (attempt to thwart the efforts of the other in pursuing an action, thus impeding its progress) were withdrawn, given that they are rarely used in the contexts under study. Rational persuasion was replaced by reason and pressure by assertiveness. Two new scales were included: inspirational appeal and consultation (Table II).

Table II – Influence Tactics and definitions

Pressure	Use demands, threats or intimidation to convince others to agree to a request or support a proposal.
Appeal to Higher Authority	Persuade hierarchical superiors to approve your idea, or ask for help from hierarchical superiors to gain the other person's consent.
Bargaining	Make an explicit or implicit promise that the other person will receive a reward or tangible benefit if they agree with the request or support a proposal, and remind them that favours should be reciprocal.
Coalition	Ask help from others to persuade them to do something or use the support of others as an argument in order to secure their agreement.
Ingratiation/ Insinuating	Ensure that others are in a good mood or think favourably before requesting their help.
Rational persuasion	Use logical arguments and factual evidence in order to demonstrate that a proposal is feasible and will lead to the stated objectives.
Inspirational appeal	Use a request or emotional proposal that stimulates enthusiasm, thus encouraging values and ideals, or increase the confidence that the other person is able to accomplish something.
Consultation	Request participation to make a decision or implement a policy, strategy or change.

Source: Adapted from Yukl & Falbe, 1990, p. 133.

An inspirational appeal towards values and emotions includes aspects of transformational and charismatic leadership (Bass, 1985; Conger & Kanungo, 1988) that necessarily includes a sense of justice and attainment of challenging tasks. The act of consultation is a leadership behaviour that consists in involving others in the decision-making process, leading them to accept the decision (Vroom & Yetton, 1973). The correlations between the scales show that they are relatively independent constructs.

The majority of the results of Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) were replicated by Yukl & Falbe (1990) in study 1, in which the sample was constituted by the agents³ of the influence

³ Individuals who exercise influence.

process. Use of the influence tactic, pressure, is used more frequently with subordinates than with hierarchical superiors. Appeals to higher authorities and bargaining are used less frequently with hierarchical superiors than with subordinates and peers. Coalition is used in an equivalent manner, regardless of the direction of influence. The use of the tactic of rational persuasion also does not demonstrate differences in function of the direction of influence, thus refuting the results of Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) who considered it to be used more frequently in order to influence superiors. Finally it was found that the inspirational appeal and consultation are used with greater frequency in order to influence subordinates. The sample of study 2 was subjects who are targeted by the influence process (targets). Of the initial six scales, only pressure and appeals to higher authority achieved significant results. The four influence tactics used most frequently by targets are consultation, rational persuasion, inspirational appeals and ingratiation.

Another scheme of influence tactics has been developed, operationalised via the *Influence Behaviour Questionnaire* (IBQ) (Yukl, Lepsinger & Lucia, 1991). Factorial analysis of the items of the IBQ resulted in nine influence tactics, five of which were already highlighted in the POIS (rational persuasion, bargaining, pressure, ingratiation and coalition) together with four other tactics (consultation, inspirational appeal, personal appeals and legitimation). Appeal to higher authority and coalition were included in a single tactic of “coalition”, because when used by the superior to influence subordinates and peers, the latter cannot differentiate between the two tactics. A later study (Yukl & Tracey, 1992), using the IBQ, showed that the three influence tactics that are most closely related to the variables of commitment and effective management are rational persuasion, inspirational appeals and consultation.

Replication studies in which subordinates were asked to rank influence tactics with their hierarchical superior, provide additional empirical evidence for six of the eight scales of POIS (rational persuasion, bargaining, ingratiation, assertiveness, coalition and appeal to higher authority) (Hochwarter, Pearson, Ferris, Perrewe, & Ralston, 2000; Schriesheim & Hinkin, 1990). Among the many studies that have used the original and revised version, rational persuasion is the influence tactic that is most consistently cited as being the most effective. Ingratiation can achieve its goal when used as a tactic for managing initial impressions (Ammeter, Douglas, Gardner, Hochwarter, & Ferris, 2002; Higgins, Judge, & Ferris, 2003).

More recently, Yukl, Chavez, & Seifert (2005) have demonstrated the existence of two more influence tactics that hadn't yet been included in the IBQ: 'collaboration' and 'apprising'⁴. Collaboration was initially included within bargaining, while apprising was included within rational persuasion. Studies conducted with three different research methodologies (questionnaire, study of incidents and laboratory experience) respectively, with individuals from the banking sector, MBA students and university students, led to consistent and similar results. Factorial analysis demonstrated that the two new influence tactics are distinct from the rest. Collaboration proved to be more effective in order to influence subordinates and peers, while apprising is less effective than rational persuasion or collaboration.

⁴ In the Original: Apprising. Keep the individual informed of the motivations that he may benefit from.

Collaboration and bargaining involve similarities and differences (Yukl, Chavez & Seifert, 2005). Both offer something that is dependent on evaluation of its credibility. Collaboration involves offering something that is relevant in order for the target to agree to the request, perceived as a support behaviour, while in the case of bargaining the offer is not directly associated with the request, which is immediately perceived as being manipulative or impersonal. Collaboration can increase self-efficacy (Bandura, 1997) and the intrinsic motivation of the subject (Deci & Ryan, 1985), while bargaining can have adverse effects on self-efficacy and appeals to extrinsic motivation. Rational persuasion resorts to argument, logical explanations and facts in order to justify that the request is relevant in order to achieve the objectives. Bargaining is used more frequently with peers than with subordinates, because the agent has no authority over peers and because subordinates can condition subsequent requests, requiring identical rewards to those which were previously offered (Yukl, Chavez & Seifert, 2005).

1.2 Determinant Factors

In terms of determinant factors governing the use of influence tactics, emphasis has been placed on leadership style (Deluga & Souza, 1991), level of education and gender (Barbuto et al., 2007), perceived usefulness (Steensma, 2007) and political skill (Treadway et al., 2007). Finally meta-analysis conducted by Barbuto & Moss (2006) is presented, which organizes the determinant factors governing the use of influence tactics.

Deluga & Souza (1991) compare the assessment of transformational and transactional leadership styles of the hierarchical superior via the Multifactor Leadership Questionnaire (MLQ-5) with the influence tactics used by subordinates and evaluated using the Profiles of Organizational Influence Strategies - Form M (POIS - M).

The rational approach (negotiation and reason) used by subordinates is positively and significantly related to the extra effort achieved by the Commander (Deluga & Souza, 1991). The result suggests that when the Commander can attain organizational objectives, the rational approach is most frequently used by subordinates. The sense of self-efficacy stimulates extra motivation of subordinates, causing them to feel more comfortable in using more rational tactics. The use of hard tactics (assertiveness, appeals to higher authority and coalition) are significantly and negatively correlated to the Commander's satisfaction and effectiveness. Hard tactics are used when there is a more negative assessment of satisfaction and effectiveness. The presence of hard tactics, which may potentially be interpreted in military culture as insubordination, is a warning sign for the commanding officers.

The supportive organizational climate (Clarke & Ward, 2006) functions as a mediating variable between influence tactics associated to a transformational leadership style, such as consultation, inspirational appeals and participation in work activities. Likewise, the influence tactics of coalition and persuasion, associated with a transactional leadership style, engender direct and indirect effects respectively (mediated by the supportive organizational climate) on participation in work activities. Participation can be encouraged through a combination of

influence tactics based on rational persuasion, involvement in decision making and creating a supportive organizational climate.

Barbuto et al. (2007) showed that gender and level of education have positive effects on leadership styles and on the influence tactics used by leaders. Gender as an isolated variable does not significantly affect the use of the transformational and transactional leadership style and influence tactics. However, interaction between gender and level of education have effects on both leadership style and influence tactics. Women with higher education qualifications are seen as individuals who make greater use of managerial behaviours by exception (positive and negative), while men tend to make greater use transformational behaviours - such as intellectual stimulation, inspirational motivation, idealized influence and individualized consideration. The only difference between gender and higher academic qualifications, in the use of influence tactics, is recorded amongst women and in terms of recourse to pressure. Women tend to make greater use of pressure.

One of the criticisms made of the measurement of influence tactics is the degree of social desirability that is inherent to self-reporting. In order to control this effect, Steensma (2007) related the frequency of current use of a specific influence strategy with the degree to which the subject would actually like to use it. He also presented fourteen possible results for the eight influence tactics, derived from their use (motivation of subordinates, resistance, self-esteem, good relationships, amongst others). He found that expected utility is significantly correlated ($r = .81, p < .05$) with preferred and current use of seven of the eight influence tactics. The only exception is the use of the strategy of consultation. The frequency of current and preferred use of rational persuasion and softer tactics, e.g. consultation and inspirational appeals, is greater than the current preference in favour of bargaining and harder tactics such as pressure and appeals to higher authority. The correlations recorded between certain influence tactics suggest the following analyses: (1) ingratiation might be considered to be a special case of bargaining, when someone flatters someone else, in exchange for their cooperation; (2) the use of references or appeals to higher authority are often used as a method of exercising pressure; (3) rational persuasion adds value to organizations and its effect can be greater if used in conjunction with consultation, (4) inspirational appeals seem to work even better if recourse to consultation is able to reveal the subjects' personal goals.

Treadway et al. (2007) have shown that political skill has a mediating effect on the influence tactics of ingratiation. Mintzberg (1983) used the term "political skill" in order to describe the ability to exert influence through the use of persuasion, manipulation and negotiation. These individuals are able to understand other people's motivations and hide their own real intentions, demonstrating sincere and genuine behaviour (Treadway et al., 2007). When supervisors observe behaviour in subordinates that aim to please but indicate a low level of political skill, ingratiation is well received. On the other hand, in subjects with high political skill, ingratiation is not perceived as a genuine attempt. As a result, an increased use of ingratiation behaviour contributes to a reduction in the relationship. Political skill alters the perception and interpretation made of the act of ingratiation, and is perceived as a mechanism to attain personal goals or facilitate good inter-personal relationships.

Barbuto & Moss (2006) have conducted a meta-analysis since 1980 in order to test dispositional antecedents as predictors of influence tactics. The aspects that were measured were impression management, Machiavellianism, self-monitoring, the locus of control, social identity, intrinsic/extrinsic motivation and internal/external motivation.

Impression management relates to the use of appeals to higher authority, indicating that individuals who seek to influence others and who care about their image are more likely to appeal to individuals from the top of the hierarchical structure with greater authority. Machiavellianism (the desire to do whatever it takes to achieve a specific goal) is related to bargaining and assertiveness. Individuals who intend to attain goals at any price, make greater use of bargaining and assertiveness in order to influence others. Self-monitoring and the strategy of ingratiation are correlated, indicating that individuals who are able to adapt their behaviour and attitudes to a specific situation are more able to use adulation, flattery or praise when they want to influence others. The locus of control (high values represent an external locus of control) is negatively correlated with reason. Individuals with high dispositional beliefs are less able to persuade others, while those with an internal locus of control use reason more adequately in order to influence others. Social identity is negatively related to assertiveness and with appeal to higher authority. Individuals with an affiliation to a group are less willing to use assertiveness and appeal to hierarchical superiors. Extrinsic motivation is positively related to ingratiation and bargaining. Externally motivated individuals are more likely to flatter and offer tangible or social resources to influence others (Barbuto & Moss, 2006).

1.3 Strength or Power

The strength or power of an influence tactic can be defined as “the extent to which using particular influence tactics takes control over the situation and the target, and does not allow the target any latitude in choosing whether to comply” or not comply (Tepper, Brown & Hunt, 1993, p. 1906). Following this line of reasoning, Kipnis and Schmidt (1985) suggested that influence tactics may be grouped into three categories: hard, soft, and rational persuasion. Hard tactics “involve the authority and position of power and tend to be used in an impersonal and manipulative fashion” (Falbe & Yukl, 1992, p. 644). Hard tactics include pressure, assertiveness, legitimation and specific forms coalition, such as appeals to higher authority. Bargaining, although it is considered to be a rational strategy, may be considered to be hard if used in a manipulative manner. Soft tactics are considered to be those that rely on personal power and power sharing - such as reason, ingratiation, consultation, inspirational appeals and personal appeals (Farmer et al., 1997; Van Knippenberg, Van Eijbergen & Wilke (1999); Yukl, Falbe & Youn, 1993).

The study by Yukl & Falbe (1992) was the first to test the combined use of different influence tactics through analysis of specific incidents. Globally, combinations of strategies proved to be more effective than the use of only one strategy. The use of only one hard strategy is more effective than the combination of two hard tactics. The combination of a soft strategy

with a hard strategy is less suitable than the use of only a soft strategy. Consultation and inspirational appeals are most effective when used with subordinates and peers and when combined with other tactics. Rational persuasion is more effective if used in conjunction with a soft strategy, such as consultation, inspirational appeals or ingratiation. It becomes less effective when used alone or together with a hard strategy, such as pressure, coalitions or legitimation. Bargaining proved to be effective if used in a non-manipulative and impersonal manner. The least effective tactics are pressure, coalition and legitimation.

The use of tactics that have a hard or soft influence varies in function of the objectives sought (Kipnis, Schmidt & Wilkinson, 1980, Yukl, Guinan & Sottolano, 1995), whether individuals have low or high self-esteem (Raven, 1992), degree of skill (Van Knippenberg, Van Eijbergen & Wilke, 1999), educational level (Farmer et al., 1997), whether the influence falls on a group or an individual (Guerin, 1995) and in function of the style of transformational or transactional leadership (Deluga, 1991; Deluga & Souza, 1991). Despite the different reasons that may lead to choosing a specific influence strategy, adoption of soft tactics are preferred over hard tactics. Harder tactics are experienced as being less friendly and therefore generate a certain degree of discomfort, placing the other person under pressure (Van Knippenberg & Steensma, 2003; Yukl & Tracey, 1992).

The study by Van Knippenberg & Steensma (2003) showed that the expectation of a future interaction determines the choice of soft influence tactics. Use of control and coercion may be used more often in short-term interactions rather than in long-term interactions, when one aims to maintain harmonious working relationships. Individuals who expect to have no interaction in the future and who have the ability to use harder tactics exert greater control over the performance of a task. The same effect occurs when the individual does not expect to be confronted in the future with the other person. The results suggest the possibility of using a more coercive influence strategy does not necessarily lead to an increase in the exercise of control. Another variable that appears to have a mediating effect on the use of influence tactics is the degree of perceived skill. In this manner, individuals who perceive that their contributions may be useful and are interested in obtaining success in the tasks, are not dependent on a possible interaction in the future. Considerations made regarding the type of labour relations that are sought, has a significant effect on the choice of harder or softer influence tactics.

1.4 Efficacy and Effects in the Use of Influence Tactics

Higgins, Judge & Ferris (2003) conducted a meta-analysis⁵ of the products resulting from the use of influence tactics and concluded that certain tactics have a positive effect on job results. The measured results were performance assessment, salaries and promotions. The results showed that individuals who use ingratiation and rational persuasion behaviours to justify their requests have greater opportunities to progress in their careers in comparison with those who make less use of these influence tactics. The ingratiation strategy and rational persuasion

⁵ The study was based on reading 300 abstracts, from which a selection was made of 31 research papers conducted between 1967 and 2000.

strategy have stronger correlations with performance assessment than with extrinsic success (salaries and promotions). The results are explained by the fact that performance assessment is directly influenced by the individual's behaviours and being under the direct supervision of the supervisor, while salaries and promotions are more dependent on external conditions. Assertiveness presents various relationships with performance assessment and extrinsic success. On the one hand, it presents a moderate negative relationship with performance assessment, but on the other hand, it reveals a positive relationship with extrinsic success. The resources available to carry out performance assessments affect their results. When interviews are used, self-promotion generates a favourable image however it may lead to opposite results in the final appraisal, when performance is difficult to verify (Higgins, Judge & Ferris, 2003).

The effects of rational persuasion on the target's sense of commitment are mediated by perception of the importance of the request (Yukl, Chavez & Kim, 1999). Explanations of the importance of the request are more readily accepted when the agent is perceived as an expert, and is therefore attributed credibility (Plouffe, Bolander & Cotec, 2014). Apprising involves, for example, opportunities to learn, faster career progression and may be confused with bargaining (Yukl, Chavez & Seifert, 2005). With apprising, the benefits obtained are a product acquired in order to accomplish something, rather than something which is disconnected from the request. Rational persuasion increases the possibility of a request being accepted while apprising does not achieve the same effect. No differences were found between peers and subordinates in the use of rational persuasion. Although no studies have yet been produced that show the frequency of use of apprising before peers and subordinates, this strategy is expected to be used more frequently with subordinates than with peers.

2. Complementary and Alternative Approaches

2.1 Managerial Behaviours

The finding that the different influence tactics do not encompass the different behaviours that a leader may adopt in relation to others and with himself, justifies analysis and renewed use of the behaviour taxonomy initially proposed by Yukl & Nemeroff (1979) and works related to self-management⁶ and self-leadership⁷.

Two major contributions to the current knowledge of leadership behaviours were developed by the universities of Ohio and Michigan (Van Fleet & Yukl, 1986). The main contribution of the approach adopted by the University of Ohio was identification of task-orientated behaviours⁸ (including planning, coordination and management) and those geared towards the maintenance of behaviour⁹ (including friendliness, openness to communication and participation). According to this approach it is assumed that high levels in both behaviour patterns characterize the most appropriate leadership style. This assumption is refuted by

⁶ In the Original: Self-Management.

⁷ In the Original: Self-Leadership.

⁸ In the Original: Initiating structure.

⁹ In the Original: Consideration.

studies that have shown that the effects of the leader's behaviours on results are conditioned by the situation, and that the high-high style in both behaviours is not universally the best option (Nystrom, 1978, cited by Van Fleet & Yukl, 1986, p. 2).

The studies developed by the University of Michigan establish that the best supervisors are those who focus on the personal problems of their subordinates (support behaviours), thus able to build solid working groups and set high goals (goals and high performance). Despite the lack of consensus concerning the best leadership behaviours, the most frequently used categories were 'consideration' versus 'task-oriented behaviours' or 'relations-orientation' versus 'task-orientation'. The excessively generalist character of these two major categories on the diversity of behaviours used by leaders led Yukl and colleagues (Van Fleet & Yukl, 1986; Yukl & Nemeroff, 1979) to propose a taxonomy composed of 23 behaviours (Table III), operationalized via the Managerial Behaviour Survey¹⁰ (MBS).

Table III – Definition of Managerial Behaviours

Emphasise/highlight performance	The degree to which the leader emphasizes the importance of the performance of subordinates and encourages them to try harder.
Demonstrate consideration	The degree to which the leader is friendly, supportive and considers the contributions from subordinates.
Career advice	The degree to which the leader advises subordinates on the advancement of their careers, encouraging them to develop their skills.
Inspire Subordinates	The degree to which the leader stimulates enthusiasm among subordinates for group work and builds confidence to achieve goals
Provide recognition and praise	The degree to which the leader provides recognition and appropriate praise to subordinates who demonstrate good performance and appreciates the relevant contributions of subordinates.
Provide contingent rewards	The degree to which the leader rewards the performance of subordinates with tangible benefits, such as extra pay, promotions, better working hours, more free time and better tasks.
Clarify the role of work	The degree to which the leader informs subordinates about their duties and responsibilities, clarifies the rules and plans and tells subordinates what is expected from them.
Set Objectives	The degree to which the leader, individually, or in conjunction with subordinates, sets specific, challenging, but realistic goals.
Train and Advise	The degree to which the leader provides training and necessary advice, or indicates someone to do it.
Disseminate Information	The degree to which the leader keeps subordinates informed of decisions, events or developments that affect their work.
Encouraging participation in decision-making	The degree to which the leader consults other before taking his own decisions and allows his decisions to be influenced by subordinates.
Delegate	The degree to which the leader delegates responsibility and authority to subordinates and allows them to determine how to carry out their work.

¹⁰ In the Original: Managerial Behavior Survey (MBS).

Table III – Definition of Managerial Behaviours

(continued)

Plan	The degree to which the leader plans how to organize and schedule the work, coordinates work tasks and deals with potential problems.
Innovate	The degree to which the leader looks for new opportunities, proposes new activities and presents new ideas to strengthen the work unit.
Solve Problems	The degree to which the leader acts promptly to resolve serious problems.
Facilitate Work	The degree to which the leader provides support, equipment, additional services or other resources to subordinates in order to carry out the work efficiently.
Monitor operations	The degree to which the leader keeps track of activities and supervises subordinates' performance.
Monitor the environment	The degree to which the leader keeps track of external events that have repercussions for his work.
Represent the unit	The degree to which the leader promotes and defends the interests of the work unit and acts in order to obtain the necessary resources from superiors, peers and externally.
Facilitate cooperation and teamwork	The degree to which the leader emphasizes teamwork and promotes cooperation, cohesion and identification with the group.
Managing Conflict	The degree to which the leader discourages disputes and unnecessary.
Criticize	The degree to which the leader criticizes the behaviour patterns of subordinates that are unacceptable for the organization, has positive things to say and gives subordinates the opportunity to explain themselves.
Apply/Administer Discipline	The degree to which the leader makes appropriate disciplinary decisions in order to handle subordinates who violate the rules, disobey orders or systematically deliver weak performances.

Source: Adapted from Van Fleet & Yukl, 1986, pp 38-39.

The presented behaviours are not specific to an organization or a particular context and the importance of the dimensions may change from one situation to the next. The categories are conceptually different from each other, but aren't completely independent. The resolution of an incident or problem may involve more than one behavioural category. The taxonomy helps in the identification, classification and categorization of constructs derived from observations, critical incidents and content analyses (Van Fleet & Yukl, 1986) comprises twelve behaviours related to relationships and motivation of direct subordinates.

2.2 Processes of Self-control and Organizational Self-influence

The approaches discussed above are highly focused on external control and influence mechanisms, neglecting aspects of organizational self-control and self-influence processes.

Self-influence systems constitute a central point in the organizational management practices due to the benefits that they generate for the organization and for individual achievement. As Manz states “overvaluing external control, can lead to dysfunctional employee behaviours: rigid bureaucratic behaviours that are rewarded by the control system” (1986, p 587.). Organizational theories concerning internal control mechanisms of the subject refer to concepts such as self-regulation, self-management (Manz & Sims, 1980) and self-leadership (Manz, 1986) integrating notions of self-regulation (Slocum & Sims, 1980), self-control (Bandura, 1969) and Bandura’s social learning theory (1977). In these approaches, each individual has an internal self-control system capable of self-evaluating, rewarding and punishing.

Self-regulation is the most basic level of self-influence, and uses self-observation, self-assessment and self-reaction activities, assuming the existence of benchmarks but paying little attention to their source.

Self-management suggests a process in which the subject, when confronted with alternative responses, can “determine what should be done and how it should be done, being able to change his response pattern over time” (Mills, 1983, p. 446). Which doesn’t mean that in formal leadership there is an absence of self-regulation. Self-observation of one’s own behaviour provides the basis for self-evaluation and self-strengthening (Manz & Sims, 1980). Works addressing the subject of self-management focus on adaptation of self-control tactics in relation to problem solving (Luthans & Davis, 1979, Manz & Sims, 1980, 1981) in particular self-observation, setting of objectives, suggestion strategies, self-reinforcing, self-punishment and testing (Mahoney & Arnkoff, 1978). Manz (1986) notes that “self-management tactics require external reinforcement to ensure continuity” (p. 588) and are used as behavioural strategies in order to enable the individual to achieve the goals set by others, which violates the assumption of the subject’s active self-control.

Manz (1986) conceptualizes self-leadership as a new perspective of self-influence where it is up to the subject to deal with challenging tasks and manage the work that needs to be done but which is not naturally motivating. The author suggests the existence of three critical elements underlying the notion of self-leadership that distinguishes self-management: (1) attribution of intrinsic value to externally-set standards, not restricted to cognitive tactics or behaviours that merely reflect what needs to be done to achieve them; (2) incorporation of intrinsic motivation and feelings of self-efficacy and competence at work, in line with the cognitive evaluation theory of Deci (1975) and Deci & Ryan (1980) and the theory of self-efficacy of Bandura (1977, 1982); and (3) use of additional self-control tactics.

Self-leadership tactics contemplate self-regulation and self-management strategies and are generally divided into three categories (Manz & Neck, 2004): (1) strategies focused on behaviour (self-observation¹¹, setting targets for oneself¹², self-reinforcing¹³, self-criticism¹⁴,

¹¹ Consists of being aware of one’s own behaviour, observing one’s own activities and performance in the group, in order to identify when and why certain behaviours arise, that lead to corrective action.

¹² Involves setting specific challenging goals that haven’t yet been achieved.

¹³ Consists of strengthening oneself, whenever one attains a set goal.

¹⁴ Consists of a reflection on adopted behaviours that the group rejected in order to reduce undesirable behaviors.

self-expectancy¹⁵, and testing¹⁶) (Cohan, Chang & Ledford, 1997); (2) Natural reward strategies¹⁷ involve structuring the most pleasant aspects of a task or activity, in order to make it naturally rewarding, as well as shape the perceptions that one has of an activity focusing on the inherent rewarding aspects; and (3) constructive thought pattern strategies¹⁸ (e.g., self-analysis and constructive internalization of personal beliefs, mental image of successful results, and talking to oneself) (Manz & Neck, 2004; Neck & Manz, 1992, 1996). The first two strategies seek to emphasize the primary mechanisms of intrinsic motivation, i.e., strengthen feelings of competence and self-determination. The use of these three cognitive strategies tend to facilitate the construction of models of thought that will have a positive impact on performance.

3. Final Considerations

The central objective of this article has been to review and summarise the different fields associated to research into influence tactics. The most effective influence tactics were discussed, as well as their effects and effectiveness. Research has shown that combinations of different influence tactics prove to be more effective.

Despite the different reasons that may lead to the choice of a specific influence strategy, adoption of soft tactics is preferred over hard tactics. Influencing the behaviour of another person is based on voluntary adhesion, which constitutes an essential pre-requisite for the emergence of leadership. Harder tactics are experienced as being less favourable and lead to a certain degree of discomfort and pressure.

The supportive organizational climate occupies a prominent role as a mediating variable between influence tactics associated to a transformational leadership style, such as consultation, inspirational appeals and involvement in participation in work activities.

Training of self-leadership strategies helps individuals to internalize self-influence techniques that stimulate intrinsic motivation and release the subject from external regulation. Active involvement of individuals in organizations decreases the need for “tougher” leadership styles.

Over recent years much has been learned about how influence tactics may be used in an organizational context. Nonetheless, the dominant view has assumed that employees are physically located in a single building with their supervisor. However, technological advances have delivered new challenges, opening up the possibility of exploring work contexts that are geographically dispersed and distributed, with implications on influence tactics and processes (Steizel & Rimbau 2013). We hope that research into influence tactics/strategies will continue to evolve in the literature.

¹⁵ Consists in thinking and convincing oneself that everything will be fine, expecting high performance.

¹⁶ Consists in seeking new tasks, experimenting and starting activities while thinking about the form of attaining them.

¹⁷ In the Original: Natural reward strategies.

¹⁸ In the Original: Constructive thought pattern strategies.

Bibliographic References

- Ammeter, AP, Douglas, C., Gardner, WL, Hochwarter, WA, & Ferris, GR, 2002. Toward a political theory of leadership. *Leadership Quarterly*, 13, pp. 751-796.
- Bandura, A, 1969. *Principles of behavior modification*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Bandura, A, 1977. *Social learning theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bandura, A, 1982. Self efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37, pp. 122-147.
- Bandura, A, 1997. *Self efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman.
- Barbuto, JE, Fritz, SM, Mathin, GS, & Marx, DB, 2007. Effects of gender, education, and age upon leaders' use of influence tactics and full range leadership behaviors. *Sex Roles*, 56, pp. 71-83.
- Barbuto, JE, & Moss, JA, 2006. A validity generalization procedure to test relations between intrinsic and extrinsic motivation and influence tactics. *Psychological Reports*, 99, pp. 121-124.
- Bass, BM, 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.
- Barry, B, & Watson, MR, 1996. Communication Aspects of Dyadic Social Influence in Organizations: A Review and Integration of Conceptual and Empirical Developments. In: B. R. Burleson, ed., 1996. *Communication Yearbook*, 19. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brennan, JG, Miller, LE, & Seltzer, J, 1993. Influence tactics and effectiveness. *The Journal of Social Psychology*, 133, pp. 747-748.
- Lewis, CC & Ryan, J, 2013. Age and influence tactics: a life-stage development theory perspective. *The International Journal of Human Resource Management*, December, pp. 2146-2158.
- Clark, S, & Ward, K, 2006. The role of leader influence tactics and safety climate in engaging employees' safety participation, *Risk Analysis*, 26(5), pp. 1175-85.
- Cohan, SG, Chang, L, & Ledford, GE, 1997. A hierarchical construct of self-management leadership and its relationship to quality of work life and perceived work group effectiveness. *Personnel Psychology*, 50, pp. 275-297.
- Conger, JA, & Kanungo, RN, 1988. Behavioral dimensions of charismatic leadership. In: J. A. Conger & R. N. Kanungo, eds., 1988. *Charismatic leadership: The elusive factor in organization effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Deci, EL, 1975. *Intrinsic motivation*. New York: Plenum.
- Deci, EL, & Ryan, RM, 1985. *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*. New York: Plenum.
- Deluga, RJ, 1991. The relationship of leader and subordinate influencing activity in naval environments. *Military Psychology*, 3(1), pp. 25-39.

- Deluga, RJ, & Souza, J, 1991. The effects of transformational and transactional leadership styles in the influencing behaviour of subordinate police officers. *Journal of Occupational Psychology*, 64, pp. 49-55.
- Falbe, CM, & Yukl, G, 1992. Consequences to managers of using single influence tactics and combinations of tactics. *Academy of Management Journal*, 354, pp. 638-653.
- Farmer, SM, Maslyn, JM, Fedor, DB, & Goodman, JS, 1997. Putting upward influence strategies into context. *Journal of Organizational Behavior*, 18, pp. 17-42.
- Gilmore, DC, Stevens, CK, Harrell-Cook, G, and Ferris, GR, 1999. Impression Management Tactics, in *The Employment Interview Handbook*, eds. R.W. Eder and M.M. Harris, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 321-336.
- Guerin, B, 1995. Social influence in one-to-one and group situations: Predicting influence tactics from basic group processes. *The Journal of Social Psychology*, 135, pp. 371-385.
- Higgins, C, Judge, TA, & Ferris, GR, 2003. Influence tactics and work outcomes: A meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 24, pp. 89-106.
- Hochwarter, WA, Pearson, AW, Ferris, GR, Perrewe, PL, & Ralston, DR, 2000. A re-examination of Schriesheim and Hinkin's measure of upward influence. *Educational and Psychological Measurement*, 60, pp. 755-771.
- Jones, EE, & Pittman, TS, 1982. Toward a general theory of strategic self presentation. In J. Suls (Ed.), *Psychological perspectives on the self*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Kipnis, D, & Schmidt, SM, 1985. The language of persuasion. *Psychology Today*, 4, pp. 40-46.
- Kipnis, D**, Schmidt, SM, & Wilkinson, I, 1980. Intra-organizational influence tactics: Explorations in getting one's way. *Journal of Applied Psychology*, 65, pp. 440-452.
- Luthans, F, & Davis, T, 1979. Behavioral self-management: The missing link in managerial effectiveness. *Organizational Dynamics*, 8, pp. 42-60.
- Manz, CC, 1986. Self leadership: Toward an expanded theory of self-influence process in organizations. *Academy of Management Review*, 11, pp. 586-600.
- Manz, CC, & Neck, CP, 2004. *Mastering Self-Leadership: Empowering Yourself for Personal Excellence*, 3rd ed.. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice-Hall.
- Manz, CC, & Sims, H, 1980. Self management as a substitute for leadership: A social learning theory perspective. *Academy of Management Review*, 5, pp. 361-367.
- Manz, CC, & Sims, HP, 1981. *Vicarious Learning: The Influence of Modeling on Organizational Behavior*. *Academic of Management Review*, 6, pp. 105-113.
- Mahoney, M, & Arnkoff, D, 1978. Cognitive and self-control therapies. In: S. Garfield & A. Bargin, eds., 1978. *Handbook of psychology and behavioral change*. New York: Wiley.
- Mills, PK, 1983. Self management: Its control and relationship to other organizational properties. *Academy of Management Review*, 8, pp. 445-453.

- Mintzberg, H, 1983. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Neck, CP, & Manz, CC, 1992. Thought self-leadership: The influence of self-talk and mental imagery on performance. *Journal of Organizational Behavior*, 13, pp. 631-669.
- Neck, CP, & Manz, CC, 1996. Thought self-leadership: The impact of mental strategies training on employee behavior, cognition and emotion. *Journal of Organizational Behavior*, 17, pp. 445-467.
- Plouffe, C, Bolander, W, & Cotec, JA, 2014. Which influence tactics lead to sales performance? It is a matter of style. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 34(2), pp. 141-159.
- Raven, BH, 1992. A power/interaction model of interpersonal influence: French and Raven thirty years late. *Journal of Social Behavior and Personality*, 7, pp. 217-244.
- Schriesheim, CA, & Hinkin, TR, 1990. Influence tactics used by subordinates: A theoretical and empirical analysis and refinement of the Kipnis, Schmidt, and Wilkinson subscales. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 246-257.
- Slocum, J, & Sims, H, 1980. A typology for integrating technology, organization, and job design. *Human Relations*, 33, pp. 193-212.
- Steensma, H, 2007. Why managers prefer some influence tactics to other tactics: A net utility explanation. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 80, pp. 355-362.
- Steizel, S, Rimbau, G, 2013. Upward influence tactics through technology-mediated communication tools. *Computers in Human Behavior*, 29(2), pp. 462-472.
- Tepper, BJ, Brown, SJ, & Hunt, MD, 1993. Strength of subordinates' upward influence tactics and gender congruency effects. *Journal of Applied Social Psychology*, 23, pp. 1903-1919.
- Treadway, DC, Ferris, GR, Duke, AB, & Adams, GL, 2007. The moderating role of subordinate political skill on supervisors' impressions of subordinate ingratiation and ratings of subordinate interpersonal facilitation. *Journal of Applied Psychology*, 92(3), pp. 848-855.
- Van Fleet, DD, & Yukl, GA, 1986. *Military leadership: An organizational behaviour perspective*. Greenwich, Connecticut: JAI Press, Inc.
- Van Knippenberg, B, & Steensma, H, 2003. Future interaction and the use of soft and hard influence tactics. *Applied Psychology: An International Review*, 52(1), pp. 55-67.
- Van Knippenberg, B, Van Eijbergen, R, & Wilke, HAM, 1999. The use of hard and soft influence tactics in cooperative task groups. *Group Processes & Intergroup Relations*, 2, pp. 231-244.
- Van Knippenberg, B, Van Knippenberg, D, Blaauw, E, & Vermunt, R, 1999. Relational considerations in the use of influence tactics. *Journal of Applied and Social Psychology*, 29, pp. 806-819.
- Vecchio, RP, & Sussmann, M, 1991. Choice of influence tactics: Individual and organizational determinants. *Journal of Organizational Behavior*, 12, pp. 73-80.

- Vroom, V, & Yetton, P, 1973. *Leadership and decision-making: A revised normative model*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburg Press.
- Wayne, SJ, & Ferris, GR, 1990. Influence tactics, affect, and exchange quality in supervisor-subordinate interactions: A laboratory experiment and field study. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 487-499.
- Yukl, G, Chavez, C, & Seifert, C, 2005. Assessing the construct validity and utility of two new influence tactics. *Journal of Organizational Behavior*, 26, pp. 705-725.
- Yukl, G, & Falbe, CM, 1990. Influence tactics in upward, downward, and lateral influence attempts. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 132-140.
- Yukl, G, Falbe, CM, & Youn, JY, 1993. Patterns of influence behavior for managers. *Group and Organization Management*, 20, pp. 272-296.
- Yukl, G, Guinan, PJ, & Sottolano, D, 1995. Influence tactics used for different objectives with subordinates, peers, and superiors. *Group and Organization Management*, 18, pp. 5-28.
- Yukl, G, Kim, H, & Chavez, C, 1999. Task importance, feasibility, and agent influence behavior as determinants of target commitment. *Journal of Applied Psychology*, 84, pp. 137-143.
- Yukl, G, Lepsinger, R, & Lucia, A, 1991. Preliminary report on the development of the influence behavior questionnaire. In: K. Clark, M. B. Clark, & D. P. Campbell, eds., 1991. *Impact of leadership*. Greensboro, NC: Center for Creative Leadership.
- Yukl, G, & Nemeroff, W, 1979. Identification and measurement of specific categories of leadership behaviour: a progress report. In: James G. Hunt & Lars L. Larson, 1979. *Crosscurrents in Leadership*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Yukl, G, & Tracey, B, 1992. Consequences of influence tactics used with subordinates, peers, and the boss. *Journal of Applied Psychology*, 77, pp. 525-535.

UMA ANÁLISE AO PROCESSO DE INFLUÊNCIA: ABORDAGENS TRADICIONAIS E COMPLEMENTARES¹

AN ANALYSIS OF THE INFLUENCE PROCESS: TRADITIONAL AND COMPLEMENTARY APPROACHES

António José Palma Esteves Rosinha

Tenente-coronel de Artilharia (Doutor)

Academia Militar

Lisboa, Portugal

antonio.rosinha@sapo.pt

Título abreviado: Uma Análise ao Processo de Influência

Resumo

O artigo sistematiza do ponto de vista teórico as diferentes abordagens sobre táticas de influência utilizadas no decorrer do processo de liderança. Faz-se referência à sua frequência de utilização, aos seus fatores determinantes, à força ou poder de um estratégia de influência e aos seus efeitos e eficácia. São igualmente referidas abordagens alternativas e complementares à utilização de táticas de influência, nomeadamente os comportamentos de gestão, dando-se particular relevo aos processos de autocontrolo e de auto-influência organizacional. Os sistemas de auto-influência são um ponto central nas práticas de gestão organizacional pelos benefícios que acarretam para a organização e para a realização individual.

Palavras-chave: Táticas de Influência, Efeito e Eficácia, Força ou Poder, Fatores Determinantes, Autocontrolo Organizacional.

¹ Este artigo é parte integrante de uma investigação mais alargada que se traduziu na Tese de Doutoramento “Conhecimento Tácito em Contexto Militar: Incurções na Promoção do Desenvolvimento de Competências de Comando”.

Como citar este artigo: Rosinha, A., 2014. Uma Análise ao Processo de Influência: Abordagens Tradicionais e Complementares. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 183 - 201.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

This article aims to systematize the theoretical point of different influence strategies, by describing different influence tactics used in the process of leadership. Reference is made to the frequency of utilization and its determinants, the strength or power of an influence strategy and its effects and effectiveness. Reference is also made to complementary and alternative approaches to the use of influence tactics, including management behaviour, with special attention on self-control and self organizational influence processes. Self-influence systems are a central point in organizational management practices due to the benefits that they entail for the organization and individual achievement.

Keywords: Influence Tactics, Effect and Effectiveness, Strength or Power, Determinants Factors, Self-organizational control.

Introdução

Enfrentar os problemas que se colocam no exercício da liderança exige a adoção de diferentes comportamentos e procedimentos. Diferentes estratégias para a resolução de problemas mobilizam diferentes comportamentos para influenciar os superiores, os pares e os subordinados hierárquicos. As táticas ou estratégias² de influência constituem-se como recursos e apoios necessários para influenciar as atitudes ou os comportamentos dos superiores (Yukl, Chavez, & Seifert, 2005), bem como potenciar o compromisso e o esforço extra dos subordinados (Bass, 1985). A preferência e utilidade por determinados comportamentos de influência são explicadas pela análise de custos-benefícios (Steensma, 2007; Yukl, & Tracey, 1992).

A literatura sobre as táticas de influência é influenciada e profundamente entrelaçada com os conceitos de comportamento político e gestão de impressões. As políticas organizacionais usam a influência social para obter metas pessoais, por isso o uso de táticas de influência podem ser consideradas como comportamento político. De modo a entender melhor o uso de táticas de influência, deve-se primeiro definir o que se entende por comportamento político (i.e. o processo através do qual um indivíduo (agente) deliberadamente seleciona e apresenta ações verbais ou simbólicas dirigidas a um outro indivíduo (alvo) com a expectativa de que essas ações venham a produzir mudanças desejadas nas cognições e/ou comportamentos do alvo que ainda não tenham ocorrido (Barry & Watson, 1996, p. 272). Além disso, o comportamento político é também considerado como uma das atividades que não é necessário ao desempenho do papel organizacional, mas que influencia, ou pode influenciar a distribuição de vantagens e desvantagens dentro de uma organização.

As táticas de influência descritas neste artigo inserem-se mais especificamente como táticas de gestão de impressões. Ou seja, as táticas de influência são usados quando a gestão

² Mais conhecidas na literatura por *influence tactics* mas também existem autores que se referem a *influence strategies* (Barbuto & Moss, 2006, p. 30). Opta-se pela utilização do termo táticas de influência.

de impressão é desejada ou intencional (Lewis & Ryan 2013). As investigações variam nas suas abordagens no estudo da gestão das impressões, dependendo se consideram um cunho positivista ou interpretativista. É, agora necessário definir gestão de impressões (i.e. tentativas conscientes ou inconscientes para influenciar a imagem durante a interação”, Gilmore et al. 1999, p. 322).

A situação determina qual a estratégia de influência a utilizar. Por exemplo, o estilo de liderança de um supervisor pode impactar numa estratégia ou tática de influência.

Dado que nos últimos trinta anos, diversos estudos tem procurado estudar o processo de influência recorrendo a comportamentos designados por táticas de influência, com diferentes objetivos e em diferentes contextos, o presente artigo pretende categorizar e conferir uma ordem aos diversos níveis de análise envolvidos na problemática, sistematizando os resultados alcançados. Verifica-se que os resultados das investigações anteriores estão dispersos, não havendo até ao momento um esforço de integração no sentido de obter uma “big picture” em torno das táticas de influência. A pertinência e a originalidade da revisão efetuada passam por agrupar os estudos efetuados em quatro grandes grupos: identificação das táticas de influência, determinantes da sua utilização, força ou poder das táticas de influência e, eficácia e efeitos das táticas de influência. Estende-se e expande-se a visão tradicional, centrada apenas na influência de terceiros e em mecanismos externos de controlo, a uma abordagem complementar de auto-liderança, que enfatiza os aspetos do auto-controlo organizacional, os processos de auto-influência, na perspetiva de uma outra abordagem às táticas de influências, centrada no indivíduo e que enfatiza a agência pessoal.

1. Táticas e Comportamentos de Influência

A investigação em torno das táticas de influência pode ser estruturada em quatro grandes linhas (Tabela I). A primeira, procura identificar as táticas de influência (TI) utilizadas com maior frequência (Kipnis, Schmidt & Wilkinson, 1980; Schriesheim & Hinkin, 1990; Yukl & Falbe, 1990). A segunda linha de investigação estuda os determinantes e as variáveis mediadoras que conduzem ao uso de táticas de influência (Barbuto & Moss, 2006; Barbuto, Fritz, Mathin & Marx, 2007; Deluga & Souza, 1991; Steensma, 2007; Treadway, Ferris, Duke & Adams, 2007; Vecchio & Sussmann, 1991). A terceira privilegia a força ou poder das táticas de influência (Farmer, Maslyn, Fedor & Goodman, 1997; Kipnis & Schmidt, 1985; Tepper, Brown & Hunt, 1993; Van Knippenberg, Van Knippenberg, Blaauw & Vermunt, 1999). Finalmente, a quarta linha de investigação, centra-se na eficácia e nos efeitos das táticas de influência (Brennan, Miller & Seltzer, 1993; Higgins, Judge & Ferris, 2003; Yukl & Tracey, 1992).

Tabela I – Investigação das TI estruturada em quatro grandes linhas

IDENTIFICAÇÃO DE TI	DETERMINANTES NA UTILIZAÇÃO DE TI	FORÇA OU PODER DAS TI	EFICÁCIA E EFEITO DAS TI
Consoante os objetivos a alcançar	Estilo de liderança	Hard	Na avaliação do desempenho
Consoante a direção da influência	Nível de educação		Soft
	Género	Persuasão racional	Nas promoções
	Utilidade percebida		
	Aptidão política		

Fonte: (Autor, 2014)

1.1 Génese e Frequência de Utilização

O processo de influência pode ser efetivado através de comportamentos específicos que comuniquem o que se pretende alcançar. Por exemplo, o fornecer reforço positivo para lidar com a incerteza, tem sido associado ao uso efetivo do poder. De entre várias tentativas de classificar as táticas de influência em contexto de implementação da estratégia, podem enumerar-se quatro abordagens, a abordagem de controlo, a abordagem de mudança organizacional, a abordagem colaborativa e a abordagem cultural. Apresenta-se seguidamente o resultado que as diferentes investigações produziram ao longo de vários anos. Como se pode constatar, as diferentes propostas não seguem uma abordagem estruturada e encadeada, decorrendo de motivações específicas dos autores no decorrer das suas investigações, procurando afirmar novos conceitos ainda não explorados pelas investigações anteriores.

A análise de comportamentos de sucesso e de insucesso, face a incidentes críticos, levou Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) a desenvolver uma taxionomia de táticas de influência operacionalizada através do *Profiles of Organizational Influence Strategies* (POIS). Aos sujeitos é pedido a avaliação da frequência de utilização de cada uma das táticas de influência segundo uma escala de cinco pontos (de 1 - nunca a 5 - quase sempre). Os resultados do questionário levam a concluir que são usadas diferentes táticas de influência consoante os objetivos a alcançar (pressão, apelo às instâncias superiores, troca, coligações, agradar, persuasão racional, sanções e o bloquear) e a direção da influência (superiores, pares e inferiores hierárquicos).

Adicionalmente, Jones e Pittman (1982) propuseram um novo conjunto de táticas de influência que tiveram o mérito de distinguir pela primeira vez a autopromoção (tentativa de criar uma imagem de competência, ou capacidade para resolver determinada tarefa) do agradar³. Apesar de a categorização incluir cinco táticas apenas a autopromoção e o agradar tiveram impacto nos estudos subsequentes.

O número reduzido de táticas de influência relevantes para uma liderança efetiva levou Yukl & Falbe (1990) a desenvolver um novo questionário. Foram mantidas as seis escalas originais

³ No Original: Ingratiation.

do POIS (persuasão racional, troca, agradar, pressão, coligação e apelo à instância superior), retirada a sanção (uso da punição ou ameaça da punição para conseguir o consentimento) e o bloquear (tentativa de anular os esforços do outro em prosseguir uma ação impedindo o seu progresso), pouco utilizadas nos contextos em estudo. A persuasão racional foi substituída pela racionalidade e a pressão pela assertividade. Foram incluídas duas novas escalas, o apelo inspiracional e a consulta (Tabela II).

Tabela II – Táticas de Influência e definições

Pressão	Uso de exigências, ameaças ou intimidações para convencer os outros a concordar com um pedido ou apoiar uma proposta.
Apelar à Instancia Superior	Persuadir que a hierarquia superior aprova a sua ideia, ou pedir ajuda da hierarquia superior para ganhar o consentimento do outro.
Troca	Fazer uma promessa explícita ou implícita que irá receber uma recompensa ou um benefício tangível se concordar com o pedido, apoiar uma proposta ou recordar de que os favores devem ser recíprocos.
Coligação	Pedir a ajuda de outros para persuadir a fazer algo ou usar o apoio dos outros como argumento para obter a concordância.
Agradar/Insinuar	Fazer com que os outros mantenham bom humor ou que pensem favoravelmente antes de solicitar a sua ajuda.
Persuasão Racional	Usar argumentos lógicos ou evidências factuais para defender que uma proposta é viável e conduz aos objetivos traçados.
Apelo inspiracional	Usar um pedido ou proposta emocional que estimule o entusiasmo incitando os valores e os ideais, ou aumentar a confiança de que o outro é capaz de realizar algo.
Consulta	Pedir a participação para tomar uma decisão ou para implementar uma política, estratégia ou mudança.

Fonte: Adaptado de Yukl & Falbe, 1990, p. 133.

O apelo inspiracional para os valores e para as emoções integra aspetos da liderança transformacional e carismática (Bass, 1985; Conger & Kanungo, 1988) que necessariamente integra o sentido de justiça e o alcance de tarefas desafiantes. O ato de consulta é um comportamento de liderança que consiste em envolver os outros no processo de tomada de decisão, levando-os a aceitar a decisão (Vroom & Yetton, 1973). As correlações entre as escalas mostram que se trata de constructos relativamente independentes.

A grande maioria dos resultados de Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) foram replicados por Yukl & Falbe (1990) no estudo 1, que teve como amostra os agentes⁴ do processo de influência. A tática de influência pressão é usada com maior frequência nos subordinados do que nos superiores hierárquicos. O apelo às instâncias superiores e à troca é usada com menos frequência nos superiores do que nos subordinados e nos pares. A coligação é usada de forma equivalente independentemente da direção da influência. A utilização da

⁴ Indivíduos que exercem a influência.

tácita persuasão racional também não regista diferenças em função da direção da influência, refutando os resultados de Kipnis, Schmidt & Wilkinson (1980) que a consideravam ser mais utilizada na influência dos superiores. Finalmente verificou-se que o apelo inspiracional e a consulta é usada com maior frequência para influenciar os subordinados. O estudo 2 teve por amostra, sujeitos sobre quem recai o processo de influência (alvos). Das seis escalas iniciais, apenas a pressão e os apelos às instâncias superiores obtiveram resultados significativos. Já as quatro táticas de influência mais usadas pelos alvos são a consulta, a persuasão racional, os apelos inspiracionais e o agrado.

Foi desenvolvida outra taxionomia de táticas de influência operacionalizada através do Influence Behavior Questionnaire (IBQ) (Yukl, Lepsinger & Lucia, 1991). A análise fatorial aos itens do IBQ resultou em nove táticas de influência, cinco já evidenciadas no POIS (persuasão racional, troca, pressão, agradar e coligação) e ainda outras quatro táticas (consulta, apelo inspiracional, apelos pessoais e legitimação). O apelo às instâncias superiores e a coligação foram incluídos numa escala unitária de coligação, porque quando usados respetivamente pelo chefe para influenciar os subordinados e pelos pares, estes não as diferenciam. Um estudo posterior (Yukl & Tracey, 1992) com o IBQ mostrou que as três táticas de influência que mais se relacionam com as variáveis compromisso e gestão eficaz são a persuasão racional, os apelos inspiracionais e a consulta.

Estudos de replicação pedindo aos subordinados que pontuem as táticas de influência perante o superior hierárquico, encontram evidência empírica para seis das oito escalas do POIS (racionalidade, troca, agradar, assertividade, coligação e recurso a apelos superiores) (Hochwarter, Pearson, Ferris, Perrewe, & Ralston, 2000; Schriesheim & Hinkin, 1990). Entre os diversos estudos que usaram a versão original e a versão revista, a racionalidade é a tática de influência que consistentemente é apontada como a mais efetiva. O agradar pode atingir os seus propósitos se usada como uma tática de gestão das impressões iniciais (Ammeter, Douglas, Gardner, Hochwarter, & Ferris, 2002; Higgins, Judge, & Ferris, 2003).

Mais recentemente Yukl, Chavez, & Seifert (2005) mostraram a existência de mais duas táticas de influência ainda não incluídas no IBQ, a «colaboração» e o «notificar»⁵. A colaboração inicialmente fazia parte da troca, enquanto o notificar fazia parte da persuasão racional. Estudos realizados com três metodologias de investigação distintas (questionário, estudo de incidentes e experiência laboratorial), respetivamente com indivíduos do sector bancário, estudantes de MBA e estudantes universitários, conduziram a resultados consistentes e similares. A análise fatorial mostrou que as duas novas táticas de influência são distintas das restantes. A colaboração revelou-se mais efetiva na influência dos subordinados e dos pares, enquanto o notificar é menos efetivo que a persuasão racional ou a colaboração.

A colaboração e a troca envolvem semelhanças e diferenças (Yukl, Chavez & Seifert, 2005). Ambas oferecem algo estando dependentes da avaliação da sua credibilidade. A colaboração envolve oferecer algo relevante para o alvo aceder ao pedido, percebido como um comportamento de apoio, enquanto na troca a oferta não está diretamente relacionado com o pedido, logo percebida como impessoal ou manipulativa. A colaboração pode aumentar

⁵ No Original: Apprising. Manter o indivíduo ao corrente dos motivos que o podem beneficiar.

a auto-eficácia (Bandura, 1997) e a motivação intrínseca do sujeito (Deci & Ryan, 1985), enquanto a troca, pode ter efeitos contrários na auto-eficácia e apela à motivação extrínseca. A persuasão racional recorre à argumentação, a explicações lógicas e a factos para justificar que o pedido é relevante para alcançar os objectivos. A troca é mais utilizada com os pares do que com os subordinados, porque o agente não tem autoridade sobre os pares e porque os subordinados podem condicionar os pedidos posteriores, colocando como condição recompensas idênticas às anteriores (Yukl, Chavez & Seifert, 2005).

1.2 Fatores Determinantes

Como fatores determinantes do uso de táticas de influência explora-se em particular o estilo de liderança (Deluga & Souza, 1991), o nível de educação e o género (Barbutto et al., 2007), a utilidade percebida (Steensma, 2007) e a aptidão política (Treadway et al., 2007). Por fim apresenta-se a meta-análise conduzida por Barbutto & Moss (2006) que sistematiza os determinantes do uso de táticas de influência.

Deluga & Souza (1991) compararam a avaliação dos estilos de liderança transformacional e transaccional do superior hierárquico através do Questionário Multifactor de Liderança (MLQ-5) com as táticas de influência utilizadas pelos subordinados e avaliadas pelo Profiles Organizational Influencies Strategies – Form M (POIS – M).

A abordagem racional (negociação e razão) utilizada pelos subordinados está positiva e significativamente relacionada com o esforço extra conseguido pelo Comandante (Deluga & Souza, 1991). O resultado sugere que quando o Comandante consegue atingir os objetivos organizacionais a abordagem racional é mais utilizada pelos subordinados. O sentido de auto-eficácia estimula a motivação extra dos subordinados levando-os a sentir maior vontade para utilizar táticas mais racionais. Já a utilização de abordagens mais hard (assertividade, recurso à autoridade superior e coligação) estão negativa e significativamente correlacionadas com a satisfação e a eficácia do Comandante. As táticas hard são utilizadas quando se faz uma avaliação mais negativa da satisfação e da eficácia. A presença de táticas hard, potencialmente interpretáveis na cultura militar como insubordinação é um sinal de alarme para o comando.

O clima organizacional apoiante (Clarke & Ward, 2006) funciona como variável mediadora entre as táticas de influência associadas a um estilo de liderança transformacional, como a consulta, os apelos inspiracionais e o envolvimento na participação em atividade de trabalho. Da mesma forma, as táticas de influência coligação e persuasão associadas a um estilo de liderança transaccional apresentam respetivamente efeitos diretos e indiretos (mediado pelo clima organizacional apoiante) na participação em atividades de trabalho. A participação pode ser encorajada através da combinação de táticas de influência baseadas na persuasão racional, no envolvimento na tomada de decisão e criando um clima organizacional apoiante.

Barbutto et al. (2007) mostraram que o género e o nível de educação apresentam efeitos positivos nos estilos de liderança e nas táticas de influência utilizadas pelos líderes. O género enquanto variável isolada não afeta significativamente a utilização do estilo de liderança transformacional e transaccional e de táticas de influência. Já a interação entre o género e o

nível de educação apresentam efeitos quer no estilo de liderança, quer nas táticas de influência. O gênero feminino com maior habilitação acadêmica é percebido como indivíduos que recorrem mais a comportamentos de gestão pela exceção (positiva e negativa), enquanto o gênero masculino recorre mais a comportamentos transformacionais como a estimulação intelectual, a motivação inspiracional, a influência idealizada e a consideração individualizada. A única diferença entre o gênero e maiores habilitações acadêmicas na utilização das táticas de influência regista-se no gênero feminino e no recurso à pressão. O gênero feminino recorre mais frequentemente à pressão.

Uma das críticas apontadas à medida das táticas de influência é a deseabilidade social inerente aos autorrelatos. Por forma a controlar este efeito, Steensma (2007) relacionou a frequência de utilização atual de uma determinada estratégia de influência com o quanto o sujeito gostaria de utilizar. Apresentou ainda para as oito táticas de influência catorze resultados possíveis derivados da sua utilização (motivação dos subordinados, resistência, autoestima, bom relacionamento, entre outros). Verificou que a utilidade expectável se correlaciona significativamente ($r = .81, p < .05$) com o uso preferido e atual de sete das oito táticas de influência. A única exceção é na utilização da estratégia de consulta. A frequência de utilização atual e preferida da persuasão racional e de táticas mais *softs* como a consulta e os apelos inspiracionais é maior do que a preferência atual e preferida pela troca e por táticas mais *hard* como a pressão e o recurso a apelos superiores. As correlações registadas entre algumas táticas de influência sugerem as seguintes análises: (1) o agradar pode ser considerado um caso especial de troca, quando se lisonjeia alguém em troca da sua cooperação; (2) o recurso a referências ou apelos superiores é usado frequentemente como um método de pressão; (3) a persuasão racional acrescenta valor às organizações e o seu efeito pode ser maior se utilizada a par da consulta; (4) os apelos inspiracionais parecem funcionar ainda melhor se o recurso à consulta conseguir extrair os desejos privados dos sujeitos.

Treadway et al. (2007) mostraram que a aptidão política tem um efeito mediador na tática de influência agradar. Mintzberg (1983) chamou de aptidão política à habilidade para exercer influência através do uso da persuasão, da manipulação e da negociação. Estes indivíduos são capazes de perceber as motivações dos outros e agir de modo a não revelar as suas verdadeiras intenções, evidenciando um comportamento sincero e genuíno (Treadway et al., 2007). Quando os supervisores observam nos subordinados comportamentos que visam agradar mas denotam baixa aptidão política, o agradar é bem recebido. Por outro lado, em sujeitos com elevada aptidão política, o agradar não é percebido como uma tentativa genuína. Assim, um maior recurso a comportamentos de agradar contribui para uma diminuição do relacionamento. A aptidão política altera a percepção e a leitura que se faz do ato de agradar, sendo percebida como um mecanismo para atingir os objetivos pessoais ou como facilitador de um bom relacionamento interpessoal.

Barbutto & Moss (2006) realizaram uma meta-análise desde 1980 para testar antecedentes disposicionais como preditores das táticas de influência. Os aspetos medidos foram a gestão das impressões, o maquiavelismo, a auto-monitorização, o locus de controlo, a identidade social, a motivação intrínseca/interna e a motivação extrínseca/externa.

A gestão das impressões relaciona-se com o recurso a apelos superiores, indicando que os indivíduos que procuram influenciar os outros e que se preocupam com a sua imagem estão mais propensos a recorrer a indivíduos do topo da hierarquia e com maior autoridade. O maquiavelismo (desejo de fazer o que for preciso para alcançar o que se pretende) relaciona-se com a troca e com a assertividade. Indivíduos com a intenção de alcançar objetivos não olhando a meios, utilizam mais a troca e a assertividade para influenciar os outros. A auto-monitorização e a estratégia de agradar estão correlacionadas, indicando que os indivíduos capazes de adaptar as suas atitudes e comportamento à situação são mais capazes de usar a adulação, o lisonjeio ou elogio quando pretendem influenciar os outros. O locus de controlo (elevados valores representam locus de controlo externo) está negativamente correlacionado com a racionalidade. Indivíduos com crenças disposicionais elevadas são menos capazes de persuadir os outros, enquanto os que apresentam locus de controlo interno utilizam de forma mais adequada a racionalidade para influenciar os outros. A identidade social está negativamente relacionada com a assertividade e com o recurso aos apelos superiores. Indivíduos com uma afiliação a um grupo estão menos disponíveis a recorrer à assertividade e aos superiores. A motivação extrínseca está positivamente relacionada com o ato de agradar e com a troca. Indivíduos motivados externamente são mais propensos a lisonjear e a oferecer recursos tangíveis ou sociais para influenciar os outros (Barbuto & Moss, 2006).

1.3 Força ou Poder

A força ou poder associado a uma tática de influência é definido como “o grau de controlo assumido em torno de uma situação, não deixando espaço ao outro para concordar” ou discordar (Tepper, Brown & Hunt, 1993, p. 1906). Nesta linha, Kipnis e Schmidt (1985) sugeriram que as táticas de influência podem ser agrupadas em três categorias, *hard*, *soft* e *persuasão racional*. As táticas *hard* “envolvem a autoridade e a posição de poder e tendem a ser usadas de uma forma impessoal e manipulativa” (Falbe & Yukl, 1992, p. 644). Englobam-se nas táticas *hard* a pressão, a assertividade, a legitimação e formas particulares de coligação como os apelos às instâncias superiores. A troca apesar de ser considerada uma estratégia racional, se usada de uma forma manipulativa passa a ser considerada *hard*. Consideram-se táticas *soft* as que recorrem ao poder pessoal e à partilha do poder, como a racionalidade, o agrado, a consulta, os apelos inspiracionais e os apelos pessoais (Farmer et al., 1997; Van Knippenberg, Van Eijbergen & Wilke (1999); Yukl, Falbe & Youn, 1993).

O estudo de Falbe & Yukl (1992) foi o primeiro a testar através da análise de incidentes, o uso combinado de diferentes táticas de influência. De forma global, as combinações revelaram-se mais efetivas do que a utilização de apenas uma estratégia. A utilização de apenas uma estratégia *hard* é mais efetiva do que a combinação de duas táticas *hard*. Já a combinação de uma estratégia *soft* com uma *hard* é menos adequada do que a utilização de apenas uma *soft*. A consulta e os apelos inspiracionais são mais efetivos quando usadas com subordinados e pares e combinadas com outras táticas. A *persuasão racional* é mais efetiva se usada em combinação com uma estratégia *soft* como a consulta, os apelos inspiracionais

ou o agrado. Torna-se menos efetiva se utilizada sozinha ou a par de uma estratégia *hard* como a pressão, as coligações ou a legitimação. A troca revelou-se efetiva se usada de forma não manipulativa e impessoal. As táticas menos efetivas são a pressão, a coligação e a legitimação.

O uso de táticas de influência *hard* ou *soft* varia em função dos objetivos que se pretendem atingir (Kipnis, Schmidt & Wilkinson, 1980, Yukl, Guinan & Sottolano, 1995), dos indivíduos apresentarem baixa ou elevada auto-estima (Raven, 1992), do grau de competência (Van Knippenberg, Van Eijbergen & Wilke, 1999), do nível de educação (Farmer et al., 1997), se a influência recai sobre um grupo ou indivíduo (Guerin, 1995) e consoante o estilo de liderança transformacional ou transacional (Deluga, 1991; Deluga & Souza, 1991). Apesar das diferentes razões que podem levar à escolha de uma determinada estratégia de influência, a adoção de táticas *soft* são preferidas em detrimento das *hard*. As táticas mais *hard* são experienciadas como menos amigáveis levando a um certo desconforto, colocando o outro sob pressão (Van Knippenberg & Steensma, 2003; Yukl & Tracey, 1992).

O estudo de Van Knippenberg & Steensma (2003) mostrou que a expectativa de uma futura interação determina a escolha de táticas de influência do tipo *soft*. O recurso ao controlo e à coação pode ser mais utilizado em interações curtas do que em interações longas onde se pretende manter relações harmoniosas de trabalho. Indivíduos que não esperam ter nenhuma interação no futuro e que têm a possibilidade de utilizar táticas mais *hard*, exercem maior controlo sobre o desempenho de uma tarefa. O mesmo efeito não acontece quando o indivíduo espera ser confrontado no futuro com o outro. Os resultados sugerem que a possibilidade de utilização de uma estratégia de influência mais coerciva não conduz necessariamente a um aumento do exercício do controlo. Outra variável que parece exercer um efeito mediador na utilização das táticas de influência é o grau de competência percebida. Assim, indivíduos que percebem que os seus contributos podem ser úteis e estão interessados em obter sucesso nas tarefas, não ficam dependentes de uma possível interação no futuro. As considerações que se estabelecem sobre o tipo de relações laborais que se pretendem manter exerce um efeito significativo na escolha de táticas de influência mais *hard* ou mais *soft*.

1.4 Eficácia e Efeitos na Utilização das Táticas de Influência

Higgins, Judge & Ferris (2003) realizaram uma meta-análise⁶ aos produtos resultantes da utilização das táticas de influência e concluíram que determinadas táticas têm um efeito positivo nos resultados do trabalho. Os resultados medidos foram a avaliação do desempenho, os salários e as promoções. Os resultados mostraram que indivíduos que usam os comportamentos de agradar e de racionalidade para justificar os seus pedidos têm maiores oportunidades de progredir nas suas carreiras do que aqueles que usam estas táticas de influência em menor grau. A estratégia de influência agradar e racionalidade apresentam correlações mais fortes com a avaliação do desempenho do que com o sucesso

⁶ O estudo teve por base a leitura de 300 resumos dos quais foram selecionadas 31 investigações realizadas entre 1967 e 2000.

extrínseco (salários e promoções). Os resultados são explicados pelo facto da avaliação do desempenho ser diretamente influenciada pelos comportamentos do próprio e estar sob controlo direto do supervisor enquanto os salários e as promoções estão mais dependentes de condições externas. A assertividade apresenta relações diversas com a avaliação do desempenho e com o sucesso extrínseco. Por um lado, apresenta uma relação moderada mas negativa com a avaliação do desempenho, mas por outro, apresenta uma relação positiva com o sucesso extrínseco. Os meios disponíveis para realizar as avaliações do desempenho afetam os seus resultados. Quando são utilizadas entrevistas, a autopromoção dá uma imagem favorável no entanto pode conduzir a resultados opostos na avaliação final, quando o desempenho é difícil de verificar (Higgins, Judge & Ferris, 2003).

Os efeitos da persuasão racional no comprometimento do alvo são mediados pela perceção da importância do pedido (Yukl, Kim & Chavez, 1999). As explicações da importância do pedido são mais facilmente aceites quanto o agente é percebido como especialista, sendo-lhe atribuída credibilidade (Plouffe, Bolander & Cotec, 2014). O notificar envolve por exemplo oportunidades para aprender, uma mais rápida progressão na carreira, podendo ser confundida com a troca (Yukl, Chavez & Seifert, 2005). Com o notificar os benefícios obtidos são um produto adquirido por realizar algo, não é algo desligado do pedido. A persuasão racional aumenta a possibilidade de um pedido ser aceite enquanto o notificar não atinge o mesmo efeito. Não se verificam diferenças entre pares e subordinados na utilização da persuasão racional. Apesar de não existirem ainda estudos que mostrem a frequência de utilização do notificar perante pares e subordinados, espera-se que seja mais utilizada face aos subordinados do que face aos pares.

2. Abordagens Alternativas e Complementares

2.1 Comportamentos de Gestão

A constatação de que as diferentes táticas de influência não englobam os diferentes comportamentos que um Líder pode adotar na relação com os outros e consigo próprio, justifica que se aborde e se retome a taxionomia de comportamentos proposta inicialmente proposta por Yukl & Nemeroff (1979) e os trabalhos que se referem à autogestão⁷ e à auto-liderança⁸.

Dois grandes contributos para o conhecimento atual dos comportamentos de liderança foram desenvolvidos pelas universidades de Ohio e de Michigan (Van Fleet & Yukl, 1986). A abordagem de Ohio teve como maior contributo a identificação de comportamentos orientados para a tarefa⁹ (que incluem o planeamento, a coordenação e a direção) e orientados para a manutenção do comportamento¹⁰ (que incluem a simpatia, a abertura à comunicação e a participação). Segundo esta abordagem é assumido que elevados graus em ambos os comportamentos caracterizam o estilo de liderança mais apropriado. Esta assunção é refutada

⁷ Do Original: Self-Management.

⁸ Do Original: Self-Leadership.

⁹ No Original: Initiating structure.

¹⁰ No Original: Consideration.

por estudos que mostraram que os efeitos dos comportamentos do líder nos resultados são condicionados pela situação, que o estilo elevado-elevado em ambos os comportamentos não é universalmente o melhor (Nystrom, 1978, citado por Van Fleet & Yukl, 1986, p. 2).

Os estudos de Michigan estabelecem que os melhores supervisores são os que se focalizam nos problemas pessoais dos seus subordinados (comportamentos de apoio), sendo capazes de construir grupos de trabalho sólidos e estabelecendo objetivos elevados (metas e desempenhos elevados). Apesar de ausência de consenso sobre quais os melhores comportamentos de liderança, as categorias mais usadas foram a «consideração» versus «comportamentos orientados para as tarefas» ou a «orientação para as relações» versus «orientação para as tarefas». O carácter demasiado generalista destas duas grandes categorias sobre a diversidade de comportamentos utilizados pelos líderes levou Yukl e colaboradores (Van Fleet & Yukl, 1986; Yukl & Nemeroff, 1979) a propor uma taxionomia composta por 23 comportamentos (Tabela III) operacionalizada através do Inventário de Comportamentos de Gestão¹¹ (ICG).

Tabela III – Definição de Comportamentos de Gestão

Enfatizar/realçar o desempenho	O grau em que o líder enfatiza a importância do desempenho dos subordinados e os encoraja a esforçar mais.
Demonstrar consideração	O grau em que o líder é amigável, apoiante e considera os contributos dos subordinados.
Aconselhar na carreira	O Grau em que o líder aconselha os subordinados na progressão das suas carreiras, encorajando-os a desenvolver as suas aptidões.
Inspirar os Subordinados	O grau em que o líder estimula o entusiasmo entre os subordinados para o trabalho de grupo e constrói confiança para alcançar os objetivos
Providenciar reconhecimento e louvor	O grau em que o líder providencia o reconhecimento e louvor apropriado aos subordinados que demonstrem bom desempenho e aprecia as contribuições relevantes dos subordinados.
Recompensar Contingentemente	O grau em que o líder recompensa os desempenhos dos subordinados com benefícios tangíveis, tais como pagamento extra, promoções, melhor horário de trabalho, mais tempo livre e melhores tarefas.
Clarificar o papel de trabalho	O grau em que o líder informa os subordinados sobre os seus deveres e responsabilidades, clarifica as regras e os planos e diz aos subordinados o que espera deles.
Estabelecer Objetivos	O grau em que o líder sozinho ou em conjunto com os subordinados objetivos específicos, desafiantes mas realistas.
Treinar e Aconselhar	O grau em que o líder fornece o treino e o aconselhamento necessário ou indica alguém para o fazer.
Disseminar Informação	O grau em que o líder mantém os subordinados informados acerca das decisões, eventos ou acontecimentos que afetam os seus trabalhos.
Encorajar a participação na decisão	O grau em que o líder consulta antes de tomar as suas próprias decisões e permite que as suas decisões sejam influenciadas pelos subordinados.
Delegar	O grau em que o líder delega responsabilidade e autoridade aos subordinados e permite que determinem com realizar o seu trabalho.

¹¹ No Original: Managerial Behavior Survey (MBS).

Tabela III – Definição de Comportamentos de Gestão
(Continuação)

Planear	O grau em que o líder planeia como organizar e programa o trabalho, coordena tarefas de trabalho e lida com potenciais problemas.
Inovar	O grau em que o líder olha para novas oportunidades, propõe novas atividades e apresenta novas ideias para reforçar a unidade do trabalho.
Resolver Problemas	O grau em que o líder age em tempo para lidar com problemas graves.
Facilitar o Trabalho	O grau em que o líder providencia apoios, equipamento, serviços adicionais ou outro tipo de recursos aos subordinados para realizarem o trabalho de forma eficiente.
Monitorizar as operações	O grau em que o líder se mantém informado sobre as atividades e supervisa o desempenho dos subordinados.
Monitorizar o meio	O grau em que o líder se mantém informado sobre eventos externos com repercussões para o seu trabalho.
Representar a unidade	O grau em que o líder promove e defende os interesses da unidade e age de modo a obter os recursos necessários dos superiores, pares e externamente.
Facilitar a cooperação e o trabalho de equipa	O grau em que o líder enfatiza o trabalho de equipa e promove a cooperação, a coesão e a identificação com o grupo.
Gerir Conflitos	O grau em que o líder desencoraja lutas e atritos desnecessários entre os subordinados e os ajuda a lidar com os conflitos de forma construtiva.
Criticar	O grau em que o líder critica comportamentos dos subordinados que são inaceitáveis para a organização, tem coisas positivas para dizer e dá oportunidade que os subordinados se expliquem.
Aplicar/Administrar a Disciplina	O grau em que o líder toma decisões disciplinares apropriadas para líder com os subordinados que violam as regras, desobedecem às ordens ou apresentam de forma sistemáticos desempenhos fracos.

Fonte: Adaptado de Van Fleet & Yukl, 1986, pp 38-39.

Os comportamentos apresentados não são específicos de uma organização ou de um contexto em particular e a importância das dimensões pode mudar de situação para situação. As categorias são conceptualmente distintas umas das outras, mas não completamente independentes. A resolução de um incidente ou problema pode envolver mais do que uma categoria comportamental. A taxionomia auxilia na identificação, classificação e categorização de constructos provenientes de observações, incidentes críticos e análises de conteúdo (Van Fleet & Yukl, 1986) engloba doze comportamentos relativos à relação e à motivação dos subordinados diretos.

2.2 Processos de Autocontrolo e de Auto-influência Organizacional

As abordagens anteriormente analisadas estão muito focadas em mecanismos externos de controlo e influência, negligenciando aspetos do autocontrolo organizacional e dos processos de auto-influência. Os sistemas de auto-influência são um ponto central nas práticas de gestão organizacional pelos benefícios que acarretam para a organização e para a realização individual. Como Manz refere “sobrevvalorizar o controlo externo, pode levar

a comportamentos disfuncionais dos empregados: comportamentos burocráticos rígidos que são recompensados pelo sistema de controle” (1986, p. 587). As teorias organizacionais relativas a mecanismos de controle interno do sujeito referem-se a conceitos como a regulação do self, a gestão do self (Manz & Sims, 1980) e a liderança do self (Manz, 1986) integrando noções de autorregulação (Slocum & Sims, 1980), autocontrole (Bandura, 1969) e da teoria da aprendizagem social de Bandura (1977). Para estas abordagens cada indivíduo tem um sistema de autocontrole interno capaz de se autoavaliar, recompensar e punir.

A regulação do self é o nível mais básico de auto-influência, utiliza atividades de auto-observação, autoavaliação e auto-reacção assumindo a existência de padrões de referência mas dando pouca atenção à sua fonte.

A gestão do self sugere um processo em que o sujeito quando confrontado com respostas alternativas pode “determinar o que deve ser feito e como deve ser feito, sendo capaz de alterar o seu padrão de respostas ao longo do tempo” (Mills, 1983, p. 446). O que não quer dizer que na liderança formal haja uma ausência de autorregulação. A auto-observação do próprio comportamento fornece a base para a autoavaliação e para o autorreforço (Manz & Sims, 1980). Os trabalhos referentes à autogestão centram-se na adaptação de táticas de autocontrole relativos à resolução de problemas (Luthans & Davis, 1979, Manz & Sims, 1980, 1981) sendo de destacar a auto-observação, o estabelecimento de objetivos, estratégias de sugestão, autorreforço, autopunição e ensaio (Mahoney & Arnkoff, 1978). Manz (1986) constata que “as táticas de autogestão requerem reforço externo para terem continuidade” (p. 588) e são usadas como estratégias comportamentais para o indivíduo alcançar os objetivos estabelecidos por terceiros, o que viola o pressuposto do autocontrole ativo do sujeito.

Manz (1986) conceptualiza a auto-liderança como uma nova perspectiva de auto-influência onde cabe ao sujeito lidar com as tarefas desafiantes e gerir o trabalho que necessita ser realizado mas que não é naturalmente motivante. O autor sugere a existência de três elementos críticos subjacentes à noção de auto-liderança que a distingue da autogestão: (1) atribuição de valor intrínseco aos padrões estabelecidos externamente, não se restringindo aos comportamentos ou táticas cognitivas que refletem apenas o que é preciso fazer para os alcançar; (2) incorporação da motivação intrínseca e de sentimentos de autoeficácia e competência no trabalho, na linha da teoria da avaliação cognitiva de Deci (1975) e Deci & Ryan (1980) e da teoria da autoeficácia de Bandura (1977, 1982); e (3) recurso a táticas adicionais para o autocontrole.

As táticas da auto-liderança contemplam as estratégias de autorregulação e de autogestão e são geralmente divididas em três categorias (Manz & Neck, 2004): (1) estratégias focalizadas no comportamento (auto-observação¹², estabelecer objetivos a si próprio¹³, autorreforço¹⁴, autocrítica¹⁵, auto-expetativa¹⁶, e ensaio¹⁷) (Cohan, Chang & Ledford, 1997);

¹² Consiste em estar atento ao seu comportamento, observando as suas atividades e o seu desempenho no grupo por forma a identificar o quando e o porquê da ocorrência de determinados comportamentos que levam à adoção de medidas corretivas.

¹³ Passa por estabelecer objetivos específicos desafiantes ainda não alcançados.

¹⁴ Consiste em reforçar-se a si mesmo, sempre que tenha alcançado o que se propôs.

¹⁵ Consiste em refletir sobre comportamentos adotados que o grupo não aceitou de modo a reduzir comportamentos indesejáveis.

¹⁶ Consiste em pensar e convencer-se que vai correr tudo bem, esperando elevados desempenhos.

¹⁷ Consiste em procurar novas tarefas, experimentar e começar as atividades pensando na forma de as alcançar.

(2) estratégias naturais de recompensa¹⁸ envolve estruturar os aspetos mais agradáveis de uma tarefa ou atividade de modo a torná-la naturalmente recompensante, bem como moldar as percepções que se tem de uma atividade focalizando-se nos aspetos recompensadores inerentes; e (3) estratégias modelo de pensamento construtivo¹⁹ (por exemplo, autoanálise e internalização de crenças pessoais construtivas, imagem mental de resultados com sucesso, e falar consigo próprio) (Manz & Neck, 2004; Neck & Manz, 1992, 1996). As duas primeiras estratégias procuram salientar os mecanismos primários da motivação intrínseca, isto é, forçar sentimentos de competência e autodeterminação. A utilização destas três estratégias cognitivas tende a facilitar a construção de modelos de pensamento com impacto positivo no desempenho.

3. Considerações Finais

O objetivo central do presente artigo foi rever e sintetizar os diferentes domínios em torno da investigação das táticas de influência. Foram discutidas as táticas de influência mais efetivas, bem como os seus efeitos e eficácia. As investigações mostram que as combinações de diferentes táticas de influência revelam ser mais eficazes.

Apesar das diferentes razões que podem levar à escolha de uma determinada estratégia de influência, a adoção de táticas *soft* são preferidas em detrimento das *hard*. O influenciar o comportamento do outro tem subjacente uma adesão voluntária, condição indispensável para a emergência da liderança. As táticas mais *hard* são experienciadas como menos favoráveis levando a um certo desconforto e pressão.

O clima organizacional apoiante ocupa papel de destaque enquanto variável mediadora entre as táticas de influência associadas a um estilo de liderança transformacional, como a consulta, os apelos inspiracionais e o envolvimento na participação em atividade de trabalho.

O treino de estratégias de auto-liderança ajuda os indivíduos a interiorizar técnicas de auto-influência que estimulam a motivação intrínseca e libertam o sujeito da regulação externa. O envolvimento ativo dos indivíduos nas organizações diminui o recurso a estilos de liderança mais “musculados”.

Verifica-se que ao longo dos últimos anos, muito se tem aprendido sobre como as táticas de influência são usadas em contexto organizacional. Ainda assim, a visão dominante tem vindo a assumir que os colaboradores estão fisicamente localizados no mesmo edifício como o seu supervisor. Porém, os avanços tecnológicos têm vindo a trazer novos desafios, deixando em aberto e por explorar contextos de trabalho distribuídos e dispersos geograficamente, com implicações nos processos e nas táticas de influência (Steizel & Rimbau, 2013). É nossa esperança que o campo de investigação das táticas/estratégias de influência continue a evoluir na literatura.

¹⁸ Do Original: Natural reward strategies.

¹⁹ Do Original: Constructive thought pattern strategies.

Referências Bibliográficas

- Ammeter, AP, Douglas, C., Gardner, WL, Hochwarter, WA, & Ferris, GR, 2002. Toward a political theory of leadership. *Leadership Quarterly*, 13, pp. 751-796.
- Bandura, A, 1969. *Principles of behavior modification*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Bandura, A, 1977. *Social learning theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bandura, A, 1982. Self efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37, pp. 122-147.
- Bandura, A, 1997. *Self efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman.
- Barbuto, JE, Fritz, SM, Mathin, GS, & Marx, DB, 2007. Effects of gender, education, and age upon leaders' use of influence tactics and full range leadership behaviors. *Sex Roles*, 56, pp. 71-83.
- Barbuto, JE, & Moss, JA, 2006. A validity generalization procedure to test relations between intrinsic and extrinsic motivation and influence tactics. *Psychological Reports*, 99, pp. 121-124.
- Bass, BM, 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.
- Barry, B, & Watson, MR, 1996. Communication Aspects of Dyadic Social Influence in Organizations: A Review and Integration of Conceptual and Empirical Developments. In: B. R. Burleson, ed., 1996. *Communication Yearbook*, 19. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brennan, JG, Miller, LE, & Seltzer, J, 1993. Influence tactics and effectiveness. *The Journal of Social Psychology*, 133, pp. 747-748.
- Lewis, CC & Ryan, J, 2013. Age and influence tactics: a life-stage development theory perspective. *The International Journal of Human Resource Management*, December, pp. 2146-2158.
- Clark, S. & Ward, K, 2006. The role of leader influence tactics and safety climate in engaging employees' safety participation, *Risk Analysis*, 26(5), pp. 1175-85.
- Cohan, SG, Chang, L, & Ledford, GE, 1997. A hierarchical construct of self-management leadership and its relationship to quality of work life and perceived work group effectiveness. *Personnel Psychology*, 50, pp. 275-297.
- Conger, JA, & Kanungo, RN, 1988. Behavioral dimensions of charismatic leadership. In: J. A. Conger & R. N. Kanungo, eds., 1988. *Charismatic leadership: The elusive factor in organization effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Deci, EL, 1975. *Intrinsic motivation*. New York: Plenum.
- Deci, EL, & Ryan, RM, 1985. *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*. New York: Plenum.
- Deluga, RJ, 1991. The relationship of leader and subordinate influencing activity in naval environments. *Military Psychology*, 3(1), pp. 25-39.

- Deluga, RJ, & Souza, J, 1991. The effects of transformational and transactional leadership styles in the influencing behaviour of subordinate police officers. *Journal of Occupational Psychology*, 64, pp. 49-55.
- Falbe, CM, & Yukl, G, 1992. Consequences to managers of using single influence tactics and combinations of tactics. *Academy of Management Journal*, 354, pp. 638-653.
- Farmer, SM, Maslyn, JM, Fedor, DB, & Goodman, JS, 1997. Putting upward influence strategies into context. *Journal of Organizational Behavior*, 18, pp. 17-42.
- Gilmore, DC, Stevens, CK, Harrell-Cook, G, and Ferris, GR, 1999. Impression Management Tactics, in *The Employment Interview Handbook*, eds. R.W. Eder and M.M. Harris, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 321-336.
- Guerin, B, 1995. Social influence in one-to-one and group situations: Predicting influence tactics from basic group processes. *The Journal of Social Psychology*, 135, pp. 371-385.
- Higgins, C, Judge, TA, & Ferris, GR, 2003. Influence tactics and work outcomes: A meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 24, pp. 89-106.
- Hochwarter, WA, Pearson, AW, Ferris, GR, Perrewe, PL, & Ralston, DR, 2000. A re-examination of Schriesheim and Hinkin's measure of upward influence. *Educational and Psychological Measurement*, 60, pp. 755-771.
- Jones, EE, & Pittman, TS, 1982. Toward a general theory of strategic self presentation. In J. Suls (Ed.), *Psychological perspectives on the self*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Kipnis, D, & Schmidt, SM, 1985. The language of persuasion. *Psychology Today*, 4, pp. 40-46.
- Kipnis, D, Schmidt, SM, & Wilkinson, I, 1980. Intra-organizational influence tactics: Explorations in getting one's way. *Journal of Applied Psychology*, 65, pp. 440-452.
- Luthans, F, & Davis, T, 1979. Behavioral self-management: The missing link in managerial effectiveness. *Organizational Dynamics*, 8, pp. 42-60.
- Manz, CC, 1986. Self leadership: Toward an expanded theory of self-influence process in organizations. *Academy of Management Review*, 11, pp. 586-600.
- Manz, CC, & Neck, CP, 2004. *Mastering Self-Leadership: Empowering Yourself for Personal Excellence*, 3rd ed.. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice-Hall.
- Manz, CC, & Sims, H, 1980. Self management as a substitute for leadership: A social learning theory perspective. *Academy of Management Review*, 5, pp. 361-367.
- Manz, CC, & Sims, HP, 1981. *Vicarious Learning: The Influence of Modeling on Organizational Behavior*. *Academic of Management Review*, 6, pp. 105-113.
- Mahoney, M, & Arnkoff, D, 1978. Cognitive and self-control therapies. In: S. Garfield & A. Bargin, eds., 1978. *Handbook of psychology and behavioral change*. New York: Wiley.
- Mills, PK, 1983. Self management: Its control and relationship to other organizational properties. *Academy of Management Review*, 8, pp. 445-453.

- Mintzberg, H, 1983. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Neck, CP, & Manz, CC, 1992. Thought self-leadership: The influence of self-talk and mental imagery on performance. *Journal of Organizational Behavior*, 13, pp. 631-669.
- Neck, CP, & Manz, CC, 1996. Thought self-leadership: The impact of mental strategies training on employee behavior, cognition and emotion. *Journal of Organizational Behavior*, 17, pp. 445-467.
- Plouffe, C, Bolander, W, & Cotec, JA, 2014. Which influence tactics lead to sales performance? It is a matter of style. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 34(2), pp. 141-159.
- Raven, BH, 1992. A power/interaction model of interpersonal influence: French and Raven thirty years late. *Journal of Social Behavior and Personality*, 7, pp. 217-244.
- Schriesheim, CA, & Hinkin, TR, 1990. Influence tactics used by subordinates: A theoretical and empirical analysis and refinement of the Kipnis, Schmidt, and Wilkinson subscales. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 246-257.
- Slocum, J, & Sims, H, 1980. A typology for integrating technology, organization, and job design. *Human Relations*, 33, pp. 193-212.
- Steensma, H, 2007. Why managers prefer some influence tactics to other tactics: A net utility explanation. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 80, pp. 355-362.
- Steizel, S, Rimbau, G, 2013. Upward influence tactics through technology-mediated communication tools. *Computers in Human Behavior*, 29(2), pp. 462-472.
- Tepper, BJ, Brown, SJ, & Hunt, MD, 1993. Strength of subordinates' upward influence tactics and gender congruency effects. *Journal of Applied Social Psychology*, 23, pp. 1903-1919.
- Treadway, DC, Ferris, GR, Duke, AB, & Adams, GL, 2007. The moderating role of subordinate political skill on supervisors' impressions of subordinate ingratiation and ratings of subordinate interpersonal facilitation. *Journal of Applied Psychology*, 92(3), pp. 848-855.
- Van Fleet, DD, & Yukl, GA, 1986. *Military leadership: An organizational behaviour perspective*. Greenwich, Connecticut: JAI Press, Inc.
- Van Knippenberg, B, & Steensma, H, 2003. Future interaction and the use of soft and hard influence tactics. *Applied Psychology: An International Review*, 52(1), pp. 55-67.
- Van Knippenberg, B, Van Eijbergen, R, & Wilke, HAM, 1999. The use of hard and soft influence tactics in cooperative task groups. *Group Processes & Intergroup Relations*, 2, pp. 231-244.
- Van Knippenberg, B, Van Knippenberg, D, Blaauw, E, & Vermunt, R, 1999. Relational considerations in the use of influence tactics. *Journal of Applied and Social Psychology*, 29, pp. 806-819.
- Vecchio, RP, & Sussmann, M, 1991. Choice of influence tactics: Individual and organizational determinants. *Journal of Organizational Behavior*, 12, pp. 73-80.

- Vroom, V, & Yetton, P, 1973. *Leadership and decision-making: A revised normative model*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburg Press.
- Wayne, SJ, & Ferris, GR, 1990. Influence tactics, affect, and exchange quality in supervisor-subordinate interactions: A laboratory experiment and field study. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 487-499.
- Yukl, G, Chavez, C, & Seifert, C, 2005. Assessing the construct validity and utility of two new influence tactics. *Journal of Organizational Behavior*, 26, pp. 705-725.
- Yukl, G, & Falbe, CM, 1990. Influence tactics in upward, downward, and lateral influence attempts. *Journal of Applied Psychology*, 75, pp. 132-140.
- Yukl, G, Falbe, CM, & Youn, JY, 1993. Patterns of influence behavior for managers. *Group and Organization Management*, 20, pp. 272-296.
- Yukl, G, Guinan, PJ, & Sottolano, D, 1995. Influence tactics used for different objectives with subordinates, peers, and superiors. *Group and Organization Management*, 18, pp. 5-28.
- Yukl, G, Kim, H, & Chavez, C, 1999. Task importance, feasibility, and agent influence behavior as determinants of target commitment. *Journal of Applied Psychology*, 84, pp. 137-143.
- Yukl, G, Lepsinger, R, & Lucia, A, 1991. Preliminary report on the development of the influence behavior questionnaire. In: K. Clark, M. B. Clark, & D. P. Campbell, eds., 1991. *Impact of leadership*. Greensboro, NC: Center for Creative Leadership.
- Yukl, G, & Nemeroff, W, 1979. Identification and measurement of specific categories of leadership behaviour: a progress report. In: James G. Hunt & Lars L. Larson, 1979. *Crosscurrents in Leadership*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Yukl, G, & Tracey, B, 1992. Consequences of influence tactics used with subordinates, peers, and the boss. *Journal of Applied Psychology*, 77, pp. 525-535.

*THE ECONOMY AS AN INSTRUMENT OF NATIONAL POWER
IN THE PORTUGUESE STRATEGY FOR SOUTHERN AFRICA
(1951-1974)*

**A ECONOMIA COMO INSTRUMENTO DE PODER
DE PORTUGAL NA ESTRATÉGIA PARA A ÁFRICA
AUSTRAL (1951-1974)¹**

Luís Fernando Machado Barroso

Tenente-coronel de Infantaria (Doutor)
Docente da Área de Ensino de Estratégia
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
barrosolfm@gmail.com

Abstract

This article aims to determine the importance of the economy as an instrument of national power in the Portuguese Government's global strategy in southern Africa. Steadfastly committed to maintaining its "overseas provinces", the Portuguese Government sought to anchor the country's presence in southern Africa, using a political-diplomatic strategy pursued in liaison with South Africa, Rhodesia, Malawi and Zambia, in which the economy served as an instrument of national power, based on three main action lines. (1) With South Africa, Portugal embraced defence objectives, in which South Africa made important investments in Angola and Mozambique. (2) With Rhodesia, Portugal used the economy to help Ian Smith to issue the Unilateral Declaration of Independence in 1965, and ensure his political survival. (3) With Zambia and Malawi, Portugal used the economy to persuade both countries to provide effective collaboration against the national liberation movements.

Keywords: Portugal, Economic Strategy, South Africa, Rhodesia, Malawi, Zambia.

¹ Text of a speech presented at the XXXII Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social (XXXII Conference of the Portuguese Economic Association) in the panel: **Diplomacia e Economia. Resistir à Descolonização** (Diplomacy and Economy. Resistance to Decolonization) under the title, *Portugal e África Austral (1951-1974): A Dimensão Económica (Portugal and Southern Africa (1951-1974): The Economical Dimension)*.

Como citar este artigo: Barroso, L., 2014. The Economy as an Instrument of National Power in the Portuguese Strategy for Southern Africa (1951-1974). *Revista de Ciências Militares*, maio de 2014, II (1), pp. 203 - 222.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Resumo

O objetivo deste texto é determinar a importância da utilização do instrumento económico na estratégia global do Governo Português na África Austral. Profundamente empenhado em manter o “ultramar”, o Governo Português procurou ancorar-se na África Austral através de uma estratégia político-diplomática com a África do Sul, Rodésia, Malawi e Zâmbia em que a economia se revelou através de três importantes linhas de ação. (1) Com a África do Sul, Portugal acomodou os objetivos de defesa com importantes investimentos em Angola e em Moçambique. (2) Com a Rodésia, Portugal utilizou a economia para ajudar Ian Smith a decidir declarar a independência unilateral em 1965 e para garantir a sua sobrevivência política. (3) Com a Zâmbia e Malawi, Portugal utilizou a economia para seduzi-los a uma colaboração efetiva contra os movimentos de libertação.

Palavras-chave: Portugal, Estratégia Económica, África do Sul, Rodésia, Malawi, Zâmbia.

Introduction

This article aims to determine the importance of the economy in the Portuguese Government's global strategy in southern Africa to resist decolonization. In this study, we will establish a rationale to understand the link between economic decisions and the overall strategy to protect the “provinces” from the liberation movements. Although this article is divided into several sections for ease of comprehension, analysis of the Portuguese Government's strategy must be understood from an overall synchronized perspective, given the liaison that existed between the countries involved. Our analysis excludes South Africa's loan of military equipment, despite the fact that this was an important instrument of direct and indirect financial support that made it possible to save tens of millions of rands in the Portuguese war effort from 1968 onwards¹. The option to resist the decolonization movement guided several strategic action lines: military, diplomatic, psychological and economic. These action lines commenced their last efforts from 1961 onwards, after the start of armed conflict in Angola, the fall of Portuguese India, the lack of political support by the Kennedy administration and increased pressure in the UN. In the wake of U.S. withdrawal, Portugal attempted to diversify its international assistance, in order to support Salazar's military option. The main examples were France, Germany and South Africa, which António Telo classifies as a “strategic inversion” of the alliances².

Portugal's began to court South Africa in the 1950's, and this process of building closer ties was further reinforced when Salazar decided to support the “white independence of Rhodesia” in November 1965³. These countries were key partners in offering military support for Portugal's war effort in Angola and Mozambique, and they eventually formalised a secret alliance known as the “ALCORA Exercise”⁴. By means of this step, Portugal formed

¹ Concerning South Africa's military support to Portugal, see Barroso, 2013; Afonso & Gomes, 2013.

² Telo, 2004, pp. 472-473.

³ Barroso, 2009; Barroso, 2012, pp. 173-198.

⁴ ALCORA was the acronym for «Austral Concept for Africa», with reference to the four capitals of the ‘white areas’

part of a strategy that encompassed the whole of southern Africa, implying closer political, economic and military ties to the main regional power, South Africa⁵. According to William Minter, both countries recognised that their future in Africa was interconnected. South Africa was an important partner for Portugal, and held major shareholdings in leading companies in various sectors, such as the DIAMANG Diamond Company of Angola and the hydric real-estate developments in the Cunene River and the Cahora Bassa dam on the Zambezi River⁶.

The Portuguese Government's overall strategy to resist decolonization was based on using economic strategy as an important operational instrument. This was clearly evident in the Third Development Plan⁷ (1968-1973), via three important action lines: (1) Capitalising on South Africa's willingness to accommodate the Portuguese Government's objectives to defend its overseas territories, by making major investments in Angola and Mozambique. (2) With Rhodesia, Portugal used the economy to strengthen its influence on Ian Smith, enabling the latter to issue the Unilateral Declaration of Independence and ensure his political survival. (3) With Zambia and Malawi, Portugal used the economy to win over their effective collaboration against the liberation movements.

During the period following World War II there was a wave of nationalist movements in Asia, the Middle East and Africa. These were viewed by Lisbon as a serious threat to the regime. Salazar's Europe wasn't that of the Treaty of Rome, nor the Europe of democracies, but instead was viewed as the bastion of true Western values. To avoid disturbance to the regime, the Portuguese Government distanced itself from any organisation that threatened to dilute its sovereignty in any manner. It was therefore perfectly normal that the dominant economic idea was related to exploitation of the empire as a means of strengthening its political ties in order to secure the overseas territories against movements that menaced continuation of Portugal's presence in Africa. This strategy led to the creation of the Espaço Económico Português (Portuguese Economic Area)⁸. Salazar wanted to alter the colonial pact, whereby the two largest and most important "provinces" would evolve from being mere suppliers of raw materials to becoming territories that would enjoy significant economic development. In this manner, the Portuguese Government would be able to safeguard the empire from criticism from its traditional allies, the U.S. and Britain. The "overseas provinces", in particular Angola, were open to domestic and foreign investment and the production sector was diversified as a result of the II Development Plan (1959-1964) and the III Development Plan (1968-73), involving major development of the transport infrastructures, communications, mining industries and manufacturing industries⁹. In tandem with this development effort, there was also significant

Lourenço Marques, Luanda, Salisbury and Pretoria. It was also known as Aspero - South Africa, Portugal and Rhodesia. The 'ALCORA Exercise' was an alliance between these three countries, whose main purpose was to prevent the communist-inspired Black Nationalist movements, supported by China and the USSR, from winning their 'wars of liberation' and conquering power.

⁵ Telo, 2004, p. 472-473.

⁶ Minter, 1972, pp. 128-132.

⁷ Documents available at: <http://www.dpp.pt/pt/base-de-dados/Arquivo-historico/Paginas/III-Plano-de-Fomento.aspx> [Consult. 3 Oct. 2012].

⁸ Telo, 1994, pp. 245-246.

⁹ Torres, 1983, pp. 1101-1119.

growth of the white population in Angola and Mozambique that expanded between 300% and 400% in comparison with 1940¹⁰.

Despite Portugal's accession to the European Free Trade Agreement (1959) and the General Agreement on Tariffs and Trade (1962), the operationalization of the Portuguese Economic Area - a kind of free trade zone within the empire - from 1962 onwards, was intended as a counterweight to those options. It aimed to create a "major national economic area" through the launch and restructuring of the various economies included within this area¹¹. The creation of the Portuguese Economic Area would also act as a catalyst to awaken the interest of the country's traditional allies for maintenance of the empire at the time of growing political isolation¹². Edgar Rocha states that economic relations with the colonies were a factor to be taken into account in Portugal's economic development, but this can't be assumed to be the main reason for these relations, since they had a considerable political impact, that led to international support for the war effort, which accelerated the process of opening up the economy¹³.

In the early 1960s, foreign investment in Portugal and its overseas colonies was severely hindered by Salazar. However, the outbreak of war in Angola served as a catalyst for important changes. Urgent development of the "provinces" was sought in order to raise the standard of living and ensure economic and financial support for the war effort. Given the lack of funds, the only option was a new investment policy that would enable economic development of the overseas colonies¹⁴. Several companies, banks and even the South African Government played a very important role in these investments. Marcello Caetano continued to advocate the inflow of foreign capital. A major investment was the construction of the Cahora Bassa dam, which involved political and economic goals. The concession for the supply of electricity was granted to the South African company, Electricity Supply Commission (ESCOM); the construction was awarded to the Zambezi Hydroelectric Consortium (ZAMCO), an international consortium that involved significant South African capital. South Africa also pledged to buy 50% of the electricity produced¹⁵.

It's in this context that we intend to analyse the relevance of economic strategy in the overall strategy formulated and pursued by the Portuguese government in southern Africa. Therefore, we will consider, as a theoretical foundation, use of the economy as an instrument of a State's national power and, simultaneously, as a goal in its own right.

As an instrument of national power, the economy serves to facilitate the action of other instruments. By means of positive action, e.g. economic support to friendly countries, and by coercive action, to influence an adversary to act in a manner that is better suited to its interests.

As a goal in its own right, the economy is a means by which a State can attain and improve its conditions to attain other objectives, i.e., it functions as a self-induced mechanism. Activities

¹⁰ Telo, 1994, pp. 266-267.

¹¹ Lains, 1998, p. 488; Torres, 1983, p. 1113.

¹² Telo, 1994, p. 267.

¹³ Rocha, 1977, pp. 616-617.

¹⁴ Ferreira, 1977, p. 53; Lains, 1998, p. 490.

¹⁵ Ferreira, 1977, pp. 56-57.

such as military operations and other defence-related and security-related operations depend largely on economic capacity. Without the capacity to produce, finance or support its activities, a State becomes restricted to protecting its own interests, whether at an internal or external level¹⁶. Contemporary conflicts - ranging from diplomatic disputes to the conventional use of military forces - all involve the economy to a certain degree. Modern states use the economy as a means to achieve their goals and they are affected by economic events that affect national security. The capacity to obtain, transform and use resources constitutes a key component of national security.

In the context of affirmative action, we consider cooperation relations, in which two or more actors act together in order to attain common goals. The two players only rarely exercise the same degree of effort, but in this type of relationship, there is no dominating presence of one player over the other. However in a relationship of mutual support, there is a kind of minimal work that allows the relationship to proceed smoothly even in the event of mutual disagreements. In the framework of coercive action, we consider economic coercion as a means of economic suffocation, or a significant interruption to the production of goods, caused to the State's opponent. This action aims to change behaviour and it is expressed, for example, by a set of measures - ranging from boycotts, exploitation of dependencies, imposition of tariffs and disruptions to transport systems¹⁷.

1. The relationship with South Africa: Anchoring in southern Africa

In the wake of the fall of "Portuguese India", the Portuguese Government started to consider establishment of a new step in bilateral relations with South Africa and Rhodesia as priority courses of action to mitigate Portugal's growing international isolation. Portugal lacked the internal economic, political and military resources to opt for war and pursue economic development. It was therefore necessary to strengthen military and economic relations with South Africa and Rhodesia, in which Portugal could provide energy and transport, in exchange for financial loans, product placement facilities and military support¹⁸.

After some friction during the 1950s, Portugal's approach to South Africa changed after 1961 due to various reasons¹⁹. After the outbreak of armed conflict in Angola and the hijack of the Santa Maria cruise liner, Pretoria believed that Salazar could be replaced by another ruler, who would quickly grant independence to the "provinces", thus causing a blow to South Africa's defensive belt, designed to protect its apartheid regime. With increasing international pressure, including from the U.S. and Britain, despite the fact that both had major investments in South Africa, Portugal and South Africa considered that it was urgent to accelerate economic cooperation as a means of injecting money into the "provinces" and expanding the network of economic interests, in order to thereby strengthen the "white" presence. The goal

¹⁶ Chun, 2012, pp. 205-210.

¹⁷ Ribeiro, 1999, pp. 68-69; p. 73.

¹⁸ Instituto dos Arquivos da Torre do Tombo (IANTT) – AOS/CO/NE-30 B: Study on Portuguese Foreign Policy (1962).

¹⁹ The main relationship problems with South Africa stemmed from the discomfort felt by the Portuguese Government regarding South Africa's attempts to assume political primacy in defence of sub-Saharan Africa (concerning development of this point, see Barroso, 2013).

was to encourage white people with interests in the economy and agriculture to invest in, and emigrate to, the “provinces”.

As a consequence, in September 1962, South Africa and Portugal renegotiated the Mozambique agreement, relating to rail traffic and use of the port of Lourenço Marques. The agreement guaranteed that 47.5% of goods transported by sea to the heavily industrialized Witwatersrand region, would pass through Lourenço Marques²⁰. In May 1963, the two countries signed an air traffic agreement, revoking the agreement that existed before World War II and which was especially important to keep open South Africa’s commercial aviation routes in the event that it was denied access to the airspace of other countries: Johannesburg-Brazzaville; Sal-Lisbon-Paris; Windhoek-Luanda; Amsterdam-London; Johannesburg-Lourenço Marques; Durban-Lourenço Marques²¹. In 1963, the South African Government granted a loan of 3.8 million rands (about PTE 120 million) to the Portuguese Government to build an airport on the Island of Sal, in Cape Verde, to be used by South African Airways to minimize the effects of sanctions upon it²².

In early 1962, South Africa proposed resumption of negotiations to use the waters of the Cunene River to ensure the supply of water for irrigation and electricity production in South-West Africa, aimed at accelerating its economic integration²³. For Portugal, the need to strengthen relations with South Africa was an opportunity to receive important investments in Angola, while creating a further common ground to facilitate intensified military support. Moreover, investment in that zone would encourage the installation of more white settlers and reinforce the “assimilation” policy. In October 1964, the two countries signed an agreement for the use of the waters of the Cunene River to aid people in southern Angola and South-West Africa, and the construction of storage facilities of citrus fruits entering South Africa via the port of Lourenço Marques²⁴. According to a 1964 report by the South African Embassy in Lisbon, relations with Portugal were pursuing a safe path and there were increasing signs that South Africa was strategically and politically important for the Portuguese Government, because it was also engaged in “defence of Western interests in Africa”²⁵.

After initiating contacts in 1962, which were re-activated in Lisbon in 1963 and 1964, it was only in 1969, after guaranteeing that South Africa would buy 50% of the energy from the Cahora Bassa dam, that the project for the Cunene River was finally formalised²⁶. The investment, involving tens of millions of rands, might attract white

²⁰ National Archives of South Africa/Department of Foreign Affairs (NASA/DFA) – BTS, Box 10/5/31/2, Vol. 2: Secret report of the negotiations between the Portuguese and South African delegations in the framework of review of the Convention of Mozambique (17-25/9/1962); See Cunha, 1977, pp. 204-205.

²¹ Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE) – PAA, Proc. 921.14, Bundle 1132: Information n.º 13-63 (10/5/1963); IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Agreements with South Africa.

²² IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Agreements with South Africa; NASA/DFA – BTS, Box 1/14/3, Vol. 3: Reference found in a letter from the Minister of Finance to the Minister of Transport (18/10/1971). AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Bundle 1132: Speech by Franco Nogueira in a banquet given in honour of the Minister Louw (6/5/1963).

²³ Ferreira, 1977, p. 169.

²⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1132: Circular of Information Services no. 26 of the Ministry of Foreign Affairs (14/10/1964).

²⁵ NASA/DFA – BTS, Box 1/14/20, Vol. 166: 1964 Annual Report of the South African Embassy in Lisbon (1/3/1965).

²⁶ IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Agreements with South Africa.

settlers and guarantee an important source of foreign currency in the future, from the sale of electricity to South Africa²⁷.

Another structural development was the Cahora Bassa dam on the Zambezi River. The objective of this dam was to control its waters in the Tete District, which bordered Malawi, Zambia and Rhodesia, as one of the richest areas of Mozambique and a corridor for the main communication routes between the Indian Ocean and the Rhodesian hinterland. Water from the Zambezi River could expand the cultivation area by around two million hectares. In August 1968, the Council of Ministers approved award of construction of the dam to the ZAMCO consortium, which had German, South African, French, Swedish and Portuguese share capital and involved the participation of several American companies. The multi-national composition of the share capital was instrumental in enabling Lisbon to secure recognition for its presence in Africa, in an attempt to diminish international pressure²⁸. But there were other interests of a political nature: the project was excellent publicity for the ability of the Portuguese to implement ambitious projects; it created an environment of trust amongst white settlers; it fostered dependency on the supply of energy to Malawi, Zambia and South Africa; and it led South Africa to “reconsider” its military border in the Limpopo River²⁹. Reconsideration of “the military frontier in the Limpopo river” was a figure of speech that referred to the excellent defence conditions that the Zambezi river would have following construction of the Cahora Bassa Dam, which aimed to convey the idea that the southern area of the Zambezi river would be outside the zone of influence and the threat of liberation movements. Thus, Portugal’s war effort in Mozambique could be more easily shared with Rhodesia and South Africa.

As a result of these two projects in Angola and Mozambique, Portugal would receive large sums of foreign currency and create conditions for the establishment of more white settlers. This was forecast in the III Development Plan, which sought to build roads in the areas planned for settlement³⁰. A study prepared for Salazar in January 1962, considered that it was essential for the “provinces” to attract white immigration, including Italians, Greeks, French citizens from Algeria, as well as settlers from the metropolis³¹. The drive to attract Portuguese emigrants led to a significant loss of remittances from abroad, which rose to 3.6% of GDP between 1958-1965 and to a remarkable 7.5% of GDP between 1966-1973³². Those two major projects could serve as the basis for launching an economic community in southern Africa that would definitely include Angola and Mozambique³³. An accelerated process had been set in motion in order to combat the spread of subversive movements in the southern African region, by implementing a major barrier: white settlements.

²⁷ Ferreira, 1977, pp. 171-172.

²⁸ South Africa National Documentation Centre/Department of Defence Archives (SANDC/DDA) – LB.MVV-P.W. Botha, GRP 2, Box 23, MV56-4 SA Army-Portugal Vol. 1.13.

²⁹ AHDMNE – Fundo do Arquivo da Legação de Portugal em Salisbúria (FALPS), Proc.2714: Harnessing the Zambezi river in Cahora Bassa - Summary Note (1/20/1966).

³⁰ III Development Plan for 1968-1973, Vol. III (Volumes I and II) and Vol. V, available at: <http://www.dpp.pt/pt/base-dados/Arquivo-historico/Paginas/III-Plano-de-Fomento.aspx> [Consult. 3 Oct. (year) at 22h35].

³¹ IANTT – AOS/CO/NE-30 B: Study on Portuguese foreign policy (1962).

³² Neves, 1994, p. 1021.

³³ SANDC/DDA – LB.MVV-P.W. Botha, GRP 2, Box 23, MV56-4 SA Army-Portugal Vol. 1.13.

Immediately after the outbreak of the revolt in Angola, the Portuguese Government announced a plan for foreign investment “to show that it was in control of the situation and that Angola was a land of the future”³⁴. According to the Rand Daily Mail newspaper, Salazar had been obliged to open the colonies and the metropolis to foreign investment, due to international pressure on Portugal’s colonial policy. His goal was to encourage investment that would enable recognition of his overseas policy, associating foreign economic interests to maintenance of the overseas territories³⁵. One of his main preferential partners in mid 1961 was South Africa³⁶.

The relationship between the two countries continued at cruise speed from 1960-1965, whereby South Africa became Portugal’s main economic partner. South Africa’s participation was crucial, since if its economic interests were threatened in the “Portuguese province”, political and military intervention would thereby be “legitimized”. In April 1967, the South African Defence Minister P. Botha asked the Portuguese Minister Silva Cunha to implement a “policy of establishing more Portuguese people overseas” because “it was necessary to have many Europeans living in Mozambique” so that “everyone would be very strong in southern Africa”. The projects in the Cunene River and the Cahora Bassa dam would help attract settlers, which was also the reason for the war effort and for marking a change in the regime’s orthodoxy in relation to justification of the Portuguese presence to defend the overseas territories³⁷.

By increasing the density of the white population in the Tete region and in southern Angola, where the subversive forces were more active (FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique; SWAPO - South-West Africa People’s Organisation; MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola), Portugal, Rhodesia and South Africa sought to hinder support for the liberation movements. At the same time, a network of interests was forged, that included economic integration, leading to the creation of a Pretoria - Salisbury - Lourenço Marques axis³⁸. The importance of the Cahora Bassa dam also had to be combined with the railways of Mozambique, which were an essential infrastructure for economic development and an important source of revenue, due to the fees charged by the provincial government. The railway section between Beira-Umtali, that was inaugurated in 1899, was designed to connect the hinterland to the sea, essentially serving as a transit connection from mineral-rich neighbouring territories to the ports of Mozambique. The same was true of the Benguela Railway (Caminho de Ferro de Benguela – CFB), whose primary purpose was to connect the mining regions of the Katanga interior to the port of Lobito. This integration helped cement the Pretoria-Lisbon-Salisbury axis and could serve as a first step towards establishing an

³⁴ NASA/DFA – BTS, Box 1/22/1 Vol. 2: News item from the newspaper The Star entitled “Portugal Has a Big Development Plan for Angola” (5/4/1961).

³⁵ NASA/DFA – BTS, Box 1/14/6 Vol. 156: News item from the newspaper Rand Daily Mail entitled “Angolan Rebellion Forces New Policy: Salazar Changes Face” (18/11/1963).

³⁶ NASA/DFA – HEN, Box 1729 Ref. 225: News item from the newspaper Diário de Luanda entitled “Africa do Sul é o Maior fornecedor para Angola de Produtos Industrializados (11/5/1961).

³⁷ AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1132: Report of Conversation between Silva Cunha and P. Botha, minister of Defence of South Africa (7/4/1967); Cf. Caetano, 1970, pp. 10-11; Souto, 2007, pp. 50-51.

³⁸ Ferreira, 1977, pp. 156-157.

economic community in southern Africa, in which South Africa would play a major role, given that it was the region's biggest economic power.

2. Malawi and the Mozambican ports: a necessary complementarity

Secession from the Central African Federation in late 1963 should be viewed as one of the most important political events in Africa. The main reason underlying this event was the fact that Southern Rhodesia, unlike Zambia and Malawi, was unable to secure its independence, because the British Government was not sure that it would apply the political principle of "majority rule"³⁹. At a time when South Africa's apartheid was universally attacked, it was unthinkable that England could be complicit in the creation of a second segregationist regime⁴⁰.

In the wake of the following events, Portugal became a central actor, by pledging all the necessary support to Ian Smith in the event that he might decide to issue a Unilaterally Declaration of Independence. In the strategy followed by Salazar, the economy was the instrument of national power that complemented diplomatic initiatives and military actions in order to protect Angola and Mozambique from the liberation movements. In this strategy, the evidence of the importance of railways in Angola and Mozambique is related to their use as a means of coercion against Hastings Banda (Malawi) and Kenneth Kaunda (Zambia), and of cooperation with Ian Smith.

In 1962, the Portuguese authorities considered that Nyasaland was a subversive danger for Mozambique, given that it was favourable to the installation of liberation movements, complemented by the general poverty of the territory and the local population⁴¹. Salazar wanted to avoid Malawi being used as a sanctuary for liberation movements in Mozambique. Meanwhile, H. Banda aimed to establish a connection to the sea via Mozambique in order to ensure that Malawi had economic viability. He considered that his country's economic development was a key factor in ensuring that he remained in power⁴². And Portugal could be an important partner in this regard.

From early 1964 onwards, the willingness shown by H. Banda to cooperate with Lisbon corresponded to the need to establish a link with Mozambique in order to avoid economic isolation, in particularly the ports of Beira and Nacala. From the side of the Portuguese Government, attempts were made to pressure Malawi in relation to those facilities. Therefore, in the economic and political context, the complementarity of these objectives, made it possible to develop cooperation policies, despite their ideological differences. Because of Malawi's dependence, H. Banda stated to Nogueira in June 1962 that it was necessary to establish a rail link that would ensure that his country's products could be transported via the port of Nacala to avoid the dependence on Southern Rhodesia and establish a connection to Dar-es-Salem, in Tanzania⁴³.

³⁹ Borstelmann, 1993, p. 125.

⁴⁰ Darwin, 2009, p. 645.

⁴¹ Antunes, 1996, p. 159; Kalinga, 2005, p. 239

⁴² AHDMNE – PAA, Proc. 16-F, Maço 1099: Official Letter from the Consulate-General in Salisbury (14/2/1962); Kalinga, 2005, p. 264.

⁴³ AHDMNE – PAA, Proc. 960.17, Maço 1099: Copy of a Telegram sent to the General Government of Mozambique (20/6/1962); AHDMNE – Fundo do Arquivo da Embaixada de Portugal no Malawi (FAEPM), Proc. 1.3.120, Maço 5: Letter from H. Banda to Salazar (24/2/1964).

During 1964 and 1965, the correspondence exchanged between the two statesmen focused on rail links and the need for political and economic cooperation⁴⁴. The railway infrastructure to establish a link to the port of Nacala was also important, because Banda suspected that J. Nyerere did not intend to connect Malawi to the Dar-es-Salem – Lusaka railway line (known as TANZAM)⁴⁵. This factor proved to be very important in Salazar’s strategy to win over Banda that was pursued via the businessman Jorge Jardim⁴⁶. In June 1964 the Portuguese Government announced to Banda that it would provide transportation facilities and connection of Malawi to the Mozambican transport system⁴⁷. Salazar wanted to exploit the situation in two distinct dimensions: the connection between Malawi and Mozambique would provide a new economic impetus to the Mozambique Railways; and would lead Prime Minister Kaunda of Zambia to consider the connection between Lusaka and Nacala via Malawi. Given that the TANZAM railway line posed a serious threat to Portugal, because it would displace the strategic position of the ports of Mozambique, it was necessary to express to H. Banda that the connection could be finished by late 1965, “even while knowing in advance that the deadline wouldn’t be met”⁴⁸. The interest of the connection to Nacala, in the Tete district, began to assume even greater importance when British investments and aid began to decline from early 1969 onwards, when the III Development Plan was already in progress. However, M. Caetano never showed any really interest in quickly carrying out that connection, and tried to “entertain” H. Banda until the project had genuine economic justification⁴⁹. The links to Lourenço Marques and to Beira represented the greatest weight in the specificity of the railways in Mozambique, whose goal was to establish a connection to the hinterland. The III Development Plan forecast that in 1969 the port of Mozambique would handle twice the tonnage compared to 1964⁵⁰. However, from the strategic point of view, it was necessary “to uphold Banda’s interest in preserving the tranquillity of the Tete region”, where the majority ethnic group was the same as that of the President of Malawi⁵¹. The Portuguese Government intended to put Malawi in the centre of the rail link to the hinterland, thus becoming the hinge point in rail links to the Indian Ocean and at the same time increase the political weight of H. Banda vis-à-vis K. Kaunda and other African leaders.

H. Banda could be the spearhead of a strategy to build a political-economic project in southern Africa. Portugal and South Africa sought to prevent countries ruled by black people falling into the orbit of Moscow and Beijing. This project, which resulted from a strategy designed between Portugal and South Africa in mid-1967, was based on the creation of a regional organization, of an economic and technical nature. It was this project that F.

⁴⁴ AHDMNE – FAEPM, Proc. 1.3.120, Maço 5.

⁴⁵ Henderson1977, pp. 429-430.

⁴⁶ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Personal contacts during the visit of Dr. Banda [to Nacala and Nampula] (17/5/1964).

⁴⁷ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Nota (8/6/1964).

⁴⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Nota (8/6/1964).

⁴⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 940.1, Maço 950: Note entitled “Conversations with the Authorities of Malawi on Future Railway Connections” (28/5/1969);

⁵⁰ III Development Plan, Vol. III, Volume 2, pp. 757-758; p. 762.

⁵¹ AHDMNE – PAA, Proc. 940.1, Maço 950: Note entitled “Conversations with the Authorities of Malawi on Future Railway Connections” (28/5/1969).

Nogueira presented to H. Banda in July 1967 during his visit to Malawi. The Portuguese minister, aware of the urgent need to link Malawi with Mozambique, heard H. Banda say that this project would constitute an “irresistible temptation” for Zambia to join the project and abandon “the foolish projects providing a connection to Dar-es-Salem”⁵². If the president of Madagascar, P. Tsiranana, who was openly adverse to political connections with China and the Soviet Union, “embraced the idea”, other countries would follow, such as Lesotho, Botswana and Swaziland⁵³. One of the key objectives of this strategy was Zambia. Lisbon believed that cooperation was important for the region and that Malawi could make a very significant contribution to ensuring that Zambia and Congo would also join⁵⁴.

In 1970, at the time when Portugal cemented its participation in the “ALCORA Exercise”⁵⁵, M. Caetano launched a “diplomatic offensive” aimed at H. Banda in order to convince him that the new railway lines and other facilities in Mozambique would be implemented. This approach would also serve to demonstrate to Zambia that it was worth cooperating with Portugal⁵⁶. From 1973 onwards, the precarious military situation in Tete would lead to important changes in H. Banda’s political position in relation to FRELIMO, wherein he recognised that that movement would have to be his own in the future if he wanted to establish the link to Mozambique⁵⁷.

3. Southern Rhodesia: keeping Ian Smith in power

From the point of view of the Portuguese Government, the crisis in Rhodesia could accelerate the disappearance of the Portuguese presence in southern Africa, since the possibility that a government formed by a black majority or multiracial majority might take office in Salisbury, would leave Angola, Mozambique and South Africa as the final ramparts of European control. Therefore its strategy, which had already begun with Banda, was to ensure that Ian Smith remained in power, in the expectation that South Africa would also strive to support Rhodesia and, as a consequence, support Portugal. Two factors linked the fate of the Central African Federation to Portugal: the geographic dependence of Mozambique and

⁵² IANTT – AOS/CO/NE/30A, Pasta 20, Caixa 213: Report of the Conversation. Conversation with the President of the Republic of Malawi, Dr. Kamuzu Banda (31/7/1967).

⁵³ IANTT – AOS/CO/NE/30A, Pasta 20, Caixa 213: Report of the Conversation. Conversation with the President of the Republic of Malawi, Dr. Kamuzu Banda (31/7/1967).

⁵⁴ AHDMNE – FAEPM, Proc. 960.173, Maço 2: Telegram from the Ministry of Foreign Affairs (5/12/1967).

⁵⁵ A kind of secret military alliance, derived from the Contingency Plan for Southern Africa presented by Rhodesia in early 1969, which allied Portugal, Rhodesia and South Africa.

⁵⁶ AHDMNE – FAEPM, Proc. 1.3.140, Maço 5: Visit of President Banda to Mozambique (1970).

⁵⁷ Hastings Banda raised three modes of action: to expel FRELIMO from his country, that would lead to pressures from the OAU; to ask for support from “the white minority regimes” with whom he had “friendly relations due to their poverty and geographic constraints”; or collaborate with FRELIMO, given that the movement had already secured control of access to the Indian Ocean. This last hypothesis seemed to be the most likely, since H. Banda was likely to step down from power in the near future and it was known that the Portuguese government would not close the lines of communication because of Rhodesia. In September 1973, H. Banda met with leaders of FRELIMO to discuss the future of Mozambique and its relations with Malawi. Probably one of the most important issues that was discussed was Malawi’s access to rail and port infrastructures in Mozambique. Despite the change of the authors, Malawi’s interiority continued to be the most important aspect of H. Banda’s foreign policy (AHDMNE – FAEPM, Proc.1.3.35/74, Maço 3: Official Letter from the Portuguese Embassy in Zomba (05/02/1974); AHDMNE - PAA, Proc.940.1, Maço 10-A: Information from the Mozambique Military Region on relations between FRELIMO and Malawi (17/09/73).

the close relationship between the two countries' black populations⁵⁸. The dissolution of the Federation would mean that the "rear guard" of the "provinces" would be left unguarded, since it was certain that Northern Rhodesia (Zambia) and Nyasaland (Malawi) would be controlled by Black Nationalist parties which supported pan-Africanism in southern Africa. Therefore, the fate of Rhodesia was vital for safeguarding Portugal's future in Africa⁵⁹.

In the spring of 1964, Ian Smith was appointed prime minister and he brought with him a political project that aimed to maintain the white minority in power. That goal conflicted with the intention of Britain's Labour Party to ensure the principle of "majority rule", thus placing Portugal and England in opposing camps. But Salazar was determined to help Ian Smith. Although incurring a considerable risk, he ordered his consul in Salisbury, Pereira Bastos, to initiate a campaign with the Government of Southern Rhodesia to convince them that only unilateral independence could maintain the standard of living of the whites and political stability in the region⁶⁰. After speaking with Bastos, Smith asked to use Portugal as a "warehouse" enabling products from Southern Rhodesia to access new markets (thereby enabling it to become more independent from the Commonwealth market) and supply fuel and establish air links with the rest of the world from its airports⁶¹. Dependence on England placed Rhodesia in a delicate situation in the case of a Unilateral Declaration of Independence (UDI), and constituted one of the main reasons to diversify the country's market at the regional level. As Salazar had promised him in Lisbon in September 1964, Portugal would "collaborate in any aspect related to overcoming boycott measures (sic.)". Thus, much of the weight of Smith's decision to advance with the UDI depended on Lisbon, since it was unclear whether South Africa also wanted to become involved⁶².

In 1964 and 1965, there were intensive contacts between the sectorial officials of both countries. In addition to sending a Rhodesian diplomatic representative to Lisbon, which caused intense friction between Lisbon and London, the negotiation of economic aspects to minimize the effects of a possible embargo on Rhodesia assumed particular importance. In February 1965, a trade delegation headed by the diplomat José Calvet de Magalhães went to Salisbury to find mechanisms in order to open up new avenues for exporting Rhodesian products⁶³. The visit by the Portuguese trade delegation was particularly important, since Salazar's "general political guideline" was to offer "unrestricted solidarity in all fields" that the Portuguese Government was willing to study and implement⁶⁴. The cooperation agreement

⁵⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 950.17, Maço 50: Special Report N° 1 "Situation in the Central African Federation" (25/06/1962).

⁵⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 950.17, Maço 884: Information Service entitled "Outline of the status of the problem of the Rhodesias and Nyasaland Federation and Southern Rhodesia before the Victoria Falls Conference on June 28, 1963 (8/7/1963).

⁶⁰ AHDMNE – FALPS, Proc. 960. 142, Maço 2: Letter from Pereira Bastos a F. Nogueira about instructions given to support Ian Smith (7/7/1964).

⁶¹ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 2: Report sent to the Portuguese Consulate-General in Salisbury (30/7/1964); AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 2: Report sent to the Portuguese Consulate-General in Salisbury (30/7/1964).

⁶² AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 10: Note from Pereira Bastos on meetings with officials of the Government of Southern Rhodesia on 7, 8 and 9 December 1964 (10/12/1964).

⁶³ AHDMNE – PAA, Proc. 960. 172, Maço 1114: Telegram from the Consulate-General in Salisbury (22/2/1965).

⁶⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960. 172, Maço 1109: Official letter from the Portuguese Consulate-General in Salisbury (18/12/1964).

comprised six committees: the trade agreement; international rivers; roads; railways, aviation and ports; agriculture and veterinary activities; information, tourism and immigration. Notwithstanding the scale of the agreement and its 5-year validity, the agreement was above all a political move in support for Smith⁶⁵. To facilitate economical relations, the Luso-Rhodesian Committee for Economic and Business Affairs was established, whose purpose was to facilitate the removal of barriers to trade with the Portuguese Economic Area, e.g. exports to Angola and Mozambique of paper, tobacco, sugar and agricultural implements⁶⁶. It was also admitted that financial losses might be incurred in order to support Smith, because economic and financial considerations should be subordinated to “purely political criteria”⁶⁷.

In October 1965, Salazar asked J. Jardim to deal with the supply of fuel, due to the threat of a blockade of the port of Beira. The SONAREP Petroleum Refining Company was used to establish the forms of production, reserves and fuel distribution. This decision was highly appreciated by the Rhodesian Government, given that the British Prime Minister, Harold Wilson, had stated to Smith that the U.S. supported them and Portugal would never become involved in the situation⁶⁸. After issuance of the UDI, on November 11, 1965, economic support assumed the same importance as political and diplomatic support, since the UN declared an economic and political embargo on Southern Rhodesia, and Salazar didn't want Smith to be overturned by economic asphyxiation. In December 1965, Britain banned the sale of petroleum-derived products and cancelled the importation of Rhodesian tobacco and sugar. Wilson believed that the decisive factor in order to terminate the “Smith rebellion” would be the fuel embargo, through the combined action of a naval blockade, closure of the Beira-Umtali pipeline and preventing supply via South Africa⁶⁹.

In January 1966, a report showed the strategic importance of oil supply. If sanctions were not “bypassed” major sectors of the Rhodesian economy might collapse followed by the exodus of thousands of whites to South Africa and the overthrow of Smith. Consequently, there was the risk of creating another Congo or Tanzania “with tragic consequences for the Portuguese position in Africa”⁷⁰. Thus, fuel supply became one of the central issues in the Rhodesian crisis, propelling the Portuguese government close to rupture with London. The main reason was the UN mandate to the Border Patrol, constituted by British air and naval forces, to prevent Rhodesia from receiving and exporting goods from the Mozambican port of Beira⁷¹. Despite the difficulties, the Portuguese Government, developed alternative fuel delivery mechanisms to circumvent British and U.S. pressure. In some cases, Rhodesia was supplied via the port of Lourenço Marques through “Sonarep-South Africa” which ordered fuels that were diverted to Rhodesia through “clever” wagon manoeuvres and requests for locomotive supplies⁷².

⁶⁵ Oliveira, 2007, pp. 330-331.

⁶⁶ AHDMNE – FALPS, Proc. SC 457, Maço 8: Memorandum from the first meeting do Portuguese-Rhodesian Committee for Economic and Commercial Affairs that took place between 22/2/1965 and 24/2/1965.

⁶⁷ AHDMNE – FALPS, Proc. SC 457, Maço 8: Dispatch by Franco Nogueira (18/4/1966).

⁶⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 960.173, Maço 1199: Jorge Jardim: Rhodesia. Supply of Fuel – 2 (30/10/1965).

⁶⁹ Letter from Salazar to M. Mathias on 22 February 1966 (Serrão, 1984, p. 550).

⁷⁰ AHDMNE: PAA, Proc. 960,172 Maço 1114: Report drawn up by the SCCI (26/1/1966).

⁷¹ Resolution 221 of the Security Council.

⁷² Jardim, 1978, pp. 158-159.

Another important support in helping Rhodesia was the award of certificates of origin of production to their goods. The fact that the “denomination of origin” for several Rhodesian products was Angola or Mozambique made it possible to circumvent the embargo. One such product, which had great weight in Rhodesian exports, was sugar. In 1966, the difficulties in exporting sugar via South Africa led some Rhodesian companies and authorities to contact the Portuguese consul in Salisbury, Freitas Cruz, to liaise with the governor-general of Mozambique in order to approve the issuance of “certificates of origin” to about 50 000 tonnes of sugar⁷³.

In mid-1967, a Rhodesian trade mission was established in Luanda, which made it easier for Rhodesian business to set up operations abroad and, from there, negotiate via the channels used by the Portuguese⁷⁴. From late 1965, Rhodesia “established a passage to Europe in Lisbon”, in complement to its policy of “industrial diversification” and agricultural production⁷⁵. A report from the Organisation for Economic Co-operation and Development, published in an abridged format in *The Irish Times*, stated that Rhodesia had quadrupled its exports in the first nine months of 1967 in relation to 1966 values⁷⁶. The vitality of economic relations between Lisbon and Salisbury was visible in the 120% increase in trade between 1965 and 1968⁷⁷. The Rhodesians also bought low production mining land, in order to gain export licensing mechanisms, by simulating production in Mozambique⁷⁸.

Several airlines ceased flying from Salisbury due to the imposition of sanctions. Given that it was necessary to increase the number of flights in order to service increased air traffic to Rhodesia, the Portuguese airline TAP opened a regular weekly flight to Salisbury in January 1968, which was increased to two flights per week in June 1968. This facility transformed Lisbon into a “bridgehead” between Rhodesia and Europe, given that Portela Airport had more than thirty daily flights to various destinations throughout Europe⁷⁹.

Although there is no official data on the economic and financial relations between the two countries, the importance that Lisbon assumed in keeping Smith in power is quite evident. Relations with Portugal continued to focus on political, military and economic cooperation until the end of the regime in Lisbon, as a leverage for military sphere cooperation that intensified from 1965 onwards.

4. Zambia: the inability to win over Kaunda

Further evidence of the importance of the economy as an instrument of national power in Portugal’s strategy in southern Africa was the attempt by the Portuguese Government to

⁷³ AHDMNE – FALPS, Proc. 22, Maço 1: Letter from the consulate-general in Salisbury to the Governor-general of Mozambique (27/5/1966).

⁷⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1114.

⁷⁵ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1109: News item from the newspaper *The Star* entitled “Rhodesia Portugal Affirm Accord” (25/7/1965).

⁷⁶ Idem: News item entitled “Portugal Increases Trade with Rhodesia”.

⁷⁷ AHDMNE – PAA, Proc. 950.172, Maço 908.

⁷⁸ Idem: News item from Reuters on 15 May 1967.

⁷⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 110: News item from the newspaper *The Rhodesian Herald* entitled “TAP Inaugural Flight to Bring 50 Visitors from Portugal” (28/2/1968); AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1114: News item from the newspaper *The Cape Argus*, entitled “Portuguese Airline to Help Rhodesia” (4/5/1968).

persuade Kenneth Kaunda to prevent the establishment of liberation movements in Zambia. When, in the wake of Rhodesia's UDI, the British Government declared embargoes on Rhodesia, Smith responded by closing the border with Zambia and cutting electricity supplies to the Copperbelt, which was its main source of wealth⁸⁰. Zambia also depended upon the CFB in order to export ore. Thus, any cut to those connections would strangle its economy. For this reason, Kaunda was eager to advance the TANZAM railway connection, thus relocating the functional importance of Mozambique and Angola⁸¹. Portugal's approach to Zambia was an important element in Portugal's overall strategy for southern Africa. After having won over H. Banda and made a commitment to support Ian Smith, the Portuguese Government wanted Kaunda to "collaborate" against "infiltrations" in Angola and Mozambique. To accomplish this goal, the Portuguese government sought to take advantage of its transport and power supply facilities, which were the most important factors for the survival of Zambia.

The political situation created by the UDI in southern Africa definitely separated the white "stronghold" from the other black states⁸². For this reason, there were increased reasons for supporting the liberation movements, justified on racial grounds. Zambia, which has borders with Angola, Mozambique and Rhodesia, was the perfect platform to support their operations. For this reason, from the secession of the Central African Federation, the Portuguese Government had striven to influence Kaunda, using the connection to the sea as the main means of exercising pressure. Thus, between 1967 and 1969, Lisbon sent two missions to Lusaka to negotiate a kind of "non-aggression pact" with Kaunda in exchange for transport and power supply facilities. The Cahora Bassa dam project, improvements foreseen in the railway line and in the port of Beira, or alternatively, the connection from Malawi to Nacala, constituted "a new weapon of manoeuvre [available] to the Government" in order to counter implementation of TANZAM. The "controlling factors" of the Zambian economy could be transferred to Portugal⁸³. Moreover, from the moment when it was made public that the Portuguese Government was cooperating with Zambia, continuation of Portugal's presence in Africa was viewed as a factor of regional stability.

The window of opportunity to influence Kaunda's behaviour appeared in early 1965. According to news obtained by Freitas Cruz, British representatives had convinced Kaunda to use the CFB instead of the connection to Beira (via Rhodesia Railways), given the certainty of a UDI in Rhodesia. The approach made by the British enabled greater effectiveness of sanctions on Rhodesia from Beira and minimized the consequences on Zambia⁸⁴. In March 1965, Freitas Cruz informed F. Nogueira that Kaunda would be very concerned by the fact

⁸⁰ This measure was a means of placing pressure on London, since most of the fuel for the Rhodesian hinterland derived from the ports of Lourenco Marques and Beira via the Rhodesia Railways.

⁸¹ Henderson, 1977, p. 429.

⁸² "White Redoubt" was the terminology used by the Kennedy Administration to refer to the set of countries and territories dominated by white governments: Angola, Mozambique, Southern Rhodesia and South Africa (The White Redoubt [Cover Letter Entitled "Planning Group Meeting, July 10, 1962" Is Included], Secret, Report, July 6, 1962, 28 pp. Collection: South Africa).

⁸³ AHDMNE – FALPS, Proc. 1968, Maço 6: Expert Opinion no. 448 of the General Directorate of Public Works and Communications of the Overseas Ministry (13/12/1965).

⁸⁴ AHDMNE – FALPS, Proc. 960.171, Maço 1: News item from the newspaper Sunday Mail entitled "Zambia may use Lobito" (7/2/1965).

that South Africa and Portugal were drawing closer to Rhodesia. For this reason, he proposed that this was the right moment for “an attempt at rapprochement” in order to reach an “understanding”⁸⁵. The executives in charge of several mining companies in the Copperbelt also asked K. Kaunda to get in touch with the CFB in order to ensure that it would remain open, even in the event of a UDI in Rhodesia⁸⁶. For this reason, F. Nogueira authorized contacts and assignment of facilities for transport of ore and the importation of coal for mining activities⁸⁷. The momentum was thereby created in order to enable Lisbon to pressurise Lusaka into agreeing to collaboration.

Use of the CFB was an excellent alternative to Kaunda’s efforts to build the TANZAM, which, when built, would imply “disastrous economic and political consequences for Mozambique”⁸⁸. Drawing closer to Lusaka was a “very delicate issue and the most important in defence of the interests” of Portugal, given that Smith had sounded out the Portuguese Government in order to know whether it would authorize Zambia to use the CFB, and had obtained assurances from Portugal that it wouldn’t “weaken the position of Rhodesia”. Lisbon’s “willingness” distanced it from the intentions of Salisbury and Pretoria towards Kaunda, who they accused of being the main sponsor of subversion in the region. For this reason, Smith sought to control the instruments of pressure on Zambia in order also to be able to dissuade England, given that it depended on Rhodesia for the supply of electricity, transport and coal⁸⁹.

However Salazar was determined to ensure freedom of action for Portugal, since the eastern zone of Angola was one of the most problematic for Portuguese troops. After contacts between Zambians and Portuguese officials in Lisbon in November 1967 the Portuguese government sent a diplomatic mission, constituted by Manuel Fernandes, member of the Board of Directors of CFB, and the diplomat Leonardo Mathias⁹⁰. Portugal’s objective was that, in return for communication facilities via Angola and Mozambique, Zambia would not be used as a base for “terrorist” activities in Angola and Mozambique⁹¹.

The diplomatic mission stated to Kaunda that it had reliable information that Zambia had permitted the installation of movements which had even attacked the railway, which it considered had “disastrous consequences”. If Kaunda was willing to terminate these movements, the Portuguese Government was willing to cooperate in the fields of trade, economy, communications, and other “non-political” activities. The mission also undertook to establish the connection between the CFB and Zambian Railways, avoiding the Congo,

⁸⁵ AHDMNE – Special Collection of Secret and Confidential Telegrams, Pasta 159: Telegram from the Portuguese Consulate in Salisbury (1/3/1965).

⁸⁶ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Official Letter from the Ministry of Commerce and Industry to Alexandre Pinto Basto, director of the CFB (15/10/1965).

⁸⁷ The director of the CFB, Alexandre Pinto Basto, requested authorization from the Overseas Minister to travel to Zambia to negotiate those facilities and show the willingness to cooperate, whereby it might also be possible obtain important income at the time when the railway link from Rhodesia to Beira would certainly be cut. AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Letter from Alexandre Pinto Basto, director of the CFB, to the Overseas minister (21/10/1965).

⁸⁸ AHDMNE – FALPS, Proc. 44.3, Maço 1: Expert opinion no. 379 of the Overseas Ministry (22/10/1965).

⁸⁹ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Official Letter from the Portuguese Consulate-General in Salisbury (4/12/1965).

⁹⁰ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Telegram from the Ministry of Foreign Affairs to the Portuguese Embassy in London (27/10/1967).

⁹¹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.161, Maço 11-A: Memorandum (21/11/1967).

and also to develop the railway connection between Malawi and Nacala that could be used by Zambia. The construction of the Cahora Bassa Dam would also bring many advantages, since the supply of electricity was made via Rhodesia⁹².

The mission aimed to demonstrate that Portugal had “good intentions” in this approach⁹³. In fact, traffic via the CFB to Zambia had risen from 350 tons to 12 283 tons (i.e. 34 times) during the period between December 1965 and September 1966⁹⁴.

The CFB was the reason for Kaunda not to choose the TANZAM and could also serve as a means of pressure to expel the UNITA and the MPLA from Zambia. Thus, the Portuguese Government proposed to him that a high-level meeting should take place in Rome in October 1968, which would discuss the creation of a company to initiate the studies and surveys that were necessary for the construction of an extension of the CFB to the Copperbelt⁹⁵. However, the meeting was cancelled, probably due to Salazar’s accident and his replacement by Marcello Caetano. Kaunda was reluctant to adhere to the facilities granted by Lisbon, because he didn’t want to rely solely on Angola and Mozambique, since, if they followed the same path as Rhodesia, Zambia would be “stuck” between two potentially hostile countries.

From early 1969 onwards, the border incidents with Portuguese, Rhodesian and South African forces demonstrated that Zambia was considered to be support platform for movements in southern Africa and was the main enemy of the “Unholy Alliance”⁹⁶. For this reason, it was logical that Zambia should begin to be considered by the ALCORA countries as “the key to subversion” in southern Africa.

From 1970 onwards, their distancing became irreversible. After the attempts to establish closer ties were thwarted at the end of 1969, Portugal adopted a more bellicose position, largely due to the inability to win over Kaunda with economic arguments. The construction of TANZAM, which in 1969 was expected to be completed in late 1974, meant that Lisbon would lose its pressure mechanism, allowing a constant flow of military equipment to support the movements lodged in these two countries and therefore should be considered to be a serious problem [98]. In May 1973, at the request of H. Banda, J. Jardim contacted Kaunda following the closure of the border by Rhodesia⁹⁷. But the approach was fruitless, since Kaunda didn’t intend to rely solely on territories that in the near future might be controlled by white minorities⁹⁸. The Zambian prime minister considered that Portugal wouldn’t back down and that the future of Angola and Mozambique would depend upon the liberation movements.

⁹² AHDMNE – PAA, Proc. 960.161, Maço 11-A: Memorandum (21/11/1967).

⁹³ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Note for conversation with Presidente Kaunda, in Lusaca, in 20 November 1967 (s.a.); see Themido, 2008, pp. 78-80.

⁹⁴ AHDMNE – FALPS, Proc. 931, Maço 1: Official Letter from the Portuguese Consulate in Salisbury (23/1/1967).

⁹⁵ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Letter from Alexandre Pinto Basto to Kaunda (2/10/1968).

⁹⁶ The term “Unholy Alliance”, was used by Connor O’Brian e Basil Davidson in order to classify the alliance between Salazar, Verwoerd and Smith (AHDMNE – PAA, Maço 368); AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1133: Conclusions of the meetings between the Police Services in charge of Security of the State [of the Republic of South Africa, Rhodesia and Portugal] (29/5/1970).

⁹⁷ Antunes, 1996, pp. 476-477.

⁹⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Service Information: Second Portuguese Mission to Zambia – February 1968 (9/2/1968).

For this reason, from late 1973 onwards, the Lusaka document⁹⁹ dominated the relations between the two countries, resulting in negotiation of the independence of Mozambique.

Conclusions

As we have tried to highlight herein, Portugal's political and diplomatic strategy in southern Africa, that was initiated to ensure support for the war effort in Angola and Mozambique, had an important economic dimension. This article hasn't attempted to provide an economic analysis of Portugal's relations with southern Africa, but it has stressed how the economy was used as a goal and an instrument of the power of the State. The economic growth that the Portuguese Government intended to generate through implementation of the Third Development Plan was a political goal that was subliminally intended to strengthen the position of colonial Portugal. In order to "resist decolonization", political considerations had priority over economic considerations, as was clearly visible in the attempt to demonstrate that the "provinces" were appealing for foreign investment and the creation of conditions for establishment of the white population. If this hadn't been the case, the railway system, for example, would have had territorial coverage projects and wouldn't have continued to focus on the transport service with the hinterland countries, as had been expounded in the Third Development Plan (1968-1973).

The relationship with South Africa is a clear example of the use of the economy as a goal. Determined to keep the Portuguese presence in southern Africa and avoid Angola and Mozambique falling under the control of the "revolutionary" movements, South Africa was an important partner to help the Portuguese Government implement some of the key measures of the Third Development Plan. The development of infrastructures in the Cunene River and the Zambezi River (the Cahora Bassa dam), in addition to being an important source of foreign currency, was above all a means to install settlements of "white immigrants" and thus establish a major barrier to the spread of subversion in the region. Moreover, it established an intricate network of regional political and economic interests that strengthened the Portuguese presence in Africa.

In relation to Southern Rhodesia, the economy was clearly used in order to foster cooperation. It involved providing economic means to an ally that would enable the country to avoid suffering from the international boycott. This support resulted in the opening of the Portuguese Economic Area, in order to enable Rhodesian trade to have access to international markets, and supply of fuel in order to maintain Rhodesia's productive capacity without suffering heavily from the blockades. Even if generating some losses, Portugal's economic support clearly served political interests.

With Zambia and Malawi, economic relations should be understood as subsidiaries of the previous two examples, since Portugal's power with its allies in the "white stronghold" depended on its ability to prevent Malawi and Zambia from permitting installation of the liberation movements. Transportation facilities served as a means of influencing the behaviour of political leaders and ensure that they were favourable to Portuguese interests. H. Banda was clearly

⁹⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Note for conversation with President Kaunda, in Lusaca, on 20 November 1967 (s.a.).

won over by the facilities granted by Portugal because his objectives were accommodated with ease, until the moment when he realized that Portugal ceased to be able to fully dominate Mozambique. K. Kaunda, meanwhile, was never won over, because he didn't want to risk contributing to the installation of two "white governments" in Mozambique and Angola.

Sources

Diplomatic Historical Archive of the Ministry of Foreign Affairs, Lisbon.

Foreign Relations of the United States.

Institute of National Archives of the Tower of Tombo, Oliveira Salazar Archive, Lisbon.

National Archives of South Africa, Department of Foreign Affairs, Pretoria

South Africa National Documentation Centre, Department of Defence Archives, Pretoria.

Bibliographic References

Afonso, Aniceto & Carlos de Matos Gomes, 2013. *Alcora: O Acordo Secreto do Colonialismo*. Lisbon: Divina Comédia.

Antunes, Freire, 1996. *Jorge Jardim: Agente Secreto*. Venda Nova: Bertrand Editora.

Barroso, Luís, 2009. *Salazar e Ian Smith: O Apoio de Portugal à Rodésia (1964-1969)*. Lisbon: Instituto Diplomático.

Barroso, Luís, 2013. Da Desconfiança à Aliança: Portugal e a África do Sul na defesa do "Reduto Branco". *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, [Online] 38(1). Available at <http://digitalcommons.asphs.net/bsphs/vol38/iss1/10>.

Barroso, Luís, 2012. *Salazar, Caetano e o 'Reduto Branco': a manobra político-diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)*. Porto: Fronteira do Caos.

Borstelmann, Thomas, 1993. *Apartheid's Reluctant Uncle: The United States and southern Africa in the Early Cold War*. New York: Oxford University Press.

Caetano, Marcelo, 1970. *Portugal é de Todos, Nós Somos Portugal*. Speech Delivered before the district committees of the National People's Action, in the Palácio da Foz on September 27, 1970 Lisbon: Secretary of State for Information and Tourism.

Chun, Clayton K. S., 2012. Economics: A Key Element of National Power. In: Bartholomees, Jr, J. Boone, ed., 2012. *U.S. Army College Guide to National Security Issues: Theory of War and Strategy*, I. Kansas: Fort Leavenworth, pp. 205-216.

Cunha, Silva, 1977. *O Ultramar: A Nação e o "25 de Abril"*. Coimbra: Atlântida.

Darwin, John, 2009. *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*. Cambridge: University Press.

Ferreira, Eduardo de Sousa, 1977. *África Austral – O Passado e o Futuro*. 2ª ed. Lisbon: Seara Nova.

Henderson, Robert D'A, 1977. Relations of Neighbourliness: Malawi and Portugal, 1964-1974. *The Journal of Modern African Studies*, 15(3), pp. 425-455.

- Jardim, Jorge, 1978. *Rodésia: O Escândalo da Sanções*, Lisbon: Editorial Intervenção.
- Kalinga, Owen M., 2005. Independence Negotiations in Nyasaland and Northern Rhodesia. *International Negotiation*, 10, pp. 235-262.
- Lains, Pedro, 1998. Causas do Colonialismo Português em África, 1822-1975. *Análise Social*, XXXIII(146-147), pp. 463-496.
- Minter, William, 1972. *Portuguese Africa and the West*. New York: Modern Reader.
- Neves, João César das, 1994. O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social*, XXIX(128), pp. 1005-1034.
- Oliveira, Pedro Aires, 2007. *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa 1945-1975*. Lisbon: Tinta-da-China.
- Ribeiro, Silva, 1999. *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado*. Lisbon: Editorial Minerva.
- Rocha, Edgar, 1977. Portugal, Anos 60: Crescimento Económico acelerado e papel das relações com as colónias. *Análise Social*, XIII(51), pp. 593-617.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (Pref.), 1984. *Correspondência Marcello Mathias/Salazar 1947-1968*, Lisbon: Difel.
- Souto, Amélia Neves de, 2007. *Caetano e o Ocaso do "Império": Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Telo, António José, 1994. *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisbon: Edições Cosmos.
- Telo, António José, 2004. A Prioridade a África (1959-1974). In: Barata, Manuel Themudo and Nuno Severiano Teixeira (Dir.), 2004. *Nova História Militar de Portugal*, 4. Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 463-502.
- Themido, Hall, 2008. *Uma Autobiografia Disfarçada*. Lisbon: Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs.
- Torres, Adelino, 1983. Pacto colonial e industrialização de Angola (anos 60-70). *Análise Social*, XIX(77-78-79), pp. 1101-1119.

A ECONOMIA COMO INSTRUMENTO DE PODER DE PORTUGAL NA ESTRATÉGIA PARA A ÁFRICA AUSTRAL (1951-1974)¹

THE ECONOMY AS AN INSTRUMENT OF NATIONAL POWER IN THE PORTUGUESE STRATEGY FOR SOUTHERN AFRICA (1951-1974)

Luís Fernando Machado Barroso

Tenente-coronel de Infantaria (Doutor)
Docente da Área de Ensino de Estratégia
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
barrosolfm@gmail.com

Resumo

O objetivo deste texto é determinar a importância da utilização do instrumento económico na estratégia global do Governo Português na África Austral. Profundamente empenhado em manter o “ultramar”, o Governo Português procurou ancorar-se na África Austral através de uma estratégia político-diplomática com a África do Sul, Rodésia, Malawi e Zâmbia em que a economia se revelou através de três importantes linhas de ação. (1) Com a África do Sul, Portugal acomodou os objetivos de defesa com importantes investimentos em Angola e em Moçambique. (2) Com a Rodésia, Portugal utilizou a economia para ajudar Ian Smith a decidir declarar a independência unilateral em 1965 e para garantir a sua sobrevivência política. (3) Com a Zâmbia e Malawi, Portugal utilizou a economia para seduzi-los a uma colaboração efetiva contra os movimentos de libertação.

Palavras-chave: Portugal, Estratégia Económica, África do Sul, Rodésia, Malawi, Zâmbia.

Abstract

This article aims to determine the importance of the economy as an instrument of national power in the Portuguese Government’s global strategy in southern Africa. Steadfastly

¹ Texto da comunicação apresentada no **XXXII Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social** no painel: **Diplomacia e Economia. Resistir à Descolonização** com o título *Portugal e África Austral (1951-1974): A Dimensão Económica*.

Como citar este artigo: Barroso, L., 2014. A Economia Como Instrumento de Poder de Portugal na Estratégia para a África Austral (1951-1974). Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 223 - 243.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

served as an instrument of national power, based on three main action lines. (1) With South Africa, Portugal embraced defence objectives, in which South Africa made important investments in Angola and Mozambique. (2) With Rhodesia, Portugal used the economy to help Ian Smith to issue the Unilateral Declaration of Independence in 1965, and ensure his political survival. (3) With Zambia and Malawi, Portugal used the economy to persuade both countries to provide effective collaboration against the national liberation movements.

Keywords: Portugal, Economic Strategy, South Africa, Rhodesia, Malawi, Zambia.

Introdução

O objetivo deste texto é determinar a importância da dimensão económica na estratégia global do Governo Português, levada a cabo na África Austral, para resistir à descolonização. De acordo com o que se pretende estudar, estabeleceremos um racional para compreender a ligação entre as decisões de âmbito económico com a estratégia global para proteger as “províncias” dos movimentos de libertação. Apesar de este texto estar dividido em secções para facilitar a sua compreensão, a análise da estratégia do Governo português deve ser entendida de forma sincrónica, dada a ligação em rede entre os países envolvidos. É excluída excluído da nossa análise o empréstimo sul-africano em material militar, apesar de ter sido um importante instrumento de apoio financeiro, direto e indireto, ao permitir poupar algumas dezenas de milhões de rands no esforço de guerra português a partir de 1968². A opção pela resistência à descolonização orientou várias linhas de ação estratégicas: militares, diplomáticas, psicológicas e económicas. Estas iniciaram o seu esforço derradeiro a partir de 1961, depois do início do conflito em Angola, da queda da Índia Portuguesa, pelo afastamento da Administração Kennedy e aumento da pressão na ONU. Com o afastamento norte-americano, Portugal tentou diversificar os seus apoios internacionais para apoiar a opção militar de Salazar. Foram os casos da França, da Alemanha e da África do Sul, que António Telo classifica como “inversão estratégica” das alianças³.

A aproximação à África do Sul iniciou-se na década 1950, tendo-se aprofundado quando Salazar decidiu apoiar a “independência branca da Rodésia” em novembro de 1965⁴. Aqueles países foram parceiros muito relevantes no apoio militar ao esforço de guerra em Angola e em Moçambique, acabando por formalizar uma aliança secreta denominada como “Exercício ALCORA”⁵. Com esse passo, Portugal inseria-se numa estratégia que abarcava toda a África Austral, implicando uma aproximação política, económica e militar à potência regional que

² Sobre o apoio militar da África do Sul a Portugal, consulte Barroso, 2013; Afonso e Gomes, 2013.

³ Telo, 2004, pp. 472-473.

⁴ Barroso, 2009; Barroso, 2012, pp. 173-198.

⁵ ALCORA era o acrónimo de «Astral Concept for Africa», com uma referência às quatro capitais dos «territórios brancos»: Lourenço Marques, Luanda, Salisbúria e Pretória. Era também conhecido como Aspero – África do Sul, Portugal e Rodésia. O «Exercício ALCORA» era uma aliança entre aqueles três países, cuja finalidade principal era impedir que os movimentos nacionalistas negros de base comunista, apoiados pela China e pela URSS, vencessem a suas «guerras de libertação» e alcançassem o poder.

era a África do Sul⁶. De acordo com William Minter, os dois países reconheciam que o seu futuro em África estava interligado. A África do Sul era um importante parceiro de Portugal, com participações de importantes companhias em vários setores, como por exemplo na Companhia de Diamantes de Angola (DIAMANG) e nos empreendimentos hídricos no rio Cunene e de Cabora Bassa no rio Zambeze⁷.

A estratégia global do Governo português para resistir à descolonização teve na estratégia económica um importante instrumento, cuja operacionalização ficou claramente evidente no III Plano de Fomento⁸ (1968-1973) através de três importantes linhas de ação. (1) Aproveitou a predisposição da África do Sul para acomodar os seus objetivos de defesa do ultramar com importantes investimentos em Angola e em Moçambique. (2) Com a Rodésia, utilizou a economia para reforçar a sua influência sobre Ian Smith para que decidisse declarar a independência unilateral e para garantir a sua sobrevivência política. (3) Com a Zâmbia e Malawi, Portugal utilizou a economia para os seduzir a uma colaboração efetiva contra os movimentos de libertação.

O período que se segue ao fim da 2ª Guerra Mundial assiste a uma onda de movimentos nacionalistas na Ásia, no Médio Oriente e em África, observados desde Lisboa como uma séria ameaça ao regime. A Europa de Salazar não é a Europa do Tratado de Roma nem a Europa das democracias, mas o baluarte dos verdadeiros valores ocidentais. Para evitar abalos no regime, o Governo português afastava-se de qualquer organismo que ameaçasse diluir a soberania de qualquer forma. Assim, não é estranho que a ideia económica dominante estivesse relacionada com o aproveitamento do império como forma de fortalecer os seus laços políticos para proteger os territórios contra os movimentos que perigassem a continuação de Portugal em África, optando pela criação do Espaço Económico Português⁹. Salazar pretendia uma alteração do pacto colonial, em que as duas maiores e mais importantes “províncias” passassem de meros fornecedores de matérias-primas a territórios com assinalável desenvolvimento económico. Dessa forma, o Governo português blindava o império às críticas provenientes dos seus tradicionais aliados, os EUA e a Grã-Bretanha. As “províncias ultramarinas”, em especial Angola, foram abertas aos investimentos nacionais e estrangeiros e o tecido produtivo diversificou-se, como resultado dos II (1959-1964) e III (1968-73) Planos de Fomento através do grande desenvolvimento das infraestruturas de transportes, comunicações, indústrias extrativas e indústrias transformadoras¹⁰. A acompanhar este esforço de fomento assistiu-se também a um significativo crescimento da população branca em Angola e Moçambique, na ordem das três a quatro vezes em relação a 1940¹¹.

Apesar da adesão de Portugal à EFTA (1959) e ao Acordo Internacional de Tarifas (1962), a operacionalização do Espaço Económico Português, uma espécie de comércio livre dentro

⁶ Telo, 2004, p. 472-473.

⁷ Minter, 1972, pp. 128-132.

⁸ Documentos disponíveis em: <http://www.dpp.pt/pt/base-de-dados/Arquivo-historico/Paginas/III-Plano-de-Fomento.aspx> [Consult. 3 out. 2012].

⁹ Telo, 1994, pp. 245-246.

¹⁰ Torres, 1983, pp. 1101-1119.

¹¹ Telo, 1994, pp. 266-267.

do império, a partir de 1962, pretendia ser um contrapeso àquelas opções e um “grande espaço económico nacional” através do arranque e reestruturação de diversas economias fazendo parte deste conjunto¹². A criação do Espaço Económico Português podia ser um fator catalisador para o despertar do interesse dos seus aliados tradicionais pela manutenção do império no momento em que o isolamento político era crescente¹³. Edgar Rocha refere que as relações económicas com as colónias são um fator a ter em conta no desenvolvimento económico de Portugal, mas não podem assumir-se como a sua principal razão, uma vez que tiveram um considerável impacto político, traduzido no apoio internacional para o esforço de guerra que acelerou a abertura da economia¹⁴.

No início dos anos 1960, a penetração de capital estrangeiro em Portugal e no ultramar foi sendo muito dificultada por Salazar. Porém, o início da guerra em Angola serviu de catalisador para importantes mudanças. Pretendia-se um desenvolvimento urgente das suas “províncias” para elevar o nível de vida das populações e garantir apoios económicos e financeiros para o esforço de guerra. Dada a falta de fundos, só uma nova política de investimentos tornaria possível o desenvolvimento económico do ultramar¹⁵. Nestes investimentos, algumas companhias, bancos e o próprio governo sul-africano teriam um papel muito importante. O governo de Marcelo Caetano continuaria a preconizar a entrada de capitais estrangeiros. Um dos maiores investimentos foi a construção de Cabora Bassa, que tinha objetivos políticos e económicos: a concessão para o fornecimento de energia elétrica foi atribuída à companhia sul-africana Comissão de Abastecimento de Eletricidade (ESCOM); a construção foi adjudicada ao Consórcio Hidroelétrico do Zambeze (ZAMCO), um consórcio internacional com importantes capitais sul-africanos; e a África do Sul comprometeu-se a comprar 50% da energia elétrica¹⁶.

É neste contexto que se pretende analisar a relevância da estratégia económica na estratégia global formulada e levada a cabo pelo governo português na África Austral. Por conseguinte, vamos considerar como fundamentação teórica a utilização da economia como instrumento de poder de um Estado e, simultaneamente, como um objetivo.

Como instrumento de poder, a economia funciona como um facilitador da ação de outros instrumentos. Por ação positiva, como o apoio económico a países amigos, e por ação coerciva para influenciar um adversário a agir de forma mais adequada aos seus interesses.

Como objetivo, a economia é um meio pelo qual um Estado alcança e melhora as suas condições para alcançar os outros objetivos, ou seja, funciona como um mecanismo autoinduzido. Atividades como as operações militares e outras relacionadas com a defesa e a segurança dependem em larga escala da capacidade económica. Sem capacidade para produzir, financiar ou apoiar as suas atividades, um Estado fica limitado para proteger os seus interesses, sejam eles de nível interno ou de nível externo¹⁷. Os conflitos contemporâneos,

¹² Lains, 1998, p. 488; Torres, 1983, p. 1113.

¹³ Telo, 1994, p. 267.

¹⁴ Rocha, 1977, pp. 616-617.

¹⁵ Ferreira, 1977, p. 53; Lains, 1998, p. 490.

¹⁶ Ferreira, 1977, pp. 56-57.

¹⁷ Chun, 2012, pp. 205-210.

desde as disputas diplomáticas ao emprego convencional de forças militares, envolvem a economia de alguma forma. Os Estados utilizam a economia como um meio para alcançar os seus objetivos e são afetados por acontecimentos económicos que influenciam a segurança nacional. A capacidade para obter, transformar e utilizar recursos é uma componente chave na segurança nacional.

No âmbito da ação positiva, consideramos as relações de cooperação, nas quais dois ou mais atores agem em conjunto para alcançarem objetivos comuns. Raramente os dois intervenientes exercem o mesmo grau de esforço, mas, neste tipo de relação, não há presença dominadora de uma sobre o outro. Na Já na relação de acomodação, existe uma espécie de trabalho mínimo que permite a relação sem sobressaltos mesmo quando não estão de acordo entre si. No âmbito da ação coerciva, consideramos a coação económica como meio para asfixia económica, ou interrupção sensível da produção de bens, ao seu adversário. Esta ação tem como finalidade alterar comportamentos e expressa-se, por exemplo, num conjunto de medidas que vai desde boicotes, exploração de dependências, imposição de tarifas e perturbações nos sistemas de transportes¹⁸.

1. O Relacionamento com a África do Sul: A ancoragem na África Austral

Na sequência da queda da “Índia Portuguesa” o Governo português passou a considerar o relacionamento bilateral com a África do Sul e com a Rodésia como linhas de ação prioritárias para o crescente isolamento internacional. Portugal não dispunha de meios políticos económicos e militares para optar pela guerra e prosseguir com o desenvolvimento económico. Por conseguinte, era necessário o estreitamento das relações militares e económicas, no qual Portugal podia conceder energia e transportes em troca de empréstimos financeiros, facilidades na colocação de produtos e apoio militar¹⁹.

Depois de alguns atritos durante a década de 1950, a aproximação de Portugal à África do Sul mudou a partir de 1961 por vários motivos²⁰. Depois do início da violência em Angola e do caso do pacote Santa Maria, em Pretória existia a ideia de que Salazar podia ser substituído por um outro governante que concedesse rapidamente a independência às “províncias”, sendo um rude golpe na sua cintura defensiva para proteger o seu regime de apartheid. Com o aumento da pressão internacional, incluindo dos EUA e da Grã-Bretanha apesar de terem importantes investimentos na África do Sul, Portugal e a África do Sul entenderam ser urgente acelerar a cooperação económica como meio para injetar dinheiro nas “províncias” e alargar a rede de interesses económicos para fortalecer a presença “branca”. Pretendia-se demonstrar que valia a pena investir e tornar apelativa a instalação de população branca com interesses na economia e na agricultura.

¹⁸ Ribeiro, 1999, pp. 68-69; p. 73.

¹⁹ Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo (IANTT) – AOS/CO/NE-30 B: Estudo sobre política externa portuguesa (1962).

²⁰ Os principais problemas de relacionamento com a África do Sul advinham do desconforto sentido pelo Governo português com as tentativas sul-africanas em assumir a primazia política pela defesa da África Subsaariana (sobre o desenvolvimento deste ponto consultar Barroso, 2013).

Por conseguinte, em setembro de 1962 a África do Sul e Portugal renegociaram a convenção de Moçambique relativamente ao tráfego por caminho-de-ferro e ao porto de Lourenço Marques. O acordo garantia que 47,5% dos bens transportados por mar destinado à região de Witwatersrand, fortemente industrializada, passasse por Lourenço Marques²¹. Em maio de 1963, assinaram um acordo relativo ao tráfego aéreo, revogando o já existente antes da 2ª Guerra Mundial e especialmente importante para manter rotas abertas à aviação comercial sul-africana, na eventualidade de lhe ser vedado o acesso ao espaço aéreo de outros países: Joanesburgo-Brazzaville; Sal-Lisboa-Paris; Windhoek-Luanda; Amesterdão-Londres; Joanesburgo-Lourenço Marques; Durban-Lourenço Marques²². Em 1963, o governo sul-africano concedeu um empréstimo de 3,8 milhões de rands (cerca de 120 mil contos) ao Governo português para construir um aeroporto na Ilha do Sal, em Cabo Verde, para a ser utilizado pela *South African Airways* a fim de lhe minimizar os efeitos das sanções²³.

No início de 1962, a África do Sul propõe o reatamento de negociações para o aproveitamento das águas do rio Cunene para garantir o abastecimento de água para regadio e produção de energia elétrica no Sudoeste Africano como objetivo de acelerar a sua integração económica²⁴. Para Portugal, a necessidade sul-africana era uma oportunidade para receber importante investimento em Angola, ao mesmo tempo que criava mais um ponto em comum para favorecimento da intensificação do apoio militar. Além do mais, o investimento naquela zona facilitava a instalação de mais colonos brancos e reforçava a política de “assimilação”. Em outubro de 1964, os dois países assinaram um acordo para a utilização das águas do rio Cunene, para benefício das populações no sul de Angola e do Sudoeste Africano, e a construção de instalações de armazenamento de citrinos que entrassem na África do Sul através do porto de Lourenço Marques²⁵. De acordo com um relatório da Embaixada da África do Sul em Lisboa, relativo a 1964, as relações com Portugal estavam a seguir um caminho seguro e havia cada vez mais sinais de que a África do Sul era estratégica e politicamente muito importante para o Governo português, por estar também empenhada na “defesa dos interesses do Ocidente em África”²⁶.

Depois de se iniciarem os contactos em 1962, e serem reatados em Lisboa em 1963 e 1964, só em 1969, depois de garantido que a África do Sul compraria 50 % da energia de Cabora Bassa, é que o projeto para o rio Cunene foi finalmente formalizado²⁷. O investimento, de algumas dezenas de milhões de rands, podia atrair a instalação de colonos brancos e garantia

²¹ National Archives of South Africa/Department of Foreign Affairs (NASA/DFA) – BTS, Box 10/5/31/2, Vol. 2: Relato secreto das negociações entre a delegação portuguesa e a sul-africana no âmbito da revisão da Convenção de Moçambique (17-25/9/1962); Cf. Cunha, 1977, pp. 204-205.

²² Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE) – PAA, Proc. 921.14, Maço 1132: Informação nº 13-63 (10/5/1963); IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Acordos com a África do Sul;

²³ IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Acordos com a África do Sul; NASA/DFA – BTS, Box 1/14/3, Vol. 3: Referência encontrada numa carta do ministro das finanças para o ministro dos transportes (18/10/1971). AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1132: Discurso de Franco Nogueira num banquete oferecido ao ministro Louw (6/5/1963).

²⁴ Ferreira, 1977, p. 169.

²⁵ AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1132: Circular dos Serviços de Informação nº 26 do MNE (14/10/1964).

²⁶ NASA/DFA – BTS, Box 1/14/20, Vol. 166: Relatório Anual da Embaixada da África do Sul em Lisboa relativo a 1964 (1/3/1965).

²⁷ IANTT – AOS CO/UL-55, Pasta 1: Acordos com a África do Sul.

no futuro uma importante fonte de divisas com a venda da eletricidade à África do Sul²⁸. A reconsideração da “fronteira militar no rio Limpopo” é uma figura de estilo que se refere às excelentes condições de defesa que o rio Zambeze passaria a ter com a construção da Barragem de Cabora Bassa, que pretendia fazer crer que a zona a sul do rio Zambeze estaria fora da zona de influência e da ameaça dos movimentos de libertação. Assim, o esforço de guerra de Portugal em Moçambique poderia mais facilmente ser partilhado com a Rodésia e com a África do Sul.

Um outro empreendimento estrutural foi a barragem de Cabora Bassa no rio Zambeze. Tinha como objetivo controlar as águas do rio no Distrito de Tete, que faz fronteira com o Malawi, a Zâmbia e a Rodésia, uma das zonas mais ricas de Moçambique e um ponto de passagem das vias de comunicação mais importantes entre o Oceano Índico e o *hinterland* rodesiano. A água do Zambeze poderia expandir a área de cultivo de cerca de dois milhões de hectares. Em agosto de 1968, o Conselho de Ministros aprovou a adjudicação da construção da barragem ao consórcio ZAMCO, que tinha capitais alemães, franceses, sul-africanos, suecos, portugueses e participação de algumas empresas norte-americanas. Esta multinacionalidade de capitais era um instrumento para que Lisboa visse reconhecida a sua presença em África e uma tentativa de diminuir a pressão internacional²⁹. Mas havia outros interesses de ordem política: o empreendimento era uma excelente publicidade à capacidade realizadora dos portugueses; criava um ambiente de confiança nos colonos brancos; criava dependência de fornecimento de energia ao Malawi, Zâmbia e África do Sul; e levava a África do Sul a “reconsiderar” a sua fronteira militar no rio Limpopo³⁰.

Com estes dois empreendimentos em Angola e em Moçambique, Portugal receberia importantes montantes em divisas e criava condições para o estabelecimento de colonos brancos. Isto estava previsto no III Plano de Fomento, que pretendia a construção de estradas nas zonas previstas para o povoamento³¹. Um estudo elaborado para Salazar, em janeiro de 1962, preconizava como essencial que as “províncias” atraíssem a imigração de brancos, designadamente italianos, gregos e franceses da Argélia e da metrópole³². Clamar pela fixação de emigrantes portugueses traduzia-se numa perda considerável de remessas do estrangeiro, que atingiam 3,6 % do PIB no período 1958-1965 e os notáveis 7,5 % do PIB no período 1966-1973³³. Aqueles dois importantes empreendimentos poderiam ser a base para o lançamento de uma comunidade económica na África Austral que incluía definitivamente Angola e Moçambique³⁴. Estava em marcha um processo acelerado para combater a disseminação da subversão na região Austral através da implementação de uma importante barreira: os colonatos brancos.

²⁸ Ferreira, 1977, pp. 171-172.

²⁹ South Africa National Documentation Centre/Department of Defence Archives (SANDC/DDA) – LB.MVV-P.W. Botha, GRP 2, Box 23, MV56-4 SA Army-Portugal Vol. 1.13.

³⁰ AHDMNE – Fundo do Arquivo da Legação de Portugal em Salisbúria (FALPS), Proc. 2714: Aproveitamento do Zambeze em Cabora Bassa – Nota Resumo (20/1/1966).

³¹ III Plano de Fomento para 1968-1973, Vol. III (Tomos I e II) e Vol. V, disponível em: <http://www.dpp.pt/pt/base-de-dados/Arquivo-historico/Paginas/III-Plano-de-Fomento.aspx> [Consult. 3 out. (ano) às 22h35].

³² IANIT – AOS/CO/NE-30 B: Estudo sobre política externa portuguesa (1962).

³³ Neves, 1994, p. 1021.

³⁴ SANDC/DDA – LB.MVV-P.W. Botha, GRP 2, Box 23, MV56-4 SA Army-Portugal Vol. 1.13.

Logo a seguir ao início á revolta em Angola, o Governo português anunciou um plano para investimento estrangeiro “para mostrar que controlava a situação e que Angola era uma terra de futuro”³⁵. De acordo com o Rand Daily Mail, Salazar tinha sido obrigado a abrir as colónias e a metrópole ao investimento estrangeiro devido às pressões internacionais sobre a política colonial portuguesa. O seu objetivo era incentivar o investimento que permitisse o reconhecimento da política ultramarina, associando os interesses económicos estrangeiros à manutenção dos territórios³⁶. Dos parceiros preferenciais, em meados de 1961 destacava-se a África do Sul³⁷.

O relacionamento entre os dois países continuou em velocidade de cruzeiro na primeira metade da década de 1960, fazendo da África do Sul o principal parceiro económico. A participação da África do Sul era fundamental, uma vez que se os seus interesses económicos estivessem ameaçados na “província portuguesa” a intervenção política e militar ficava “legitimada”. Em abril de 1967, o ministro da defesa sul-africano P. Botha pediu ao ministro Silva Cunha uma “política de fixação de portugueses no ultramar”, porque “eram necessários muitos europeus em Moçambique” para que “todos fossem muito fortes na África Austral”. Para a sua fixação iriam contribuir os projetos do rio Cunene e da barragem de Cabora Bassa, que também era razão para o esforço de guerra e para marcar uma mudança na ortodoxia do regime quanto à justificação da presença portuguesa para defender os territórios³⁸.

Aumentando a densidade de população branca na região de Tete e no sul de Angola, onde a subversão estava mais ativa (FRELIMO, SWAPO, MPLA), Portugal, a Rodésia e a África do Sul pretendiam dificultar o apoio aos movimentos. Ao mesmo tempo, estabelecia-se uma rede de interesses que passava pela integração económica, dando origem à criação de um eixo Pretória – Salisbúria – Lourenço Marques³⁹. A importância de Cabora Bassa tem de ser conjugada também com os caminhos-de-ferro de Moçambique, que eram uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento económico e uma importante fonte de receitas das tarifas cobradas pelo governo da província. O troço Beira-Umtali, inaugurado em 1899, foi concebido para ligar o *hinterland* ao mar, estando essencialmente vocacionado para o trânsito de ligação dos territórios vizinhos ricos em minerais aos portos de Moçambique. O mesmo se passa em relação ao Caminho de Ferro de Benguela, cuja finalidade primária era ligar as regiões mineiras do interior do Catanga ao perto do Lobito. Esta integração ajuda a cimentar o eixo Pretória-Salisbúria-Lisboa e poderia servir como primeiro passo para uma comunidade económica na África Austral, em que a África do Sul desempenharia um papel primordial, por ser a principal potência económica regional.

³⁵ NASA/DFA – BTS, Box 1/22/1 Vol. 2: Notícia do jornal The Star intitulada “Portugal Has a Big Development Plan for Angola” (5/4/1961).

³⁶ NASA/DFA – BTS, Box 1/14/6 Vol. 156: Notícia do jornal Rand Daily Mail intitulada “Angolan Rebellion Forces New Policy: Salazar Changes Face” (18/11/1963).

³⁷ NASA/DFA – HEN, Box 1729 Ref. 225: Notícia do jornal Diário de Luanda intitulada “África do Sul é o Maior fornecedor para Angola de Produtos Industrializados (11/5/1961).

³⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1132: Relato de Conversa de Silva Cunha com P. Botha, ministro da Defesa da África do Sul (7/4/1967); Cf. Caetano, 1970, pp. 10-11; Souto, 2007, pp. 50-51.

³⁹ Ferreira, 1977, pp. 156-157.

2. O Malawi e os portos moçambicanos: a complementaridade necessária

A secessão da Federação da África Central britânica no final de 1963 deve ser considerada como dos mais importantes acontecimentos políticos em África. A razão principal deveu-se ao facto de a Rodésia do Sul, ao contrário da Zâmbia e do Malawi, não conseguir obter independência, porque o governo britânico não tinha a certeza de que aplicaria o princípio político “majority rule”⁴⁰. Quando o apartheid sul-africano era universalmente atacado, era impensável que a Inglaterra pudesse ser cúmplice na criação de um segundo regime segregacionista⁴¹.

Na sequência de acontecimentos que se seguiram, Portugal viria a ser um ator central ao prometer todo o apoio necessário a Ian Smith no caso de declarar a independência unilateral. Na estratégia seguida por Salazar, a economia foi o instrumento de poder complementar ao diplomático com o objetivo de manter Angola e Moçambique livres da ação dos movimentos de libertação. Nessa estratégia, a evidência da importância das ligações ferroviárias em Angola e em Moçambique está relacionada com a sua utilização como meio coercivo sobre Hastings Banda (Malawi) e Kenneth Kaunda (Zâmbia), e de cooperação com Ian Smith.

Em 1962, as autoridades portuguesas consideravam a Niassalândia como um perigo subversivo para Moçambique, por ser favorável à instalação de movimentos e ao qual se deveria acrescentar a pobreza do território e das populações⁴². Salazar tinha como objetivo evitar que o Malawi fosse utilizado como santuário dos movimentos de libertação em Moçambique. Por seu lado, H. Banda tinha como objetivo o estabelecimento de ligação ao mar através de Moçambique para que o Malawi tivesse viabilidade económica. Considerava que o desenvolvimento económico do seu país era um fator central para a sua manutenção no poder⁴³. E neste particular, Portugal podia ser um importante parceiro.

Desde o início de 1964, a predisposição demonstrada por H. Banda em cooperar com Lisboa correspondia à necessidade de ligação com Moçambique para evitar o isolamento económico, em especial do porto da Beira e do porto de Nacala. Do lado do Governo português, evidenciava-se a tentativa de pressionar o Malawi em relação àquelas facilidades. Por conseguinte, no âmbito económico e político, a complementaridade de objetivos permitiu desenvolver políticas de cooperação apesar das suas diferenças ideológicas. Por causa da dependência do Malawi, em junho de 1962, Banda expressou a Nogueira a necessidade de um caminho-de-ferro que assegurasse a saída dos seus produtos pelo porto de Nacala para evitar a dependência da Rodésia do Sul e da ligação a a Dar-es-Salem, na Tanzânia⁴⁴.

Durante o ano de 1964 e 1965, a correspondência trocada entre os dois estadistas centrou-se nas ligações ferroviárias e na necessidade de cooperação política e económica⁴⁵.

⁴⁰ Borstelmann, 1993, p. 125.

⁴¹ Darwin, 2009, p. 645.

⁴² Antunes, 1996, p. 159; Kalinga, 2005, p. 239

⁴³ AHDMNE – PAA, Proc. 16-F, Maço 1099: Ofício do Consulado-Geral em Salisbúria (14/2/1962); Kalinga, 2005, p. 264.

⁴⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960.17, Maço 1099: Cópia de um Telegrama enviado ao Governo-geral de Moçambique (20/6/1962); AHDMNE – Fundo do Arquivo da Embaixada de Portugal no Malawi (FAEPM), Proc. 1.3.120, Maço 5: Carta de H. Banda a Salazar (24/2/1964).

⁴⁵ AHDMNE – FAEPM, Proc. 1.3.120, Maço 5.

A infraestrutura ferroviária para ligação ao porto de Nacala era também importante porque Banda desconfiava que J. Nyerere não pretendia ligar o Malawi à linha Dar-es-Salem – Lusaca (conhecida como TANZAM)⁴⁶. Este fator iria ser muito importante na estratégia de sedução que Salazar levou a cabo com Banda por intermédio do empresário Jorge Jardim⁴⁷. Em junho de 1964 o Governo português comunicou a Banda que concederia facilidades de transporte e a ligação do Malawi ao sistema de transportes moçambicano⁴⁸. Salazar pretendia explorar a situação em duas dimensões distintas: a ligação do Malawi com Moçambique dava aos Caminhos de Ferro de Moçambique um novo fôlego económico; e fazia com que o primeiro-ministro Kaunda da Zâmbia pensasse na ligação de Lusaca a Nacala através do Malawi. Como o TANZAM representava uma séria ameaça para Portugal, porque deslocizava a posição estratégica dos portos de Moçambique, era necessário exprimir a H. Banda que a ligação poderia estar acabada em finais de 1965, “mesmo sabendo-se de antemão que tal prazo não seria cumprido”⁴⁹. O interesse da ligação a Nacala, no distrito de Tete, passou a assumir ainda maior relevância quando os investimentos e a ajuda britânica começaram a diminuir a partir de início de 1969, quando estava já em curso o III Plano de Fomento. Todavia, M. Caetano nunca se mostrou realmente interessado em operacionalizar rapidamente aquela ligação, tentando “entreter” H. Banda até que o empreendimento tivesse justificação económica⁵⁰. Eram as ligações a Lourenço Marques e à Beira que representavam o maior peso na especificidade dos caminhos-de-ferro em Moçambique, os quais estavam orientados para a ligação ao interior. No III Plano de Fomento previa-se que em 1969 o porto de Moçambique movimentasse o dobro da tonelagem em relação a 1964⁵¹. Porém, do ponto de vista estratégico, convinha “manter o interesse de Banda na tranquilidade da região de Tete”, onde a etnia maioritária era a mesma do presidente do Malawi⁵². O Governo português pretendia colocar o Malawi no centro da ligação ferroviária ao hinterland, tornando-se na charneira das ligações ferroviárias ao Índico e, ao mesmo tempo, aumentar o peso político de H. Banda junto de K. Kaunda e de outros líderes africanos.

Banda podia ser a ponta de lança de uma estratégia para edificar um projeto político-económico na África Austral. Portugal e a África do Sul pretendiam impedir que os países governados por negros caíssem na órbita de Moscovo e Pequim. Esse projeto, resultado de uma estratégia concebida entre Portugal e a África do Sul em meados de 1967, tinha como base a criação de uma organização regional de base económica e técnica. Foi esse projeto que F. Nogueira apresentou a H. Banda em julho de 1967 durante uma visita ao Malawi. O ministro português, ciente da premente necessidade do Malawi se ligar a Moçambique,

⁴⁶ Henderson1977, pp. 429-430.

⁴⁷ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Contactos Pessoais durante a Visita do Dr. Banda [a Nacala e a Nampula] (17/5/1964).

⁴⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Apontamento (8/6/1964).

⁴⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 950.173, Maço 1119: Jorge Jardim: Apontamento (8/6/1964).

⁵⁰ AHDMNE – PAA, Proc. 940.1, Maço 950: Apontamento intitulado “Conversações com as Autoridades do Malawi sobre Futuras Ligações Rodoviárias” (28/5/1969).

⁵¹ III Plano de Fomento, Vol. III, Tomo 2, pp. 757-758; p. 762.

⁵² AHDMNE – PAA, Proc. 940.1, Maço 950: Apontamento intitulado “Conversações com as Autoridades do Malawi sobre Futuras Ligações Rodoviárias” (28/5/1969).

ouviu H. Banda afirmar que esse projeto era uma “tentação irresistível” para a Zâmbia se lhe juntar e abandonar “os tolos projetos de ligação a Dar-es-Salem”⁵³. Se o presidente de Madagáscar, P. Tsiranana, que mantinha um explícito antagonismo às ligações políticas à China e União Soviética, “abraçasse a ideia” seguir-se-iam outros como o Lesoto, o Botsuana, a Suazilândia⁵⁴. Um dos principais objetivos desta estratégia era a Zâmbia. Lisboa considerava que a cooperação era importante para a região e o Malawi podia contribuir de forma muito importante para que a Zâmbia e o Congo também pudessem aderir⁵⁵.

Em 1970, no momento em que Portugal firmava a sua participação no “Exercício ALCORA”⁵⁶, M. Caetano lançou uma “ofensiva diplomática” dirigida a H. Banda para o convencer que as novas linhas ferroviárias e outras facilidades em Moçambique iriam ser levadas a cabo. Esta aproximação serviria também para demonstrar à Zâmbia que valia a pena cooperar com Portugal⁵⁷. A partir de 1973, a precária situação militar em Tete viria a introduzir importantes alterações na posição política de H. Banda em relação à FRELIMO, reconhecendo que aquele movimento teria de ser o seu no futuro se pretendesse a ligação Moçambique⁵⁸.

3. Rodésia do Sul: manter Smith no poder

Do ponto de vista do Governo português, a crise da Rodésia poderia representar o fim da presença portuguesa na África Austral, uma vez que a possibilidade de um governo de maioria negra ou multirracial assumir o poder em Salisbúria deixava Angola, Moçambique e a África do Sul como os baluartes do domínio europeu. Assim, a sua estratégia, já iniciada com Banda, tinha como objetivo garantir a permanência de Ian Smith no poder e esperar que a África do Sul também se empenhasse no apoio à Rodésia e, por consequência, no apoio a Portugal. Dois fatores ligavam o destino da Federação a Portugal: a dependência geográfica de Moçambique e a estreita relação entre as suas populações negras⁵⁹. A dissolução da

⁵³ IANTT – AOS/CO/NE/30A, Pasta 20, Caixa 213: Relato de Conversa. Conversa com o Presidente da República do Malawi, Dr. Kamuzu Banda (31/7/1967).

⁵⁴ IANTT – AOS/CO/NE/30A, Pasta 20, Caixa 213: Relato de Conversa. Conversa com o Presidente da República do Malawi, Dr. Kamuzu Banda (31/7/1967).

⁵⁵ AHDMNE – FAEPM, Proc. 960.173, Maço 2: Telegrama do MNE (5/12/1967).

⁵⁶ Uma espécie de aliança militar secreta, derivada do Plano de Contingência para a África Austral apresentado pela Rodésia no início de 1969, que aliava Portugal, Rodésia e África do Sul.

⁵⁷ AHDMNE – FAEPM, Proc. 1.3.140, Maço 5: Visita do Presidente Banda a Moçambique (1970).

⁵⁸ A Hastings Banda colocava-se três modalidades de ação: expulsar a FRELIMO do seu país, acarretando com as consequências das pressões da OUA; pedir apoio “aos regimes de minoria branca” com os quais tinha “relações amistosas devido à sua pobreza e condicionalismo geográfico”; ou colaborar com a FRELIMO, já que o movimento se tinha colocado em posição de controlar os acessos ao Índico. Esta última hipótese era a que se afigurava como a mais provável, já que H. Banda poderia deixar o poder em breve e sabia-se que o governo português não iria encerrar as linhas de comunicações por causa da Rodésia. Em setembro de 1973, H. Banda ter-se-ia reunido com dirigentes da FRELIMO para discutir o futuro de Moçambique e as suas relações com o Malawi. É provável que um dos mais importantes assuntos discutidos tenha sido o acesso do Malawi às infraestruturas ferroviárias e portuárias de Moçambique. Apesar da mudança dos autores, a interioridade do Malawi continuava a ser o aspeto mais importante da política externa de H. Banda (AHDMNE – FAEPM, Proc. 1.3.35/74, Maço 3: Ofício da Embaixada de Portugal em Zomba (5/2/1974); AHDMNE – PAA, Proc. 940.1, Maço 10-A: Informação da Região Militar de Moçambique sobre as relações entre a FRELIMO e o Malawi (17/9/73).

⁵⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 950.17, Maço 50: Relatório Especial N° 1 “Situação na Federação da África Central” (25/06/1962).

Federação fazia com que “a retaguarda” das “províncias” ficasse desguarnecida, uma vez que era certo que a Rodésia do Norte (Zâmbia) e o Niassalândia (Malawi) seriam controlados por partidos nacionalistas negros que apoiariam o pan-africanismo na África Austral. Por conseguinte, o destino da Rodésia seria vital para o futuro de Portugal em África⁶⁰.

Na primavera de 1964, Ian Smith chegou a primeiro-ministro e trazia consigo um projeto político com o objetivo de manter a minoria branca no poder. Aquele objetivo conflituava com a intenção do Partido Trabalhista Britânico em garantir o princípio “*majority rule*”, colocando Portugal e Inglaterra em campos opostos. Porém, Salazar estava decidido a ajudar Ian Smith e, mesmo correndo riscos importantes ordenou ao cônsul em Salisbúria, Pereira Bastos, que iniciasse uma campanha junto do Governo da Rodésia do Sul para o convencer de que só uma independência unilateral podia manter o nível de vida dos brancos e a estabilidade política da região⁶¹. Depois de ouvir Bastos, Smith pediu para utilizar Portugal como entreposto para novos mercados aos produtos da Rodésia do Sul (para se tornar mais independente do mercado da Commonwealth), para fornecimento de combustíveis e para estabelecimento de ligações aéreas com o resto do mundo a partir dos seus aeroportos⁶². A dependência da Inglaterra colocava a Rodésia numa situação delicada no caso de uma declaração unilateral de independência (DUI), sendo uma das principais razões para diversificar o seu mercado ao nível regional. Como lhe tinha sido prometido em Lisboa em setembro de 1964 por Salazar, Portugal “colaboraria com em tudo o que correspondesse a medidas antiboicote (sic.)”. Assim, muito do peso da decisão de Smith em avançar para a DUI dependia de Lisboa, uma vez que não era certo que a África do Sul se quisesse envolver demasiado⁶³.

Os anos de 1964 e 1965 foram de intensos contactos entre os responsáveis sectoriais dos dois países. Para além do envio de um representante diplomático rodesiano para Lisboa, uma atitude que causou intensa fricção entre Lisboa e Londres, teve especial importância a negociação de aspetos económicos para minimizar os efeitos de um possível embargo à Rodésia. Em fevereiro de 1965, uma delegação comercial chefiada pelo diplomata José Calvet de Magalhães deslocou-se a Salisbúria para encontrar mecanismos para abrir as portas à exportação de produtos rodesianos⁶⁴. A visita da delegação comercial portuguesa tinha um importante significado, uma vez que a “orientação geral de ordem política” de Salazar era a de uma “irrestrita solidariedade em todos os campos” que o Governo português estava disposto a estudar e a concretizar⁶⁵. O acordo de cooperação compreendia seis comissões: acordo comercial; rios internacionais; estradas; caminhos-de-ferro, aviação e portos; agricultura e veterinária; informação, turismo e imigração. Não obstante as dimensões e da sua validade

⁶⁰ AHDMNE – PAA, Proc. 950.17, Maço 884: Informação de serviço intitulada “Linhas gerais da situação do problema da Federação das Rodésias e Niassalândia e da Rodésia do Sul antes da Conferência de Victoria Falls em 28 de junho de 1963 (8/7/1963).

⁶¹ AHDMNE – FALPS, Proc. 960. 142, Maço 2: Carta de Pereira Bastos a F. Nogueira acerca das instruções dadas para apoio a Ian Smith (7/7/1964).

⁶² AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 2: Relatório enviado do Consulado-Geral de Portugal em Salisbúria (30/7/1964); AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 2: Relatório enviado do Consulado-Geral de Portugal em Salisbúria (30/7/1964).

⁶³ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 10: Apontamento de Pereira Bastos sobre reuniões com responsáveis do Governo da Rodésia do Sul em 7, 8 e 9 de dezembro de 1964 (10/12/1964).

⁶⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960. 172, Maço 1114: Telegrama do Consulado Geral em Salisbúria (22/2/1965).

⁶⁵ AHDMNE – PAA, Proc. 960. 172, Maço 1109: Ofício do Consulado-Geral de Portugal em Salisbúria (18/12/1964).

ser de cinco anos, o acordo era, acima de tudo, uma jogada política no apoio a Smith⁶⁶. Para facilitar as relações no plano económico foi criado o Comité Luso-Rodesiano para os assuntos Económicos e Comerciais, cujo objetivo era facilitar a remoção de obstáculos ao comércio com o Espaço Económico Português, como por exemplo a exportação para Angola e em Moçambique de papel, tabaco, açúcar e alfaias agrícolas⁶⁷. Eram admitidos prejuízos financeiros para apoiar Smith porque as considerações económicas e financeiras se deviam submeter aos “critérios meramente políticos”⁶⁸.

Em outubro de 1965, Salazar pediu a J. Jardim para tratar do abastecimento de combustíveis devido à ameaça de bloqueio do porto da Beira. Foi utilizada a Sociedade de Refinação de Petróleos (SONAREP) para estabelecer as formas de produção, reservas e distribuição de combustíveis. Essa decisão foi muito apreciada pelo Governo da Rodésia, uma vez que o primeiro-ministro britânico, Harold Wilson, tinha afirmado a Smith que os EUA os apoiariam e que Portugal nunca se empenharia⁶⁹. Depois da DUI, em 11 de novembro de 1965, o apoio económico passou a assumir a mesma importância do apoio político-diplomático, uma vez que a ONU decretou o embargo económico e político à Rodésia do Sul, e Salazar não pretendia que Smith fosse derrubado por asfixia económica. Em dezembro de 1965, a Inglaterra proibiu a venda de produtos derivados do petróleo e cancelou a importação de tabaco e açúcar rodésianos. Wilson acreditava que o fator decisivo para acabar com a “rebelião de Smith” seria o embargo aos combustíveis, através da ação combinada de um bloqueio naval, do encerramento do pipeline Beira-Umtali e do impedimento do fornecimento através da África do Sul⁷⁰.

Em janeiro de 1966, um relatório revelava a importância estratégica do abastecimento de petróleo: se as sanções não fossem “torneadas”, poderia assistir-se ao colapso de importantes sectores da economia rodésiana, ao êxodo de milhares de brancos para a África do Sul e ao derrube de Smith. Consequentemente, entrar-se-ia na situação da criação de mais um Congo ou uma Tanzânia “com trágicas consequências para a posição portuguesa em África”⁷¹. Assim, o abastecimento de combustíveis passou a ser um dos assuntos centrais na crise da Rodésia, colocando o Governo português próximo da rotura com Londres. O motivo principal foi o mandato da Nações Unidas para que a Patrulha da Beira, constituída com meios aeronavais britânicos, impedisse que a Rodésia recebesse e exportasse bens a partir do porto moçambicano da Beira⁷². Mas o Governo português, com mais ou menos dificuldade, foi arranjanado mecanismos de fornecimento de combustíveis, apesar de continuar a ser alvo de pressões britânicas e norte-americanas. Em alguns casos, o fluxo passou a fazer-se através do porto de Lourenço Marques, que através da África do Sul chegava à Rodésia. Foi utilizada a “SONAREP-South Africa”, que requisitava

⁶⁶ Oliveira, 2007, pp. 330-331.

⁶⁷ AHDMNE – FALPS, Proc. SC 457, Maço 8: Memorando da primeira reunião do Comité Luso-Rodesiano para os Assuntos Económicos e Comerciais ocorrida entre 22/2/1965 e 24/2/1965.

⁶⁸ AHDMNE – FALPS, Proc. SC 457, Maço 8: Despacho de Franco Nogueira (18/4/1966).

⁶⁹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.173, Maço 1199: Jorge Jardim: Rodésia. Abastecimento de Combustíveis – 2 (30/10/1965).

⁷⁰ Carta de Salazar a M. Mathias em 22 de Fevereiro de 1966 (Serrão, 1984, p. 550).

⁷¹ AHDMNE: PAA, Proc. 960,172 Maço 1114: Relatório elaborado pelos SCCI (26/1/1966).

⁷² Resolução 221 do Conselho de Segurança.

combustíveis que eram desviados para a Rodésia através de “engenhosas” manobras de vagões e de requisições para abastecimento de locomotivas⁷³.

Um outro apoio importante no auxílio à Rodésia foi a atribuição de certificados de origem de produção aos seus bens. O facto de produtos rodesianos terem “denominação de origem” em Angola ou em Moçambique permitia ludibriar o embargo. Um desses produtos, que tinha muito peso nas exportações da Rodésia, era o açúcar. Em 1966, as dificuldades em escoar o produto através da África do Sul levou algumas empresas e autoridades rodesianas a contactar o cônsul português em Salisbúria, Freitas Cruz, para interceder junto do governador-geral de Moçambique a aprovar a emissão de “certificados de origem” a cerca de 50 mil toneladas⁷⁴.

Em meados de 1967 foi estabelecida a missão comercial da Rodésia em Luanda, que facilitava aos empresários rodesianos o estabelecimento no estrangeiro e, a partir daí, negociarem através de canais utilizados pelos portugueses⁷⁵. A partir de finais de 1965, a Rodésia “estabeleceu em Lisboa uma passagem para a Europa”, em complemento com a sua política de “diversificação da indústria” e produção agrícola⁷⁶. Um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, publicado sumariamente no jornal *The Irish Times*, indicava que a Rodésia tinha quadruplicado as suas exportações nos primeiros nove meses de 1967 em relação aos valores de 1966⁷⁷. A vitalidade das relações económicas entre Lisboa e Salisbúria era visível no aumento do comércio em cerca de 120% entre 1965 e 1968⁷⁸. Os rodesianos compravam também terrenos de exploração mineira de baixa produção para, através de uma simulada produção em Moçambique, terem mecanismos de licenciamento de exportação⁷⁹.

Algumas companhias de aviação deixaram de voar para Salisbúria por imposição das sanções. Havendo a necessidade de incrementar o número de voos para escoamento de tráfego aéreo para a Rodésia, em janeiro de 1968, a companhia aérea portuguesa TAP abriu uma carreira regular semanal para Salisbúria, que a partir de junho passou a ter duas carreiras. Essa facilidade transformava Lisboa “numa cabeça-de-ponte” entre a Rodésia e a Europa, uma vez que o Aeroporto da Portela dispunha de mais de trinta voos diários para toda a Europa⁸⁰.

Apesar de não haver dados oficiais sobre as relações económicas e financeiras entre os dois países, é marcadamente evidente a importância que Lisboa teve na manutenção de Smith no poder. As relações com Portugal continuaram a privilegiar a cooperação política,

⁷³ Jardim, 1978, pp. 158-159.

⁷⁴ AHDMNE – FALPS, Proc. 22, Maço 1: Carta do cônsul-geral em Salisbúria para o Governador-geral de Moçambique (27/5/1966).

⁷⁵ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1114.

⁷⁶ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1109: Notícia do jornal *The Star* intitulada “Rhodesia Portugal Affirm Accord” (25/7/1965).

⁷⁷ Idem: Notícia intitulada “Portugal Increases Trade with Rhodesia”.

⁷⁸ AHDMNE – PAA, Proc. 950.172, Maço 908.

⁷⁹ Idem: Notícia da Reuter de 15 de Maio de 1967.

⁸⁰ AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 110: Notícia do jornal *The Rhodesian Herald* intitulada “TAP Inaugural Flight to Bring 50 Visitors from Portugal” (28/2/1968); AHDMNE – PAA, Proc. 960.172, Maço 1114: Notícia do jornal *The Cape Argus*, intitulada “Portuguese Airline to Help Rhodesia” (4/5/1968).

militar e económica até ao fim do regime em Lisboa como alavanca para a cooperação no âmbito militar que se intensificou a partir de 1965.

4. Zâmbia: a incapacidade de seduzir Kaunda

Uma outra evidência da importância da economia como instrumento de poder na estratégia de Portugal na África Austral, foi a tentativa do Governo português tentar seduzir Kenneth Kaunda a impedir o estabelecimento dos movimentos de libertação na Zâmbia. Quando, depois da DUI, o Governo britânico declarou embargar a Rodésia, Smith respondeu com o encerramento da fronteira com a Zâmbia e com o corte de energia elétrica ao Copperbelt, de onde provinha a principal fonte de riqueza⁸¹. A Zâmbia dependia também do Caminho de Ferro de Benguela (CFB) para exportação do minério. Assim, qualquer corte naquelas ligações estrangulava a sua economia. Por essa razão, Kaunda estava ansioso por enveredar pela ligação do TANZAM, deslocalizando a importância funcional de Moçambique e de Angola⁸². A aproximação de Portugal à Zâmbia era um elemento importante em toda a estratégia de Portugal para a África Austral. Depois de ter seduzido H. Banda e de se ter empenhado em apoiar Smith, o Governo português pretendia que Kaunda “colaborasse” contra as “infiltrações” em Angola e Moçambique. Para cumprir esse objetivo, o Governo português pretendeu fazer valer as facilidades de transporte e fornecimento de energia, que eram os fatores mais importantes para a sobrevivência da Zâmbia.

A situação política criada pela DUI na África Austral separou definitivamente o “reduto branco” dos outros estados negros⁸³. Por essa razão, reforçavam-se as razões para apoiar os movimentos de libertação, justificando-se por questões raciais. A Zâmbia, com fronteiras com Angola, Moçambique e Rodésia, era a plataforma perfeita para apoiar as suas operações. Por essa razão, desde a secessão da Federação que o Governo português mantinha o desejo de influenciar Kaunda, utilizando a ligação ao mar como mecanismo de pressão. Assim, entre 1967 e 1969, Lisboa enviou duas missões a Lusaca para negociar uma espécie de “pacto de não-agressão” com Kaunda em troca de facilidades de transporte e fornecimento de energia. Os projetos de Cabora Bassa, os melhoramentos previstos na linha de caminho-de-ferro e no porto da Beira, ou, em alternativa, a ligação do Malawi a Nacala, eram “uma nova arma de manobra que se [deparava] ao Governo” para contrariar a concretização do TANZAM. Os “fatores de controlo” da economia zambiana poderiam ser transferidos para Portugal⁸⁴. Além do mais, a partir do momento que fosse publicitado que o Governo português cooperava com a Zâmbia, demonstrava-se que a manutenção da presença de Portugal em África era fator de estabilidade regional.

⁸¹ Esta medida era o mecanismo de pressão sobre Londres, uma vez que a maior parte dos combustíveis para o hinterland rodésiano chegava a partir dos portos de Lourenço Marques e da Beira através dos Rhodesia Railways.

⁸² Henderson, 1977, p. 429.

⁸³ “Reduto branco” era a terminologia utilizada pela Administração Kennedy para se referir ao conjunto de países e territórios dominados por governos brancos: Angola, Moçambique, Rodésia do Sul e África do Sul (The White Redoubt [Cover Letter Entitled “Planning Group Meeting, July 10, 1962” Is Included], Secret, Report, July 6, 1962, 28 pp. Collection: South Africa).

⁸⁴ AHDMNE – FALPS, Proc. 1968, Maço 6: Parecer n° 448 da Direção Geral das Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar (13/12/1965).

A janela de oportunidade para influenciar o comportamento de Kaunda surgiu no início de 1965. Segundo notícias obtidas por Freitas Cruz, representantes britânicos teriam convencido Kaunda a utilizar o CFB em vez da ligação à Beira (através do *Rhodesia Railways*), dada a certeza de uma DUI na Rodésia. A abordagem dos britânicos permitia uma maior eficácia das sanções à Rodésia a partir da Beira e limitava ao mínimo as consequências na Zâmbia⁸⁵. Em março de 1965, Freitas Cruz informou F. Nogueira que Kaunda estaria muito preocupado com a aproximação da África do Sul e de Portugal à Rodésia. Por essa razão, propôs que esse era o momento indicado a “uma tentativa de aproximação” para se alcançar um “entendimento”⁸⁶. Também responsáveis de algumas companhias mineiras do Copperbelt pediram a K. Kaunda que entrasse em contacto com o CFB para assegurar que se manteria aberto mesmo no caso de uma DUI na Rodésia⁸⁷. Por esse motivo, F. Nogueira autorizou os contactos e a cedência de facilidades para o escoamento de minério e a importação de carvão para a laboração mineira⁸⁸. Estava lançado o mote para que Lisboa pudesse pressionar Lusaca a uma colaboração.

A utilização do CFB era uma excelente alternativa aos esforços de Kaunda para a construção do TANZAM, a qual, quando construída, traria “desastrosas consequências políticas e económicas a Moçambique”⁸⁹. A aproximação a Lusaca era um assunto “muito delicado e da maior importância na defesa dos interesses” portugueses, uma vez que Smith tinha sondado o Governo português para saber se autorizaria a Zâmbia a utilizar o CFB, tendo obtido garantias de que Portugal não “enfraqueceria a posição da Rodésia”. A “disponibilidade” de Lisboa desalinava-se das intenções de Salisbúria e de Pretória em relação a Kaunda, a quem acusavam de ser o principal patrocinador da subversão na região. Por essa razão, Smith pretendia controlar os instrumentos pressão sobre a Zâmbia para poder também dissuadir a Inglaterra, uma vez que dependia da Rodésia para fornecimento de energia elétrica, transportes e carvão⁹⁰.

Porém, Salazar estava determinado a garantir a liberdade de ação de Portugal, uma vez que a zona leste de Angola era uma das mais problemáticas para as tropas portuguesas. Depois de contactos entre responsáveis zambianos e portugueses em Lisboa, em novembro de 1967 o Governo português enviou uma missão diplomática constituída por Manuel Fernandes, membro do Conselho Administrativo do CFB, e pelo diplomata Leonardo Mathias⁹¹. Portugal

⁸⁵ AHDMNE – FALPS, Proc. 960.171, Maço 1: Notícia do jornal Sunday Mail intitulada “Zambia may use Lobito” (7/2/1965).

⁸⁶ AHDMNE – Coleção Especial de Telegramas Secretos e Confidenciais, Pasta 159: Telegrama do Consulado de Portugal em Salisbúria (1/3/1965).

⁸⁷ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Ofício do Ministério do Comércio e Indústria da Zâmbia para Alexandre Pinto Basto, administrador do Caminho de Ferro de Benguela (CFB) (15/10/1965).

⁸⁸ O diretor do CFB, Alexandre Pinto Basto, pediu autorização ao ministro do Ultramar para se deslocar à Zâmbia para negociar aquelas facilidades e mostrar-se cooperante, podendo ainda obter rendimentos importantes no momento em que a ligação ferroviária da Rodésia à Beira seria certamente cortada. AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Carta de Alexandre Pinto Basto, administrador do CFB, para o ministro do Ultramar (21/10/1965).

⁸⁹ AHDMNE – FALPS, Proc. 44.3, Maço 1: Parecer nº 379 do Ministério do Ultramar (22/10/1965).

⁹⁰ AHDMNE – FALPS, Proc. 16, Maço 1: Ofício do Consulado-Geral de Portugal em Salisbúria (4/12/1965).

⁹¹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Telegrama do MNE para Embaixada de Portugal em Londres (27/10/1967).

pretendia que, a troco de facilidades de comunicação através de Angola e Moçambique, a Zâmbia não fosse utilizada como base para ações “terroristas” em Angola e em Moçambique⁹².

A missão diplomática expôs a Kaunda que tinha informações seguras de que a Zâmbia permitia a instalação de movimentos que até tinham atacado o caminho-de-ferro, uma ação que considerava com “desastrosas conseqüências”. Se Kaunda estivesse disposto a pô-lhes termo, o Governo português dispunha-se a colaborar no comércio, na economia, nas comunicações, e em outras atividades “não políticas”. Também se comprometia a estabelecer a ligação entre o CFB e os *Zambian Railways*, evitando o Congo, e em desenvolver a ligação ferroviária entre o Malawi e Nacala para ser aproveitada pela Zâmbia. A construção da Barragem de Cabora Bassa também poderia trazer muitas vantagens, uma vez que o fornecimento de energia elétrica era efetuado a partir da Rodésia⁹³.

A missão pretendia demonstrar que Portugal tinha “boas intenções” nesta aproximação⁹⁴. Na realidade, o trânsito no CFB para a Zâmbia, durante o período compreendido entre dezembro de 1965 e setembro de 1966, tinha passado de 350 toneladas para 12 283 toneladas (34 vezes superior)⁹⁵.

O CFB era motivo para que Kaunda não optasse pelo TANZAM, podendo também funcionar como mecanismo de pressão para expulsar a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) da Zâmbia. Assim, o Governo português propôs-lhe um encontro de alto nível a ter lugar em Roma em outubro de 1968, onde seria discutida a criação de uma empresa para iniciar os estudos e os levantamentos necessários à construção do ramal do CFB para o *Copperbelt*⁹⁶. Porém, o encontro foi cancelado, provavelmente devido ao acidente de Salazar e à sua substituição por Marcello Caetano. Kaunda estava relutante em aderir às facilidades concedidas por Lisboa, porque não pretendia ficar dependente exclusivamente de Angola e Moçambique, uma vez que, no caso de seguirem o mesmo caminho que a Rodésia, a Zâmbia continuaria “encravada” entre dois países potencialmente hostis.

A partir do início de 1969, os incidentes de fronteira com forças portuguesas, rodesianas e sul-africanas, evidenciavam que a Zâmbia era considerada a plataforma de apoio aos movimentos na África Austral e o principal inimigo da “Aliança Ímpia”⁹⁷. Por essa razão, é lógico que a Zâmbia passasse a ser considerada pelos países ALCORA como a “chave da subversão” na África Austral.

A partir de 1970, o afastamento assumiu um caminho irreversível. Depois de goradas as tentativas de aproximação de finais de 1969, Portugal assumiu uma posição mais belicosa, em grande medida devido à impossibilidade de seduzir Kaunda com argumentos económicos.

⁹² AHDMNE – PAA, Proc. 960.161, Maço 11-A: Memorando (21/11/1967).

⁹³ AHDMNE – PAA, Proc. 960.161, Maço 11-A: Memorando (21/11/1967).

⁹⁴ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Apontamento para a conversa com o Presidente Kaunda, em Lusaca, em 20 de novembro de 1967 (s.a.); Cf. Themido, 2008, pp. 78-80.

⁹⁵ AHDMNE – FALPS, Proc. 931, Maço 1: Ofício do Consulado de Portugal em Salisbúria (23/1/1967).

⁹⁶ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Carta de Alexandre Pinto Basto para Kaunda (2/10/1968).

⁹⁷ Este termo, tradução de “Unholy Alliance”, foi utilizado por Connor O’Brian e Basil Davidson para classificar a aliança entre Salazar, Verwoerd e Smith (AHDMNE – PAA, Maço 368); AHDMNE – PAA, Proc. 960.18, Maço 1133: Conclusões da reunião entre os Serviços Policiais responsáveis pela Segurança do Estado [da República da África do Sul, Rodésia e Portugal] (29/5/1970).

A construção da TANZAM, que em 1969 se previa concluída no final de 1974, retirava o mecanismo de pressão a Lisboa e permitia um fluxo constante de equipamento militar para apoiar os movimentos estacionados nesses dois países, devendo, portanto, ser considerado um grave problema⁹⁸. Em maio de 1973, a pedido de H. Banda, J. Jardim contactou Kaunda na sequência do encerramento da fronteira pela Rodésia⁹⁹. Mas a aproximação seria infrutífera, uma vez que Kaunda não pretendia depender exclusivamente de territórios que num futuro próximo pudessem ser controlados por minorias brancas¹⁰⁰. O primeiro-ministro zambiano considerava que Portugal não cederia e que o futuro de Angola e Moçambique passaria pelos movimentos de libertação. Por essa razão, a partir de finais de 1973, seria o documento de Lusaca¹⁰¹ a dominar as relações entre os dois países, tendo como consequência a negociação da independência de Moçambique.

Conclusões

Como se pretendeu evidenciar, a estratégia político-diplomática de Portugal na África Austral, iniciada para garantir apoios para o esforço de guerra em Angola e Moçambique, teve na dimensão económica uma importante alavanca. Não se pretendeu efetuar uma análise económica das relações de Portugal com a África Austral, mas relevar a utilização da economia como objetivo e como instrumento de poder do Estado. O crescimento económico que o Governo português pretendia levar a cabo com a implementação do III Plano de Fomento era um objetivo político que subliminarmente pretendia o reforço da posição colonial de Portugal. Para “resistir à descolonização” as considerações políticas sobrepuseram-se às considerações económicas, bem visível na tentativa de demonstrar que as “províncias” eram apelativas ao investimento estrangeiro e na criação de condições para o estabelecimento de população branca. Se assim não fosse, o sistema ferroviário, por exemplo, teria tido projetos de cobertura territorial e não se continuaria a focalizar no serviço de trânsito com os países do hinterland, tal como se expunha no III Plano de Fomento (1968-1973).

O relacionamento com a África do Sul é um claro exemplo da utilização da economia como objetivo. Determinado a manter a presença portuguesa na África Austral e a evitar que Angola e Moçambique caíssem sob controlo de movimentos “revolucionários”, o Governo português encontrou na África do Sul um importante parceiro para ajudar a implementar algumas das medidas mais importantes do III Plano de Fomento. O desenvolvimento das infraestruturas no rio Cunene e no rio Zambeze (Cabora Bassa), para além de uma importante fonte de divisas, era acima de tudo um meio para instalar colonatos de “emigrantes brancos” e estabelecer uma importante barreira à disseminação da subversão na região. Além do

⁹⁸ NASA/DFA – BTS, Box 1/14/3 Vol. 237: Minuta das conversações entre o MNE Rui Patrício e MNE da África do Sul, Hilgard Muller (23/6/1971 e 24/6/1971).

⁹⁹ Antunes, 1996, pp. 476-477.

¹⁰⁰ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Informação de Serviço: Segunda Missão portuguesa à Zâmbia – fevereiro de 1968 (9/2/1968).

¹⁰¹ AHDMNE – PAA, Proc. 960.171, Maço 11-A: Apontamento para a conversa com o Presidente Kaunda, em Lusaca, em 20 de novembro de 1967 (s.a.).

mais, estabelecia uma intrincada rede de interesses políticos e económicos regionais que fortaleciam a presença portuguesa em África.

Em relação à Rodésia do Sul, a utilização da economia é claramente de cooperação. Consistiu em proporcionar a um aliado os meios económicos possíveis para impedir que o país sofresse com o boicote internacional. Esse apoio traduziu-se na abertura do Espaço Económico Português para que o comércio rodesiano tivesse acesso aos mercados internacionais, e no abastecimento de combustíveis a fim de manter a capacidade produtiva da Rodésia sem sofrer pesadamente com os bloqueios. Mesmo com prejuízo, o apoio económico de Portugal serviu claramente o interesse político.

Com a Zâmbia e com o Malawi, as relações económicas devem ser entendidas como subsidiárias dos dois exemplos anteriores, uma vez que a capacidade de impedir que o Malawi e a Zâmbia permitissem a instalação de movimentos de libertação relevava o poder de Portugal junto dos seus aliados do “reduto branco”. As facilidades de transporte serviram como meio para tentar influenciar comportamentos dos seus líderes políticos que fossem favoráveis aos seus interesses. H. Banda foi claramente seduzido pelas facilidades concedidas por Portugal, porque os seus objetivos se acomodaram com muita facilidade, até ao momento em que percebeu que Portugal deixava de ter capacidade para controlar completamente Moçambique. K. Kaunda, por seu lado, não chegou a ser seduzido, porque não queria arriscar a contribuir para instalar dois “governos brancos” em Moçambique e Angola.

Fontes

Arquivo Histórico Diplomático dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.

Foreign Relations of the United States.

Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo, Arquivo Oliveira Salazar, Lisboa.

National Archives of South Africa, Department of Foreign Affairs, Pretoria

South Africa National Documentation Centre, Department of Defence Archives, Pretoria.

Referências Bibliográficas

Afonso, Aniceto & Carlos de Matos Gomes, 2013. *Alcora: O Acordo Secreto do Colonialismo*. Lisbon: Divina Comédia.

Antunes, Freire, 1996. *Jorge Jardim: Agente Secreto*. Venda Nova: Bertrand Editora.

Barroso, Luís, 2009. *Salazar e Ian Smith: O Apoio de Portugal à Rodésia (1964-1969)*. Lisbon: Instituto Diplomático.

Barroso, Luís, 2013. Da Desconfiança à Aliança: Portugal e a África do Sul na defesa do “Reduto Branco”. *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, [Online] 38(1). Available at <http://digitalcommons.asphs.net/bsphs/vol38/iss1/10>.

Barroso, Luís, 2012. *Salazar, Caetano e o ‘Reduto Branco’: a manobra político-diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)*. Porto: Fronteira do Caos.

- Borstelmann, Thomas, 1993. *Apartheid's Reluctant Uncle: The United States and southern Africa in the Early Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Caetano, Marcelo, 1970. *Portugal é de Todos, Nós Somos Portugal*. Discurso Proferido perante as comissões distritais da Ação Nacional Popular, no Palácio da Foz, em 27 de setembro de 1970. Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo.
- Chun, Clayton K. S., 2012. Economics: A Key Element of National Power. In: Bartholomees, Jr, J. Boone, ed., 2012. *U.S. Army College Guide to National Security Issues: Theory of War and Strategy*, I. Kansas: Fort Leavenworth, pp. 205-216.
- Cunha, Silva, 1977. *O Ultramar: A Nação e o "25 de Abril"*. Coimbra: Atlântida.
- Darwin, John, 2009. *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*. Cambridge: University Press.
- Ferreira, Eduardo de Sousa, 1977. *África Austral – O Passado e o Futuro*. 2ª ed. Lisbon: Seara Nova.
- Henderson, Robert D'A, 1977. Relations of Neighbourliness: Malawi and Portugal, 1964-1974. *The Journal of Modern African Studies*, 15(3), pp. 425-455.
- Jardim, Jorge, 1978. *Rodésia: O Escândalo da Sanções*, Lisbon: Editorial Intervenção.
- Kalinga, Owen M., 2005. Independence Negotiations in Nyasaland and Northern Rhodesia. *International Negotiation*, 10, pp. 235-262.
- Lains, Pedro, 1998. Causas do Colonialismo Português em África, 1822-1975. *Análise Social*, XXXIII(146-147), pp. 463-496.
- Minter, William, 1972. *Portuguese Africa and the West*. New York: Modern Reader.
- Neves, João César das, 1994. O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social*, XXIX(128), pp. 1005-1034.
- Oliveira, Pedro Aires, 2007. *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa 1945-1975*. Lisbon: Tinta-da-China.
- Ribeiro, Silva, 1999. *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado*. Lisbon: Editorial Minerva.
- Rocha, Edgar, 1977. Portugal, Anos 60: Crescimento Económico acelerado e papel das relações com as colónias. *Análise Social*, XIII(51), pp. 593-617.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (Pref.), 1984. *Correspondência Marcello Mathias/Salazar 1947-1968*, Lisbon: Difel.
- Souto, Amélia Neves de, 2007. *Caetano e o Ocaso do "Império": Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Telo, António José, 1994. *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisbon: Edições Cosmos.

- Telo, António José, 2004. A Prioridade a África (1959-1974). In: Barata, Manuel Themudo and Nuno Severiano Teixeira (Dir.), 2004. *Nova História Militar de Portugal*, 4. Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 463-502.
- Themido, Hall, 2008. *Uma Autobiografia Disfarçada*. Lisbon: Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs.
- Torres, Adelino, 1983. Pacto colonial e industrialização de Angola (anos 60-70). *Análise Social*, XIX(77-78-79), pp. 1101-1119.

*ARMAMENTS NON-PROLIFERATION:
THE CASE OF CRUISE MISSILES*

**NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAMENTOS:
O CASO DOS MÍSSEIS DE CRUZEIRO**

José Carlos Cardoso Mira

Coronel Técnico de Manutenção de Armamento e Equipamento da Força Aérea
Chefe do Gabinete de Planeamento e Programação
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
mira.jcc@iesm.pt

Abstract

This article is intended to present an overview of cruise missiles produced by several States and their vertical and horizontal proliferation, especially in what concerns Land Attack Cruise Missiles (LACM), using publicly-available information only. The analysis was limited to LACM capable of delivering a payload of at least 500 kilograms (kg) to a range of at least 300 kilometers (km), or non-conventional weapons.

A characterization of those missiles will be made and a brief historical overview presented, as well as an analysis of the technologies involved, a description of world cruise missile programs and of non-proliferation issues (detailing two multilateral mechanisms in use). The Portuguese aspects of non-proliferation will be addressed, including some proposals for a better addressing of this issue in the appropriate Portuguese fora.

We conclude that the issue of cruise missile proliferation involves multiple technological, political, military and commercial aspects, being an issue of concern for several actors of the International System.

Keywords: Cruise Missiles, Military Technologies, Non-proliferation.

Resumo

Com o presente artigo pretende apresentar-se uma panorâmica sobre os mísseis de cruzeiro produzidos por diversos Estados do mundo e respetiva proliferação horizontal e vertical, especialmente no respeitante aos Land Attack Cruise Missiles (LACM), utilizando essencialmente informação pública. Delimitou-se a análise aos LACM capazes de

Como citar este artigo: Mira, J., 2014. Armaments Non-Proliferation: The Case of Cruise Missiles. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 245 - 267.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

transportar uma carga útil de pelo menos 500 quilogramas (kg) a pelo menos 300 quilômetros (km), ou cargas não-convencionais.

Serão caracterizados aqueles tipos de mísseis e apresentada uma breve resenha histórica, sendo focadas, sucintamente, as tecnologias envolvidas na sua concepção. Serão focados os programas de produção de mísseis de cruzeiro, abordando-se a capacidade de produção, por diversos Estados, de LACM e tecendo-se alguns comentários sobre cada um dos países e mísseis abordados. Tecer-se-ão considerações sobre a área da não-proliferação, particularizando-se dois importantes mecanismos multilaterais de controlo da proliferação. Apresentar-se-ão ainda alguns aspetos respeitantes à abordagem nacional à não-proliferação, identificando-se os principais atores nacionais neste campo e propondo-se algumas medidas para um melhor acompanhamento desta temática nos fora nacionais apropriados.

Conclui-se que a temática da proliferação de mísseis de cruzeiro encerra múltiplos aspetos tecnológicos, políticos, militares e comerciais, sendo motivo de preocupação para vários atores do Sistema Internacional.

Palavras-chave: Mísseis de Cruzeiro, Tecnologias Militares, Não-Proliferação.

Introduction

In the American military operation designated as “Iraqi Freedom” that took place in the Persian Gulf in 2003 and which end state was the fall of Saddam Hussein’s regime and the occupation of Iraqi territory, it was noticed that the expected use of ballistic missiles (of the type generically known as SCUD)⁴⁰ by Iraqi forces had a different result from the one of the previous operation “Desert Storm”, of 1991: on this date, several SCUD surpassed the defensive systems, both of Saudi Arabia and Israel, while in 2003 nine SCUD launched by Iraq were shot down in flight by Patriot anti-aircraft systems (*Global Security, 2013*).

The same did not happen to another type of missile, with media exposure lower than the one of its ballistic counterparts: at 01H45 on Saturday 29th of March of 2003, an Iraqi surface-surface cruise missile, type CSS-C-3/SEERSUCKER made in China, reached the harbor in Kuwait City, after a 80km low-level flight, missing a popular shopping centre (Foltzer, 2003). This undetected attack, using a conventional military payload⁴¹ in the missile caused two injuries. A worst scenario could have occurred if the military payload used was of a non-conventional type.

The described occurrence, associated to a situation of sensitive proliferation of cruise missiles at the level of state actors of the International System, stresses out this subject as reason of concern, particularly for those feeling threatened by the existence of those missiles in neighboring States or by the possibility of non-state actors getting them.

Considering the relative lack of national knowledge on this matter, the present article aims at the presentation of an overview concerning cruise missiles produced by several

⁴⁰ Concerning ballistic missiles and their technologies, development programs and countermeasures, we suggest consulting (Mira 2012).

⁴¹ Warheads may be conventional (high explosives) according to the definition of (NATO, 2013, p. 2-C-14) or nuclear, radiological, biological or chemical, the last four cases being “weapons of mass destruction”.

States worldwide and respective horizontal and vertical proliferation, particularly in what concerns Land Attack Cruise Missiles (LACM), that is to say, cruise missiles conceived to attack land targets, generally targets of high tactical or even strategic value (High Value Targets)⁴². Using mainly analysis of public scope documents, this approach will be limited to LACM covered by Missile Technology Control Regime (MTCR)⁴³ criteria, that is to say, able to carry a payload of at least 500kg for at least 300km, or non-conventional weapons. The qualitative analysis presented will be carried out after the present introduction, according to sections focusing on the involved technologies, the production programs of those missiles, the issue of their proliferation and the Portuguese approach to their non-proliferation, ending with some conclusions.

According to the Allied Publication AAP-6 (2013), a missile is “A self-propelled munition whose trajectory or course is controlled while in flight”⁴⁴. A cruise missile is defined by the government of the United States as an “unmanned, guided, expendable, weapon delivery vehicle that is continually self-propelled and sustains flight through the use of aerodynamic lift.”⁴⁵

Cruise missile Technology (like ballistic missiles) exists since the end of World War II included in Hitler’s German program of “wonder weapons” (*wunder waffen*). In fact, at the end of the first decade of the forties of the last century, the III Reich tried to develop weapons and equipment that could invert the imminent defeat. Fighters, bombers and large submarines were developed, as was an attempt of a military nuclear program. Among the weapons, Nazi Germany invested resources in two programs for missile development, one of which was the “flying bomb” Fieseler Fi.103, which received the propaganda designation of *Vergeltungswaffe Eins* (V-1) or “Retaliation Weapon 1”. Operated by the Air Force (*Luftwaffe*), with aerodynamic lift and pulse-jet enginejet propulsion, this surface-to-surface missile could reach hundreds of kilometers per hour and was launched from long, fixed, sloping land ramps. Although several “buzz bombs” (the nickname given by the Allies) were destroyed by British Royal Air Force and US Air Force fighters, they caused large damage in their targets in England and in the continent.

Post war and before the preponderance of ballistic missiles in the strategic (nuclear) deterrent between the superpowers (“balance of terror”⁴⁶), cruise missiles had an important role. For example, the Northrop Aircraft B-62 / SM-62 Snark cruise missile became the first

⁴² Other cruise missiles exist, conceived to attack surface ships. We will not cover these missiles in this occasion, despite the fact that many LACM are modified versions of those ASCM (Anti-ship Cruise Missiles). To conclude the references to ASCM (Anti-ship Cruise Missiles), let us mention that, in specific Theatres of Operations, some may perform near-strategic missions. For example, by interdiction of a maritime strait to commercial navigation, particularly the transport of crude oil.

⁴³ The Missile Technology Control Regime (MTCR) agreement was “Created in 1987, with the objective of preventing the proliferation of missiles and unmanned air vehicles, if capable to carry a payload of 500kg at 300 or more km, or non-conventional weapons that may employ weapons of mass destruction and their equipment and linked technologies, it currently includes the participation of 33 countries. Portugal is part of the Regime since 1992” (DGAED, 2006). MTCR will be covered in detail later on.

⁴⁴ As defined in (NATO, 2013, p. 2-M-8).

⁴⁵ As mentioned in (U.S. Government, 2000, p. 7).

⁴⁶ The subject of deterrence may be detailed by reading, for example (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, p. 439).

American operational missile with intercontinental range on 18th of March of 1960, when the 702nd Strategic Missile Wing placed this type of missiles on alert at Presque Isle AFB, Maine (Anderson, 2004, p. 78). At the tactical level, within the nuclear scope, US Air Force projected in the same period cruise missile units to Asia and Europe⁴⁷, armed with TM-76 Mace⁴⁸ and afterwards B-61/TM-61 Matador. In the naval scope, SSM-N-8 Regulus armed five American submarines, the first nuclear deterrent of the United States of America (USA) at sea (Whitman, 2013). Regarding aircraft weapons, the AGM-28 Hound Dog was the first operational cruise missile on B-52 bombers, more than half a century ago, with the British using in the sixties the Blue Steel missile from the Vulcan, from its bomber V-Force. In the Warsaw Pact, Soviet Union Tu-95/BEAR bombers used the Kh-20M (NATO⁴⁹ code: AS-3/KANGAROO).

According to the above mentioned MTCR, the fundamental difference between cruise and ballistic missiles relies on flight altitude. Cruise missiles fly at a lower altitude (below 30km) using aerodynamic lift to gain and keep altitude. Generally, they have lower cost and smaller dimensions than ballistic missiles, these being propelled by rocket engines for a suborbital ballistic trajectory, usually being guided during the ascent phase. Ballistic launch is easier to detect than cruise missiles (MTCR 2010). While the main military advantage of ballistic missiles is their very high speed, cruise missiles have the capability of maneuvering at very low heights above the terrain, using relief for concealment.

Physically, a cruise missile is very similar to a small plane, without a pilot. Its aerodynamic surfaces may be always visible (fixed surfaces) or only after the missile is launched (extensible surfaces). It is launched using land platforms (Ground-Launched Cruise Missiles - GLCM), from surface fixed facilities (not often used nowadays, that include storage hangars, support buildings and launching ramps) or from warehouses for specific heavy vehicles for transport and launching, normally road vehicles, which mobility represents an advantage in military terms. In other cases, those weapons may be launched from submerged submarines, surface ships or aircraft. Cruise missiles launched from a submarine are known as Submarine-Launched Cruise Missiles (SLCM). In the particular case of air operations, the great advantage granted by cruise missiles (Air-Launched Cruise Missiles - ALCM) is the so-called standoff distance, enabling the possibility to launch missiles out of range of enemy air defences, increasing the probability of survival of the launching aircraft.

The most recent military operations carried out by alliances of western countries has been initiated by salvos of cruise missiles launched from ships, submarines and aircraft, essentially aiming at enemy command and control centers (“decapitation” attacks), airfields, air Defence systems and other high value targets. During the recent operation in Libya more than 100 LACM⁵⁰ were fired.

⁴⁷ In the eighties, American cruise missiles were again on the agenda, when the American Administration decided to deploy in Europe the Tomahawk GLCM (and the ballistic Pershing II) as counterpoint to the presence of the Soviet SS-20. Such a decision gave birth to several protests of European pacifists, as many readers will remember, with the famous sentence “better red than dead”.

⁴⁸ A picture of a Mace may be seen, at the time, in (Mais Alto, 1959, 12).

⁴⁹ North Atlantic Treaty Organization.

⁵⁰ (Goure, 2013, p. 14), with other sources stating a total of 112 Tomahawks launched against air defense targets by American ships and a Trafalgar-class British submarine.

1. Technologies

Using as main guide (U.S. Government, 2000), we hereinafter briefly cover the technologies involved in the design and production of cruise missiles. We start by stating that technologies used in cruise missiles and those used for the development of aircraft are similar, excluding those associated to warheads. For example, the ex-USSR ALCM KS-1 (code NATO: AS-1/KENNEL) was derived from the MiG-15/FAGOT fighter (Donald, 2002, p. 52).

On the other hand, it is also certain that technologies for cruise missiles and ballistic missiles occasionally present overlapping areas (with particular attention in the case of solid propellant cruise missiles⁵¹) which leads to the reference in the next paragraphs of technological aspects similar to those covered in texts concerning ballistic missiles, such as (Mira, 2012).

Cruise missile flight phases may be as follows:

- Launch or release;
- Cruise;
- Terminal or attack.

A cruise missile may be considered as being composed mainly by the following systems:

- Body or fuselage;
- Propulsion system;
- Guidance or navigation system;
- Stabilization and control system;
- Payload.

Besides those constitutive systems, there are other means necessary to the production and operation of these missiles: manufacturing and testing equipment, support launching tools and mission planning systems.

We will briefly cover each one of the systems.

Body or fuselage. As already mentioned, it is very similar to an aircraft's, particularly when the aerodynamic surfaces are visible. The Fuselage is constituted by a front section ("nose"), usually enclosing the guidance or navigation system, a central section, containing the payload, fuel and wings attachments, and a rear section containing a propulsion system and stabilizer attachments.

Cruise missiles fuselages are built in light metallic alloys (aeronautical) including aluminum, some types of steel and/or composite materials. Currently, shape and materials follow low observability criteria (LO-Low Observability, usually called stealth) besides the mandatory aerodynamic and structural resistance criteria.

⁵¹ Propellant is the English translation for the Portuguese "Propergol" (Frota, 1995). A propellant includes fuel and oxidizer, the rocket engine dispensing with atmospheric oxygen, as mentioned hereinafter, which is not obviously the case of common turbojets.

Propulsion System. Cruise missiles propulsion system does not need to have an exo-atmospheric capability (independence of atmospheric oxygen) since cruise missiles evolve in the atmosphere. Most of the cruise missiles are propelled by jet engines (to be hereinafter detailed) However, there are cases (some supersonic missiles) using solid propellant or liquid propellant rocket engines. In all previous cases, propulsion is obtained as a reaction to a gas flow in a nozzle of adequate configuration. Solid propellant rocket engines are of more complex manufacture, however having advantages during storage time, in the prevention of accidents and in the lower period of time necessary for missile launching. Another characteristic is the fact that once functioning, they cannot be shut down until the total consumption of propellant. Liquid propellant rocket engines have an easier manufacture. However, the different compounds (fuel and oxidizing/oxidant) are toxic, corrosive, unstable and sometimes can only be supplied to the missile a short time before being launched, which increases the preparation time and consequently its vulnerability to attacks (Mira, 2012). Liquid propellant rocket engines functioning may be interrupted at any time of the flight.

Regarding jet engines, the most used propulsion in LACM may be of the following types:

- Pulsejet engine;
- Turbojet engine;
- Turbofan;
- Ramjet;
- Scramjet.

The pulsejet engine used in the V-1, is not currently used. Turbojet engines are similar to those of airplanes, although smaller. A turbofan is a turbojet engine with a fan upstream the compressor, similar to those used in aviation. Both previous jet engines are used in subsonic or supersonic missiles until Mach 2. A ramjet does not have any mobile parts. However it needs initial speed to function provided by a carrier aircraft or by solid propellant rocket engines (boosters). It is used above Mach 2, as are scramjet for missiles that reach higher speeds, approximately Mach 5.

Guidance or navigation system. These systems⁵² are based on accelerometers, gyroscopes and/or reception of information by satellite (Global Positioning System – GPS, or others), using computers for the necessary calculations, complemented by any other type of sensors for the terminal phase.

Preferably, navigation systems should be independent from external sources of information to prevent interferences⁵³. Besides the above mentioned systems, many advanced missiles use in the cruise phase navigation systems based on the comparison of the land overflow with data stored in memory, derived from a previous collection of geographic data by aircraft or satellite. It is the case of the American systems Terrain

⁵² “A system which evaluates flight information, correlates it with target data, determines the desired flight path of a missile and communicates the necessary commands to the missile flight control system”. (NATO, 2013, p. 2-M-8).

⁵³ GPS and Russian and Chinese similar systems are subject to interferences as apparently happened with the former in South Korea, in April of 2012 (McDowall, 2012, p. 14).

Contour Matching (TERCOM) and Terrain Profile Matching (TERPROM). However, other producing powers use similar systems. In order to permit the safe identification of the target in the terminal phase, for high precision missiles, the methods used are those such as Digital Scene Matching Area Correlation (DSMAC), radar, television or Imaging Infra-Red (IIR), image generated by infra-red sensors. As in any other guided ammunition, a crucial parameter in the technical analysis of a cruise missile is the respective CEP⁵⁴, granted by its navigation system. The lower the CEP value, the higher the precision of the missile (this indicator may not be very significant if the missile is used as a psychological, or terror, weapon, or if it possesses a nuclear warhead).

Stabilization and control system⁵⁵. It is very similar to an aircraft's, particularly in the case of subsonic missiles. It is constituted by aerodynamic lift surfaces (wings), stabilization and control (rudders), which induce the movement around the longitudinal, transversal and vertical axis and consequent change of trajectory, in response to the command of the navigation system.

Payload. Payload⁵⁶ is the effective component of a missile and includes its warhead⁵⁷, already mentioned. Conventional warheads, multiple or unitary, include blast or fragmentation, cluster (containing sub ammunitions) or penetrating loads, for damage of reinforced or underground structures. According to the specialized publisher *Jane's*, the maximum payload that can be transported by most cruise missiles is approximately 400kg, approximately 30 to 40% of the launch mass of a subsonic cruise missile. As for ballistic missiles, non-conventional payloads may be maintained separately from missiles, under supervision of special units⁵⁸, until the last moment before launching or arming of shooting platform. It is important to refer that it is easier to adapt nuclear warheads to the cruise missile, if compared with ballistic missiles, considering the greater thermal and mechanical requirements of a ballistic flight⁵⁹.

Support equipment for manufacturing, testing and launch. The adequate construction and exploration of cruise missiles requires, besides the technical knowledge and the necessary materials, a significant set of means and equipment such as, among others, machine tools of high capabilities, vibration test systems, thermal test chambers, engine test benches, radars for flight tracking, naval or air platforms and, for GLCM, fixed launch structures or heavy vehicles for transporting and launching missiles, which provide mobility to these weapons.

⁵⁴ CEP (Circular Error Probable): "An indicator of the accuracy of a missile/projectile, used as a factor in determining probable damage to a target. It is the radius of a circle within which half of the missiles/projectiles are expected to fall." (NATO, 2013, p. 2-C-5).

⁵⁵ "A system that serves to maintain attitude stability and to correct deflections". (NATO, 2013, p. 2-M-8).

⁵⁶ Defined in (NATO, 2013, p. 2-P-2) as "In a missile or rocket, the warhead, its container and activating devices"

⁵⁷ Defined in (NATO, 2013, p. 2-W-1) as "That part of a missile, projectile, torpedo or any other munition, intended to inflict damage."

⁵⁸ For example, in the former USSR, units of the KGB or in France the Gendarmerie de Sécurité des Armements Nucléaires (Gendarmerie Nationale, 2013).

⁵⁹ The process of adapting a nuclear device to its delivery vehicle (weaponization) is one of the so-called technological bottlenecks in a LACM programme, just as it is in a ballistic programme.

It is also important to refer that for the adequate use of cruise missiles mission planning systems are necessary, which allow the definition of a flight profile for the missiles, from its launch platform (air, surface or sub-surface) to the target, considering the contour of the terrain in order to deceive anti-air defences, among other operational constraints.

2. Programs for cruise missile production

The current section⁶⁰ intends to cover the capability of production, by several States, of Land Attack cruise missiles, real or potentially capable of carrying a 500 or more kilos payload, at 300 or more kilometers⁶¹, commenting on each country and missile covered. The intention is not to present missile orders of battle for States worldwide, informing on who has what in the inventory. That is, the number of countries possessing cruise missiles is higher than those mentioned in the table, which are those producing cruise missiles and, in many cases, exporting them. This leads us to cover hereinafter the proliferation phenomena. Neither is it our intention to analyze the hypothetical willingness of those possessing the missiles to use them and against whom. Therefore, we will not evaluate any threats allegedly placed by the States hereinafter mentioned, neither will be used expressions such as rogue states or equivalent. However, it is important to mention that several of the States mentioned are allied and partners of Portugal for security issues, while several others are not. It is also important to mention that some of the States include LACM in their orders of battle, in GLCM, ALCM and/or SLCM versions together with panopies of ballistic missiles, which grants them high operational flexibility with very significant financial costs. In a final note regarding the following table, we clarify that the designations used for the missiles are simplified (basic type), not detailing models and versions of each one.

Table I – Programs for production of LACM real or potentially capable of carrying a payload of at least 500kg for least at 300km

Producing state	Missile	Range (Km)	Propulsion	Launch Plataforms
Germany	Taurus KEPD 350	350+	Turbojet	Aircraft Tornado IDS
Brasil	AV-TM300	300	Turbojet	Trucks
USA	AGM-84H SLAM-ER	280+	Turbojet	Aircraft F-18
	AGM-86 ALCM	1100	Turbofan	Aircraft B-52
	AGM-158 JASSM	320-800	Turbojet	Aircraft B-1, B-52, F-16
	RGM-109 Tomahawk	1250-2500	Turbofan	Ships
	UGM-109 Tomahawk	1250-2500	Turbofan	Submarines

⁶⁰ Author's construction, having as main sources (Zaloga, 1996), (Armada International, 2001), (Hewson, 2007a), (Hewson, 2007b), (AIR FORCE Magazine, 2013), (Hardy, 2013).

⁶¹ We say "real or potentially capable" since there are occasional cases where range is lower than 300km. Such inclusion is due to the possibility of raising the range beyond that limit, if necessary, the lower present range being the result of reasons to explain in the section devoted to proliferation.

Table I – Programs for production of LACM real or potentially capable of carrying a payload of at least 500kg for least at 300km

(Continued)

Producing state	Missile	Range (Km)	Propulsion	Launch Plataforms
France	ASMP-A SCALP-EG	400+ 250+	Ramjet Turbojet	Aircraft Rafale, Mirage 2000N Aircraft Rafale, Mirage 2000D
India	PJ-10 BrahMos Nirbhay	290 1000	Ramjet ?	Aircraft Su-30, submarines, Trucks Aircraft, submarines, Trucks (confirmation req.)
Iran	Meshkat?	?	Turbofan	Aircraft, ships, Trucks (confirmation req.)
Israel	Popeye Turbo	300	Turbojet	Aircraft F-15, F-16, Submarines (confirmation req.)
Pakistan	Babur (Hatf 7) Ra'ad (Hatf 8)	350+ 350	Turbojet Turbojet	Trucks Aircraft Mirage III / Mirage V
United Kingdom	Storm Shadow	250+	Turbojet	Aircraft Tornado Gr Mk.4, Typhoon F Mk. 1
Republic of Korea	Hyunmu	1000	Turbojet	Trucks
Republic of China (Taiwan)	Hsiung Feng IIE (1 ^a fase) Hsiung Feng IIE (2 ^a fase)	500 1000	Turbojet Turbofan	Trucks Trucks
China (PRC)	YJ-62 / C-602 YJ-63 DH-10 / CJ-10 Hong Niao-1 Hong Niao-2 Hong Niao-3	280 500 1500+ 600 1500 2500	Turbojet Turbojet Turbojet ? ? ?	Aircraft H-6/BADGER Trucks Trucks, H-6/BADGER (confirmation req.) (confirmation req.) (confirmation req.)
Russia	3M14E Klub-S (SS-N-27/SIZZLER) Kh-22N Burya (AS-4/ KITCHEN) 3K10 Granat (SS-N-21/SAMPSON) Kh-55/Kh-555 (AS-15/KENT) Kh-101/Kh-102	290 500 2400 3000 5000	Turbojet Rocket (líq.) Turbofan Turbofan Turbojet	Submarines Aircraft Tu-22M Submarines Aircraft Tu-95, Tu-160 Aircraft Tu-95, Tu-160
Sweden	Taurus KEPD 350	350+	Turbojet	Aircraft Gripen (export)

Source: The Author.

Germany. Taurus is a product of German-Swedish industrial cooperation (67%-33%), equipping the German air force with 600 items acquired. Its warhead has penetrating characteristics, aiming at targets of reinforced structure. Besides its initial ALCM version, plans have been defined to develop a GLCM version for the German Army, away from German doctrine according to which artillery would reach targets up to 150km, while targets at longer distances would be attacked by the Luftwaffe. The purpose being the exportation of this missile, some success has already been achieved in this area, Spain receiving 43 missiles to arm their F/A-18 and eventually also the Eurofighter, while South Korea ordered 177 of these weapons⁶².

Brazil. As one of the main aerospace powers, Brazil also applies the technology in analysis. Avibras Tactical Missile 300 (AV-TM300) is currently being developed by the company Avibras and is part of the so-called Strategic Project ASTROS 2020 of the Brazilian Army. Turbo-jet engine propelled, with solid propellant rocket engine boosting, it may be equipped with unitary conventional or cluster type warhead and it will be fired from the Astros III variant Mk6 launch platform on wheels. Brazil will thus introduce a new military capability which considers an “extra-regional deterrent” based on this long range high precision fire support system (Verde-Oliva, 2012, pp. 42-47).

United States of America. As it would be expected from the world’s hyper power, the USA produces and possesses a significant panoply of these ammunitions used from several types of firing platform. AGM-84H Standoff Land Attack Missile - Extended Range (SLAM-ER) is a land attack air-surface version of Harpoon anti-ship (48 exported to Turkey⁶³). AGM-86 ALCM is a strategic subsonic missile used in the B-52H, equipped with a conventional or nuclear warhead. Its guidance is inertial with TERCOM or inertial with GPS. AGM-158 Joint Air-to-Surface Standoff Missile is a LO missile, with conventional warhead, destined to reach targets at standoff distances, with inertial guidance GPS and IIR, which grants it high autonomy and precision (AIR FORCE Magazine, 2013). In what concerns naval LACM, the US Navy operates two Tomahawk versions, one fired from surface ships and another from submarines⁶⁴. Regarding this last platform, it took particular relevance the conversion of four Ohio class submarines (former launchers of strategic ballistic missiles) for the transport and launching of a total of 154 tactical Tomahawk. Tomahawk is a long range subsonic LACM, with unitary conventional or cluster type warheads, inertially guided with GPS and DSMAC. Since 1991 there are no nuclear LACM on board of American naval vessels, following George Bush’s (father) decision to reduce the panoply of American nuclear tactical weapons⁶⁵, decision corresponded by the Russian presidency. Tomahawk has been exported to particularly supporter allies of the USA⁶⁶, while missiles like SLAM-ER or JASSM have been more generally exported (for example, to States of the Persian Gulf region⁶⁷).

⁶² (Wezeman and Wezeman, 2014, p. 7).

⁶³ (Wezeman and Wezeman, 2014, p. 9).

⁶⁴ See (US Navy, 2013).

⁶⁵ Through a unilateral Presidential Nuclear Initiative (ACA, 2012).

⁶⁶ See, for example, (DSCA, 2013a).

⁶⁷ See (DSCA 2013b) and (DSCA 2013c).

France. The “*Force de Frappe*” started out by Charles de Gaulle and maintained later on by the several French presidents, has as a fundamental component (Gradella, 2008), besides four nuclear ballistic missiles launcher submarines, the Mirage 2000N or Rafale F3 and nuclear supersonic air-surface cruise missiles ASMP-A pairing. *Air-Sol à Moyenne Portée-Amélioré* is a ramjet engine propelled missile, equipped with a nuclear warhead, with a range higher than 350 km. The airplane/missile pairing of the Air Force is regularly tested through exercises, not only for operational readiness maintenance but also as a deterrent demonstration. In the same way, the Charles de Gaulle nuclear aircraft carrier may receive Rafale M aircraft equipped with ASMP-A. In the scope of conventional armament, France produces and uses the SCALP-EG high precision air-surface cruise missile, a product of Franco-British industrial cooperation and characterized by turbo-jet engine propulsion. An initial purchase of 500 of these missiles has been decided for export to Greece, with the purpose of arming Hellenic Mirage 2000-5s. The so-called Black Shaheen version, for Mirage 2000, was exported to the United Arab Emirates. Currently, plans exist for the development of the SCALP Navale version.

India. Besides the ballistic missiles of its Strategic Forces Command, this emergent power considers important to possess a high number of LACM to respond to the threats in the region. Therefore, further to the import of finished products (such as the Russian Klub) (Newton, 2002), India has developed, for a decade, in partnership with Russia, the supersonic BrahMos LACM (of Brahmaputra and Moskva rivers), an evolution of its anti-ship version. With LO characteristics, it has SLCM, GLCM (with vertical launching from a truck) and ALCM versions. The Partners intend to export this advanced missile, defending the existence of high interest from some Asian and Latin American States. Old but not confirmed statements refer the existence of plans for the development of a LACM with 1000km range, designated Nirbhay.

Iran. Iran’s order of battle for missiles with potential strategic use has been favoring ballistic devices, as opposed to eventual LACM capabilities, at least publically and at the present time. There are historical reasons for this, Iranian capabilities for cruise missiles being oriented for coastal defence and other tactical anti-ship commitments. However, the acquisition, years ago, of some examples of an advanced ALCM of ex-soviet origin⁶⁸, may lead to the development, by reverse engineering and with the possible support of foreign States, of similar weapons, requiring large bombers, which do not exist in Iran, or the transformation of commercial aircraft into cruise missile carriers⁶⁹. That might be the case of the announced Meshkat missile.

⁶⁸ As explained in the section of this article referring to proliferation.

⁶⁹ A technical option once suggested in the western world. According to Jane’s Defence Weekly “Two industry teams will contest one of the most innovative elements of the UK’s Future Offensive Air System (FOAS) programme, under which Royal Air Force (RAF) transport aircraft could receive the capability to deploy long-range cruise missiles and unmanned air vehicles (UAVs)” and “Taurus Systems has been studying schemes to make its Taurus KEPD-350 standoff missile suitable for use from transport aircraft or ground-based zero-length launchers, writes Doug Richardson. Air-launch from a transport aircraft could extend the reach of the Taurus missile.”

Israel. This Middle Eastern State is known for practicing effective counter-information (and misinformation) measures on military matters. Therefore, like other aspects of its defence, such as ballistic missiles, speculation is made by specialized media on the possibility that attack aircraft and Dolphin class submarines of German manufacture are capable of firing Popeye Turbo indigenous missiles, a version with a turbojet engine of the tactical missile Popeye. Such observers also speculate about the possibility that the warheads of those hypothetical missiles are non-conventional, as well as about the possibility of the existence of another missile with a range higher than 1500km.

Pakistan. Like its regional rival, India, Islamabad increases its ballistic capability with a recent cruise missiles program. Since 2005 tests are being carried out with LACM Haft 7 (Babur) and since 2007 with Haft 8 (Ra'ad), the last fired from Mirage fighters. Articles of Pakistan press at the time of the first tests speculated that the official statement that Haft 8 could transport "all types of warheads" would imply the nuclear capability of the missile.

United Kingdom. On 21st of March of 2003, the *Royal Air Force* employed for the first time the air-surface cruise missile Storm Shadow, from Tornado fighters, in the operations of Iraq international coalition (Air Forces Monthly, 2003). It is a British version of the already mentioned SCALP-EG, propelled by a turbojet engine and armed with conventional military warheads or dispersion type. It possesses a range higher than 250km and presents last generation characteristics, notably in what concerns long range, autonomous guidance (GPS, TERPROM and IIR), low altitude flight, low observation and lifecycle low cost. This missile was also used in NATO operations in Libya in 2011, with a success in exports in 2013, being purchased in the hundreds (Wezeman and Wezeman, 2014, p. 9) by Saudi Arabia for delivery in Eurofighter Typhoon also acquired from Great Britain (Felstead, 2013).

Republic of Korea. Progress of neighbor North Korea in the evolution of a ballistic missiles program three decades old lead South Korea to develop (with previous American agreement) cruise missiles with the capability to reach any spot of North Korean territory. Such capability did not exist until a few years ago. Previously, South Korea missiles had a 180km range, a limitation imposed by bilateral agreement with the USA. In this scope, Japanese television network NHK reported, on April 2012, that Hyunmu missiles with a range of approximately 1000km had been tested on the same month. The system was afterwards present in a military parade in Seoul.

Republic of China (Taiwan). Republic of China, or Taiwan, or Nationalist China, located in an island baptized by Portuguese navigators with the name of Formosa, considers itself to be threatened by its huge neighbor, namely by ballistic and cruise missiles systems, and is seeking to develop adequate counter-measures. Therefore, according to Taiwan's⁷⁰ press of October 2007, Taiwan would have installed a small number of Hsiung Feng IIE cruise missiles in several points of the territory. The manufacturing of 100 of these missiles by local industry in two phases is planned for the eight following years. However, the same article

⁷⁰ See (Hsu, 2007).

mentioned some difficulties to obtain American components as a result of the exports control of the USA, oriented to the non-proliferation of those capabilities.

People's Republic of China. As is the case of ballistic capabilities, the GLCM of Continental China are in charge of the "2nd Artillery Corps" of Popular Liberation Army (PLA). PLA Air Force and PLA Navy both possess cruise missiles for launching from air or naval facilities⁷¹. The new DH-10 began to arrive in units in 2008. China is estimated to possess approximately 200-500 GLCM. The ALCM version, CJ-10, was developed to arm PLA Air Force H-6/BADGER bombers. YJ-63 seems to be guided by an inertial hybrid system, being guided in the terminal phase by an electro-optic sensor, possessing a warhead of 500kg explosives and a speed of Mach 0.68.

Russia. The old Kh-22 Burya (AS-4/KITCHEN), a technological rarity nowadays owing to the use of a liquid propellant rocket engine, still has some relevance given its nuclear warhead and high performance (speed and range). Like this missile, the ALCM types Kh-55 (nuclear) and Kh-555 (conventional) are guided by inertial systems associated to a Doppler altimeter radar that permits the comparison of the overflown terrain with the internal database of the missile, such as the American TERCOM. They both arm Russian air units of strategic bombers. These units began to receive the new high precision Kh-101 (according to British magazine Flight International of 27th of September, it possesses Russian satellite GLONASS guidance) with LO characteristics and a penetrating warhead of 400kg, Kh-102 being its nuclear version. A similar or even equivalent guidance to Kh-55 equips the SLCM type 3K10 Granat, which may arm several submarines of the Russian fleet. Concerning 3M-14E Klub, it has a 450 Kt warhead (Bedi, 2013, p. 5), reaching 290km at subsonic speeds. A GLCM version, Klub-M (M=mobile) is being considered.

Sweden. As already mentioned, Swedish Defence industry participates in the development and production of the ALCM Taurus, together with German companies. The missile was integrated with the Swedish fighter SAAB Gripen. Several test flights have been carried out. However, the Swedish Air Force has not received that ammunition yet in its inventory. It is possible that only Gripen aircraft destined to export may present an armament configuration including Taurus.

3. Proliferation and non-proliferation

As it may be deduced from the previous section about Technologies, a State or other entity capable of constructing a small jet plane may produce cruise missiles with small difficulty. In fact, the difficulty of production of cruise missiles is higher than for commercial aircraft. However it is lower than for ballistic missiles (NNSA, 2011, p. 35). Like for ballistics, the programs of those missiles evolve, partly but not totally, in the sphere of the so-called "dual-use goods and technologies", which are defined in the European Community Legislation as any products, including software and technology that may be used for civil and military purposes, including all goods that may be used for non-explosive purposes as well as for

⁷¹ See, for example, (Tomé, 2006, p. 13), about Chinese geostrategy.

military purposes and also to support the production of nuclear weapons or other military explosive devices⁷².

Besides the construction of missiles after the transfer of its technology and the necessary goods for this purpose, by legal or illegal means, another form to develop a domestic program of cruise missiles will be to obtain finished products that will be subject to reverse engineering, aiming at the creation of blueprints which permit prototyping and later series production. In this scope, some actors of the International System have shown some concern in 2005 when, according to the press (Warner, 2005), citizens of an Eastern European country, a former Soviet Socialist Republic, would have illegally exported 12 ALCM Raduga "RKV-500A" / Kh-55 (AS-15/KENT) for a regional power of the Persian Gulf and six others to a great Asian power, in both cases without nuclear warheads, previously dismantled and transported to Russia at the end of USSR. Those actors, particularly several western States, feared the production of missiles by receptor States, granting them capabilities that only a few powers have possessed. The counter-measures used to limit the proliferation of cruise missiles, as of other controlled goods or technologies considered to be, sensitive or strategic, are the performance of military operations, overt or clandestine, and the use of commercial restrictions.

Diplomacy uses several possible tools to achieve the required results. Some modalities of action derive from diplomatic action, notably the congregation of international Actors in associations of States with convergent interests that decide to adopt common procedures to the approach of a certain problem. In this area, we mention two important multilateral mechanisms for control of weapons proliferation, particularly non-conventional ones: the Proliferation Security Initiative (PSI) and the already mentioned Missile Technology Control Regime (MTCR)⁷³.

PSI was a creation of the American administration of George W. Bush, continued with Barack Obama, aiming at the eventual interdiction of transport means (land, sea or air) of materials applicable to so-called weapons of mass destruction (as already mentioned, of nuclear, biological, chemical or radiological nature) and their delivery means. It is not, therefore, a mechanism exclusive of the scope of combat to missiles proliferation.

It is important to refer that May 2013 marks ten years of PSI creation. At the time, it was mentioned by more than 70 participant States, that this Initiative has performed an important role in the contention of weapons of mass destruction. It was also agreed that precise steps will be made to enlarge PSI in the future, for example performing more exercises; establishing international treaties legally mandatory to criminalize the traffic of sensitive goods and technologies by ships and commercial aircraft; sharing knowledge and resources to improve interdiction capabilities and expansion of the participation of the States in the Initiative.

⁷² See (ATA, 2012).

⁷³ We must mention, in a Cold War context, an important bilateral tool (United States – USSR) in the limitation of the proliferation of this type of weapons: the Intermediate Nuclear Force (INF) Treaty that eliminated land missiles, ballistic and cruise, nuclear and conventional, with ranges between 500km and 5500km.

PSI is based, according to its promoters⁷⁴, on volunteer actions of the participant States consistent with national and international legal dispositions. By joining PSI, a State accepts the Declaration of Interdiction Principles, which encourages the participants to establish a coordinated and effective platform, aiming at the interdiction of circulation of massive destruction weapons, their delivery means and related articles. States should interdict transferences to and from States and non-state actors of concern, according to their own capabilities and legal framing; should develop procedures to facilitate the exchange of information with other States; should reinforce national legal authorities to facilitate the interdiction; should take specific actions to support interdiction efforts. These measures include, for example, the approach and survey of ships in high sea or in harbors, landing and survey of suspicious aircraft that fly in their air space and by stopping and surveying vehicles that circulate in their territory. It has been noticed, as already mentioned, that PSI is particularly oriented to the intervention on transport means, of the existent transport modes (maritime, fluvial, highway, railway and air transport).

More than 100 states joined the PSI, supporting the effort of making it a volunteer and flexible initiative oriented to improve the individual and collective capabilities to take adequate and timely actions, in the sense of containing situations of threatening proliferation.

Among the activities carried out, there are interdiction exercises⁷⁵, meetings and workshops at global level, involving military forces, police agencies, information services, customs organizations, diplomatic entities and other institutions. It is intended to involve notably the States that have the interest and the capability to interrupt the flow of sensitive items by land, sea or air and those whose ships, flags, territorial waters, air or land spaces may be used by proliferating entities.

Unlike PSI, of enlarged scope, MTCR is a tool focused on the combat to missile proliferation (and unmanned air vehicles), which is inserted in the area of the mechanism known as “export control”. It may be read in an article of a previous national publication (Mira, 2011, p. 240), that such mechanism consists on legal and administrative measures that each State intends to implement, according to its internal Law, but with reflex in terms of international law, to avoid the unwanted proliferation of weapons, particularly in regions of conflict.

We may also read in the above mentioned article that “... the control of exports aims at the prevention or at least restriction of the access, by commercial area, of certain States or non-State actors, to those goods and technologies, in order to make difficult the success of their missile programs. On the other hand, those interested in the mentioned goods and technologies use several subterfuges to obtain them, since the support of States that do not apply the established restrictions, to physical intelligence or computer operations, and also the creation of shelf companies in third countries that permit to hide the final destination of the transacted goods and technologies.”

⁷⁴ See (BISN, 2013).

⁷⁵ We stress out the accomplishment in Portugal of what was, at the time, the largest PSI exercise carried out at a global level, Ninfa, 2005.

Consulting the official information of the Regime⁷⁶, we understand that MTCR is an informal and volunteer association of States that intend to prevent the proliferation of unmanned means of delivery of non-conventional weapons, coordinating national efforts for export licensing. It was originally established in 1987 by seven States (four European, two American and one Asian) and it increased to more than 30 states currently, all with equal duties and rights, being decisions obtained by consensus.

The objectives of MTCR are the restriction of missile proliferation, complete rocket systems, unmanned aircraft and technologies related with those systems capable of transporting a 500kg payload for at least 300km, as well as for systems conceived for delivery of weapons of mass destruction.

MTCR controls are applicable to certain rocket complete systems, including ballistic missiles, space launching vehicles (rockets), rocket probes, cruise missiles and unmanned aircraft, trying to control transferences of goods and technologies without damaging legitimate international trade.

In this area, MTCR Guidelines refer that MTCR is not destined to prevent national space programs neither the respective international cooperation, as long as this does not contribute to the development of delivery means of non-conventional weapons. It is important to stress out, however, that the participant States are particularly careful in transferences of goods and technologies of space launching vehicles, since most part of the applicable technologies are also applied to ballistic missiles.

With the initial focus on the Regime of the proliferating States, the events of September 2011 drew the attention to the need to be equally aware of the proliferation to non-state actors⁷⁷. In both cases, it is intended to maintain surveillance over transfers of material, equipment and technologies of missiles capable of carrying non-conventional loads. This surveillance involves the abiding, by each participant State, of common guidelines for exports licensing (MTCR Guidelines), applied to a list of controlled articles (MTCR Equipment, Software and Technology Annex).

The list considers the existence of items of "Category I" and "Category II". Both cases include a wide range of goods and technologies, military and double use, necessary to the development, production and operation of the means covered by the Regime. All international transferences are considered case by case, being applied a special restriction to items of "Category I". These include rocket complete systems (including ballistic missiles, space launching vehicles and probe rockets) and cruise missiles and unmanned aircraft, with capabilities superior to the already mentioned "300km/500kg" criteria, its main production means and subsystems, as, reentry vehicles, rocket engines, guidance systems and warhead mechanisms.

"Category II" includes complete rocket systems (including ballistic missiles, space launching vehicles and probe rockets) and cruise missiles and unnamed aircraft, that are

⁷⁶ See (MTCR, 2013).

⁷⁷ If the operation and support of ballistic missiles systems is not easy for a non-state actor, some simpler cruise missiles or particularly unmanned aircraft may be used by irregular organizations in the prosecution of their goals.

not included in “Category I”, with a minimum 300km range. It also includes a set of goods and technologies applicable to other equipment beyond the means covered by the Regime. Items of “Category II” are subject to more flexible rules in what concerns their international transfers.

The MTCR presidency is successively performed by the participant States, on a volunteering base, for one year. Periodically, meetings of the three operative groups of the Regime are held, ending with the annual plenary meeting, which takes place in the capital of the new country with the presidency. This meeting brings the political and diplomatic component to the groups mentioned.

Acceptance in MTCR of new participant States is obtained by consensus. A new State is accepted if it reinforces the international efforts for non-proliferation, if it demonstrates a sustained and supported commitment to non-proliferation, if it has an effective exports control system, a legal base that applies MTCR procedures and guidelines and manages and applies such controls with efficiency.

It is important to point out that decision on exports or exports denial for goods and missiles technologies are entirely a national responsibility, on a base of respect for sovereignty of the participant States and according to national legislation and practices.

One of the responsibilities of MTCR presidencies, is the international spreading of objectives and practices of the Regime carried out through one of the so-called outreach actions focused on non-participant States considered particularly relevant in this scope. These actions include the approach on subjects such as: exports control, applicable legislation, transshipment between transport means and law enforcement.

In what concerns the present article, we previously mentioned the inclusion on Table I of LACM with ranges lower than 300km, and we stressed out that this fact was due to reasons to be explained in the present section. As it has probably been understood, this lower range is due to the need of the producing States to respect MTCR exportability criteria in order to not damage eventual trade opportunities or, in other cases, the reception of technology transferred by the owners (even States not participant in the Regime voluntarily respect the criteria).

Technical capability to increase range beyond that limit, if necessary, considering the small difference between the values, lead us to include such occasional cases in the table. It is the case of the Russia-Indian BrahMos that is 7 meters long, weighs approximately 3 tons and has a 280km range. According to the Indian press (Deccan Herald, 2005), this LACM “does not break the obligations under MTCR or any of the international agreements related to proliferation and it is within 300km limit established under MTCR”.

As a final remark related the non-proliferation mechanisms covered (PSI and MTCR), we may state that they both escape any subordination to the UN system of disarmament and armament control, that includes the Office for Disarmament Affairs with head office in New York and, in the particular case of missiles, the Panel of Governmental Experts constituted by Resolution of the General Assembly 55/33 A, of 20th of November of 2000, to cover the missiles subject “in all aspects”. However, contacts have been established between the MTCR, for example, and entities of the United Nations Organization focused in these issues.

4. National approach to non-proliferation

The Portuguese State is not free from concerns related to the proliferation of armaments, including missiles. This area of foreign policy and Defence includes several national departments. In the scope of diplomatic action, and according to the Organic Law of Ministry of Foreign Affairs, the General Directorate of Foreign Policy of this Ministry, "(...)" has the mission of ensure the coordination and decision on matters of political-diplomatic and economic nature, (...) as well as subjects in the area of security and Defence, (...)" (MDN, 2011). Functioning in the dependence of that General Directorate, the Directorate of Services for Security and Defence Affairs collects information, analyses and presents action proposals on non-proliferation matters, among others. It also follows and ensures national participation in international organisms of this area, such as the above mentioned.

In the area of Defence policy, the General Directorate of National Defence Policy of the Ministry of National Defence has its missions and type of internal organization defined in the Regulatory Degree n° 4/2012 of 18th of January (MDN, 2012a). Consequently, Ordinance n° 94/2012 of 4th of April (MDN, 2012b) determines the structure and establishes the maximum number of flexible organic units of the service, as well as the competences of organic units. Among them, and accordance to that Ordinance, the Directorate of Services of International Relations, proposes the necessary measures to the application, at national level, of international tools in the matter of disarmament and counter-proliferation⁷⁸, contributing to the definition of the national position. Part of the same General Directorate, the Directorate of Services of Defence Strategic Planning may participate on these matters, given its responsibilities such as, among others, to follow and analyze evolution of international environment, carrying out situation studies and prospective analyses about the strategic implications in the area of security and Defence, or even to propose measures related to the military component of national Defence, including those linked to the participation of units and contingents of the Armed Forces in international missions. The activities mentioned are carried out with the commitment of other entities of the Ministry of National Defence, with the participation of national representatives in the regular meetings of entities related to non-proliferation of armaments, answers to inquiries and requests for information by international official organisms, non-governmental organizations and even private citizens, control of operations involving controlled technologies, according to the legislation, as well as the participation in international exercises of non-proliferation and counter-proliferation.

⁷⁸ At this point, we must mention that the expression used in that legislation, "counter-proliferation", does not seem to be the most adequate, being more correct to use the expression "nonproliferation". In fact, analyzing foreign doctrines, we may consider that the latter is a non-military activity while the former is a military activity, entrusted to organizations responsible for planning, execution, command and control of military operations. Such distinction appears, for example, on page 29 of the US National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2006) where we may read (underlinings by the author) "Counterproliferation (CP). Actions to defeat the threat or use of weapons of mass destruction against the United States, U.S. Armed Forces, its allies, and partners." as well as "Nonproliferation (NP). Actions to prevent the proliferation of weapons of mass destruction by dissuading or impeding access to, or distribution of, sensitive technologies, material, and expertise." Such expression may be reviewed in a future modification to the legislation.

Besides the mentioned departments, other State organisms in the customs, finance, police and information areas, participate in national activities of non-proliferation.

We will not conclude the present section without a reference to the role of study and research carried out in Portugal about these matters. There is not a large national production of articles and other works on non-proliferation or on conventional and non-conventional armament control, particularly if we consider an approach on technical aspects. Some texts were already published in the *Revista Militar* review and in the *Nação e Defesa* review. Two of these articles were about export control of military technologies and goods and programs of ballistic missiles and are mentioned in the bibliographic references of this article. A work of greater extension, focusing on unnamed aircraft and remote warfare, which makes references to the control of the respective proliferation, namely through the MTCR, is also identified in the bibliographic references. There are other texts particularly concerning nuclear weapons, sometimes oriented to specific States or regions. In this area, we believe that the Centre of Research for Security and Defence (CISDI) of the Institute of Higher Military Studies (IESM) may have a role in the scope of objectives and promotion of development of knowledge in areas of particular interest to the Armed Forces and to Security and Defence. In fact, the Research Areas of the Institute consider lines of research that include the proliferation, in the areas of Conflict Research and Research of Humanitarian International Law. A simple perspective of observation of these issues and devoid of any institutional positioning, leads us to state that it is not inadequate to visualize a role of that Centre as source of knowledge on these matters to support the above mentioned entities of the Ministry of National Defence and the Armed Forces and even, if considered appropriate, of entities external to that Ministry, like the Diplomatic Institute and other foreign policy organisms or in the cooperation with civilian institutes of higher education.

We hold opinion that courses given in the Institute could benefit from a more specific approach to the subject of non-proliferation and armament control, hypothetically in the Joint Staff Course as maybe in others. In fact, since the development of a specific curricular unit for this issue is not justified, we think that a lecture on this matter would be useful for the attendants considering that tools for armament control, particularly conventional armament in the Portuguese case, may have influence in particular cases, on planning and execution of military operations, as well as implications in logistics management. Such approach could result in the submission of research themes in this area, in the scope of IESM courses.

Conclusions

The objective of the current article was to present, using public information, a view on cruise missiles produced by several States of the world and their increasing horizontal and vertical proliferations, particularly in what concerns LACM. A limit was established for the analysis of LACM covered by MTCR criteria, which is when capable to carry a payload of at least 500kg for at least at 300km, or non-conventional loads.

Those types of missiles were characterized and a brief historical review was made. Focus was given summarily on technologies involved in the conception and production of cruise

missiles, covering aspects such as flight phases (Launch or release, cruise and terminal or attack) and their generic conception by body or fuselage, propulsion system, guidance or navigation system, stabilization and control system and payload.

We then focused the production programs for cruise missiles, covering the capability by several States of production of LACM with the characteristics of payload-range mentioned above, issuing some comments on each of the countries and missiles covered and presenting a table including those programs, defined by the aspects of the producer country, produced missile, range, propulsion and launching platforms.

Based on the cruise missiles theme, global considerations were made on non-proliferation, namely focusing the definition of “dual use technologies and goods”, development methods for missile programs, countermeasures employed to limit the proliferation of cruise missiles, such as diplomatic action, overt or clandestine military operations, trade restrictions, specifying two important multilateral mechanisms of proliferation control: PSI and MTCR. A mention is made to the administrative activity known as “exports control”.

Regarding this area of foreign policy and Defence, some aspects were mentioned related the national approach to non-proliferation, identifying the main national departments in this area (Ministry of Foreign Affairs and Ministry of National Defence and other State organisms, customs, finance, police and information) and proposing a correction of terminology in a legal diploma and also and particularly a role in that area for the Research Center for Security and Defence of the Institute for Higher Military Studies, as a source of study, research and knowledge on these matters, as well as the addressing of the subject in courses of this Institute,

The analysis carried out in the current article permitted to conclude that the theme of cruise missiles proliferation has multiple aspects: technological, political, military and commercial, being a cause of concern to several actors of the International System, particularly to those that consider to be threatened by missile programs of other States or by the possibility that these war devices may fall in the possession of non-state actors. Particularly in what concerns Portugal, we do not consider that the National Territory is currently under direct threat of cruise missiles⁷⁹. However, we may not exclude the possibility that deployed national forces may be under threat of those weapons, in future hypothetical Theatres of Operations. Nevertheless, this aspect was not to be detailed by this article. On the other hand, in a global perspective, in case of a conflict involving the enlarged use of these weapons, this conflict would cause obvious damages to stability and world peace, which justifies the permanent attention to the issue by entities linked to National Defence, in political, operational, information, education and research areas.

⁷⁹ Considering the “willingness” component only, given that missile-owning neighboring states are friendly, nowadays. As for the “capability” component, it does exist.

Bibliographic References

- ACA, 2012. *The Presidential Nuclear Initiatives (PNIs) on Tactical Nuclear Weapons at a Glance*. [Online] Washington, DC: Arms Control Association. Available at: <http://www.armscontrol.org/factsheets/pniglance>, [Consult. 17 nov. 2013].
- AIR FORCE Magazine, 2013. *USAF Almanac*, May, pp. 100-101.
- Air Forces Monthly, 2003. *Storm Shadow Launched in Anger*, May, pp. 38-39.
- Anderson, J, 2004. The Day They Lost the Snark. *AIR FORCE Magazine*, December, pp. 78-80.
- Armada International, 2001. *Complete Guide to Cruise Missiles*, June/July, pp. 1-16.
- ATA, 2012. *O que são “bens e tecnologias de duplo uso”?*. [Online]. Available at: http://www.dgaiec.min-financas.pt/pt/licenciamento/bens_tecnologias_duplo_uso/que_sao_bens_tecnologias_duplo_uso.htm, [Consult. 22 out. 2013].
- Bedi, R, 2013. Indian Navy begins inquiry in aftermath of ‘Kilo’ sinking. *Jane’s Defence Weekly*, 21 August, 5.
- BISN, 2013. *Proliferation Security Initiative*. [Online]. Washington, DC: Department of State. Available at: <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>, [Consult. 29 nov. 2013].
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2006. *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Washington, DC.
- Deccan Herald, 2005, 15 September, 3.
- DGAED, 2006. *Relatórios anuais de Comercio e Industria de Armamento*. [Online]. Available at: http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/organograma/dgaed/ciaarmamento/DGAED_Comercio_Industria_Armamento_relatorios_anuais.htm, [Consult. 12 out. 2013].
- Donald, D, 2002. *Tupolev Bombers*. Norwalk, CT: Air Time Publishing.
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff, R, 2003. *Relações Internacionais - As teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.
- DSCA, 2013a. *United Kingdom - Follow-On Support for Tomahawk Weapon System*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/united-kingdom-%E2%80%93-follow-support-tomahawk-weapon-system-tws>, [Consult. 3 out. 2013].
- DSCA 2013b. *Saudi Arabia - Various Munitions and Support*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/saudi-arabia-various-munitions-and-support>, [Consult. 6 nov. 2013].
- DSCA, 2013c. *United Arab Emirates (UAE) - Various Munitions and Support*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/united-arab-emirates-uae-various-munitions-and-support>, [Consult. 6 nov. 2013].
- Felstead, P, 2013. Gulf air rising. *Jane’s Defence Weekly*, 6 November, 27.
- Foltzer, L, 2003. *Operation Iraqi Freedom And Cruise Missile Defence*. [Online]. Available at: <http://www.hacinc.us/pdfDownloads/CruiseMissileDefenceWhitePaper.pdf>, [Consult. 10 out. 2013].

- Frota, O, 1995. *Contribuição para o estudo da ignição de profergóis compósitos de base PA/NA*. Tese de Mestrado em Engenharia Mecânica. Universidade de Coimbra.
- Gendarmerie Nationale, 2013. *La gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires*. [Online]. Available at: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Sites/Gendarmerie/Presentation/Securite-des-armements-nucleaires>, [Consult. 20 out. 2013].
- Global Security, 2013. *Operation Iraqi Freedom - Patriot*. [Online]. Available at: http://www.mtcr.info/english/MTCR_Annex_Handbook_ENG.pdf, [Consult. 12 nov. 2013].
- Goure, D, 2013. The Syria Question. *AIR FORCE Magazine*, May, 14.
- Gradella, V, 2008. Prévention ultime. *Air Actualités*, July-August, pp. 20-39.
- Hardy, J, 2013. Seoul displays Spike-NLOS, ballistic and cruise missiles. *Jane's Defence Weekly*, 9 October, 16.
- Hewson, R, 2007a. Details emerge of Russia's latest cruise missiles. *Jane's Defence Weekly*, 24 October, 4.
- Hewson, R, 2007b. Latest Russian cruise missile details emerge. *Jane's Missiles and Rockets*, December, 6.
- Hsu, S, 2007. *Hsiung Feng II-E missiles have been deployed: sources*. [Online]. Available at: <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2007/10/18/2003383640>, [Consult. 8 out. 2013].
- Mais Alto, 1959, agosto de 1959, 12.
- McDowall, S, 2012. South Korea accuses North of GPS jamming. *Jane's Defence Weekly*, 9 May, 14.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2011. *Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros* (D.L. 121/2011 de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2012. *Missão, atribuições e organização interna da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional* (D.R. 4/2012 de 18 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2012. *Determina a estrutura nuclear e número máximo de unidades orgânicas flexíveis da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional bem como as competências das unidades orgânicas nucleares* (Port. 94/2012 de 4 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Mira, J, 2011. O Controlo de Exportações de Armamentos como Meio de Prevenção de Conflitos Armados. *Nação e Defesa*, n.º 129 – 5ª Série, pp. 237-262.
- Mira, J, 2012. Mísseis Balísticos: Tecnologias, Programas de Desenvolvimento e Contramedidas. *Revista Militar*, November, 2530, pp. 1045-1076.
- MTCR, 2010. *Missile Technology Control Regime Annex Handbook – 2010*. [Online]. Available at: http://www.mtcr.info/english/MTCR_Annex_Handbook_ENG.pdf, [Consult. 15 nov. 2013].

- MTCR, 2013. *The Missile Technology Control Regime*. [Online]. Available at: <http://www.mtcr.info/english/index.html>, [Consult. 30 nov. 2013].
- National Nuclear Security Administration, 2011. *International Commodity Identification Instructor Training, Nonproliferation Export Control Program*. Argonne, IL: NNSA.
- NATO, 2013. *AAP-6 NATO Glossary of Terms and Definitions, English and French*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- Newton, J, 2002. India's Latest Missile Test Yields New Nuclear Weapon. *Aerospace Daily*, 29 January.
- s.a., 2012. Projeto Estratégico ASTROS 2020. *Verde-Oliva*, [Em linha] XL(217). Available at: <http://pt.calameo.com/read/001238206bb7f4646da49>, [Consult. 22 nov. 2013].
- Tomé, L, 2006. Gato Preto, Gato Branco - Geoestratégia da China Política Internacional. *IPRIS*, June, II Série, Nº 30, pp. 13-35.
- U.S. Government, 2000. *Cruise Missiles: Potential Delivery Systems for Weapons of Mass Destruction*. April 2000.
- US Navy, 2013. *Tomahawk Cruise Missile*. [Online]. Available at: http://www.navy.mil/navydata/fact_display.asp?cid=2200&tid=1300&ct=2, [Consult. 23 out. 2013].
- Vicente, J., 2013. *Guerra Aérea Remota - A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Warner, T, 2005. Ukraine admits exporting missiles to Iran and China. *Financial Times*, 18 March, 6.
- Whitman, E, 2013. *Regulus America's First Sea-borne Nuclear Deterrent*. [Online]. Available at: http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_11/regulus.html, [Consult. 18 nov. 2013].
- Zaloga, S, 1996. Russian strategic cruise missiles. *Jane's Intelligence Review*, May 1996, 198.

NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAMENTOS: O CASO DOS MÍSSEIS DE CRUZEIRO

*ARMAMENTS NON-PROLIFERATION:
THE CASE OF CRUISE MISSILES*

José Carlos Cardoso Mira

Coronel Técnico de Manutenção de Armamento e Equipamento da Força Aérea
Chefe do Gabinete de Planeamento e Programação
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
mira.jcc@iesm.pt

Resumo

Com o presente artigo pretende apresentar-se uma panorâmica sobre os mísseis de cruzeiro produzidos por diversos Estados do mundo e respetiva proliferação horizontal e vertical, especialmente no respeitante aos Land Attack Cruise Missiles (LACM), utilizando essencialmente informação pública. Delimitou-se a análise aos LACM capazes de transportar uma carga útil de pelo menos 500 quilogramas (kg) a pelo menos 300 quilómetros (km), ou cargas não-convencionais.

Serão caracterizados aqueles tipos de mísseis e apresentada uma breve resenha histórica, sendo focadas, sucintamente, as tecnologias envolvidas na sua conceção. Serão focados os programas de produção de mísseis de cruzeiro, abordando-se a capacidade de produção, por diversos Estados, de LACM e tecendo-se alguns comentários sobre cada um dos países e mísseis abordados. Tecer-se-ão considerações sobre a área da não-proliferação, particularizando-se dois importantes mecanismos multilaterais de controlo da proliferação. Apresentar-se-ão ainda alguns aspetos respeitantes à abordagem nacional à não-proliferação, identificando-se os principais atores nacionais neste campo e propondo-se algumas medidas para um melhor acompanhamento desta temática nos fora nacionais apropriados.

Conclui-se que a temática da proliferação de mísseis de cruzeiro encerra múltiplos aspetos tecnológicos, políticos, militares e comerciais, sendo motivo de preocupação para vários atores do Sistema Internacional.

Palavras-chave: Mísseis de Cruzeiro, Tecnologias Militares, Não-Proliferação.

Como citar este artigo:

Mira, J., 2014. Não-Proliferação de Armamentos: O Caso dos Mísseis de Cruzeiro. Revista de Ciências Militares, maio de 2014, II (1), pp. 269 - 293.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

This article is intended to present an overview of cruise missiles produced by several States and their vertical and horizontal proliferation, especially in what concerns Land Attack Cruise Missiles (LACM), using publicly-available information only. The analysis was limited to LACM capable of delivering a payload of at least 500 kilograms (kg) to a range of at least 300 kilometers (km), or non-conventional weapons.

A characterization of those missiles will be made and a brief historical overview presented, as well as an analysis of the technologies involved, a description of world cruise missile programs and of non-proliferation issues (detailing two multilateral mechanisms in use). The Portuguese aspects of non-proliferation will be addressed, including some proposals for a better addressing of this issue in the appropriate Portuguese fora.

We conclude that the issue of cruise missile proliferation involves multiple technological, political, military and commercial aspects, being an issue of concern for several actors of the International System.

Keywords: Cruise Missiles, Military Technologies, Non-proliferation.

Introdução

Na operação militar americana designada por “*Iraqi Freedom*” que teve lugar na região do Golfo Pérsico em 2003, e cujo estado final foi o derrube do regime de Saddam Hussein e a ocupação do território iraquiano, verificou-se que o já esperado emprego de mísseis balísticos (do tipo genericamente designado por SCUD)¹ por parte das forças iraquianas, teve um resultado algo diferente do ocorrido na anterior operação “*Desert Storm*”, de 1991: nesta data, vários SCUD ultrapassaram os sistemas defensivos, quer da Arábia Saudita, quer de Israel, enquanto em 2003, sendo lançados pelos iraquianos nove SCUD, todos foram abatidos em voo por sistemas anti-aéreos Patriot (Global Security, 2013).

Já o mesmo não ocorreu no concernente a outro tipo de míssil, com exposição mediática habitualmente inferior à dos seus congéneres balísticos: pelas 01h45 de sábado, 29 de março de 2003, um míssil de cruzeiro superfície-superfície iraquiano, do tipo CSS-C-3/SEERSUCKER, fabricado na China, atingiu o porto da cidade de Kuwait após um voo rasante de cerca de 80km, falhando por pouco um popular centro comercial (Foltzer, 2003). Este ataque indetectado, empregando uma carga militar convencional² no míssil, causou dois feridos. Resultado mais grave ocorreria se a carga militar usada fosse de um tipo não-convencional.

A ocorrência descrita, associada a uma situação de sensível proliferação de mísseis de cruzeiro a nível dos atores estatais do Sistema Internacional, faz salientar esta temática como motivo de preocupação, muito especialmente para quem, de alguma forma, se sente ameaçado

¹ Sobre mísseis balísticos e suas tecnologias, programas de desenvolvimento e contramedidas, sugere-se a consulta de (Mira, 2012).

² Uma carga militar pode ser convencional (altos explosivos), segundo a definição de (NATO, 2013, p. 2-C-14), ou então nuclear, radiológica, biológica ou química, sendo os quatro últimos casos as “armas de destruição maciça”.

pela existência destes mísseis em Estados mais ou menos vizinhos, ou pela possibilidade de atores não-estatais os virem a obter.

Considerando o relativo desconhecimento, no âmbito nacional, desta matéria, o presente artigo visa apresentar uma panorâmica sobre os mísseis de cruzeiro produzidos por diversos Estados do mundo e respetiva proliferação horizontal e vertical, particularmente no que diz respeito aos chamados *Land Attack Cruise Missiles* (LACM), ou seja, mísseis de cruzeiro concebidos para atacar alvos em terra firme, normalmente alvos de elevado valor tático ou mesmo estratégico (*High Value Targets*)³. Utilizando essencialmente análise documental do domínio público, delimitar-se-á esta abordagem, na generalidade, aos LACM que sejam abrangidos pelos critérios do *Missile Technology Control Regime* (MTCR)⁴, ou seja, desde que capazes de transportar uma carga útil de pelo menos 500 kg a pelo menos 300 km, ou armas não-convencionais. A análise qualitativa apresentada desenrolar-se-á, após a presente introdução, segundo secções que focarão as tecnologias envolvidas, os programas de produção daqueles mísseis, as questões da sua proliferação e a abordagem nacional à não-proliferação dos mesmos, terminando com a apresentação de algumas conclusões.

Segundo a Publicação Aliada AAP-6 (2013), um míssil é uma “munição autopropulsionada cuja trajetória ou rumo é controlada durante o voo”⁵. Já um míssil de cruzeiro é definido pelo governo dos Estados Unidos como sendo “um veículo de emprego de armas não-tripulado, guiado, descartável, que é continuamente autopropulsionado e mantém o voo através do uso de sustentação aerodinâmica”⁶.

A tecnologia dos mísseis de cruzeiro existe desde o final da 2ª Guerra Mundial surgindo, tal como a dos mísseis balísticos, no âmbito do programa alemão das “armas-maravilha” (*wunder waffen*) de Hitler. Com efeito, nos finais da primeira metade da década de 40 do século passado, o III Reich procurou desenvolver armas e aparelhos que permitissem inverter a derrota que começava a vislumbrar-se. Foram desenvolvidos caças e bombardeiros a reação, submarinos de grande dimensão e mesmo um esboço de programa nuclear militar. Entre aquelas armas, a Alemanha nazi investiu recursos em dois programas de desenvolvimento de mísseis, um dos quais foi o da “bomba voadora” Fieseler Fi.103, à qual foi atribuída a designação propagandística *Vergeltungswaffe Eins* (V-1) ou “Arma de Represália 1”. Operado pela Força Aérea (*Luftwaffe*), sustentado aerodinamicamente e propulsionado por um pulsorreator, este míssil superfície-superfície atingia velocidades de algumas centenas de quilómetros por hora e era lançado de longas rampas terrestres fixas, com pequena inclinação. Sendo certo que

³ Outros mísseis de cruzeiro existem, concebidos para atacar navios de superfície. Não abordaremos tais mísseis nesta ocasião, sendo certo que muitos LACM são versões modificadas daqueles ASCM (Anti-ship Cruise Missiles). Digase ainda, para terminar as referências aos ASCM, que mesmo estes, em Teatros de Operações específicos, podem desempenhar missões quase-estratégicas. Por exemplo, pela interdição de um estreito marítimo à navegação comercial, especialmente de transporte de ramos petrolíferas.

⁴ Acordo Missile Technology Control Regime (MTCR) foi “Criado em 1987, e tendo como objetivo obstar à proliferação de mísseis e veículos aéreos não pilotados, desde que capazes de transportar uma carga útil de 500 quilogramas a 300 ou mais quilómetros, ou armas não-convencionais que possam lançar armas de destruição maciça, e seu equipamento e tecnologias associadas, integra atualmente a participação de 33 países. Portugal faz parte do Regime desde 1992.” (DGAED, 2006). O MTCR será focado em detalhe mais adiante.

⁵ Tradução do autor de excerto de (NATO, 2013, p. 2-M-8).

⁶ Tradução do autor de excerto de (U.S. Government, 2000, p. 7).

diversas “buzz bombs” (a alcunha dada pelos Aliados) foram destruídas em voo por caças da *Royal Air Force* britânica e da *US Air Force*, aqueles engenhos não deixaram de causar forte perturbação nas regiões que foram seus alvos, na Inglaterra e no continente.

No pós-guerra, e anteriormente à preponderância dos mísseis balísticos na dissuasão estratégica (nuclear) entre as superpotências, vulgo “equilíbrio do terror”⁷, os mísseis de cruzeiro tiveram algum papel de relevo. Assim, por exemplo, o míssil de cruzeiro Northrop Aircraft B-62 / SM-62 Snark tornou-se o primeiro míssil americano operacional com alcance intercontinental quando, em 18 de março de 1960, a *702nd Strategic Missile Wing* colocou mísseis destes em alerta em Presque Isle AFB, Maine (Anderson, 2004, p. 78). A nível tático, mas sempre na esfera do nuclear, a *US Air Force* projetou, nessa época, unidades de mísseis de cruzeiro para a Ásia e a Europa⁸, armadas com os mísseis TM-76 Mace⁹ e, depois, B-61/TM-61 Matador. No âmbito naval, o SSM-N-8 Regulus armava cinco submarinos americanos, a primeira dissuasão nuclear dos Estados Unidos da América (EUA) no mar (Whitman, 2013). No plano do armamento aéreo, o AGM-28 Hound Dog foi o primeiro míssil de cruzeiro operacional nos bombardeiros B-52, há mais de meio século atrás, com os britânicos a empregar, durante os anos 60, o míssil Blue Steel a partir dos Vulcan da sua V-Force de bombardeiros. No Pacto de Varsóvia, os bombardeiros Tu-95/BEAR da União Soviética empregavam, por essa época, os Kh-20M (código NATO¹⁰: AS-3/KANGAROO).

Segundo o já referido MTCR, a diferença fundamental entre mísseis de cruzeiro e balísticos está na altitude de voo. Os mísseis de cruzeiro voam na atmosfera inferior (abaixo de 30km) empregando sustentação aerodinâmica para ganhar e manter altitude. Tendem a ser menos onerosos e menores que os mísseis balísticos, sendo estes propulsionados por motores-foguete para uma trajetória balística suborbital, habitualmente com guiamento apenas durante a fase ascensional. O lançamento balístico é mais fácil de detetar que o dos mísseis de cruzeiro (MTCR, 2010). Enquanto a principal vantagem militar dos mísseis balísticos é a sua elevadíssima velocidade, a dos mísseis de cruzeiro é a capacidade de manobrar a baixíssimas alturas acima do terreno, aproveitando o relevo para a sua dissimulação.

Fisicamente, um míssil de cruzeiro apresenta-se como um engenho muito semelhante a um pequeno avião, sem piloto. As suas superfícies aerodinâmicas podem ser visíveis a todo o momento (superfícies fixas), ou então só o serem após o lançamento do míssil, mediante abertura (superfícies extensíveis). É lançado, nas plataformas terrestres (*Ground-Launched Cruise Missiles* - GLCM), a partir de instalações fixas superficiais (já algo caídas em desuso, que incluem hangares de armazenagem, edifícios de apoio e rampas de lançamento) ou então a partir do repouso de veículos pesados específicos de transporte e lançamento, normalmente rodoviários, conferindo a sua mobilidade uma vantagem em termos militares. Noutros casos, aquelas armas podem ser lançadas a partir de submarinos imersos, de navios de superfície

⁷ Pode aprofundar-se o tema da dissuasão lendo, por exemplo, (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, p. 439).

⁸ Sublinha-se que, décadas mais tarde (anos 80), os mísseis de cruzeiro americanos voltariam a estar na ordem do dia, quando a Administração americana decidiu colocar na Europa os Tomahawk GLCM (e os balísticos Pershing II) como contraponto à presença de SS-20 soviéticos. Tal decisão deu origem a variados protestos de pacifistas europeus, como muitos leitores ainda recordarão, ficando célebre a frase “better red than dead”.

⁹ Pode observar-se uma fotografia do Mace, à época, em (Mais Alto, 1959, 12).

¹⁰ North Atlantic Treaty Organization (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

ou ainda de aeronaves. Os mísseis de cruzeiro lançados de submarino são conhecidos por *Submarine-Launched Cruise Missiles* (SLCM). No caso específico das operações aéreas, a grande vantagem conferida pelos mísseis de cruzeiro (*Air-Launched Cruise Missiles* - ALCM) é a chamada distância *standoff*, ou seja, a possibilidade de lançar os mísseis fora do alcance das defesas aéreas inimigas, aumentando a probabilidade de sobrevivência da aeronave lançadora.

As mais recentes operações militares levadas a cabo por coligações dos países ditos ocidentais têm-se iniciado por salvas de mísseis de cruzeiro, lançados a partir de navios, submarinos e aeronaves, visando essencialmente centros de comando e controlo inimigos (ataques de “decapitação”), aeródromos, sistemas de defesa aérea e outros alvos de elevado valor. Assim, na recente operação na Líbia, foram disparados mais de 100 LACM¹¹.

1. As tecnologias

Utilizando como principal guia (U.S. Government, 2000), abordaremos em seguida, e sucintamente, as tecnologias envolvidas na conceção e produção de mísseis de cruzeiro. Referiremos desde já que as tecnologias empregues em mísseis de cruzeiro e as usadas no desenvolvimento de aviões são semelhantes, excluindo-se aquelas associadas às cargas militares. Por exemplo, o ALCM da ex-URSS, KS-1 (código NATO: AS-1/KENNEL) foi derivado do caça MiG-15/FAGOT (Donald, 2002, p. 52).

Por outro lado, é também certo que as tecnologias de mísseis de cruzeiro e as de mísseis balísticos apresentam, pontualmente, zonas de sobreposição (especialmente, de forma mais sensível, no caso dos mísseis de cruzeiro a propergol¹² líquido e de propergol sólido) o que leva a que, nos parágrafos seguintes, possam ser encontrados aspetos tecnológicos semelhantes àqueles focados em textos que abordem a temática dos mísseis balísticos, como (Mira, 2012).

As fases de voo de um míssil de cruzeiro podem ser enumeradas como se segue:

- Disparo ou largada;
- Cruzeiro;
- Terminal ou ataque.

Pode considerar-se um míssil de cruzeiro como sendo constituído, principalmente, pelos seguintes sistemas:

- Corpo ou fuselagem;
- Sistema de propulsão;
- Sistema de guiamento ou navegação;
- Sistema de estabilização e controlo;
- Carga útil.

¹¹ (Goure, 2013, p. 14), com outras fontes a pormenorizar um total de 112 Tomahawk lançados contra alvos de defesa aérea por navios americanos e por um submarino britânico da classe Trafalgar.

¹² Propergol é a tradução para português do termo inglês “propellant” (Frota, 1995). No Brasil, usa-se “propelente”. Um propergol inclui combustível e comburente, não necessitando o motor-foguete do oxigénio atmosférico, como se refere adiante, o que não é obviamente o caso dos, muito vulgarizados, turborreatores.

Além dos sistemas constitutivos referidos, são ainda necessários à produção e operação destes mísseis os equipamentos de fabrico e de ensaio, os meios de apoio ao lançamento e os sistemas de planeamento de missão.

Abordaremos resumidamente cada um dos sistemas, em seguida.

Corpo ou fuselagem. Como já se referiu, muito semelhante ao de um avião, especialmente quando as superfícies aerodinâmicas são/estão visíveis. A fuselagem é constituída por uma secção anterior (“nariz”), habitualmente encerrando o sistema de guiamento ou navegação, uma secção central, contendo a carga útil, combustível e onde se fixam as asas, e uma secção posterior, contendo o sistema de propulsão e onde se fixam os estabilizadores.

As fuselagens de mísseis de cruzeiro são construídas em ligas metálicas leves (aeronáuticas) incluindo alumínio, alguns tipos de aço e ou materiais compósitos. Na atualidade, quer a sua forma, quer os seus materiais, obedecem também a critérios de baixa observabilidade (LO — *Low Observability*, vulgo *stealth*) além dos obrigatórios critérios aerodinâmicos e de resistência estrutural.

Sistema de propulsão. O sistema de propulsão dos mísseis de cruzeiro não necessita de possuir capacidade exo-atmosférica (independência do oxigénio atmosférico, não englobando, portanto, compostos combustíveis e comburentes em simultâneo) uma vez que aqueles mísseis evoluem na atmosfera. Na sua maioria, os mísseis de cruzeiro são assim propulsionados por reatores, detalhados mais adiante. No entanto, casos existem (alguns mísseis supersónicos) em que são utilizados motores-foguete de propergol sólido ou a propergol líquido. Em todos os casos anteriores, a propulsão é obtida como reação a um escoamento de gases numa tubeira de configuração apropriada. Os motores-foguete de propergol sólido são de fabrico mais complexo mas têm vantagens no longo tempo de armazenamento, na prevenção de acidentes e no menor tempo necessário para o lançamento do míssil, sendo ainda caracterizados por, uma vez postos em funcionamento, não poderem ser desligados até ao consumo total do propergol. Os motores-foguete a propergol líquido são de fabrico mais simples mas os respetivos compostos (combustível e comburente/oxidante) são tóxicos, corrosivos, instáveis e, algumas vezes, só podem ser fornecidos ao míssil pouco tempo antes do seu lançamento, o que aumenta o tempo de preparação e, conseqüentemente, a sua vulnerabilidade a ataques (Mira, 2012). O funcionamento dos motores-foguete a propergol líquido pode ser interrompido a qualquer momento do voo.

Quanto aos reatores, como se disse a propulsão mais usada em LACM, podem ser dos seguintes tipos:

- Pulsorreator;
- Turbo-reator;
- Turbofan;
- Estatorreator (ramjet);
- Estatorreator de combustão supersónica (scramjet).

O pulsorreactor, usado nas V-1, não o voltou a ser até à atualidade. Os turbo-reactores são em tudo semelhantes aos dos aviões, embora miniaturizados. Os turbofan são turbo-reactores com um ventilador (fan) a montante do compressor, sendo também em tudo semelhantes aos da aviação. Ambos os reatores anteriores são empregues em mísseis subsónicos ou supersónicos até cerca de Mach 2. O estatorreactor não tem quaisquer partes móveis, mas necessita de velocidade inicial para funcionar, conferida por uma aeronave transportadora ou por motores-foguete de propergol sólido (boosters). É empregue acima de Mach 2, como o é o scramjet, para os mísseis que atingem as maiores velocidades, cerca de Mach 5.

Sistema de guiamento ou navegação. Estes sistemas¹³ baseiam-se em acelerómetros, giroscópios e ou receção de informação de satélites (Global Positioning System-GPS, ou outros), usando computadores para os cálculos necessários, complementados por outro tipo de sensores para a fase terminal. Desejavelmente, os sistemas de navegação deverão ser independentes de fontes exteriores de informação, para prevenir interferências¹⁴. Além dos sistemas acima focados, muitos mísseis avançados utilizam, na fase de cruzeiro, sistemas de navegação baseados na comparação do terreno sobrevoado com dados armazenados em memória, provenientes de anterior recolha de dados geográficos, por aeronave ou satélite. É o caso dos *Terrain Contour Matching* (TERCOM) e *Terrain Profile Matching* (TERPROM), sistemas americanos, mas outras grandes potências produtoras usam sistemas semelhantes. Para permitir a identificação segura do alvo na fase terminal, em mísseis de elevada precisão, são usados métodos como o *Digital Scene Matching Area Correlation* (DSMAC), radar, televisão ou *Imaging Infra-Red* (IIR), sensores de infravermelhos geradores de imagem. Como em qualquer outra munição guiada, um parâmetro crucial na análise técnica de um míssil de cruzeiro é o respetivo CEP¹⁵, conferido pelo seu sistema de navegação. Quanto menor o valor do CEP, maior a precisão do míssil (este indicador poderá não ser muito significativo se o míssil for usado como arma psicológica, ou seja, de terror, ou então possuir carga militar nuclear).

Sistema de estabilização e controlo¹⁶. Muito semelhante ao de um avião, especialmente no caso dos mísseis subsónicos. Constituído por superfícies aerodinâmicas de sustentação (asas), de estabilização e de controlo (lemes), induzindo estes o movimento em torno dos eixos longitudinal, transversal e vertical e consequente alteração de trajetória, em resposta às ordens do sistema de navegação.

¹³ “Um sistema que avalia a informação de voo, correlaciona-a com a informação sobre o alvo, determina a trajetória desejada para o míssil e comunica as ordens necessárias ao sistema de comando de voo”. Tradução do autor de excerto de (NATO, 2013, p. 2-M-8).

¹⁴ O GPS e os sistemas semelhantes russo e chinês estão sujeitos a interferências, como parece ter acontecido com o primeiro na Coreia do Sul, em abril de 2012 (McDowall, 2012, p. 14).

¹⁵ CEP (Circular Error Probable): “Um indicador da precisão de um míssil/projétil, usado como um fator na determinação dos danos prováveis num alvo. É o raio de um círculo dentro do qual é expectável que caiam metade dos mísseis/projéteis”. Tradução do autor de excerto de (NATO, 2013, p. 2-C-5).

¹⁶ “Um sistema que serve para manter a estabilidade da atitude e para corrigir deflexões”. Tradução do autor de excerto de (NATO, 2013, p. 2-M-8).

Carga útil. A carga útil (*payload*)¹⁷ é a componente eficaz de um míssil e inclui a sua carga militar (*warhead*)¹⁸, já anteriormente referida. As cargas militares convencionais, unitárias ou múltiplas, incluem as de sopro/fragmentação, de dispersão (contendo sub-munições) ou as penetrantes, para danificação de estruturas reforçadas ou subterrâneas. Segundo a editora especializada Jane's, a carga útil máxima que a maior parte dos mísseis de cruzeiro podem transportar é de cerca de 400kg, cerca de 30 a 40 % da massa de lançamento de um míssil de cruzeiro subsónico. Tal como acontece nos mísseis balísticos, as cargas militares não-convencionais poderão ser mantidas separadas dos mísseis, sob a guarda de unidades especiais¹⁹, até ao último momento antes do lançamento ou do muniamento da plataforma de tiro. Sublinhe-se que é mais fácil adaptar cargas militares nucleares ao míssil de cruzeiro que ao míssil balístico dadas as muito maiores solicitações térmicas e mecânicas de um voo balístico²⁰.

Meios de apoio ao lançamento e equipamentos de fabrico e ensaio. A adequada construção e exploração de mísseis de cruzeiro exige a obtenção, para além dos conhecimentos técnicos e dos materiais necessários, de um avultado conjunto de meios e equipamentos associados como sejam, entre outros, máquinas-ferramenta de elevadas capacidades, sistemas de ensaio vibracional, câmaras de ensaio térmico, bancos de ensaio de motores, radares para seguimento dos voos, plataformas navais ou aéreas e, para os GLCM, estruturas fixas de lançamento ou veículos pesados de transporte e lançamento de mísseis, os quais conferem mobilidade a estas armas.

Refira-se ainda que, para o adequado emprego de mísseis de cruzeiro, são necessários sistemas de planeamento de missão, os quais permitem definir um perfil de voo para os mísseis desde a sua plataforma de lançamento (aérea, de superfície ou de sub-superfície) até ao alvo, considerando o contorno do terreno de modo a iludir as defesas antiaéreas, entre outras condicionantes operacionais.

2. Programas de produção de mísseis de cruzeiro

A presente secção²¹ pretende debruçar-se sobre a capacidade de produção, por vários Estados, de mísseis de cruzeiro Land Attack, real ou potencialmente capazes de transportar uma carga útil de 500 ou mais quilogramas, a 300 ou mais quilómetros²², tecendo-se alguns comentários sobre cada um dos países e mísseis abordados. Não se pretende construir ordens

¹⁷ Definida em (NATO, 2013, p. 2-P-2) como “Num míssil ou foguete, a carga militar, o seu contentor e dispositivos de ativação” (tradução do autor).

¹⁸ Definida em (NATO, 2013, p. 2-W-1) como “Aquela parte de um míssil, projétil, torpedo ou qualquer outra munição destinada a infligir danos” (tradução do autor).

¹⁹ Por exemplo, na ex-URSS, unidades do antigo KGB ou, na França, a Gendarmerie de Sécurité des Armements Nucléaires (Gendarmerie Nationale, 2013).

²⁰ O processo de adaptação de um engenho nuclear ao seu veículo de transporte (*weaponization*) constitui um ponto crítico (*technological bottleneck*) num programa de LACM, tal como acontece nos mísseis balísticos.

²¹ Construção do autor, sendo as principais fontes: (Zaloga, 1996), (Armada International, 2001), (Hewson, 2007a), (Hewson, 2007b), (AIR FORCE Magazine, 2013), (Hardy, 2013).

²² Dizemos “real ou potencialmente capazes” porque notar-se-ão casos pontuais em que o alcance é inferior a 300km. Tal inclusão deve-se à relativa facilidade em aumentar o alcance para lá deste limite, se necessário, sendo o menor alcance atual o resultado de razões a explicitar na secção relativa a proliferação.

de batalha de mísseis dos Estados do mundo, ou seja, informar sobre quem tem posse dos mesmos no seu inventário. Dito de outra forma, são mais os países que possuem mísseis de cruzeiro que aqueles mostrados na tabela, que são os que produzem mísseis²³ e, em muitos casos, os exportam, o que nos levará a abordar, mais adiante, o fenómeno da proliferação. Também não se pretende analisar a eventual vontade dos seus possuidores de os empregar e contra quem. Não se avaliarão, assim, quaisquer ameaças eventualmente postas pelos Estados adiante referidos, nem se usarão qualificativos como Estados-pária (rogue states), ou sinónimos. No entanto, é de referir que vários dos Estados mencionados são aliados e parceiros de Portugal em aspetos de segurança, enquanto diversos outros não o são. É ainda de sublinhar que alguns dos Estados abaixo mencionados conjugam, nas suas ordens de batalha, os LACM, nas suas versões GLCM, ALCM e ou SLCM, com panóplias de mísseis balísticos, o que lhes proporciona grande flexibilidade operacional mediante, obviamente, custos financeiros muito significativos. Numa nota final relativamente à tabela seguinte, esclarece-se que as designações dos mísseis usadas estão simplificadas (tipo básico), não se detalhando os modelos e versões de cada um.

Tabela I – Programas de produção de LACM real ou potencialmente capazes de transportar uma carga útil de pelo menos 500 quilogramas a pelo menos 300 quilómetros

País produtor	Míssil	Alcance (Km)	Propulsão	Plataformas de lançamento
Alemanha	Taurus KEPD 350	350+	Turborreator	Aviões Tornado IDS
Brasil	AV-TM300	300	Turborreator	Camiões
EUA	AGM-84H SLAM-ER	280+	Turborreator	Aviões F-18
	AGM-86 ALCM	1100	Turbofan	Aviões B-52
	AGM-158 JASSM	320-800	Turborreator	Aviões B-1, B-52, F-16
	RGM-109 Tomahawk	1250-2500	Turbofan	Navios
	UGM-109 Tomahawk	1250-2500	Turbofan	Submarinos
França	ASMP-A	400+	Ramjet	Aviões Rafale, Mirage 2000N
	SCALP-EG	250+	Turborreator	Aviões Rafale, Mirage 2000D
Índia	PJ-10 BrahMos	290	Estatorreator	Aviões Su-30, submarines, Camiões
	Nirbhay	1000	?	Aviões, Submarinos, Camiões (por confirmar)
Irão	Meshkat?	?	Turbofan	Aviões, Navios, Camiões (por confirmar)
Israel	Popeye Turbo	300	Turborreator	Aviões F-15, F-16, Submarinos (por confirmar)
Paquistão	Babur (Hatf 7)	350+	Turborreator	Camiões
	Ra'ad (Hatf 8)	350	Turborreator	Aviões Mirage III / Mirage V

²³ Para avaliar a posse efetiva de LACM por parte dos Estados, sugere-se a consulta dos anuários Military Balance.

Tabela I – Programas de produção de LACM real ou potencialmente capazes de transportar uma carga útil de pelo menos 500 quilogramas a pelo menos 300 quilômetros

(Continuação)

País produtor	Míssil	Alcance (Km)	Propulsão	Plataformas de lançamento
Reino Unido	Storm Shadow	250+	Turborreator	Aviões Tornado Gr Mk.4, Typhoon F Mk. 1
Republica da Coreia	Hyunmu	1000	Turborreator	Camiões
República da China (Taiwan)	Hsiung Feng IIE (1ª fase)	500	Turborreator	Camiões
	Hsiung Feng IIE (2ª fase)	1000	Turbofan	Camiões
República Popular China	YJ-62 / C-602	280	Turborreator	Aviões H-6/BADGER
	YJ-63	500	Turborreator	Camiões
	DH-10 / CJ-10	1500+	Turborreator	Camiões, H-6/BADGER
	Hong Niao-1	600	?	(por confirmar)
	Hong Niao-2	1500	?	(por confirmar)
	Hong Niao-3	2500	?	(por confirmar)
Rússia	3M14E Klub-S (SS-N-27/SIZZLER)	290	Turborreator	Submarinos
	Kh-22N Burya (AS-4/KITCHEN)	500	Rocket (líq.)	Aviões Tu-22M
	3K10 Granat (SS-N-21/SAMPSON)	2400	Turbofan	Submarinos
	Kh-55/Kh-555 (AS-15/KENT)	3000	Turbofan	Aviões Tu-95, Tu-160
	Kh-101/Kh-102	5000	Turborreator	Aviões Tu-95, Tu-160
Suécia	Taurus KEPD 350	350+	Turborreator	Aviões Gripen (exportação)

Fonte: Autor

Alemanha. O Taurus é um produto da cooperação industrial germano-sueca (67% - 33%), equipando a força aérea alemã, com 600 exemplares adquiridos. A sua carga militar possui características penetrantes, visando alvos de estrutura reforçada. Para além da sua versão inicial ALCM, foram definidos planos para desenvolver uma versão GLCM para o Exército alemão, abandonando a doutrina germânica segundo a qual o tiro de artilharia bateria alvos até 150km da frente, enquanto alvos mais distantes seriam atacados pela Luftwaffe. Pretendendo-se a exportação deste míssil, algum sucesso foi já obtido nesta área, recebendo a Espanha 43 mísseis para armar os seus F/A-18 e, eventualmente, também os Eurofighter.

Brasil. Como potência aeroespacial de primeira linha que é, o Brasil enveredou, também, pela área tecnológica em análise. Assim, o Avibras Tactical Missile 300 (AV-TM300) encontra-se em desenvolvimento pela empresa Avibras e faz parte do chamado Projeto Estratégico ASTROS 2020 do Exército Brasileiro. Propulsionado por turborreator, com arranque inicial por motor-foguete de propergol sólido, pode ser armado com carga militar convencional unitária ou de dispersão e será disparado a partir da plataforma de lançamento sobre rodas Astros III da variante Mk6. O Brasil introduzirá assim uma nova capacidade militar, que considera como de “dissuasão extrarregional”, apoiada neste sistema de apoio de fogos de longo alcance e alta precisão (Verde-Oliva, 2012).

Estados Unidos da América. Como seria de esperar da “hiperpotência” mundial, os EUA produzem e possuem uma panóplia significativa destas munições, empregues a partir de vários tipos de plataforma de tiro. Assim, o AGM-84H *Standoff Land Attack Missile - Extended Range* (SLAM-ER) é uma versão ar-superfície land attack do conhecido Harpoon anti-navio. O AGM-86 ALCM é um míssil subsónico estratégico, utilizado no B-52H, armado com uma carga militar convencional ou nuclear. O seu guiamento é inercial com TERCOM ou inercial com GPS. O AGM-158 *Joint Air-to-Surface Standoff Missile* é um míssil LO, com carga militar convencional, destinado a bater alvos a elevadas distâncias standoff, com guiamento inercial/GPS e IIR, o que lhe confere elevadas autonomia e precisão (AIR FORCE Magazine, 2013). No respeitante a LACM navais, a Marinha americana opera duas versões do Tomahawk, uma disparada de navios de superfície e outra de submarinos²⁴. Relativamente a esta última plataforma, assumiu especial relevância a conversão de quatro submarinos da classe Ohio (ex-lançadores de mísseis balísticos estratégicos) para o transporte e lançamento de um total de 154 Tomahawk táticos. O Tomahawk é um LACM subsónico de longo alcance, com carga militar convencional unitária ou de dispersão, guiado inercialmente com GPS e por DSMAC. Desde 1991 que não existem LACM nucleares a bordo de meios navais americanos, na sequência da decisão de George Bush (pai) de reduzir muito a panóplia de armas nucleares táticas americanas²⁵, decisão correspondida pela presidência russa. O *Tomahawk* foi exportado para aliados especialmente apoiantes dos EUA²⁶, enquanto mísseis como o SLAM-ER ou o JASSM têm sido exportados de forma mais generalizada (por exemplo, para Estados da região do Golfo Pérsico²⁷).

França. A “*Force de Frappe*” concretizada por Charles de Gaulle e posteriormente mantida pelos sucessivos presidentes franceses tem como componente fundamental (Gradella, 2008), além de quatro submarinos nucleares lançadores de mísseis balísticos, o binómio Mirage 2000N ou Rafale F3 e mísseis de cruzeiro ar-superfície supersónicos nucleares ASMP-A. O míssil *Air-Sol à Moyenne Portée-Amélioré* é propulsionado por um estatorreator e armado com uma carga militar nuclear, tendo um alcance de mais de 350km. O binómio avião/míssil da Força Aérea é testado regularmente através de exercícios, não

²⁴ Ver (US Navy, 2013).

²⁵ Através de uma *Presidential Nuclear Initiative unilateral* (ACA, 2012).

²⁶ Ver, por exemplo, (DSCA, 2013a).

²⁷ Ver (DSCA 2013b) e (DSCA 2013c).

só para fins de manutenção da prontidão operacional mas também como demonstração de dissuasão. Igualmente o porta-aviões nuclear Charles de Gaulle poderá acolher aviões Rafale M armados com o ASMP-A. No âmbito do armamento convencional, a França produz e utiliza o míssil de cruzeiro ar-superfície SCALP-EG, produto da cooperação industrial franco-britânica e caracterizado pela propulsão por turboreator e elevada precisão. Foi decidida uma aquisição inicial de 500 destes mísseis para as unidades aéreas francesas, bem como gizados planos para a sua exportação para a Grécia, visando armar os Mirage 2000-5 helénicos. Uma exportação concretizada foi a da versão designada por Black Shaheen, para os Mirage 2000 dos Emirados Árabes Unidos. Planos existem também para o desenvolvimento da versão SCALP Navale.

Índia. Para além dos mísseis balísticos do seu Strategic Forces Command, esta potência emergente julga importante possuir no seu inventário um número elevado de LACM para responder às ameaças que considera existir na sua região. Assim, para além da importação de produtos acabados (por exemplo o russo Klub) (Newton, 2002), a Índia desenvolve, desde há uma década e em parceria com a Rússia, o LACM supersónico BrahMos (dos rios Brahmaputra e Moskva), uma evolução da sua versão anti-navio. Possuindo características LO, tem versões SLCM, GLCM (com lançamento vertical a partir de camião) e ALCM. Os parceiros pretendem exportar este avançado míssil, defendendo existir elevado interesse de Estados asiáticos e da América Latina. Afirmações já com alguns anos, mas ainda não-confirmadas, referem a existência de planos para o desenvolvimento de um LACM com 1000km de alcance, designado Nirbhay.

Irão. A ordem de batalha iraniana de mísseis com potencial emprego estratégico tem privilegiado os engenhos balísticos, em detrimento de eventuais capacidades de LACM, pelo menos publicamente e até ao presente momento. Existem razões históricas para tal²⁸, estando as capacidades iranianas de mísseis de cruzeiro por enquanto orientadas para a defesa costeira e outros envoltimentos táticos anti-navio. No entanto, a aparente aquisição, há anos atrás, de alguns exemplares de um avançado ALCM de origem ex-soviética²⁹ poderá levar ao desenvolvimento, por engenharia reversa e com o possível apoio de Estados estrangeiros, de munições semelhantes, a exigirem a obtenção de aviões bombardeiros de grandes dimensões, ainda não existentes no Irão, ou a transformação de aeronaves comerciais em *cruise missile carriers*³⁰. Poderá ser esse o caso do anunciado míssil Meshkat.

Israel. Este Estado do Médio Oriente é conhecido por pôr em prática eficazes medidas de contrainformação (e desinformação) em matérias militares. Assim, a exemplo de outros aspetos da sua Defesa, como é o caso dos mísseis balísticos, apenas se especula, na imprensa especializada, sobre as eventuais capacidades hebraicas em LACM. Alguns observadores apontam a hipótese de, quer aviões de ataque, quer os submarinos da classe Dolphin, de fabrico alemão, poderem estar preparados para disparar os mísseis indígenas

²⁸ Em resultado da Guerra Irão-Iraque de 1980 a 1988, o Irão é o Estado do mundo com maior experiência no emprego de mísseis balísticos em combate e, simultaneamente, o Estado do mundo mais atacado por aquele tipo de armas.

²⁹ Conforme explicitado na secção deste artigo referente a proliferação.

Popeye Turbo, uma versão com turboreator do míssil tático Popeye. Mais especulam tais observadores com a possibilidade das cargas militares daqueles hipotéticos mísseis serem não-convencionais, bem como sobre a possibilidade da existência de um outro míssil com um alcance de cerca de 1500 km.

Paquistão. Tal como o seu rival regional, a Índia, Islamabad faz acompanhar a sua capacidade balística com um, mais recente, programa de mísseis de cruzeiro. Assim, desde 2005 que se verificam ensaios dos LACM Hatf 7 (Babur) e desde 2007 do Hatf 8 (Ra'ad), este disparado a partir de caças Mirage. Os artigos da imprensa paquistanesa da altura dos primeiros ensaios especulavam que a declaração oficial segundo a qual o Hatf 8 podia transportar “todos os tipos de cargas militares” insinuaria a capacidade nuclear do míssil.

Reino Unido. Em 21 de março de 2003, a *Royal Air Force* empregou, pela primeira vez, o míssil de cruzeiro ar-superfície Storm Shadow, a partir de caças Tornado, nas operações da coligação internacional no Iraque (*Air Forces Monthly*, 2003). Trata-se da versão britânica do já referido SCALP-EG, propulsionado por um turboreator e armado com cargas militares convencionais unitárias ou de dispersão. Possui um alcance de mais de 250km e apresenta características de última geração, nomeadamente no que respeita a longo alcance, guiamento autónomo (GPS, TERPROM e IIR), seguimento do terreno a baixa altura, baixa observabilidade e baixo custo de ciclo de vida. Este míssil voltou a ser empregue nas operações da NATO na Líbia em 2011, tendo conhecido em 2013 um sucesso de exportação, com a sua aquisição pela Arábia Saudita para emprego nos seus Eurofighter Typhoon, também adquiridos à Grã-Bretanha (Felstead, 2013).

República da Coreia. Os avanços da sua vizinha Coreia do Norte na evolução de um programa de mísseis balísticos já com cerca de três décadas, levaram a Coreia do Sul a desenvolver (com prévia concordância americana) mísseis de cruzeiro com capacidade de atingir qualquer ponto do território norte-coreano. Tal capacidade não existia até há poucos anos, estando anteriormente o alcance dos mísseis sul-coreanos limitado a 180km, por acordo bilateral com os EUA. Neste âmbito, a televisão japonesa NHK reportou, em abril de 2012, que o míssil Hyunmu, com um alcance de cerca de 1000km, tinha sido testado nesse mês, tendo – se verificado posteriormente a presença do sistema num desfile militar em Seul.

República da China (Taiwan). A República da China, ou Taiwan, ou ainda China Nacionalista, localizada na ilha batizada pelos navegadores portugueses como Formosa, considera-se ameaçada pelo seu gigantesco vizinho, nomeadamente pelos sistemas de mísseis balísticos e de cruzeiro deste último, procurando desenvolver contramedidas adequadas. Assim, segundo a imprensa formosina³⁰ de outubro de 2007, Taiwan teria instalado um pequeno número de mísseis de cruzeiro Hsiung Feng IIE em vários pontos do seu território, prevendo-se o fabrico de 100 destes mísseis, pela indústria local e em duas fases, nos oito anos seguintes. No entanto, o mesmo artigo apontava dificuldades na obtenção de componentes de fabrico americano em resultado do controlo de exportações dos EUA, voltado para a não-proliferação daquelas capacidades.

³⁰ Ver (Hsu, 2007).

República Popular da China. Tal como acontece com as suas capacidades balísticas, os GLCM da China continental encontram-se a cargo do “2º Corpo de Artilharia” do Exército de Libertação Popular (ELP), incluindo ainda, quer a Força Aérea do ELP, quer a Marinha do ELP, mísseis de cruzeiro nos seus inventários, para lançamento aéreo ou a partir de meios navais³¹. O novo DH-10 começou a chegar às unidades em 2008, estimando-se a existência de cerca de 200-500 destes GLCM no inventário chinês. A sua versão ALCM, o CJ-10, foi desenvolvida para armar os bombardeiros H-6/BADGER da Força Aérea do ELP. O YJ-63 parece ser guiado por um sistema híbrido inercial/GPS, com a fase terminal a cargo de um sensor eletro-ótico, possuindo uma carga militar de 500kg de alto explosivo e uma velocidade de Mach 0.68.

Rússia. O já antigo Kh-22 Burya (AS-4/KITCHEN), uma raridade tecnológica nos tempos atuais devido ao uso de motor-foguete a propegróis líquidos na sua propulsão, ainda apresenta alguma relevância, dada a sua carga militar nuclear e as suas elevadas performances (velocidade e alcance). Juntando-se a tal míssil, os ALCM dos tipos Kh-55 (nuclear) e Kh-555 (convencional) são guiados por sistemas inerciais associados a um radar-altímetro Doppler que permite a comparação do terreno sobrevoado com a base de dados interna do míssil, a exemplo do TERCOM americano. Ambos armam as unidades aéreas russas de bombardeiros estratégicos. Também estas unidades começam a receber o novo Kh-101, de elevada precisão (possui, segundo referia em 27 de setembro de 2012 a revista britânica Flight International, guiamento pelo sistema russo de satélites GLONASS) com características LO e uma carga militar penetrante de 400kg, sendo a sua versão nuclear o Kh-102. Um guiamento semelhante ou mesmo idêntico ao do Kh-55 equipa o SLCM do tipo 3K10 Granat, o qual pode armar diversos submarinos da frota russa. Quanto ao 3M-14E Klub-S, tem uma carga militar de 450kg (Bedi, 2013, p. 5), alcançando 290km a velocidades subsônicas e existindo planos dos fabricantes para uma versão GLCM, o Klub-M (M=mobile).

Suécia. Como se referiu já, a indústria de Defesa sueca participa no desenvolvimento e fabrico do ALCM Taurus, juntamente com empresas alemãs. Foi aquele míssil integrado com o caça sueco SAAB Gripen, tendo sido realizados diversos voos de ensaio. No entanto, a Força Aérea sueca ainda não recebeu aquela munição para o seu inventário, podendo dar-se o caso de apenas os aviões Gripen destinados à exportação virem a apresentar uma configuração de armamento incluindo o Taurus.

3. Proliferação e não-proliferação

Como poderá ser deduzido da anterior secção sobre tecnologias, um Estado ou outra entidade capaz de construir um pequeno avião a jato, produzirá mísseis de cruzeiro com pequena dificuldade. Com efeito, a dificuldade de produção de mísseis de cruzeiro excede a de aviões comerciais mas é menor que a de mísseis balísticos (NNSA, 2011, p. 35). Assim, tal como os balísticos, os programas daqueles mísseis evoluem, em parte mas não na totalidade, na esfera dos chamados “bens e tecnologias de duplo-uso”, sendo

³¹ Ver, por exemplo, (Tomé, 2006, p. 13), sobre a geoestratégia chinesa.

estes definidos na legislação comunitária europeia como: “quaisquer produtos, incluindo suportes lógicos e tecnologia, que possam ser utilizados tanto para fins civis como para fins militares, incluindo todos os bens que possam ser utilizados tanto para fins não explosivos como para de qualquer modo auxiliar no fabrico de armas nucleares ou outros engenhos explosivos militares.”³².

Além da construção de mísseis após a concretização das transferências de conhecimentos e dos bens necessários para esse efeito, por meios legais ou ilegais, outra forma de desenvolver um programa doméstico de mísseis de cruzeiro será pela obtenção de produtos acabados que serão sujeitos a engenharia reversa (reverse engineering), visando a criação de desenhos de fabrico (blueprints) que permitam a prototipização e, posteriormente, a produção em série. Neste âmbito, alguns atores do Sistema Internacional manifestaram preocupação quando, em 2005 e segundo a imprensa (Warner, 2005), cidadãos de um país do Leste europeu, antiga República Socialista Soviética, terão exportado ilegalmente 12 ALCM Raduga “RKV-500A” / Kh-55 (AS-15/KENT) para uma potência regional do Golfo Pérsico e seis outros para uma grande potência asiática, em ambos os casos desprovidos das suas cargas militares nucleares, anteriormente desmontadas e transportadas para a Rússia aquando do fim da URSS. Aqueles atores, concretamente vários Estados ocidentais, temiam a produção dos mísseis por parte dos Estados recetores, conferindo-lhes capacidades que apenas algumas potências têm possuído.

As contramedidas empregues para limitar a proliferação de mísseis de cruzeiro, à semelhança de outros bens ou tecnologias ditos controlados, sensíveis ou estratégicos, são de vária ordem, indo da persuasão, através da ação diplomática, até à execução de operações militares abertas ou clandestinas, passando pelo uso de restrições comerciais.

Socorrendo-se a diplomacia de diversos instrumentos possíveis para a obtenção dos resultados desejados, algumas modalidades de atuação decorrem da ação diplomática, nomeadamente a congregação dos Atores internacionais em associações de Estados com interesses convergentes, que decidem adotar procedimentos comuns na abordagem a determinado problema. Nesta esfera, relevamos dois importantes mecanismos multilaterais de controlo da proliferação de armamentos, em especial os não-convencionais: a *Proliferation Security Initiative (PSI)* e o já referido *Missile Technology Control Regime (MTCR)*³³.

A PSI foi uma criação da administração americana de George W. Bush, prosseguida por Barack Obama, visando a eventual interdição de meios de transporte (terrestre, marítimo ou aéreo) de materiais aplicáveis às chamadas armas de destruição maciça (como já se viu, as de natureza nuclear, biológica, química ou radiológica) e seus meios de emprego (*delivery means*). Não é, portanto, um mecanismo exclusivo do âmbito do combate à proliferação de mísseis.

Será de referir que a PSI completou em maio de 2013 dez anos sobre a sua criação, sendo referido na altura pelos mais de 70 Estados participantes, que esta Iniciativa tem desempenhado um importante papel na contenção das armas de destruição maciça. Foi

³² Ver (ATA, 2012).

³³ Não podemos deixar de referir aqui, num contexto da Guerra Fria, um instrumento bilateral (Estados Unidos-URSS) importante na limitação da proliferação deste tipo de armas: o Intermediate Nuclear Force (INF) Treaty, que eliminou os mísseis terrestres, balísticos e de cruzeiro, nucleares e convencionais, com alcances entre 500km e 5500km.

ainda acordado que serão dados passos concretos para alargar a PSI no futuro, por exemplo através da realização de mais exercícios, da concretização de tratados internacionais legalmente obrigatórios para criminalizar o tráfico de bens e tecnologias sensíveis por navios e aviões comerciais, da partilha de conhecimentos e recursos para melhorar as capacidades de interdição e da expansão da participação de Estados na Iniciativa.

A PSI baseia-se, segundo os seus promotores³⁴, em ações voluntárias dos Estados participantes que sejam consistentes com as disposições legais nacionais e internacionais. Ao aderir à PSI, um Estado aceita a Declaração de Princípios de Interdição, a qual encoraja os participantes a estabelecer uma plataforma coordenada e eficaz visando impedir a circulação de armas de destruição maciça, os seus meios de emprego e artigos relacionados. Assim, os Estados devem interditar as transferências para e de Estados e atores não-estatais de preocupação, na medida das suas capacidades e enquadramentos legais, devem desenvolver procedimentos para facilitar a troca de informação com outros Estados, devem reforçar as autoridades legais nacionais para facilitar a interdição e devem tomar ações específicas em apoio aos esforços de interdição, medidas estas que passam, por exemplo, pela abordagem e vistoria de navios em alto mar ou nos portos, pela aterragem e vistoria de aeronaves suspeitas que voem no seu espaço aéreo e pela paragem e busca de veículos que transitem no seu território. Nota-se, como foi já referido, que a PSI está especialmente vocacionada para a intervenção sobre meios de transporte, dos diferentes modos de transporte existentes (marítimo, fluvial, rodoviário, ferroviário e aéreo).

Mais de 100 estados aderiram à PSI, apoiando o esforço de a tornar uma iniciativa voluntária e flexível orientada para melhorar as capacidades individuais e coletivas para tomar ações apropriadas e atempadas no sentido de conter situações de ameaça de proliferação.

Entre as atividades realizadas, contam-se exercícios de interdição³⁵, reuniões e workshops, a nível mundial, envolvendo forças militares, agências policiais, serviços de informações, organizações aduaneiras, entidades diplomáticas e outras instituições. Pretende-se envolver, nomeadamente, os Estados que tenham interesse e capacidade de interromper o fluxo de itens sensíveis por terra, mar ou ar, e aqueles cujos navios, bandeiras, águas territoriais, espaço aéreo ou território possam ser usados por entidades proliferadoras.

Diferentemente da PSI, de âmbito alargado, o MTCR é um instrumento focado no combate à proliferação de mísseis (e de aeronaves não-tripuladas), o qual se insere no âmbito do mecanismo conhecido por “controlo de exportações”. Pode ler-se em texto anteriormente surgido em publicação nacional (Mira, 2011, p. 240) que “tal mecanismo consiste nas medidas legais e administrativas que cada Estado entende pôr em vigor, no seu Direito interno mas com reflexos em termos de Direito internacional, para evitar a proliferação indesejada de armamento, especialmente para regiões em conflito”.

³⁴ Tradução do autor de excerto de (BISN, 2013).

³⁵ Sublinhamos aqui a realização em Portugal do que foi o maior exercício da PSI levado a cabo a nível mundial, até então, o Ninfa 2005.

Diz-nos também o texto citado que “... o controlo de exportações visa impedir, ou pelo menos restringir, o acesso, por via comercial, de determinados Estados, ou de atores não-estatais, àqueles bens e tecnologias, de forma a dificultar o sucesso dos seus programas de mísseis. Por seu lado, os interessados nos referidos bens e tecnologias recorrem a variados subterfúgios para os obterem, desde o recurso ao apoio de Estados que não apliquem as restrições estabelecidas, até operações de intelligence físicas ou informáticas, passando pela criação de empresas de fachada em países terceiros que permitam ocultar o destino final dos bens e tecnologias transacionados”.

Consultando a informação oficial do Regime³⁶, apura-se que o MTCR é uma associação informal e voluntária de Estados que pretendem evitar a proliferação de meios de emprego não-tripulados de armas não-convencionais, coordenando os esforços nacionais de licenciamento de exportações. Foi originalmente estabelecido em 1987 por sete Estados (quatro europeus, dois americanos e um asiático) e cresceu até mais de 30 Estados, na atualidade, todos com deveres e direitos iguais, sendo as decisões obtidas por consenso.

São objetivos do MTCR a restrição da proliferação de mísseis, sistemas completos de foguetes, aeronaves não-tripuladas e tecnologias relacionadas para aqueles sistemas capazes de transportar uma carga útil de 500 quilogramas durante 300 quilómetros, pelo menos, bem como para sistemas concebidos para emprego de armas de destruição maciça.

Os controlos do MTCR são aplicáveis a certos sistemas completos de foguetes, incluindo mísseis balísticos, veículos de lançamento espacial (vulgo “foguetões”) e foguetes-sonda, e a mísseis de cruzeiro e aeronaves não-tripuladas, procurando-se controlar as transferências de bens e tecnologias sem prejudicar o comércio internacional legítimo.

Neste campo, as Guidelines referem que o MTCR não se destina a impedir programas espaciais nacionais nem a respetiva cooperação internacional, desde que tal não contribua para o desenvolvimento de meios de emprego de armas não-convencionais. É sublinhado que, no entanto, os Estados participantes aplicam cuidados nas transferências de bens e tecnologias de veículos de lançamento espacial, uma vez que a maior parte das tecnologias aplicáveis são-no também a mísseis balísticos.

Com o foco inicial do Regime nos Estados proliferadores, os acontecimentos de setembro de 2011 vieram evidenciar a necessidade de se estar igualmente atento à proliferação para atores não-estatais³⁷. Em ambos os casos, pretende-se manter a vigilância sobre as transferências de materiais, equipamento e tecnologias de mísseis capazes de transportar cargas não-convencionais, concretizando-se tal vigilância na aplicação, por cada Estado participante, de diretrizes comuns de licenciamento de exportações (MTCR Guidelines), aplicadas a uma lista de artigos controlados (MTCR Equipment, Software and Technology Annex).

A lista considera a existência de itens de “Categoria I” e de “Categoria II”. Ambos os casos incluem uma vasta gama de bens e tecnologias, quer militares, quer de duplo-uso, necessários ao desenvolvimento, produção e operação dos meios abrangidos pelo Regime.

³⁶ Tradução do autor de excerto de (MTCR, 2013).

³⁷ Se a operação e sustentação de sistemas de mísseis balísticos não estará ao alcance de um qualquer ator não-estatal, já alguns mísseis de cruzeiro mais simples ou, muito particularmente, aeronaves não-tripuladas, poderão ser empregues por organizações de contornos irregulares na prossecução dos seus fins.

Todas as transferências internacionais daqueles bens e tecnologias são considerados caso-a-caso, sendo aplicada uma especial restrição aos itens de “Categoria I”. Estes incluem sistemas completos de foguetes (incluindo mísseis balísticos, veículos de lançamento espacial e foguetes-sonda) e mísseis de cruzeiro e aeronaves não-tripuladas, com capacidades superiores ao critério “300km/500kg” já mencionado, seus meios de produção e subsistemas principais, como andares de foguete, veículos de reentrada, motores-foguete, sistemas de guiamento e mecanismos de cargas militares.

A “Categoria II” inclui sistemas completos de foguetes (incluindo mísseis balísticos, veículos de lançamento espacial e foguetes-sonda) e mísseis de cruzeiro e aeronaves não-tripuladas, que não estejam incluídos na “Categoria I”, com um alcance mínimo de 300km. Inclui ainda um conjunto de bens e tecnologias aplicáveis a outros equipamentos para além dos meios abrangidos pelo Regime. Os itens de “Categoria II” estão sujeitos a regras mais flexíveis no que concerne às suas transferências internacionais.

A presidência do MTCR é exercida sucessivamente pelos Estados participantes, numa base de voluntariado dos mesmos, durante um ano, realizando-se periodicamente reuniões dos três grupos operativos do Regime (de troca de informação, de licenciamento e aplicação e de peritos técnicos) culminando na reunião plenária anual, realizada na capital do país da presidência que vai iniciar-se, reunião essa que junta aos referidos grupos a componente política e diplomática.

A aceitação no MTCR de novos Estados participantes é concretizada por consenso, sendo um novo Estado aceite se o mesmo reforçar os esforços internacionais de não-proliferação, demonstrar um compromisso sustentado e sustentável à não-proliferação, tiver um sistema eficaz de controlo de exportações de base legal que aplique os procedimentos e diretrizes do MTCR e administre e aplique tais controlos eficazmente.

É de salientar que as decisões de exportação, ou de recusa de exportação (*denial*) de bens e tecnologias de mísseis são inteiramente da responsabilidade nacional, numa base de respeito pelas soberanias dos Estados participantes e de acordo com as legislações e práticas nacionais.

Constitui uma das responsabilidades das presidências do MTCR a divulgação internacional dos objetivos e práticas do Regime, realizada através das chamadas ações de outreach, focadas em Estados não-participantes considerados especialmente relevantes neste âmbito. São abordados em tais ações temas como controlo de exportações, legislação aplicável, transbordos entre meios de transporte e aplicação da lei.

No que respeita ao presente artigo, referimos anteriormente, para a inclusão, na Tabela I, de LACM em que o alcance é inferior a 300km, a consideração dos programas de desenvolvimento de LACM “real ou potencialmente” capazes de transportar uma carga útil de 500 ou mais quilogramas a 300 ou mais quilómetros e sublinhámos que tal se devia a razões a explicitar na presente secção. Como poderá já ter sido deduzido, deve-se aquele menor alcance à necessidade dos Estados produtores respeitarem os critérios de exportabilidade do MTCR a fim de não prejudicar eventuais oportunidades comerciais ou, em sentido inverso, da receção de tecnologia, transferida por quem a detém (dá-se o

caso de mesmo Estados não participantes no Regime respeitarem voluntariamente os seus critérios).

A facilidade técnica em aumentar o alcance para lá daquele limite, se necessário, considerando a diminuta diferença entre os valores em causa, levou-nos assim a incluir tais casos pontuais na tabela. É o caso do russo-indiano BrahMos, o qual, com 7 metros de comprimento e cerca de 3 toneladas, tem um alcance de 280km. Este LACM, diz a imprensa indiana (Deccan Herald, 2005), “não viola as obrigações sob o MTCR ou qualquer dos acordos internacionais relacionados com proliferação e está bem dentro do limite de 300km estipulado sob o MTCR,”.

Como apontamento final relativo aos mecanismos de não-proliferação abordados (PSI e MTCR) diremos que ambos escapam a qualquer subordinação ao sistema “onusiano” de desarmamento e controlo de armamentos corporizado, principalmente, no *Office for Disarmament Affairs* sediado em Nova Iorque e, no caso concreto dos mísseis, no *Panel of Governmental Experts* constituído pela Resolução da Assembleia Geral 55/33 A, de 20 de novembro de 2000, para abordar a questão dos mísseis “em todos os seus aspetos”. No entanto, contactos têm existido entre o MTCR, por exemplo, e as entidades da Organização das Nações Unidas orientadas para estas questões.

4. Abordagem nacional à não-proliferação

O Estado português não está alheado das preocupações de não-proliferação de armamentos, incluindo a de mísseis, envolvendo esta área de ação das políticas externa e de defesa diversos organismos nacionais. No âmbito da ação diplomática, e segundo a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Direção-Geral de Política Externa deste Ministério, “(...) tem por missão assegurar a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática e económica,(...),bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa,(...)” (MDN, 2011). Funcionando na dependência daquela Direção-Geral, a Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa recolhe informação, analisa e apresenta propostas de atuação sobre assuntos de não-proliferação, entre outros, e acompanha e assegura a participação nacional em organismos internacionais desta área, entre os quais os acima analisados.

No âmbito da política de Defesa, a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional tem as suas missão e atribuições e o tipo de organização interna definidos no Decreto Regulamentar n.º 4/2012, de 18 de janeiro (MDN, 2012a). Consequentemente, a Portaria n.º 94/2012 de 4 de abril (MDN, 2012b) determina a estrutura nuclear e estabelece o número máximo de unidades orgânicas flexíveis do serviço bem como as competências das unidades orgânicas nucleares. Entre estas, e segundo aquela Portaria, a Direção de Serviços de Relações Internacionais propõe as medidas necessárias à aplicação, no âmbito nacional, de instrumentos internacionais em matéria de desarmamento e contra-proliferação³⁸, contribuindo para a definição da posição nacional.

³⁸ Neste ponto, referiremos que o termo empregue na legislação referida, “contraproliferação”, não nos parece o mais

Naquela Direção-Geral, igualmente a Direção de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa poderá ter intervenção nestas matérias, dadas as suas responsabilidades de, entre outras, acompanhar e analisar a evolução da conjuntura internacional, elaborando estudos de situação e análises prospetivas sobre as implicações estratégicas na área da segurança e defesa, ou ainda de propor medidas relativas à componente militar da defesa nacional, incluindo as respeitantes à participação dos efetivos e contingentes das Forças Armadas em missões internacionais. As atividades indicadas decorrem com o envolvimento de outras entidades do Ministério da Defesa Nacional, verificando-se a participação de representantes nacionais nas reuniões periódicas das entidades de não-proliferação de armamentos, a resposta a inquéritos e solicitações de informação por parte de organismos oficiais internacionais, organizações não-governamentais e mesmo cidadãos privados, o controlo de operações comerciais que envolvam tecnologias controladas, segundo o disposto na legislação, bem como a participação em exercícios internacionais de não-proliferação e contra-proliferação.

Além dos departamentos referidos, outros organismos do Estado, das esferas aduaneira, financeira, policial e de informações, igualmente participam, nos respetivos âmbitos, nas atividades nacionais de não-proliferação.

Não poderemos terminar a presente secção sem referir o papel do estudo e investigação desenvolvidos em Portugal sobre estas matérias. A produção nacional de artigos e outras obras sobre não-proliferação e controlo de armamentos, convencionais e não-convencionais, não é muito abundante, sobretudo quando se considera a abordagem dos aspetos tecnológicos envolvidos. Alguns textos foram já publicados na Revista Militar e na revista Nação e Defesa, sendo mencionados dois, sobre controlo de exportações de bens e tecnologias militares e sobre programas de mísseis balísticos, nas referências bibliográficas deste artigo. Encontra-se igualmente identificada nas referências bibliográficas uma obra de maior extensão, focando a temática das aeronaves não-tripuladas, a qual faz referência ao controlo da respectiva proliferação, nomeadamente através do MTCR. Ainda outros textos existentes dizem respeito especificamente à temática das armas nucleares, por vezes orientados para Estados ou regiões em concreto. Neste campo, estamos em crer que o Centro de Investigação de Segurança e Defesa (CISDI) do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) poderá ter um papel a desempenhar, no âmbito dos seus objetivos de promoção do desenvolvimento do conhecimento em áreas de especial interesse para as Forças Armadas e para a segurança e defesa. Com efeito, as Áreas de Investigação do Instituto consideram linhas de investigação que incluem a proliferação, quer na Área de

adequado, sendo mais correto usar-se naquele âmbito o termo “não-proliferação”. Com efeito, analisando doutrinas estrangeiras, deduz-se que a última é uma atividade não-bélica e a primeira uma atividade de índole bélica, a atribuir a organismos de planeamento, execução, comando e controlo de operações militares. Tal distinção surge, por exemplo, na página 29 da *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dos EUA (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, 2006) onde pode ler-se (sublinhados do autor): “Counterproliferation (CP). Actions to defeat the threat or use of weapons of mass destruction against the United States, U.S. Armed Forces, its allies, and partners.” bem como “Nonproliferation (NP). Actions to prevent the proliferation of weapons of mass destruction by dissuading or impeding access to, or distribution of, sensitive technologies, material, and expertise.” Poderá rever-se tal termo em futura alteração legislativa.

Investigação de Conflitualidade, quer na Área de Investigação de Direito Internacional Humanitário. Numa perspetiva de simples observação destas questões e sem refletir qualquer posicionamento institucional, diremos que não será inadequado visualizar um papel daquele Centro como fonte de conhecimento sobre estas matérias para apoio das referidas entidades do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas, e mesmo, se julgado oportuno, de entidades exteriores àquele Ministério, como o Instituto Diplomático e outros organismos da esfera da política externa, ou ainda na colaboração com instituições civis de ensino superior.

Também os cursos ministrados no Instituto poderiam beneficiar, julga-se, de uma abordagem mais específica à temática da não-proliferação e controlo de armamentos, hipoteticamente no Curso de Estado-Maior Conjunto e, eventualmente, noutros. Com efeito, não se justificando o desenvolvimento de unidade curricular específica para essa abordagem, entende-se que a realização de conferência sobre a matéria seria útil para os discentes, considerando que os instrumentos do controlo de armamentos, sobretudo, no caso português, os do armamento convencional, poderão ter, pontualmente, influência no planeamento e execução de operações militares, bem como implicações na gestão logística. Tal abordagem poderia resultar na submissão de temas de investigação nesta área, no âmbito dos cursos do IESM.

Conclusões

Constituiu objetivo do presente artigo apresentar-se, utilizando informação pública, uma panorâmica sobre os mísseis de cruzeiro produzidos por diversos Estados do mundo e crescentes proliferações horizontal e vertical, especialmente no respeitante aos LACM. Delimitou-se a análise aos LACM abrangidos pelos critérios do MTCR ou seja, quando capazes de transportar uma carga útil de pelo menos 500 kg a pelo menos 300 km, ou cargas não-convencionais.

Foram caracterizados aqueles tipos de mísseis e apresentada uma breve resenha histórica, sendo focadas em seguida, sucintamente, as tecnologias envolvidas na conceção e produção de mísseis de cruzeiro, abordando-se aspetos como as suas fases de voo (disparo ou largada, cruzeiro e terminal ou ataque) e a sua constituição genérica por corpo ou fuselagem, sistema de propulsão, sistema de guiamento ou navegação, sistema de estabilização e controlo e carga útil.

Seguidamente, focaram-se os programas de produção de mísseis de cruzeiro, abordando-se a capacidade de produção, por diversos Estados, de LACM com as características de carga útil-alcance acima referidas, tecendo-se alguns comentários sobre cada um dos países e mísseis abordados e apresentando-se uma tabela onde se incluem aqueles programas, definidos pelos aspetos de país produtor, míssil produzido, alcance, propulsão e plataformas de lançamento.

A partir da temática dos mísseis de cruzeiro, teceram-se considerações globais sobre não-proliferação, focando-se nomeadamente a definição de “bens e tecnologias de duplo-

uso”, formas de desenvolvimento de programas de mísseis, contramedidas empregues para limitar a proliferação de mísseis de cruzeiro, que vão da ação diplomática até à execução de operações militares abertas ou clandestinas, passando pelas restrições comerciais e particularizando-se dois importantes mecanismos multilaterais de controlo da proliferação a PSI e o MTCR, mencionando-se de passagem a atividade administrativa conhecida por “controlo de exportações”.

Ainda sobre aquela área de ação de política externa e de defesa, apresentaram-se alguns aspetos respeitantes à abordagem nacional à não-proliferação, identificando-se os principais organismos nacionais neste campo (do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Defesa Nacional e outros organismos do Estado das esferas aduaneira, financeira, policial e de informações) e propondo-se não só uma correção de terminologia num diploma legal mas, principalmente, um papel naquela área para o Centro de Investigação de Segurança e Defesa do Instituto de Estudos Superiores Militares, como fonte de estudo, investigação e conhecimento sobre estas matérias, bem como a abordagem do tema em cursos do Instituto.

A análise levada a cabo no presente artigo permitiu concluir que a temática da proliferação de mísseis de cruzeiro encerra múltiplos aspetos tecnológicos, políticos, militares e comerciais, sendo motivo de preocupação para vários atores do Sistema Internacional, especialmente para aqueles que consideram ser ameaçados por programas de mísseis de outros Estados, ou pela possibilidade destes meios bélicos caírem na posse de atores não-estatais. Sendo certo que, no que especificamente diz respeito a Portugal, não visualizamos que o Território Nacional esteja neste momento sob ameaça direta de mísseis de cruzeiro³⁹, consideramos não estar fora do campo das possibilidades que forças nacionais destacadas possam vir a estar sob ameaça daqueles meios, em hipotéticos Teatros de Operações que não coube a este artigo detalhar. Por outro lado, numa perspetiva global, um eventual conflito envolvendo emprego alargado destas armas, a existir, causaria óbvios danos à estabilidade e paz mundiais, o que justifica o permanente acompanhamento da temática pelas entidades da Defesa Nacional, nas vertentes política, operacional, de informações e de ensino e investigação.

³⁹ Apenas pela componente “vontade”, uma vez que os Estados vizinhos deles possuidores são, na atualidade, amigos. Quanto à componente “capacidade”, essa existe.

Referencias Bibliograficas

- ACA, 2012. *The Presidential Nuclear Initiatives (PNIs) on Tactical Nuclear Weapons at a Glance*. [Online] Washington, DC: Arms Control Association. Available at: <http://www.armscontrol.org/factsheets/pniglance>, [Consult. 17 nov. 2013].
- AIR FORCE Magazine, 2013. *USAF Almanac*, May, pp. 100-101.
- Air Forces Monthly, 2003. *Storm Shadow Launched in Anger*, May, pp. 38-39.
- Anderson, J, 2004. The Day They Lost the Snark. *AIR FORCE Magazine*, December, pp. 78-80.
- Armada International, 2001. *Complete Guide to Cruise Missiles*, June/July, pp. 1-16.
- ATA, 2012. *O que são “bens e tecnologias de duplo uso”?*. [Online]. Available at: http://www.dgaiec.min-financas.pt/pt/licenciamento/bens_tecnologias_duplo_uso/que_sao_bens_tecnologias_duplo_uso.htm, [Consult. 22 out. 2013].
- Bedi, R, 2013. Indian Navy begins inquiry in aftermath of ‘Kilo’ sinking. *Jane’s Defence Weekly*, 21 August, 5.
- BISN, 2013. *Proliferation Security Initiative*. [Online]. Washington, DC: Department of State. Available at: <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>, [Consult. 29 nov. 2013].
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2006. *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Washington, DC.
- Deccan Herald, 2005, 15 September, 3.
- DGAED, 2006. *Relatórios anuais de Comercio e Industria de Armamento*. [Online]. Available at: http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/organograma/dgaed/ciaarmamento/DGAED_Comercio_Industria_Armamento_relatorios_anuais.htm, [Consult. 12 out. 2013].
- Donald, D, 2002. *Tupolev Bombers*. Norwalk, CT: Air Time Publishing.
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff, R, 2003. *Relações Internacionais - As teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.
- DSCA, 2013a. *United Kingdom - Follow-On Support for Tomahawk Weapon System*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/united-kingdom-%E2%80%93-follow-support-tomahawk-weapon-system-tws>, [Consult. 3 out. 2013].
- DSCA 2013b. *Saudi Arabia - Various Munitions and Support*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/saudi-arabia-various-munitions-and-support>, [Consult. 6 nov. 2013].
- DSCA, 2013c. *United Arab Emirates (UAE) - Various Munitions and Support*. [Online]. Available at: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/united-arab-emirates-uae-various-munitions-and-support>, [Consult. 6 nov. 2013].
- Felstead, P, 2013. Gulf air rising. *Jane’s Defence Weekly*, 6 November, 27.
- Foltzer, L, 2003. *Operation Iraqi Freedom And Cruise Missile Defence*. [Online]. Available at: <http://www.hacinc.us/pdfDownloads/CruiseMissileDefenceWhitePaper.pdf>, [Consult. 10 out. 2013].

- Frota, O, 1995. *Contribuição para o estudo da ignição de profergóis compósitos de base PA/NA*. Tese de Mestrado em Engenharia Mecânica. Universidade de Coimbra.
- Gendarmerie Nationale, 2013. *La gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires*. [Online]. Available at: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Sites/Gendarmerie/Presentation/Securite-des-armements-nucleaires>, [Consult. 20 out. 2013].
- Global Security, 2013. *Operation Iraqi Freedom - Patriot*. [Online]. Available at: http://www.mtcr.info/english/MTCR_Annex_Handbook_ENG.pdf, [Consult. 12 nov. 2013].
- Goure, D, 2013. The Syria Question. *AIR FORCE Magazine*, May, 14.
- Gradella, V, 2008. Prévention ultime. *Air Actualités*, July-August, pp. 20-39.
- Hardy, J, 2013. Seoul displays Spike-NLOS, ballistic and cruise missiles. *Jane's Defence Weekly*, 9 October, 16.
- Hewson, R, 2007a. Details emerge of Russia's latest cruise missiles. *Jane's Defence Weekly*, 24 October, 4.
- Hewson, R, 2007b. Latest Russian cruise missile details emerge. *Jane's Missiles and Rockets*, December, 6.
- Hsu, S, 2007. *Hsiung Feng II-E missiles have been deployed: sources*. [Online]. Available at: <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2007/10/18/2003383640>, [Consult. 8 out. 2013].
- Mais Alto, 1959, agosto de 1959, 12.
- McDowall, S, 2012. South Korea accuses North of GPS jamming. *Jane's Defence Weekly*, 9 May, 14.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2011. *Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros* (D.L. 121/2011 de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2012. *Missão, atribuições e organização interna da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional* (D.R. 4/2012 de 18 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2012. *Determina a estrutura nuclear e número máximo de unidades orgânicas flexíveis da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional bem como as competências das unidades orgânicas nucleares* (Port. 94/2012 de 4 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Mira, J, 2011. O Controlo de Exportações de Armamentos como Meio de Prevenção de Conflitos Armados. *Nação e Defesa*, n.º 129 – 5ª Série, pp. 237-262.
- Mira, J, 2012. Mísseis Balísticos: Tecnologias, Programas de Desenvolvimento e Contramedidas. *Revista Militar*, November, 2530, pp. 1045-1076.
- MTCR, 2010. *Missile Technology Control Regime Annex Handbook – 2010*. [Online]. Available at: http://www.mtcr.info/english/MTCR_Annex_Handbook_ENG.pdf, [Consult. 15 nov. 2013].

- MTCR, 2013. *The Missile Technology Control Regime*. [Online]. Available at: <http://www.mtcr.info/english/index.html>, [Consult. 30 nov. 2013].
- National Nuclear Security Administration, 2011. *International Commodity Identification Instructor Training, Nonproliferation Export Control Program*. Argonne, IL: NNSA.
- NATO, 2013. *AAP-6 NATO Glossary of Terms and Definitions, English and French*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- Newton, J, 2002. India's Latest Missile Test Yields New Nuclear Weapon. *Aerospace Daily*, 29 January.
- s.a., 2012. Projeto Estratégico ASTROS 2020. *Verde-Oliva*, [Em linha] XL(217). Available at: <http://pt.calameo.com/read/001238206bb7f4646da49>, [Consult. 22 nov. 2013].
- Tomé, L, 2006. Gato Preto, Gato Branco - Geoestratégia da China Política Internacional. *IPRIS*, June, II Série, Nº 30, pp. 13-35.
- U.S. Government, 2000. *Cruise Missiles: Potential Delivery Systems for Weapons of Mass Destruction*. April 2000.
- US Navy, 2013. *Tomahawk Cruise Missile*. [Online]. Available at: http://www.navy.mil/navydata/fact_display.asp?cid=2200&tid=1300&ct=2, [Consult. 23 out. 2013].
- Vicente, J., 2013. *Guerra Aérea Remota - A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Warner, T, 2005. Ukraine admits exporting missiles to Iran and China. *Financial Times*, 18 March, 6.
- Whitman, E, 2013. *Regulus America's First Sea-borne Nuclear Deterrent*. [Online]. Available at: http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_11/regulus.html, [Consult. 18 nov. 2013].
- Zaloga, S, 1996. Russian strategic cruise missiles. *Jane's Intelligence Review*, May 1996, 198.

REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO

O INTERESSE NACIONAL PORTUGUÊS E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Uma Análise nas Vertentes da Segurança e Defesa e dos
Assuntos do Mar

THE PORTUGUESE NATIONAL INTEREST AND THE CONSTRUCTION PROCESS OF THE EUROPEAN UNION

*An Analysis On The Aspects Of Security And Defense
And Sea Affairs*

Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva

Capitão-tenente
Docente da AEE/IESM
Lisboa, Portugal
jaimefsilva@gmail.com

1. Introdução

Ao aderir, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, Portugal passou a pertencer a uma entidade que tem percorrido um longo caminho no sentido de uma maior integração económica e política dos Estados que a constituem.

Apesar de todos os Estados-Membros serem soberanos e independentes, têm cedido parte dos seus poderes de decisão às instituições europeias entretanto criadas, cientes que daí resulta uma reconfiguração de alguns aspetos da soberania. Nestas circunstâncias, importa ter em atenção a relação custo-benefício entre as perdas associadas às novas dinâmicas dos atributos de soberania e os ganhos resultantes da integração num espaço de maior dimensão.

Na conjuntura atual esta questão assume uma grande importância, visto que a inexistência de um verdadeiro Governo europeu que prossiga os interesses comunitários e as clivagens entretanto criadas pela crise económico-financeira, vieram demonstrar a dificuldade em se obter a convergência dos interesses nacionais dos Estados-Membros, de modo a prosseguir um interesse comum claramente percecionado.

Neste contexto, interessa averiguar em que medida o interesse nacional português está a ser devidamente salvaguardado, no quadro das estratégias setoriais e das políticas comuns da União Europeia. O presente estudo tem por finalidade contribuir para a avaliação da defesa do interesse nacional e apresentar algumas considerações de ordem prática, nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar.

Para tal, começa-se por identificar uma base concetual que permita estabelecer um entendimento comum sobre o conceito de interesse nacional.

De seguida, tendo por base o edifício jurídico do Estado português, identifica-se o interesse nacional nos domínios em análise, no sentido de encontrar pontos de convergência ou de potencial conflito.

Termina-se com uma reflexão sobre a forma como os interesses nacionais se articulam com os interesses da União, procurando-se identificar, no decurso do projeto de construção europeu, as oportunidades a aproveitar e as ameaças a neutralizar.

2. O Conceito de Interesse Nacional

A caracterização do conceito de interesse nacional é um tema que tem merecido a reflexão de numerosos investigadores.

O interesse nacional tem uma dimensão associada à política interna do Estado e outra relacionada com a sua política externa, ainda que a globalização tenha esbatido as diferenças entre estas dimensões.

No âmbito da política interna, o interesse nacional é frequentemente designado por interesse público, sobretudo nos regimes democráticos, ou por bem comum, entre os comunitaristas. Nessa circunstância, é entendido como aquilo que é importante para a generalidade da população de um determinado Estado.

No contexto da política externa, o conceito é normalmente associado à perspetiva realista clássica das relações internacionais, segundo a qual os Estados interagem num ambiente anárquico, onde não existe um poder superior capaz de impor normas que regulem as suas relações.

Os interesses dos Estados são definidos antes de qualquer tipo de interação na cena internacional e as relações de poder que se estabelecem são determinadas em função das capacidades materiais dos Estados. Para garantir a sua segurança e defender os seus interesses, os Estados têm de desenvolver um poder militar credível.

A sobrevivência da nação é o interesse nacional fundamental. Garantida a sobrevivência, o Estado pode prosseguir outros fins, tendo sempre presente que aqueles que descumam os seus interesses acabam por não subsistir enquanto nações soberanas.

Contudo, esta perspetiva foi objeto de várias críticas, sobretudo por não considerar que o interesse nacional está dependente da interpretação que dele fazem os decisores políticos, e por não atender ao papel fundamental que a identidade nacional exerce na construção dos interesses.

Conceber o interesse nacional como o produto de uma identidade socialmente construída e não como algo material, pertence ao domínio das teorias construtivistas.

A perspetiva construtivista é particularmente adequada para analisar a formação dos interesses numa entidade política com o caráter da União Europeia, pois considera que o interesse nacional é construído através da interação dos Estados nas instituições internacionais, não se encontrando definido à partida. O sistema internacional é o resultado das relações que se estabelecem entre os seus membros, relações essas que dão significado às capacidades materiais dos Estados.

Com o propósito de materializar e operacionalizar os conceitos que corporizam a questão do interesse nacional, o General Loureiro dos Santos estabelece uma relação entre aspirações, interesses e objetivos nacionais:

- As “aspirações nacionais” correspondem ao que um Estado deseja ser;
- Os “interesses nacionais” expressam o que o Estado quer salvaguardar; enquanto
- Os “objetivos nacionais” designam o que o Estado deseja atingir.

Por sua vez, utilizando como critério o sucessivo alargamento do campo de aplicação, o Almirante Ferraz Sacchetti categoriza os interesses da seguinte forma:

- “Interesses pessoais”, que correspondem às aspirações dos indivíduos;
- “Interesses dos grupos sociais”, que estão relacionados com as ambições de uma comunidade;
- “Interesse nacional”, que é uma abstração generalizada das aspirações da comunidade nacional;
- “Interesses nacionais”, que constituem expressões particulares do interesse nacional perante situações concretas; e
- “Interesses da humanidade”, que correspondem a anseios do Homem.

A identificação dos interesses nacionais constitui a base para o desenvolvimento de qualquer política ou estratégia, devendo ser colocado muito cuidado na sua avaliação, devido à possibilidade de existirem conflitos entre interesses de diferentes categorias.

Uma vez reconhecidos os interesses e analisadas as interações entre as suas várias categorias, compete ao Governo definir os objetivos, de cuja concretização vai depender a satisfação dos interesses nacionais.

Tendo em consideração o enquadramento concetual apresentado, de seguida será identificado o interesse nacional português na atualidade, no âmbito da segurança e defesa e dos assuntos do mar.

3. O Interesse Nacional Português na Atualidade

O interesse nacional apresenta uma dimensão permanente, que se mantém invariável ao longo dos anos, e outra conjuntural, que vigora num determinado contexto, a qual corresponde à aceção de “interesses nacionais”, segundo a definição do Almirante Sacchetti.

Relativamente à natureza permanente do interesse nacional, verifica-se que este é indissociável das opções atlânticas, europeias e lusófonas que enformam a política externa de Portugal.

País de escassos recursos, o quadro de alianças tem desempenhado um papel fundamental na salvaguarda do interesse nacional. Neste particular, a aliança com a potência marítima dominante tem sido uma constante ao longo da história de Portugal, pelo que a manutenção de uma relação privilegiada de cooperação com os Estados Unidos da América ganha especial relevância no contexto atual.

Num quadro em que, segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Europa se constitui como a principal área geográfica de interesse estratégico permanente, logo

seguida, em termos de importância, pelo espaço euro-atlântico, a União Europeia e a NATO assumem-se como parceiros estratégicos fundamentais.

Noutra vertente, o interesse nacional está ainda associado à consolidação da CPLP, enquanto espaço de cooperação entre os seus Estados-Membros.

No respeitante ao interesse nacional conjuntural, este é influenciado, sobretudo, pela necessidade de corrigir os desequilíbrios económico-financeiros que condicionam a soberania nacional, de modo a recuperar a liberdade de ação do Estado na defesa dos seus interesses.

Para a identificação do interesse nacional português foi analisada a documentação nacional onde esta matéria se encontra vertida.

A análise efetuada permitiu concluir que no âmbito da segurança e defesa, os interesses nacionais se desenvolvem segundo três vetores.

O primeiro está associado aos valores fundamentais e compreende:

- A preservação da soberania, da independência e da integridade territorial nacional;
- A garantia da liberdade e da segurança das populações; e
- A salvaguarda da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional.

O segundo vetor está relacionado com política de alianças e de parcerias estratégicas e envolve:

- O aprofundamento do relacionamento com a NATO;
- A participação ativa na implementação da Política Comum de Segurança e Defesa;
- O reforço da articulação entre a NATO e as estruturas de segurança e defesa da União Europeia; e
- O fortalecimento da cooperação técnico-militar com os países de língua oficial portuguesa.

O terceiro vetor diz respeito ao desenvolvimento de capacidades e abarca:

- O reforço da capacidade para enfrentar agressões ou ameaças externas;
- O fortalecimento da capacidade para participar em missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção da paz; e
- O desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas.

No domínio dos assuntos do mar, os interesses nacionais também se desenvolvem segundo três eixos.

O primeiro está relacionado com o papel do mar enquanto instrumento de afirmação internacional de Portugal e compreende:

- A recuperação da identidade marítima;
- A consagração do país como nação marítima;
- A valorização da vocação atlântica;
- O reconhecimento de Portugal enquanto parte da Política Marítima Integrada da União Europeia; e
- A confirmação do país como elemento integrante da estratégia marítima da União para a área do Atlântico.

O segundo eixo diz respeito ao mar enquanto instrumento de desenvolvimento económico e envolve:

- A captação de recursos financeiros para investimentos nos setores da economia do mar;
- A promoção de clusters marítimos;
- A defesa do setor das pescas e a promoção da aquicultura;
- A promoção do bem-estar e da qualidade de vida das populações piscatórias; e
- O reconhecimento do carácter estratégico do projeto de extensão da plataforma

continental.

O terceiro eixo está relacionado com o desenvolvimento sustentável e abarca:

- A defesa da natureza e do ambiente marinho;
- A preservação dos recursos naturais do mar; e
- O correto ordenamento da orla costeira.

4. O Interesse da União Europeia

No que concerne à União Europeia, a existência de um interesse comum europeu não é consensual, existindo a perspetiva que esse interesse simplesmente não existe, ou então, que é apenas a soma dos interesses dos vários Estados-Membros. Noutra linha, há quem argumente que os mecanismos conducentes a tomadas de decisão não existem ainda com suficiente robustez na Europa comunitária.

No entanto, algumas evidências permitem concluir que em determinadas circunstâncias esse interesse existe, conforme o atesta a própria denominação das políticas da União Europeia, as quais são qualificadas de comuns. Neste aspeto, é paradigmática a alteração de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa, pois é reveladora da intenção dos Estados-Membros prosseguirem uma política de segurança e defesa comum, apesar de a realidade evidenciar que ainda existe um longo caminho a percorrer nesse sentido.

Para a identificação dos interesses da União Europeia nas áreas em análise, procedeu-se ao exame dos documentos fundamentais da União sobre esta matéria.

Tendo por base o estudo efetuado, considera-se que no domínio da segurança e defesa os interesses europeus compreendem:

- A salvaguarda da sua segurança, independência e integridade;
- A promoção da paz e do bem-estar dos seus Estados-Membros;
- A promoção dos seus valores, nomeadamente o respeito pela dignidade humana, liberdades fundamentais, democracia, igualdade, Estado de direito e direitos do Homem;
- A criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas;
- A promoção da paz e da segurança internacional, assim como a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos;
- O desenvolvimento de relações privilegiadas com os países vizinhos; e
- A constituição de parcerias com países e organizações que partilhem dos seus valores.

Não exclusivamente relacionados com os assuntos do mar, mas com pontos de contacto com estas matérias, identificam-se essencialmente os seguintes interesses europeus:

- O estabelecimento de um mercado interno, assente no desenvolvimento sustentável; e
- A preservação do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais.

5. A Articulação do Interesse Nacional com o Interesse da UE

Com base nos desenvolvimentos anteriores, irá agora ser abordada a questão da articulação entre os interesses nacionais portugueses e os interesses da União Europeia, de modo a identificar pontos de convergência e de potencial conflito.

Começando a análise pelo processo de tomada de decisão no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa, verifica-se que as resoluções são adotadas por unanimidade, o que oferece garantias de não serem tomadas decisões à revelia dos decisores políticos nacionais.

Olhando retrospectivamente para o processo de construção europeu, a realidade revela que na área da segurança e defesa o interesse da União Europeia é ainda muito difuso, o que fica bem evidente na redação da cláusula de defesa mútua existente no Tratado da União Europeia:

“Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance (...). Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a realizar”.

Na leitura que se faz desta cláusula, fica evidente que ela resulta de uma solução de compromisso, que procura satisfazer os interesses de três tipos de Estados-Membros:

Os integracionistas, que quiseram ver refletida a obrigação de prestar auxílio e assistência ao Estado-Membro alvo da agressão;

Os tradicionalmente neutros, que pretenderam ver consagrado o respeito pelas políticas de segurança e defesa de cada Estado-Membro; e

Os atlantistas, que na sua condição de Estados-Membros da NATO, quiseram ver remetida a sua defesa para a Aliança Atlântica.

Estes três grupos de Estados acabam por refletir as grandes tendências da União Europeia no âmbito da segurança e defesa, pelo que apesar de existir uma política comum, não se percebe a existência de um claro interesse comum.

Analisando a articulação dos interesses na área da segurança e defesa, verifica-se que no vetor dos valores fundamentais existe um alinhamento entre os interesses nacionais e os interesses da União Europeia, o que não é de estranhar, pois a construção europeia tem subjacente a partilha de princípios basilares. Contribuem para a salvaguarda do interesse nacional neste vetor, a já referida cláusula de defesa mútua, mas também a cláusula de solidariedade, que institui a assistência recíproca no caso de um Estado-Membro ser alvo de ataque terrorista ou vítima de catástrofe natural ou humana.

No vetor da política de alianças, a articulação dos interesses tem de ser analisada na perspetiva do relacionamento entre a União e a NATO, bem como no domínio das Cooperações Estruturadas Permanentes.

Integrando Portugal o grupo de Estados que dão primazia à sua defesa no âmbito da NATO é do seu interesse que a articulação entre a Aliança e a União Europeia seja reforçada. Neste capítulo, verifica-se um alinhamento entre o interesse da União e o interesse nacional, pois enquanto a Política Comum de Segurança e Defesa respeita as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no quadro da NATO, o relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança reforça a necessidade das duas Instituições aprofundarem a sua parceria estratégica.

Por sua vez, as Cooperações Estruturadas Permanentes permitem que os países com as capacidades militares mais desenvolvidas estabeleçam entre si compromissos conducentes à realização das missões militares mais exigentes. Têm subjacente a obrigação dos Estados-Membros desenvolverem mais intensamente as suas capacidades militares e de procederem a uma harmonização e especialização dos seus meios e capacidades de defesa.

Este mecanismo pode constituir-se como um catalisador para o desenvolvimento das capacidades militares dos Estados-Membros, mas também pode abrir o caminho para a formação de uma Europa a várias velocidades no domínio da segurança e defesa.

Nestas circunstâncias, a participação de Portugal neste mecanismo deve ser equacionada com muita precaução, ponderando devidamente todas as variáveis em jogo. Por um lado, com o intuito de participar ativamente no processo de decisão comunitário, a defesa dos interesses nacionais tem passado por estar presente na primeira linha da construção europeia, pelo que a não integração numa eventual Cooperação pode ser contrária aos interesses nacionais. Por outro, enquanto país com interesses numa vasta área geográfica, Portugal não deve abdicar da possibilidade de intervir autonomamente, nas circunstâncias em que a defesa dos seus interesses assim o exija, o que pode ficar comprometido com a especialização de meios e capacidades militares.

O anteriormente exposto remete para o terceiro vetor, relacionado com o desenvolvimento de capacidades.

O Tratado da União Europeia confere à Agência Europeia de Defesa competências para contribuir para a identificação dos objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros e para a promoção da harmonização das necessidades operacionais. Incumbe ainda esta agência de executar as medidas conducentes a um reforço da base industrial e tecnológica do setor da defesa.

A atribuição de competências a uma agência europeia para identificar objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros é um caminho que pode comprometer o interesse nacional, uma vez que a geração de meios numa perspetiva integrada pode criar fragilidades no Sistema de Forças Nacional.

Por outro lado, a participação em projetos de investigação e desenvolvimento de tecnologia militar pode ser do interesse de Portugal, se daí resultar transferência de tecnologia e uma maior otimização do orçamento disponível para as atividades de defesa.

Se no âmbito da segurança e defesa não foi possível percecionar um claro interesse comum da União Europeia, no domínio dos assuntos do mar esse interesse é bem evidente e passa pela salvaguarda da competência exclusiva da União no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar.

Atenta ao problema da sobrepesca, a União Europeia tenta impor medidas que contribuam para a sustentabilidade dos recursos piscícolas, enquanto os Estados-Membros, preocupados com o bem-estar das populações piscatórias, procuram garantir o acesso das suas frotas a zonas de pesca, do que resulta um conflito de interesses.

Este conflito tem sido dirimido no seio da União através da adoção de cláusulas de exceção, que têm permitido aos Estados-Membros manter a exclusividade da pesca no seu mar territorial, para as embarcações nacionais. Adicionalmente, nos Arquipélagos da Madeira, dos Açores e das Canárias, numa faixa compreendida entre a linha de base e as 100 milhas náuticas, Portugal e Espanha têm conseguido restringir a pesca aos navios registados nos portos dos arquipélagos.

Outro aspeto que importa ter em atenção no domínio das pescas é a negociação de acordos de pesca pela Comissão Europeia, em nome dos Estados-Membros. Com estes acordos a União procura obter autorização para que os seus navios pesquem na ZEE do país parceiro. Como contrapartida, concede aos parceiros direitos de acesso à ZEE comunitária e apoio financeiro setorial. Da celebração destes acordos pode resultar benefício ou prejuízo para Portugal, devendo os processos negociais ser acompanhados caso a caso e com particular atenção.

Por outro lado, o carácter estratégico das questões relacionadas com a plataforma continental aconselha a que se olhe para este assunto com muita atenção, para que não se perca aquilo que o Professor Adriano Moreira designa como uma janela de oportunidade para Portugal.

Se no que diz respeito aos recursos não vivos da plataforma continental, não se encontra nenhuma disposição nos tratados europeus que retire soberania aos Estados-Membros, já no que concerne aos recursos vivos a situação não é linear, pois o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que, no âmbito da Política Comum das Pescas, a União dispõe de competência exclusiva no respeitante à conservação dos recursos biológicos do mar.

Daqui resulta a necessidade de esclarecer se a plataforma continental, que compreende o solo e subsolo marinhos, faz parte das águas de pesca comunitárias e se os micro-organismos existentes nas fontes hidrotermais, que não correspondem à definição tradicional de recursos de pesca, estão incluídos naquilo que o Tratado designa como recursos biológicos do mar.

Nestas circunstâncias, encontrando-se a Política Comum das Pescas a ser objeto de uma revisão, afigura-se como absolutamente fundamental para defesa do interesse nacional, o adequado acompanhamento das negociações em curso.

Por outro lado, para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, no quadro da Política Comum de Transportes a União Europeia demonstrou a intenção de transferir para o transporte marítimo uma parte substancial do tráfego rodoviário de mercadorias.

Este facto, associado ao alargamento do canal do Panamá, que conforme refere o Professor Armando Marques Guedes, poderá tornar Portugal na porta de entrada na Europa para mercados tão importantes quanto o americano e o asiático, constitui-se como uma oportunidade a não desperdiçar.

Para tal, torna-se necessário o desenvolvimento das infraestruturas portuárias nacionais para dar resposta ao previsível aumento do fluxo de transporte marítimo, bem como a criação de plataformas logísticas nos portos portugueses, que acrescentem valor às mercadorias transportadas pelos navios de grandes dimensões. Para a concretização dos projetos a desenvolver pode ser equacionada a hipótese de se recorrer a apoios no quadro dos fundos comunitários. O futuro nos dirá se e como o conseguiremos.

6. Conclusões

Procurando concretizar o proposto no início deste estudo, serão identificadas aquelas que se considera serem as principais ameaças e oportunidades resultantes do projeto de construção europeu, nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar.

Relativamente às principais ameaças, identificam-se as seguintes:

A criação de Cooperações Estruturadas Permanentes sem a participação de Portugal, pois deste modo o país estaria arredado do processo decisório comunitário neste domínio;

A possibilidade de se proceder a uma especialização de meios e capacidades militares, pois este caminho condicionaria a possibilidade de Portugal intervir autonomamente onde a natureza dos seus interesses assim o exigisse;

A eventualidade de os objetivos e das capacidades militares serem identificados pela Agência Europeia de Defesa, pela possibilidade desta avaliação não ter em conta a especificidade dos interesses nacionais;

A progressiva comunitarização dos recursos biológicos marinhos, pela perspetiva de os recursos vivos da plataforma continental virem a ser geridos pela Comissão;

A negociação de acordos de pesca pela Comissão Europeia, pois daqui podem resultar situações em que o interesse nacional não seja devidamente acautelado.

No respeitante às principais oportunidades, reconhecem-se as seguintes:

O desenvolvimento de ações que contribuam para um reforço da cooperação entre a NATO e a União Europeia, tendo em vista uma melhor articulação dos meios e das capacidades militares;

A participação, no âmbito da Agência Europeia de Defesa, em projetos de investigação e desenvolvimento que permitam maximizar os escassos recursos financeiros disponíveis, promover o desenvolvimento da nossa base tecnológica e industrial de defesa e aumentar a interoperabilidade com as Forças Armadas de outros Estados-Membros;

A participação na revisão da Política Comum das Pescas, pela possibilidade de procurar conter a progressiva comunitarização dos recursos marinhos;

A adequação das infraestruturas portuárias nacionais para fazer face ao previsível aumento do tráfego marítimo e às intenções demonstradas pela União, no quadro da Política Comum de Transportes.

Em suma, procurou-se com o presente trabalho analisar, de forma sucinta, a questão da salvaguarda dos interesses nacionais no âmbito do processo de integração europeia, nas vertentes da segurança e defesa e dos assuntos do mar, tendo sempre presente as palavras

proferidas por Lord Palmerston, em 1848, perante a Câmara dos Comuns, com que termino esta exposição.

“We have no eternal allies and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow”.

AS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS E A SEGURANÇA INTERNA

Contributos para a Operacionalização do seu Combate em Portugal

THE TRANSNATIONAL THREATS AND THE HOMELAND SECURITY

Contributions For Its Operative Combat In Portugal

António Martins Pereira

Coronel Tirocinado de Infantaria

Comandante do Quartel-General de Operações Especiais

Mestre em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Lisboa, Portugal

martinspereira.a@gmail.com

Introdução

A globalização, tal como *Janus*, apresenta-se com uma face voltada para a luz e outra para as trevas. A luz são os ganhos, sobretudo económicos, resultantes dos fluxos de bens, serviços, ideias, pessoas, etc. que cruzam mais livremente as fronteiras dos Estados, criando oportunidades de comércio, contactos culturais e maior qualidade de vida. Na face das trevas, aproveita-se o espaço de manobra e menor controlo, para desenvolver grandes negócios modernos e internacionais no mundo da ilegalidade e da iniquidade (Levitsky, 2003, p. 228). Emergem da sombra organizações criminosas, surgindo de novo ou já existentes sob outro signo, erguendo-se como efetivas forças transnacionais, tais empresas ou instituições, com o mesmo fim de lucro ou de desenvolvimento, mas na onda do crime. Estes atores transnacionais são agentes das chamadas ameaças transnacionais (AT) que, exógenas ao Estado, têm todavia atuação e alvos no palco da segurança interna dos Estados.

O seu cariz destabilizador levou a ONU a estabelecer um conceito de ameaça¹, compreendendo 6 *clusters* (ameaças económico-sociais, o conflito intra e interestatal, as armas de destruição massiva, o terrorismo e o crime transnacional) que não respeitam fronteiras e a que os Estados, de *per si*, não são capazes de fazer face. Este Relatório refere sempre em primeiro lugar a responsabilidade do Estado de proteger as suas gentes, fundindo as seguranças “interna” e “externa” numa ação integrada, para fazer face às ameaças, que se combinam, desterritorializam e às vezes se globalizam.

¹ Acontecimento ou processo conducente à perda de vidas ou redução na expectativa de vida em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema, ameaçando a segurança internacional (ONU, 2004, p. 25).

Assim, vamos centrar-nos na responsabilidade e capacidade do Estado para combater as AT com ponto de aplicação no seu “*homeland*” e na importância de combinar as várias dimensões, na ação a desenvolver, no planeamento a efetuar e na decisão a tomar.

As Ameaças Transnacionais na Segurança Interna: Caracterização

A identificação das AT, em termos nacionais, foi feita no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003, consideradas como ameaças relevantes (CEDN, 2003: § 6) e no CEDN de 2013, indicadas como ameaças de natureza global (CEDN, 2013: §3). Nos Relatórios de Segurança Interna (RASI) são identificadas e descritas as ameaças globais à Segurança Interna, que devem ser alvo de atenção. O Serviço de Informações e Segurança (SIS) na sua página oficial refere os fenómenos relativos a várias AT e as tarefas operacionais que dedicam a cada uma das ameaças. Em forma de síntese, construímos a **Tabela 1 - Caracterização e Referenciação das AT no âmbito da Segurança Interna**, para termos a noção a que tipo de criminalidade nos referimos, quais os potenciais impactos, quais os alvos que é possível discriminar e, em alguns casos, linhas de ação e espaços associados². Importa também referirmo-nos, a algumas peculiaridades da territorialidade nacional, como potenciais espaços de ação das AT.

A cooperação internacional das Forças e Serviços de Segurança (FSS) com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais, essencialmente, tendo em vista o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia (EU), tem muita acutilância, na perspetiva de que a linha de fronteira de Portugal, sobretudo nos domínios marítimos e aéreos, é simultaneamente a fronteira externa da EU. Por outro lado, as boas comunicações e as fronteiras terrestres sem controlo apertado, o “espaço Schengen” e a conseqüente livre circulação de pessoas e bens criam efetivamente aos perpetradores destas ameaças a noção de que, após a penetração no nosso país, tornar-se-á fácil atingir a Europa central, em busca de ainda melhores “mercados” para os fins das suas ameaças.

Desta simples constatação, fácil se torna de admitir que, para a criminalidade de “tráfico” físico, as zonas aeroportuárias e portuárias, as zonas de elevada oferta turística, coincidentes sobretudo com as grandes cidades como Lisboa e Porto e, cidades sazonalmente grandes, como Faro, são zonas-alvo potenciais com maior probabilidade de ocorrência de tentativas de crime transnacional. Outros pontos quentes serão mais especificamente, ainda que por períodos de tempo curtos, zonas de grande aglomeração de estrangeiros em grandes eventos políticos e culturais tais como festivais de música e desportivos.

Estas áreas são certamente zonas de estratégias próprias de prevenção, policiamento para proteção e resposta em caso de crime ou tentativa da sua execução, mas onde convergem e coexistem vários tipos de autoridade de polícia e de investigação, com desafios para a eficácia a que nos referiremos de seguida.

A criminalidade itinerante que apresenta práticas criminais que demonstram elevado planeamento e conhecimento dos alvos, fácil adaptação às estratégias policiais e conhecimento da realidade judicial e penal (Sistema de Segurança Interna, 2012, p.

² Ver caracterização de ameaças emergentes (Palma, 2011, pp. 18-19 e 64-65).

42) aponta sobretudo a alvos de residências e instalações remuneradoras (obras de arte, valores, etc.) e a infraestruturas críticas no furto a metais e materiais não preciosos, criando redes extremamente eficientes e de difícil repressão. Os alvos indiscriminados para o furto estão em toda a parte e a sua proteção exigirá certamente outro tipo de abordagem mais complexa e certamente integrada. As infraestruturas críticas estão em zonas conhecidas, muitas vezes em regiões remotas e de pouco povoamento e não só para este tipo de crime, mas sobretudo em alguns casos, para a proteção contra eventuais ataques terroristas ainda mais exigem atuações complexas. Neste particular, ainda que a “...*questão imigratória*” não se coloca com contornos securitários especialmente gravosos...” (Rodrigues, 2010, p. 85) não será despidendo avaliar até que ponto a sistemática utilização dos imigrantes em Portugal em trabalhos *demanding, dangerous, dirty*, os famosos DDD,

Tabela 1 – Caracterização e referenciação das Ameaças Transnacionais no âmbito da Segurança Interna

AMEAÇA	CARACTERIZAÇÃO	REFERENCIAÇÃO DOCUMENTAL			
		CEDN 2003	CEDN 2013	RASI 2012	SIS Pág. Oficial
TERRORISMO TRANSNACIONAL	Terrorismos e extremismo de matriz islamista, em organizações afiliadas à Jihad global (AL-QAEDA) nomeadamente AQMI no Mali e no Norte de África. Na Europa e em Portugal, orientados para o recrutamento para o combate em teatros de África (Norte e Oriental), Afeganistão, Paquistão e Médio Oriente. Visam o apoio logístico e radicalização em comunidades residentes, potencialmente, aproveitando focos de tensão com a comunidade de acolhimento; Ocorrências como as de 2010, ligadas ao Euskadi Ta Askatasuna (ETA), exigem atenção à evolução interna e às atividades no exterior do país de origem, face às eventuais conexões diretas ou indiretas com o nosso território.	Sim	Sim	Sim	Sim
PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA	Potencial utilização do território nacional para tráfico de materiais e tecnologias suscetíveis de ser utilizadas na obtenção da capacidade científica e industrial para preparação deste tipo de armas, assim como a utilização de cidadãos e empresas nacionais em negócios operados a partir de outros países.	Sim	Sim	Sim	Sim

Tabela 1 – Caracterização e referenciação das Ameaças Transnacionais no âmbito da Segurança Interna.

(Continuação)

AMEAÇA	CARACTERIZAÇÃO	REFERENCIAÇÃO DOCUMENTAL			
		CEDN 2003	CEDN 2013	RASI 2012	SIS Pág. Oficial
CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL	Redes de narcotráfico que utilizam o nosso país para acesso a mercados de consumo mais elevados. O facto de sermos fronteira externa da União Europeia elege o nosso território e as estruturas portuárias e aeroportuárias como áreas muito potenciais para estas redes e para redes ligadas ao tráfico de armas, de pessoas e de auxílio a imigração ilegal proveniente sobretudo de África;	Sim	Sim	Sim	Sim
	A criminalidade itinerante tem sido uma ameaça dos últimos anos, assim como o furto, roubo e escoamento de metais não preciosos. Neste âmbito, revelam-se os alvos destes crimes que são muitas vezes infraestruturas críticas. A criminalidade financeira (créditos e branqueamentos de capitais) é efetiva e associada muito ao imobiliário e via cibernética.	Sim	Sim	Sim	Sim
CIBERTERRORISMO E CIBERCRIMINALIDADE	A ciberameaça é elevada com expressão em hackers coletivos e na banca online. O aparecimento de ferramentas informáticas vocacionadas para a cibercriminalidade é uma realidade no “mercado negro” e internet profunda. A comutação distribuída está a ter impacto no roubo de dados.	Sim	Sim	Sim	Sim
PIRATARIA	A pirataria não tem tido expressão no território nacional, conforme o RASI 2012. Esta atividade criminosa, no Índico e no Golfo da Guiné, poderão vir a ter impacto na segurança energética e económica, com repercussões eventuais na segurança interna.	Não	Sim	Sim	Não

Fontes: CEDN, 2003; CEDN, 2013; Sistema de Segurança Interna, 2012; SIS Homepage (Compilação do Autor, 2014).

pode influenciar negativamente imigrantes cultos, inteligentes e, por vezes usados e desprezados, e canalizar alguns deles para tarefas de auxílio à imigração, ou serem recrutados para apoio à criminalidade itinerante ou terrorista. Daí que pareça “...*pertinente e urgente a aposta na segurança comunitária de proximidade integrada em diferentes autoridades e apoiada em novas tecnologias de informação...*” (idem). Também entendemos necessário, como potencial resposta a esta eventualidade, um enquadramento positivo da imigração, aliás como se pretende na EU.

A ameaça terrorista, na linha islamista, assume alguma preocupação, atendendo à participação de contingentes militares no Afeganistão e no Mali, subsistindo a possibilidade de atentados em Portugal, a perpetrar sobretudo por pequenos grupos ou indivíduos que têm surgido a nível da Europa e cuja atividade tem vindo a ser seguida sobretudo pelos Serviços de Informações (Sistema de Segurança Interna, 2011, p. 26).

O tráfico de armas tem sido sobretudo efetivo ao nível das zonas urbanas sensíveis nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e muito orientado para armas a utilizar em futuras ações de crime violento (Sistema de Segurança Interna, 2012, p. 41).

A espionagem, no âmbito da criminalidade transnacional, tem tido sobretudo como alvo as tradicionais tentativas sobre assuntos e documentação das organizações internacionais de que Portugal faz parte, Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e EU, e da agenda de política externa de Portugal. A ação dos Serviços de Informação visa sobretudo o alerta oportuno, garantindo o reforço da prevenção. Tal como acima referido, tal como a criminalidade económica e financeira, também a espionagem usa cada vez mais a via cibernética.

Que resposta?

O CEDN 2013, assumindo-se como a Estratégia de Segurança e Defesa Nacional, refere que “*As políticas de segurança e defesa nacional integram princípios e objetivos definidos na Constituição e na lei, (...) e são orientadas pela promoção dos interesses nacionais...*”. Ora podemos dizer que a resposta às AT, num quadro de normalidade democrática, orienta-se primordialmente para a promoção do objetivo nacional permanente - “*liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional*”, garantidas no quadro da segurança interna conforme definida na respetiva Lei (LSI, 2008, art.º 1). Porém, na conjuntura atual, parece lícito que seja também promovido o objetivo nacional conjuntural - “*A Racionalização e Rentabilização de recursos mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas*”. Segundo o mesmo documento, “*A realização da estratégia nacional orienta-se por três regras: - Unidade estratégica: (...) indispensável, para (...) fazer convergir para os objetivos comuns; Coordenação: (...) e Utilização racional e eficiente de recursos: (...)*” (CEDN, 2013: V, §2-4).

A resposta às AT é elencada no CEDN (2013: VI, §1.4.2). Um exercício sobre essa narrativa fez-nos apontar para alguns verbos “chave” que nos permitirão desenvolver a nossa tese sobre estas respostas. Na **Tabela 2 - Verbos Chave na Narrativa da Resposta às Ameaças Transnacionais** plasmamos os resultados da análise dessa narrativa.

Tabela 2 – Verbos Chave na Narrativa da Resposta às AT

VERBO “CHAVE”	Nº Citações	Objeto da Ação (Citação)
INTEGRAR	7	<ul style="list-style-type: none"> - As AT ...exigem respostas estratégicas multisetoriais e <u>integradas</u>; - ... impulsionar uma abordagem <u>integrada</u> na resposta às ameaças ...; - Promover uma abordagem <u>integrada</u> da segurança interna; - Promover a <u>integração</u> operativa ...; - ... aumentem a <u>integração</u> operacional e a resiliência do sistema ...”; - ... <u>integrando</u> o sistema prestador de cuidados, ...; - Portugal deve desenvolver uma estratégia nacional e <u>integrada</u> ...
ARTICULAR	5	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de <u>Articulação</u> Operacional...; - necessidade de intervenção <u>articulada</u> e ...; - (resposta a redes terroristas) ...que <u>articule</u> medidas diplomáticas, de controlo financeiro, judiciais, de informação pública, de informações policias e militares; - ... em estreita <u>articulação</u> com os nossos aliados; - ... adequada <u>articulação</u> das políticas públicas com intervenção neste domínio (atentados ao ecossistema);
COORDENAR	5	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de Articulação Operacional que contemplo as medidas de <u>coordenação</u> ...; - intervenção articulada e <u>coordenada</u> de FSS ...; - definir o esforço <u>coordenado</u> de aquisição e manutenção de reservas estratégicas ...; - <u>coordenação</u> entre as várias instâncias do Estado; - aperfeiçoando os mecanismos de <u>coordenação</u> entre as várias entidades e organismos neste domínio (crime organizado)...
COOPERAR	3	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundar a <u>cooperação</u> entre as Forças Armadas (FFAA) e as FSS; - ... reforçar a <u>cooperação</u> internacional (crime organizado); - <u>cooperação</u> com os Estados de língua portuguesa (pirataria).
MAXIMIZAR	3	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Maximizar</u> as capacidades civis e militares...; - <u>Maximizar</u> as capacidades existentes ...; - ... <u>maximização</u> das capacidades civis-militares.
CRIAR	3	<ul style="list-style-type: none"> - <u>criação</u> de um Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional...; - monta a estrutura de cibersegurança e <u>criação</u> de órgãos técnicos necessários...; - <u>criar</u> uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, sem aumento de efetivos...

Fonte: CEDN, 2013 (Compilação do Autor, 2014).

A grande mensagem a considerar na resposta apontada pela estratégia nacional para as AT é a de que estamos num ambiente interagência, em que a maioria das capacidades existe, ainda que tenhamos de as maximizar e estruturar de forma crítica a sua ação. As

únicas capacidades que será necessário estabelecer são as destinadas à ciberameaça, já que mesmo em termos da Unidade de Ajuda de Emergência, esta será criada com base numa maximização de recursos. Esta mensagem é importante e aplicável ao Sistema de Segurança Interna, nomeadamente às FSS (GNR, PSP, PJ, SEF e SIS) e aos órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e do Sistema da Autoridade Aeronáutica, em funções de segurança. O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e as Forças Armadas (FFAA) também devem ser considerados alvo para esta mensagem, quando em regime de colaboração com as FSS em matéria de segurança interna, nos termos da Constituição e da lei.

O essencial parece ser o coordenar e articular meios, em função da diversidade das suas capacidades e das suas competências em matéria de autoridade para aplicação de medidas de polícia, medidas especiais de polícia, competências processuais ou outras específicas seja em vista da prevenção, da ordem pública, da investigação processual, das informações ou até da cooperação internacional, os cinco domínios de intervenção considerados pelos Relatório Preliminar e Final do Instituto Português de Relações Internacionais, do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna (Teixeira, 2006), (Lourenço, 2006).

Nesse sentido, para além do *Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional* das FSS que é já uma realidade, o CEDN 2013 prevê também o *Plano de Articulação Operacional* entre as FFAA e as FSS em missões no combate a agressões e às AT, que estabeleça as necessárias medidas de coordenação e promova a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos. Está previsto também a preparação de um *Programa Nacional de Proteção das Infraestruturas Críticas*, que segundo o CEDN deve ter em conta a necessidade de vigilância e controlo das acessibilidades (marítima, terrestre e aérea) ao território (2013: §1.4.2) mas que além disso deve também zelar por outros setores estratégicos, como seja a infraestrutura energética e de transportes. No domínio da ciberameaça, Portugal necessita de criar um *Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional* e definir uma *Estratégia Nacional de Cibersegurança* a que a candidatura em curso a um Centro de Excelência de Ciberdefesa, no âmbito NATO, em Portugal, pode vir a auxiliar.

Contributos para uma melhor resposta às Ameaças Transnacionais

Tendo identificado e caracterizado as ameaças e analisado a resposta que a estratégia nacional de segurança e defesa aponta para a problemática das AT, interessa agora analisar, ainda que indicativamente, até que ponto se torna possível a operacionalização desta resposta no quadro atual do sistema de segurança interna e o que será importante ter em conta para apoio à decisão em termos de localização e alocação de forças de segurança e outros meios complementares para operacionalizar o combate a estas ameaças.

A Operacionalização da resposta e a reforma da Segurança Interna de 2008

Dispor de um sistema de segurança interna capaz de responder a estas ameaças esteve na origem da reforma que culminou com a Lei de Segurança Interna de 2008 (LSI, 2008) com

base no estudo do IPRI (Lourenço, 2006). Este estudo levantou uma série de disfunções em vários domínios já acima referidos e que, baseando-nos em Mário Guedelha, sintetizando numa lógica de par ordenado, podemos caracterizar da seguinte forma: i) Prevenção: falta de órgão coordenador interdisciplinar; ii) Ordem Pública: limitações nas competências de articulação operacional em ações conjuntas; iii) Investigação Criminal: necessidade de sistema de informação criminal moderno para partilha eficaz e segura a nível nacional e internacional; iv) Cooperação Internacional: adaptação à era da globalização (2013, p. 3). O esforço de reforma dirigido a estas disfunções, está patente na publicação da LSI, na Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC) e na maioria das leis orgânicas das FSS, se bem que muito “ruído” continua ainda a ser ouvido à volta da sua eficácia.

Mais cinco anos depois, o CEDN 2013 continua a pôr a tónica na integração, coordenação, cooperação, etc. Conhecendo nós a complexidade do combate à criminalidade atual pela maior sofisticação de muitos dos seus fatores, nomeadamente, das sociedades, das tecnologias disponíveis, da complexidade jurídica ligada aos direitos e garantias dos cidadãos em democracia e no caso das AT, pelos efeitos da globalização já atrás apontada, que aspetos deverão ainda ter-se em conta para uma maior operacionalização naqueles domínios da segurança interna, no respeitante às AT?

A Resolução do Conselho de Ministros que acolheu os resultados do Estudo do IPRI e determinou as orientações para a reforma refere que:

“A pedra angular desta reforma centra-se, ao invés, na criação de um sistema integrado de segurança interna (SISI), liderado por um secretário-geral (SG-SISI), ...directamente dependente do Primeiro-Ministro.”

e que os seus *“... meios efetivos de articulação – e até de direção, comando e controlo³ ... desvaloriza a relevância das soluções de fusão, extinção e reagregação de estruturas.”* (Ministério da Administração Interna, 2007).

Perante este quadro, o esforço de operacionalização no combate às AT deverá garantir-se na concretização do plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS, nomeadamente, nas situações de incidentes tático-policiais graves, onde se tipifica a intervenção de mais de um FSS. Neste âmbito há também a ter em conta a importância do Gabinete Coordenador com competências relevantes ao nível dos esquemas de cooperação entre FSS e no nível internacional. A Unidade de Coordenação Antiterrorismo que integra os domínios da segurança e das informações, para coordenação e partilha de informação no combate ao terrorismo, com representantes de todas FSS, AMN e do SIED é um elemento importante para o combate às AT, todavia a falta de liderança e o *caráter facultativo* da partilha e a importância dada apenas às informações do terrorismo, parece anacrónica para a conjuntura atual, nomeadamente perante a maior complexidade da criminalidade organizada (Guedelha, 2013, p. 18) e urge fazer-se a sua operacionalização e eventual remodelação.

Outras duas entidades importantes, ligadas ao controlo e vigilância das acessibilidades ao território nacional, estas com um importante grau de operacionalização adquirido são o

³ As competências de coordenação, de direção, de controlo e de comando operacional do SGSI estão definidas na LSI (2008, art.º 16-19).

Centro Coordenador Marítimo Nacional e os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira. O primeiro operacionaliza o determinado no Decreto Regulamentar 86/2007 de 12 de dezembro que estabelece a responsabilidade de coordenação e especifica as competências dos vários órgãos de polícia, em termos do controlo da fronteira marítima e da fiscalização dos espaços marítimos sob soberania jurisdição nacional. A segunda entidade é o fruto da cooperação internacional com os países fronteiriços, no nosso caso, com o Reino de Espanha. Os Centros visam substituir os postos mistos de fronteira, desenvolver a cooperação fronteiriça e aduaneira e prevenir e reprimir os crimes previstos na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen⁴. Neste domínio, a ação é consolidar os ganhos efetuados.

Em matéria da investigação criminal ainda que a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) disponham tal como a Polícia Judiciária (PJ) de competência genérica é a PJ que dispõe de competência reservada na maioria dos crimes associados às AT, conforme (LOIC, 2008, art.º 7). Neste particular, é importante também ter a noção de que o combate às AT pode também ser influenciado pela Lei-quadro da Política Criminal que, normalmente, tem revisão bienal. Tal pode acontecer pela atribuição de prioridade de prevenção e de investigação a determinados crimes, dos quais muitos tipificam a matéria criminal das AT⁵.

O esforço de operacionalização centrado na figura do SGSI tem também expressão na matéria de investigação criminal, nomeadamente na coordenação que lhe é atribuída nos termos do artigo 15º da LOIC, nomeadamente para a *repartição de competências, partilha de meios e serviços de apoio (...) e de garantir o acesso de todos os órgãos de polícia criminal⁶ ao sistema integrado de informação criminal (...)*. Esta atividade é mais uma vez primordial para a ação coordenada em matéria de combate às AT e para isso cremos que já está em funcionamento a *Plataforma para Intercâmbio da Informação Criminal⁷* que está aprovada pela Lei 73 de 2009 de 12 de agosto. Estas atividades de coordenação, direção, controlo e comando operacional do SGSI não estão isentas de dificuldades e pequenas disfunções remanescentes como seja, nomeadamente, o caso da potencial incongruência com competências atribuídas ao Ministério Público, no domínio da investigação criminal. Também no âmbito do comando operacional das FSS em *situações extraordinárias (...) de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes* suscetíveis de ação conjunta de FSS, estas serão colocados na sua dependência operacional, conforme determinado no artigo 19º da LSI. Ora nada é expresso, sobre em que termos se interpreta o sentido do extraordinário, pois se a situação conduzir ao estado de exceção (e.g. Estado de Sítio) tornar-se-á dúbia a situação dessas forças em relação ao previsto para a subordinação das autoridades civis às militares, nomeadamente, ao Chefe de Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA) através dos Chefes respetivos.

⁴ Ver Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre a Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira, Decreto n.º 13/2007 de 13 de julho.

⁵ Ver por exemplo a Lei-quadro da Política Criminal, Lei 38/2009 de 20 de julho.

⁶ Os OPC são atualmente em número de 18. Para uma melhor perceção das entidades que se assumem como OPC e das necessidades e dificuldades de coordenação ver (Silvério e Afonso, 2009, pp. 55-59).

⁷ Esta plataforma permite a partilha adequada e ponderada em função das respetivas competências, mas também a capacidade de gerar a fusão ou concentração (termo usado por Francisco Moita Flores) da informação proveniente dos meios de prova e exploração científica da mesma, que permite uma maior eficácia da investigação.

A operacionalização que referimos atrás continua porém a ser dificultada por uma tentativa de crescimento de tipos de polícias e cada uma com meios mais sofisticados e tecnologicamente desenvolvidos, criando dificuldades com a interoperabilidade e com a dispersão e diversidade de tutelas, (Guedelha, 2013, pp. 18-19) que importa calmamente ir resolvendo.

A colaboração das FFAA na resposta da Segurança Interna

Interessa-nos ainda fazer uma referência especial à colaboração das FFAA em matéria de segurança interna, nos termos da Constituição e da lei. As FFAA podem ser empregues no domínio interno ao abrigo do art.º 19 (Estados de Exceção) e do n.º 6 do art.º 25 da Constituição da República Portuguesa (CRP) devendo também considerar-se que a defesa militar da República, no n.º 1 do mesmo artigo, se orienta sobretudo para a agressão externa no quadro da defesa nacional e, nesse caso, inserem-se sobretudo as situações de guerra ou de estados de exceção. A necessidade dessa colaboração com as FSS existe por, em determinadas situações, se verificar a insuficiência das forças de segurança, pela sua natureza funcional, capacidades ou quantidade de efetivos e meios e não pela sua qualidade, para fazer face à ameaça e em que as FFAA atuam em prol da segurança interna, entendendo-se esta como uma necessidade básica das populações⁸ e que obvia a omissão das FFAA no art.º 272 da CRP relativo a “polícias” porque o não são de facto. Em certas circunstâncias, a atuação das FFAA poderá ser necessária para garantir a ordem constitucional democrática, porque como instrumento militar da defesa nacional por excelência, garantem a defesa militar da república. As Missões de que são incumbidas as FFAA incluem três situações em que é plausível a sua intervenção no domínio interno. A situação em que as FFAA devem (...) *desempenhar as missões necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;*” a situação da *cooperação (...) com as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais; e a situação de colaboração (...) em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.*” (LDN, 2009, art.º 24). A operacionalização de um efetivo sistema de gestão de crises, previsto no CEDN 2013, permitirá certamente discernir em cada momento a que situação recorrer, face ao nível de agressão e de impacto na segurança das populações.

Na questão do combate às ameaças transnacionais, ao referir-se que a colaboração visa o *cumprimento conjugado das respetivas missões*, aponta para a noção de que ambas as Forças têm obrigações neste campo, face à dicotomia (origem externa, aplicação interna) visão que se torna tanto mais efetiva quanto mais difícil é delimitar onde começa e acaba a agressão externa e onde se verifica a ação da ameaça contra a segurança interna. A questão da insuficiência ou incapacidade é visível e compreensível em espaços marítimos e aéreos onde as capacidades das FSS são mais limitadas e aí, na maioria das vezes, a colaboração é entendida como necessária, aceite, bem-vinda e trabalhada em termos de cooperação e

⁸ Interpretação pessoal que colhe como argumento de autoridade a visão do Coronel Gil Prata, militar, jurista e servidor público em vários FSS na área policial e das informações (Prata, 2010).

respetiva estruturação permanente. No ambiente terrestre, a situação é diferente, porque havendo já uma enorme concorrência entre FSS e OPC, onde a segregação propositada ou acidental é muitas vezes efetiva e promotora de impunidades por vicissitudes processuais, admitir a cooperação com forças terrestres é ainda mais raro. Todavia, ainda que as dúvidas surjam e se procurem mitigar, a colaboração apresenta--se cada vez mais necessária, sobretudo em domínios do radiológico, biológico e químico, na ciberameaça e no volume de efetivos por vezes necessários a uma vigilância permanente de infraestruturas críticas. E isso permitirá responder: i) aos quesitos da aceitabilidade da atuação, marcada principalmente pela sua habilitação legal, e assim assumida também como legítima nos regimes democráticos; ii) aos requisitos de adequabilidade, na base da sua necessidade de intervir e iii) às condições da exequibilidade, numa perspetiva da existência de capacidades que são necessárias ao combate da ameaça e eventualmente à sua vigilância, direção e controlo.

Interessa por isso, no interesse de ambas as partes, para o cabal cumprimento das missões respetivas, que o *Plano de Articulação Operacional* acima referido seja operacionalizado. E o interesse é tanto maior quanto se constata que com algumas das ameaças, como o terrorismo e a criminalidade organizada, se passa rapidamente de uma situação simples a situações complexas. Todavia, mesmo nestas situações, um país com os princípios de segurança e defesa nacional bem definidos, como Portugal, tem que acionar os meios necessários de investigação criminal que permitam concluir que tipo de ameaça e de incidente se trata, antes de agir com recursos e meios policiais e militares. Para esta operacionalização existem bons exemplos tais como o da articulação das FFAA com as autoridades de Proteção civil e modelos de países aliados⁹ que se podem utilizar. Em termos de princípios, os modelos apontam para:

- utilização da ajuda militar apenas como última solução, seguindo fatores de decisão ligados à indisponibilidade de capacidades civis, mediatismo da ação, escala e endurance (persistência da operação) numa ideia de complementaridade¹⁰;
- apoio militar mediante pedido das autoridades civis e autorização do Ministro da Defesa e sempre sujeito à primeira intervenção da capacidade civil competente desde que existente;
- as estruturas funcionam em paralelo com ligações de coordenação e ligação aos vários níveis de decisão, respeitando a natureza funcional da força, mas fomentando a multidisciplinaridade, com a supervisão dos sectores respetivos;
- a necessidade de que o Plano identifique e tipifique as ameaças e respetivos graus de probabilidade e risco, estabeleça cenários e modelos tipo de intervenção, mediante critérios de planeamento conhecidos, permitindo o treino e as lições aprendidas que minimizarão os riscos de atuação e levantarão em tempo as necessidades.

Estas são linhas eventuais de ação da estratégia a seguir nesta área. O modelo empregue no âmbito da proteção civil com as devidas adequações será uma boa base de

⁹ O Reino Unido, a Polónia e a França dispõem de modelos que poderão ser visitados.

¹⁰ Ver (Borges, 2013, p. 31) para uma perceção de meios e capacidades do Exército que podem complementar as FSS.

trabalho para o desenvolvimento desta Estratégia que é da responsabilidade do governo e da administração central do Estado.

Considerações Finais

As AT se por um lado vieram trazer um grande desafio ao Estado e até indicadores da sua falência, em termos de forma e funções, demonstraram também que este se trata ainda de uma unidade política importante no Sistema Internacional¹¹, na medida em que compete às suas instituições uma resposta inicial e cabal a estas ameaças, que se não for efetiva e cuidada, atinge também a segurança internacional e o sistema em si. Assim, o Estado para ser viável ao nível do Sistema Internacional deve dispor de instituições e capacidades para combater estas ameaças de forma progressiva, inicialmente numa perspetiva criminal e de segurança das populações, bens e património, mas prevendo sempre a suscetibilidade e a capacidade das ameaças se tornarem uma agressão efetiva ao Estado e aos elementos que o constituem.

Para o desiderato do sucesso deste combate, torna-se importante que o Estado, para além de se dotar das instituições necessárias para o efeito, garanta a sua resiliência na perspetiva de não esgotar os recursos em empenhamentos decisivos, apenas em determinadas áreas da solução. Deve sim, garantir flexibilidade suficiente para se adaptar à mudança constante da conjuntura internacional. Ainda nesse sentido, a adaptação do Estado através da reforma das instituições deve também contemplar a adequada repartição de recursos aos vários sectores, procurando agilizar a sua progressiva intervenção conforme as capacidades e competências próprias de cada instituição operante. Mas releva também que o Estado seja capaz de responder à complexidade da natureza e carácter das AT, integrando ações com vista à unidade de esforço para a eficácia da ação e para a eficiência dos meios e recursos utilizados.

Tal ação exige que haja cooperação séria na preparação e partilha da informação (criminal e outras) e até de estruturas, conhecimento mútuo das doutrinas e procedimentos de atuação, interoperabilidade de sistemas, capacidade e vontade de coordenação das partes colaborantes. Os órgãos de Conselho e Coordenação, multifuncionais e multidisciplinares, (segurança interna, defesa nacional, informações, polícia criminal, etc.) aos vários níveis, são relevantes para a preparação das instituições¹² (estruturação e regulação dos sistemas) operacionalização e agilização do combate.

Como contributo desta síntese, concluímos que são determinantes i) os mapas da acessibilidade (regiões de fronteira e áreas portuárias e aeroportuárias); ii) a elaboração e operacionalização do Plano de Infraestruturas Críticas (CEDN, 2013) visando o colmatar das vulnerabilidades detetadas pela sistematização passível de ser efetuada e iii) a possibilidade da alocação de capacidades de uma forma subsidiária, pela intervenção de outras instituições competentes ou complementares em regimes de integração, articulação ou de cooperação (nacional e internacional), conforme aplicável.

¹¹ Quando considerada a abordagem teórica sistémica das Relações Internacionais.

¹² As instituições, neste âmbito, mais do que apenas as organizações, são o acervo jurídico, processual e procedimental que dotam o Estado dos meios para o combate e o operacionalizam pela implementação dessa regulação.

Por fim, a operacionalização só será possível se for efetuada em tempo a preparação, o treino e a melhoria contínua das capacidades, aproveitando a experiência e as lições aprendidas, que permitam a maximização sistematicamente aludida nos diplomas, com vista à resiliência do sistema de segurança e defesa nacional.

Só assim viabilizaremos mais Portugal, como Estado capaz e independente.

Referências Bibliográficas

- Assembleia da República, 2004. *Lei Orgânica n.º 4/2004 – Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa* (D.R. N.º 261, 1.ª Série-A de 6 de novembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008a. *Lei n.º 49/2008 - Lei de Organização da Investigação Criminal* (D.R. N.º 165, 1.ª Série de 27 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008b. *Lei n.º 53/2008 - Lei de Segurança Interna* (D.R. N.º 167, 1.ª Série de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Borges, JV, 2009. *As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades*. Revista Militar, janeiro, 2532, pp. 25-41.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), 2003. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003* (D.R. N.º 16, 1.ª Série-B de 20 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013* (D.R. N.º 77, 1.ª Série-B de 19 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Constituição da República Portuguesa (CRP), 2005. *Lei n.º 1/2005 – Sétima revisão constitucional* (D.R. N.º 155, 1.ª Série-A de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Direção Geral de Administração Interna, 2009a. *Lei n.º 38/2009 - Lei-quadro da Política Criminal para o Biénio 2011-2013* (D.R. N.º 138, 1.ª Série de 20 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Direção Geral de Administração Interna, 2009b. *Lei n.º 73/2009 - Plataforma Intercâmbio Informação Criminal* (D.R. N.º 155, 1.ª Série de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Guedelha, MJM, 2013. *Sistema de Segurança Interna Português: A reforma de 2008 – Forças e Fraquezas*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, [Em linha]. Disponível em : http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20073%20270913%20gnr.pdf, [Consult. 27 fev. 2014].
- Levitsky, M, 2003. *Transnational criminal networks and international security*. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Summer, 30(2), pp. 227-240.
- Lourenço, N (coord.), 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: Relatório Final - Modelo e Cenários*. Instituto Português de Relações Internacionais, [Em linha]. Disponível em: http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf, [Consult. 20 fev. 2014].

- Ministério da Administração Interna, 2007. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007* (D.R. N.º 55, 1.ª Série de 19 de março). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2007. *Decreto Regulamentar n.º 86/200 - Articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes* (D.R. N.º 239, 1.ª Série de 12 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2009a. *Lei Orgânica n.º 1-A/2009 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (D.R. N.º 129, 1.ª Série de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2009b. *Lei Orgânica n.º 31-A/2009 - Lei de Defesa Nacional* (D.R. N.º 129, 1.ª Série de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007. *Decreto n.º 13/2007 - Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira* (D.R. N.º 134, 1.ª Série de 13 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Organização das Nações Unidas (ONU), 2004. *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: our shared responsibility* (A/59/565 December 2). New York: General Assembly.
- Palma, JN, 2011. *O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal*. Cadernos Navais, julho-setembro, 38.
- Prata, GVM, 2010. *As FFAA e a Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/, [Consult. 27 fev. 2014].
- Rodrigues, TF, 2010. *Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal*. IDN Cadernos, novembro, 2.
- Serviço de Informações de Segurança (SIS), 2014. *Missão do Serviço de Informações de Segurança*. [Em linha]. Disponível em: www.sis.pt/missao.html, [Consult. 24 fev. 2014].
- Silvério, P e Afonso C, 2009. *Investigação Criminal - Dos Órgãos de Polícia Criminal à LOIC*. Revista “Pela Lei e Pela Grei”, [Em linha]. Disponível em: http://www.gnr.pt/portal/internet/gabinete_imprensa/revista_gnr/edicoes/2010/n3/invcriminal/52-61LOIC.pdf, [Consult. 25 fev. 2014].
- Sistema de Segurança Interna, 2010. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.parlamento.pt/documents/XIILEG/RASI_%202010.pdf, [Consult. 23 fev. 2014].
- Sistema de Segurança Interna, 2011. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/555724/2012-03-30_relato_rio_anual_seguran_a_interna.pdf, [Consult. 23 fev. 2014].
- Sistema de Segurança Interna, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/904058/20130327_RASI%202012_vers%C3%A3o%20final.pdf, [Consult. 23 fev. 2014].

Teixeira, NS (coord.), 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: Relatório Preliminar*. Instituto Português de Relações Internacionais, [Em linha]. Disponível em: <http://www.ipri.pt/eventos/pdf/Estudo%20preliminar%20final.pdf>, [Consult. 20 fev. 2014].

O FATOR RELIGIÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AS NEW WARS

THE ROLE OF RELIGION IN INTERNATIONAL RELATIONS AND THE NEW WARS

João Manuel Pinto Correia

Major de Engenharia
Aluno do CEMC 2013-14
Lisboa, Portugal
correia.jmp@mail.exercito.pt

“...religion tends to be characterized as fundamentalist, extreme, radical, or militant rather than as a normal element of the political process” (Fawcet, 2000, p. 2).

Introdução

Este trabalho tem como objetivo relacionar o fator religião nas Relações Internacionais (RI) com as *new wars*. Analisar o fator religioso nas RI não é uma tarefa simples. Ambos os conceitos envolvem domínios tão complexos e tão vastos que se torna difícil explorar as relações que existem entre si (Soares, 2012, p. 47). O grau de complexidade aumenta se acrescentarmos um terceiro conceito, o de *new wars*.

Não faria, no entanto, sentido abordar esta temática sem nos referirmos ao Tratado de Vestefália (1648), que ditou a exclusão do fator religioso da política internacional e marcou a entrada num período secular (Priberam, 2008). Este período de clandestinidade e de atuação da religião no domínio privado perdurou até ao último quarto do século XX, em concreto até 1979, data da subida de Khomeini ao poder no Irão e também da ida do Papa João Paulo II a Varsóvia (Polónia), onde perante meio milhão de pessoas, destacou o trabalho do Partido da Solidariedade (anti-comunista). Este ato foi visto como decisivo para a queda do comunismo, o grande movimento ateísta de massas (Reis, 2007).

A Guerra Fria foi também considerada uma época de afirmação das RI. Contudo, a forma como terminou, bem como a multiplicação de Estados em colapso que se seguiu, em resultado de conflitos identitários, por vezes de índole religiosa, veio questionar este afastamento da religião. O grande marco que ditou a inclusão deste fator nas RI foi a tese defendida por Samuel Huntington, em 1993, relativa ao “choque de civilizações”. Huntington comungava que, com o fim da guerra fria, o mundo iria assistir a conflitos resultantes de choque entre blocos civilizacionais assentes nas suas raízes religiosas. Os vários conflitos na década de 1990 e do início do século XXI têm confirmado esta tese.

Hoje, na esfera das RI, a religião é vista como um ator não-estatal que causa impacto na natureza do Estado, nas suas leis e instituições, assim como pode moldar valores, práticas e normas da sociedade e da moral (Wilkinson, 2007, p. 58).

É neste contexto que surgem as *new wars* de Mary Kaldor¹ definidas, pelo seu carácter essencialmente político, como: civis, étnicas ou resultantes da mera privatização da violência. A autora defende que a década de 1980 constituiu um ponto de viragem na forma de se entender o fenómeno da guerra. Se antes este fenómeno era entendido com uma ação legítima entre Estados soberanos perseguindo objetivos políticos, agora, com a globalização, a conceção de Estado sofre alterações na sua definição de território bem delimitado e centralizado na ordem interna, sendo permeável à manifestação de novos tipos violência organizada e a interconexões globais, que tenderão para o declínio do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado (Kaldor, 1999).

Desta forma, o objeto do nosso trabalho é, por um lado, a religião e por outro, as *new wars* na perspetiva de Kaldor. Na procura de entender a relação destes conceitos definimos a seguinte **Questão Central (Qc): Qual é a relação do fator religião nas RI com as *new wars*?**

Para que a Qc seja respondida, dividimos este trabalho em três capítulos. No primeiro enquadramos conceptualmente a temática em análise. No segundo abordaremos a religião como fator das RI. Posteriormente, faremos uma incursão na caracterização das *new wars* e, por último, concluiremos que as clivagens de natureza religiosa contribuem em muito para a génese das *new wars*.

1. Enquadramento conceptual

Para melhor compreendermos a abordagem à temática, torna-se necessário definir um conjunto de conceitos que estão na base de toda a teoria. Neste propósito, consideramos importante definir: relações internacionais, religião, globalização, conflitualidade, secularismo e modernidade.

Os conceitos de globalização, regionalização e interdependência, que caracterizam o atual cenário internacional, são apenas uma das muitas razões para investigar, de forma sistemática, os fundamentos da ciência e da práxis das RI (Castro, 2012, p. 51). Estas definem-se como um campo de estudo que focaliza a relação entre Estados e atores não-estatais, constituindo uma abordagem interdisciplinar que envolve aspetos políticos, históricos, económicos, sociais, etc. (Soares, 2012, p. 47).

A principal importância do estudo da religião nas RI reside no facto deste ser o fenómeno social mais antigo do mundo, tornando-se assim indissociável do poder político ao cumprir funções sociais (Delfino, 2010, p. 5). O conceito de religião pode ser abordado de várias formas dependendo da perspetiva. Para Eduard Taylor (1998), a religião é a crença num ser espiritual. Já para John Yinger (1994, p. 256), a religião pode ser definida como um sistema de crenças e práticas, pelas quais um grupo de pessoas luta e que é considerado

¹ Professora na London School of Economics. Autora do livro "New and Old Wars - Organized violence in a global era".

fundamental à vida humana (Crawford, 2002, p. 1). Clifford Geertz (1973, p. 89) entende que a religião é uma fonte de legitimidade e identidade poderosa vinculada ao ethos cultural de um povo e, conseqüentemente, possui a capacidade intrínseca de influência nas percepções e na tomada de decisão, tanto individual como coletiva.

O fundamentalismo surge quando existe uma ameaça à identidade religiosa e pode degenerar em conflitualidade (Sandler, 2004, pp. 176-137). Esta, por sua vez, é analisada em várias preceptivas nas RI. Uma delas é a do choque das civilizações de Samuel Huntington que explica os grandes movimentos políticos e culturais da história através das influências recíprocas que as civilizações exercem entre si. Neste contexto, uma civilização é uma cultura fechada, com uma tradição hermética e impermeável, que entra em conflito quando se relaciona com civilizações diferentes. A história é consideravelmente rica em exemplos, pois investigações empíricas revelam que dois terços das guerras contemporâneas tiveram origem em questões religiosas, étnicas ou nacionalistas e menos de 10 % foram conflitos entre Estados (Yamin, 2008, p. 2).

A globalização está associada ao conceito de “aldeia global”, podendo ser encarada como um processo económico e social, que estabelece uma integração entre os países e as pessoas de todo o mundo através de uma rede de conexões, que encurtam as distâncias, facilitando as relações culturais e económicas. Segundo Scott Thomas (2005, p. 29), vários autores consideram que a paisagem religiosa no mundo está a mudar como parte do processo de globalização.

Muito ligada à globalização surge o fator modernidade que, de acordo com Scott Thomas (2005, p. 50), deveria ter funcionado como a causa principal da rejeição religiosa ou provocado a extinção de valores religiosos. No entanto, nos países em desenvolvimento, as tentativas de modernização têm sido vencidas por minarem as tradições locais e os valores da comunidade, provocando uma reação de ressentimentos e conseqüente aparecimento de movimentos religiosos que, numa fase posterior, evoluem para o fundamentalismo à escala global (vide subida dos Taliban ao poder no Afeganistão). Uma segunda razão assenta no facto do estudo das ciências sociais ocidentais muitas vezes ignorar a religião, por esta se basear no liberalismo clássico que, entre outros princípios, defende a separação entre a Igreja e o Estado (Soares, 2012, pp. 49-50).

2. A religião como fator nas RI

Nos últimos três séculos assistimos frequentemente a certidões de óbito do fenómeno religioso e de “desencantamento do mundo”. Comte, Marx ou Nietzsche, criaram as suas ideologias preparando o mundo para a inevitabilidade da confrontação com a inexistência do Criador, que, segundo perspectivavam, provinha do apogeu da compreensão moderna do mundo. Segundo a sua interpretação, os homens religar-se-iam segundo a nova compreensão das coisas terrenas, abandonando assim as comunidades tradicionais, baseadas na fé e no costume (Correia, 2009, pp. 242-243).

Da mesma forma, ninguém poderia ter previsto que a religião, nas suas muitas formas, seria, durante a década de 1990, uma alternativa para as correntes ideológicas que

dominaram a política mundial nas décadas de 1950 e 1960, como por exemplo: o comunismo, o socialismo, o liberalismo e o capitalismo (Soares, 2012, p. 48).

A modernização econômica, política e social levou a um ressurgimento da religião como elemento importante das relações sociais e internacionais, passando a ser tida como um refúgio em consequência desses mesmos fenômenos (Sandler, 2004, pp. 85-86).

a. A religião como fonte de legitimidade

Hoje, podemos afirmar que a religião e os seus valores normativos influenciam vários aspectos das RI em número e de maneiras diferentes. Como fonte de legitimidade pode ser utilizada pelos vários atores da cena internacional (estatais ou não estatais). Contudo, a religião não é apenas uma “carta” que se joga no foro político como fonte de obtenção de poder. Frequentemente, as motivações religiosas e seculares coincidem. Servem de exemplo, por um lado, as ações de caridade conduzidas politicamente, sabendo que a caridade é uma virtude cara à maioria das religiões e, por outro, o interesse político dos Estados Unidos num Estado como Israel como forma de projetar os seus interesses nos Médio Oriente (Sandler, 2004, p. 163).

Adicionalmente, entendemos que a ligação entre religião e RI está fortemente condicionada pela visão do mundo e da religião dos decisores políticos (vejamos o caso do Irão cujo modelo de governação assenta na lei islâmica). Além disso, se a política é orientada por crenças religiosas, automaticamente legitima as decisões daqueles que partilham crenças similares. Assim, a legitimidade e a visão religiosas do mundo estão inexoravelmente entrelaçadas. Apesar disso, a legitimidade religiosa não é uma ferramenta unidirecional ou universal, podendo ser usada para promover a paz ou fazer a guerra (Appleby, 2000, p. 34). Por outro lado, a religião pode também ser utilizada como uma forma de atração cultural e vista como uma forma de *soft power* (Nye, 2010, p. 14). Veja-se a Turquia na sua tentativa de aproximação à União Europeia (Soares, 2012, p. 65).

Importa, também, referir que a legitimidade pode ser limitada pelo facto de nem todos partilharem os mesmos argumentos religiosos; porque mesmo as pessoas que se associam a uma religião, entendem que esta deve estar separada do Estado; por estarem em causa argumentos que são transversais a outras religiões; porque podem existir outras fontes de motivação ou legitimidade que superam as religiosas, ou porque os argumentos políticos são mais fortes que as convicções religiosas (Sandler, 2004, p. 164).

Uma outra forma da religião poder influenciar as RI, de que é exemplo a intervenção internacional em conflitos de natureza étnico-religiosa, é quando as questões religiosas, bem como os conflitos domésticos ultrapassam fronteiras e assumem uma dimensão internacional. Integra-se também aqui a questão dos direitos humanos, diretamente influenciada pela religião e com reflexos internacionais, ao ponto de permitir à luz do Direito Internacional, a ingerência nos aspectos internos de um Estado. Vejam-se os últimos acontecimentos na Síria (2013). Outros aspectos de importância e projeção internacional, como o crescimento da população, a contraceção, o aborto e o casamento entre pessoas do mesmo sexo têm igualmente associados fundamentos religiosos.

Consideramos também que os fenômenos religiosos transnacionais afetam o sistema internacional. Daqui poderão surgir os movimentos fundamentalistas religiosos cuja gênese está atribuída às mudanças no Sistema Internacional (SI) causadas pelo processo de modernização. São exemplo: vários atores não-estatais terroristas – Al-Qaeda, Hamas, Jihad Islâmica e outros não terroristas que atuam em diversos países, como as organizações islâmicas dos Estados Unidos (Soares, 2012, p. 51). Um dos objetivos destes atores é resistir aos valores modernos do SI, apesar de, como se verificou antes, tais valores serem também influenciados pela religião. Desta resistência nasce o fundamentalismo.

b. Fundamentalismo religioso

Para Soares (2012, p. 55), o fundamentalismo é um sentimento de defesa aos dogmas religiosos e um movimento contra o racionalismo científico ocidental do século XX.

Jonathan Fox (2004, p. 165) considera que, se um movimento fundamentalista consegue assumir o governo de um Estado, ou influenciar as suas políticas, isso vai ter um efeito reverberador no SI através da sua política externa. É disso exemplo o movimento fundamentalista Hezbollah² no Líbano. Adicionalmente, Fox sublinha que, no longo prazo, as motivações dos grupos fundamentalistas projetam-se, não reconhecendo fronteiras (ways) e com o propósito de submeter o mundo inteiro à sua ideologia (ends). Os meios podem ser variados, desde a persuasão, passando pela utilização de missionários até ao terrorismo, tendo como denominador comum o financiamento internacional (means). As implicações internacionais podem ser catastróficas e, além de implicarem a mobilização das grandes potências, poderão moldar o SI.

Segundo Appleby (2000, p. 246), o fundamentalismo varia em extensão e definição de grupo para grupo, à luz da interpretação dos conceitos de tempo e espaço. Pode dividir-se em comunitário e individual, sendo que, o fundamentalismo islâmico se encaixa no primeiro na luta pelo poder das comunidades (Bruce, 2008, p. 9).

A maior fatia do terrorismo mundial desde a década de 1980 tem sido conduzida por grupos religiosos islâmicos (Sandler, 2004, p. 122). Esta é a razão pela qual, na grande maioria das vezes, se associa o fundamentalismo à religião islâmica. Contudo, autores como Robert Pape (2005, pp. 140-144) referem que, entre finais da década de 1980 e meados da década de 1990, esse protagonismo foi atribuído aos Tigres Tamil.

A manifestação do fundamentalismo islâmico tornou-se visível mediante o forte vínculo com a exposição do mundo islâmico ao advento da globalização e aos seus princípios maioritariamente ocidentais. Para Zakaria (2004, p. 143) “a grande causa para o crescimento do fundamentalismo islâmico é a total falha das instituições políticas do mundo árabe”, pois as organizações fundamentalistas fornecem uma estrutura básica à população que o Governo não proporciona, como a assistência social, o apoio médico e a habitação. A revolução Iraniana, chefiada pelo Aiatola Khomeini, foi um exemplo dessa omissão política e que degenerou no crescimento do extremismo religioso, do radicalismo, e do ódio face às ideologias ocidentais e à modernidade. Desta forma, a identidade islâmica é reconstruída

² Referimo-nos à ala radical e não à sua versão de Partido aceite na ordem interna.

pelos fundamentalistas por oposição ao capitalismo, ao socialismo e ao nacionalismo (Soares, 2012, p. 54).

Os ataques de 11 setembro de 2001 aumentaram tanto a consciência de terrorismo religioso internacional como a sua importância na política externa (Yamin, 2008, p. 3). Atualmente a organização terrorista Al-Qaeda está presente em cerca de 60 Estados. Esta manifestação de fundamentalismo é de particular importância devido ao impacto direto e imediato de seus atos violentos. É neste pano de fundo que, se seguida faremos uma caracterização das *new wars* segundo Mary Kaldor (1999).

3. As *new wars*

Em 1964, na Universidade do Michigan, arrancou o Center for Research on Conflict Resoluion, onde se desenvolveu o Correlates of War Project (COW) (Garcia, 2010, p. 40). Desde essa altura, que nos é possível conhecer a tricotomia das interstate, extrastate, e intrastate wars e, desta forma, perspetivar acerca da evolução destes três tipos de guerras numa base probabilística (Singer, 2002, p. 165).

O grande crescimento de focos de conflito e de violência organizada na década de 1990, especialmente na Europa e em África, bem como a sua diferente tipologia face às guerras ou conflitos anteriores (contexto espacial, papel do Estado, atores, métodos, motivos, objetivos e as vítimas), sugere-nos que estamos perante um novo tipo de guerras, que Mary Kaldor³, designou de *new wars*.

A introdução do termo *new wars* tem vindo a impulsionar alguns atores⁴ a reavaliarem a teoria da guerra e a explorar a sua natureza a partir de uma nova perspetiva conceptual, essencialmente pelos argumentos que se seguem (Newman, 2010, p. 22).

a. Caracterização das *new wars*

As new wars são frequentemente descritas como guerras civis ou conflitos localizados, embora por vezes estejam associadas a vários fenómenos regionais e transnacionais. Por outro lado, a complexidade do contexto espacial das *new wars* esbate a diferença entre cenários locais e globais e entre a repressão (violência interna) e agressão (confronto internacional). Ainda, sobre o contexto espacial, importa referir que as *new wars não estão limitadas a um determinado campo de batalha* (Newman, 2010, p. 26).

Kaldor (1999, p. 12) defende inclusivamente que, na sua essência, estas guerras põem e causa o conceito trinitário de Clausewitz, sugerindo que este seja revisto. Os conflitos modernos podem desencadear-se em qualquer lugar, em cidades grandes ou pequenas aldeias, em terrenos montanhosos, nas igrejas, nas escolas, numa encruzilhada, etc. Os protagonistas da guerra (combinação de atores estatais e não-estatais, forças regulares e irregulares, empresas privadas, mercenários, jihadistas, paramilitares, etc.) já não estão contidos dentro

³ Autora de: *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (1999).

⁴ Destacam-se Chris Gray e as “postmodern wars”, em 1997, Kaveli Holsti e as “peoples’ wars”, em 1996-97; Edward Rice e as “wars of the third kind”, em 1988; Martin van Creveld e “the transformation of war”, em 1991e John Mueller e “the remnants of war” em 2004.

de um campo de batalha, mas sim dispersos dentro de um Estado ou ultrapassando as suas fronteiras. As consequências tendem a ser desastrosas.

Segundo Kaldor (2013, p. 3) as *new wars* são travadas em nome da identidade (étnica, religiosa ou tribal)⁵. Refere, como exemplo, a guerra na Bósnia - Herzegovina, pela sua natureza nacionalista e étnico-religiosa, tendo, como pano de fundo, a globalização e como resultado uma desintegração das estruturas do Estado, considerado moderno (Kaldor, 1999, p. 6).

Desta forma, os fatores sociais, como etnia e religião, tornaram-se mais importantes que os fatores políticos ou ideológicos (Huntington, 2001, cit. por Querol, s.d., p. 5).

O objetivo estratégico destas guerras é controlar a população e, simultaneamente promover uma limpeza étnica e o genocídio que podem ser conduzidos de várias formas: assassinatos em massa, deslocalização forçada, bem como uma gama de outras ações, psicológicas e económicas como forma de intimidação (vide os casos do Sudão, do Darfur e do Ruanda em África). Os seus atores empregam principalmente táticas de guerrilha e subversão, preferindo o controlo da população em vez do controlo militar do território, com o firme propósito de semear o medo e o ódio (Singer, 2002, p. 167). A mobilização é garantida através de motivações e fundamentos religiosos (Yamin, 2008, p. 12).

Outras consequências devastadoras são: o aparecimento de movimentos de refugiados, a violação dos direitos humanos e o aumento de grupos paramilitares e exércitos privados. Seguem-se a escassez de alimentos e a falta de água, as disputas pelo uso da terra e dos recursos naturais, o enfraquecimento económico do Estado, a distribuição desigual da riqueza e o inerente desenvolvimento das economias e dos mercados negros. Tudo isso são fatores potenciadores que re-alimentam o conflito (FFP, 2008-2013). Esta situação está a ser vivida em África onde, a Norte do Golfo da Guiné, o fundamentalismo islâmico e a intolerância étnico-religiosa estão a provocar milhares de mortos e de refugiados. Destes últimos, uma parte tenta chegar à Europa.

Quanto ao financiamento, este provém de uma economia de mercado globalizada, do mercado negro, das diásporas, da pilhagem a comboios de ajuda humanitária, do tráfico de armas, drogas, diamantes e petróleo, etc. (Kaldor, 1999, p. 9). (Ver anexo A)

b. Fatores influenciadores

O fenómeno da globalização é tido como essencial na política económica das *new wars*, por três razões. Em primeiro lugar, porque reforça o processo de deterioração da autoridade do Estado, dificultando a provisão de bens públicos e aumentando a vulnerabilidade social. Em consequência, os atores não-estatais passam a competir pelo poder e recursos do Estado, o que conduz ao aumento da corrupção, à privatização da violência e, em casos extremos, à criminalização do Estado (*vide* República Centro Africana) (Kaldor, 1999, p. 6).

Em segundo lugar, porque no caso das guerras civis, a globalização leva ao aumento do comércio transfronteiriço legal e ilegal (Newman, 2010, p. 28). Vários autores argumentam

⁵ Componentes da Identidade: género, nacionalidade, etnia, família, cultura e religião (Yamin, 2008, p. 7).

que os incentivos comerciais e monetários gerados pela globalização, são geradores de conflitos violentos.

Por último, porque a globalização está intimamente ligada ao desenvolvimento tecnológico e à modernidade. Como vimos, a modernidade conduz à rejeição religiosa. A revolução na tecnologia da informação tornou possível a comunicação global e aumentou a consciência de conflitos violentos em todo o mundo. O resultado tem sido o crescente envolvimento dos media, agências internacionais, militares e um sem número de outras organizações (Kaldor, 1999, p. 5). Temos assim uma globalização da guerra.

Conclusões

Após a análise da religião como fator das RI e das *new wars*, concluímos que existem dois grandes pontos de contacto. O primeiro é que a religião pode constituir-se como uma fonte de legitimidade para provocar as *new wars*; o segundo é que a globalização e as modernidades não só conduzem ao ressurgimento da religião como um refúgio ou gerador de uma reacção adversa, como também são fatores influenciadores das *new wars*.

Assim, começámos por apresentar um conjunto de conceitos que, em nosso entender, estão relacionados com este assunto: (i) religião, sobre o qual não há uma definição concertada; (ii) RI, que está na base das relações entre os vários atores do SI, de que se destacam os religiosos; (iii) globalização, um termo associado à regionalização e à interdependência que ultrapassa fronteiras; (iv) conflitualidade, como sendo o produto da invasão do cariz hermético que caracteriza as crenças e os valores associados às religiões. Essa invasão, por sua vez, é patrocinada pela globalização e pela modernidade.

Tendo estes conceitos como pano de fundo, avançámos para a caracterização do fator religioso nas RI. Concluímos que a modernização económica, política e social levou a ao ressurgimento da religião como elemento importante das relações sociais e internacionais, tornando a sua equação mais complexa e de resultados muito imprevisíveis. Observámos que a religião pode ser utilizada para legitimar ações na cena internacional e que está intimamente ligada à visão do mundo por parte dos vários atores, servindo de argumento para promover a paz ou para fazer a guerra.

Por outro lado, percebemos também que quando as questões religiosas ultrapassam fronteiras e assumem uma dimensão internacional, podem em situações de conflito e à luz do Direito Internacional, permitir a ingerência nos aspetos internos de um Estado. Na mesma linha de pensamento se referem outros aspetos de impacto internacional, em relação aos quais a religião toma posições que moldam, positiva ou negativamente as versões oficiais de vários Estados. São disso exemplo, os temas do aborto, da contraceção, do casamento entre pessoas do mesmo sexo, etc.

Verificámos ainda que os movimentos fundamentalistas (Al-Qaeda, Hamas, Jihad Islâmica e outros) são vistos como uma consequência do processo de modernização, cujo objetivo é resistir aos valores modernos do SI, em particular ao nacionalismo científico ocidental oriundo do século XX. O impacto destes movimentos é enormíssimo, se pensarmos que,

influenciando as políticas de um Estado, moldam a sua política externa e, portanto as RI. Para atingir este desígnio servem-se de um conjunto de mecanismos e não reconhecem fronteiras. Ou seja, por um lado são um produto da globalização, pois aproveitam-se das fragilidades do Estado quando exposto a esse fenómeno e, por outro, porque na sua versão transnacional sobrevivem devido a esse mesmo fenómeno. As consequências dos ataques de 11 setembro de 2001 refletem bem o impacto do terrorismo religioso na política externa dos Estados com reflexos à escala global.

As *new wars* são o último conceito que nos propusemos abordar. Vimos que se caracterizam pela sua transnacionalidade, pela complexidade, e que não têm um padrão bem definido. Para Mary Kaldor, estas guerras diferem das anteriores pelos objetivos, pelos métodos utilizados e pela forma como são financiadas. Citou como exemplo, a guerra na Bósnia - Herzegovina (década de 1990), pela sua natureza nacionalista e étnico-religiosa associada à desintegração das estruturas do Estado depois de submetido à globalização.

Se compararmos as causas do fundamentalismo religioso e das *new wars*, podemos concluir que existem muitos pontos de contato. Desde logo, a globalização e a modernidade, acusadas de potenciar o processo de deterioração da autoridade do Estado quando as suas bases são fracas. Por sua vez, esta deterioração serve de catalisador para o aparecimento de grupos paramilitares gananciosos e para o desenvolvimento de uma “economia de roubo e pilhagem” que, no limite, pode conduzir à criminalização do Estado. No decurso deste processo, a religião tenderá a ser utilizada, não só como um princípio ordenador da violência organizada, mas também mobilizador de multidões.

Por outro lado, há uma tentativa de globalização da guerra que, devido à forte presença das tecnologias da informação, veicula todos os seus impactos para os quatro cantos do mundo. Nos nossos dias, são vastas as situações de conflito que têm provocado a ira de comunidades que praticam os mesmos credos e, que por via da globalização, assistem às maiores barbaridades quase em tempo real (*vide* Síria e Afeganistão).

Consideramos portanto que, apesar de a religião não ser a força motriz da política mundial, as RI não podem ser entendidas sem a considerar. No que respeita à conflitualidade de índole religiosa, os valores e crenças são tidos como fatores de identidade e funcionam como regras de *jus cogens*. Como tal, os conflitos tendem a ser “irresolúveis” e, quando não estão ativos é por estarem em estado *frozen* (*vide* ex-Jugoslávia).

Considerando respondida a questão inicialmente formulada, resta-nos uma última reflexão - vivemos numa sociedade de risco global. Na Europa assistimos ao desinvestimento em segurança e o termo *frozen* é cada vez mais ouvido! Em África a proliferação de Estados falhados nas fronteiras geográficas entre muçulmanos e cristãos, tem conduzido a uma delapidação da condição humana. Para onde caminhamos?

Referências Bibliográficas

Appleby, S., 2000. *The ambivalence of the sacred: Religion, violence and reconciliation*. 1ª ed.. Unites States: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

- Bruce, S., 2008. *Fundamentalism*. 2ª ed.. USA: Polity Press.
- Castro, T., 2012. *Teoria das Relações Internacionais*. 1ª ed.. Brasil: FUNAG.
- Correia, J. A., 2009. O regresso da comunidade e a ascensão da religião: três contributos para a fomentação do liberalismo. *Negócios Estrangeiros*, abril, pp. 242-263.
- COW, 2013. *Correlates of War*. [Online] Available at: <http://www.correlatesofwar.org>, [Accessed 25 nov. 2013].
- Crawford, R., 2002. *What is religion?*. 2ª ed.. EUA: Routledge.
- Delfino, S. d. C., 2010. *Estudo da Religião nas Relações Internacionais*. Brasil: Centro Universitário de Belo Horizonte.
- Fawcett, L., 2000. *Religion, Ethnicity and Social Change*. 1ª ed.. USA: St. Martin's Press, Inc..
- FFP, 2008-2013. *Failed States Index FAQ*. [Online] Available at: <http://ffp.statesindex.org/faq>, [Accessed 29 out. 2013].
- Garcia, F. P., 2010. *Da guerra e da estratégia. A nova polemologia*. 1ª ed.. Lisboa: Prefácio.
- Geertz, C., 1973. *The interpretation of cultures*. 1ª ed.. EUA: Basic Books, Inc., Publisher.
- Henderson, E., 2002. *Democracy and War: The End of an Illusion?*. 1st ed.. EUA: Boulder, CO.
- Huntington, S. P., 1996. *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. 1ª ed.. USA: Gradiva.
- Huntington, S. P., 2001. *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. 2ª ed.. Lisboa: Gradiva.
- Kaldor, M., 1999. *New and Old Wars - Organized violence in a global era*. 1ª ed.. Reino Unido: Stanford University Press.
- Kaldor, M., 2012. *New and old wars. Organized violence in a global era*. 3ª ed.. USA: Polity press.
- Kaldor, M., 2013. *In defence of New Wars*. Stability, pp. 1-16.
- Newman, E., 2010. *The New Wars Debate: Implications for Scholarship and policy*. USA: University of Michigan.
- Nye, J., 2010. *The future of power*. 1ª ed.. USA: The Perseus Books Group.
- Odermatt, J., n.d. *New Wars' and the International/Non-international Armed Conflict Dichotomy*. [Online] Available at: <http://www.isisc.org/portal/images/stories/PDF/Paper%20Odermatt.pdf>, [Accessed 28 dez. 2013].
- Pape, R. A., 2005. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. USA, The Random House Publishing Group.
- Priberam, 2008. *Priberam*. [Online] Available at: <http://www.priberam.pt>, [Accessed 27 out. 2013].
- Querol, M. R., n.d. *Ethnicity, political systems and civil wars*. [Online] Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.17.365&rep=rep1&type=pdf>, [Accessed 20 dez. 2013].

- Rees, T., 2012. *Wars increasingly involve religion, but it's not a clash of civilisations*. [Online] Available at: http://epiphenom.fieldofscience.com/2012_07_01_archive.html, [Accessed 6 jan. 2014].
- Reis, B. C., 2007. *Religiões e teorias das relações internacionais hoje*, s.l.: JANUS.
- Religious Toerance, 2013. *Religious peace, violence, & genocide*. [Online] Available at: http://www.religioustolerance.org/curr_war.htm, [Accessed 6 jan. 2014].
- Roach, M. G. a. T. O. C. a. S. C., 2008. *The international Relations. The key concepts*. 2ª ed.. USA: Routledge.
- Sandler, J. F. a. S., 2004. *Bringing religion into International Relations*. 1ª ed.. EUA: Palgrave McMillan.
- Saraiva, F. P. G. e. M. F., 2004. O fenómeno da guerra do novo século - uma perspetiva. *Negócios Estrangeiros*, setembro, pp. 104-121.
- Singer, E. A. H. a. J. D., 2002. "New wars" and rumors of "new wars". *International Interactions*, 24 de maio, pp. 165-189.
- Singer, E. A. H. a. J. D., 2002. New Wars and Rumours of New Wars. *International Interactions*, 24 de maio, pp. 165-190.
- Smith, R., 2007. *The utility of force*. 1ª ed.. USA: Alfred A. Knopf.
- Soares, P. G. C., 2012. Um coeficiente religioso nas teorias das relações internacionais?: Paradigmas teóricos e soft power. *Caderno de Relações Internacionais*, III (Relações Internacionais), pp. 47-71.
- Strachan, H., 2006. *The changing character of War*. Switzerland: Europaeum Oxford Geneva.
- Taylor, E. B., 1998. *Encyclopedia of Religion and Society*. [Online] Available at: <http://hrr.hartsem.edu/ency/Tylor.htm>, [Accessed 20 dez. 2013].
- The Economist, 2007. *The new wars of religion*. [Online] Available at: <http://www.economist.com>, [Accessed 5 jan. 2014].
- Thomas, M. S., 2005. *The global resurgence of religion and the transsformation of International Relations*. 1ª ed.. USA: Palgrave Mcmillan.
- Vasquez, J., 1993. *The war puzzle*. 1ª ed.. UK: Cambridge Press University.
- Wilkinson, P., 2007. *International relations - a very short introduction*. 1ª ed.. USA: Oxford University Press.
- Yamin, S., 2008. Understanding religious Identity and the causes religious violence. *South Asian Journal of Peacebuilding*, 1(1).
- Yinger, J. M., 1994. *Ethnicity: Source of Strength? Source of Conflict?*. 1st ed.. New York: University of New York Press.
- Zakaria, F., 2004. *The future of freedom*. 1ª ed.. New York: Norton and Company.

ANEXO A - CORPO DE IMAGENS

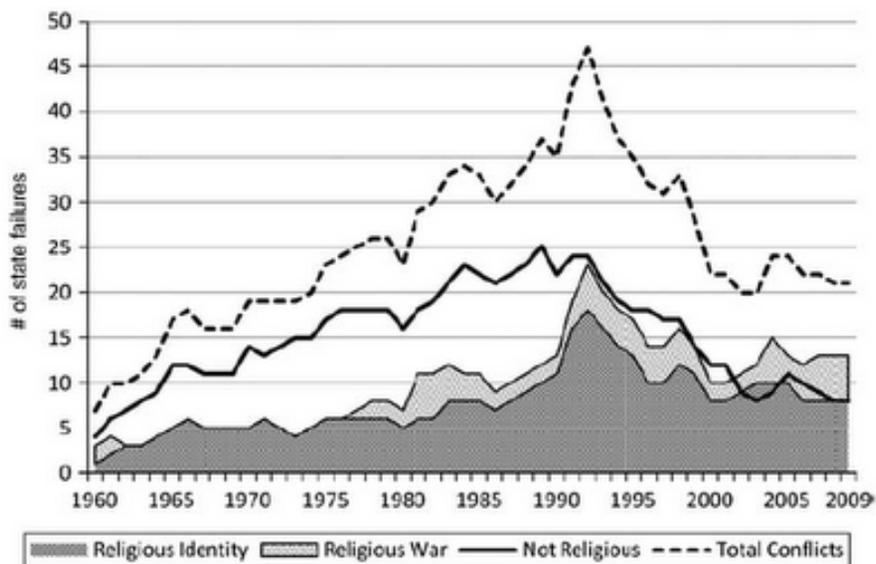


Figura 1 - Número de conflitos violentos entre 1989 e 2010.

Fonte: (Rees, 2012).

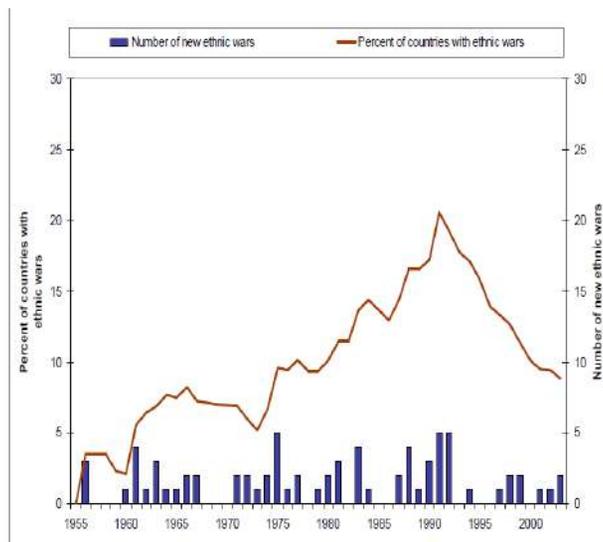


Figura 2 - Incidência das guerras de cariz étnico entre 1955 e 2003.

Fonte: (Gurr, et al., 2005, p. 2).

Observação:

As figuras acima evidenciam que mesmo tendo havido uma diminuição total dos conflitos, o peso dos conflitos religiosos ou étnico-religiosos manteve-se elevado. Ora, este é um indicador da presença do fator religioso nas new wars (ver Tabela 1).

Outros dados:

Segundo Garcia (2010, p. 2018), entre 01/01/1968 e 01/07/2007, ocorreram 2572 ações terroristas de cariz religioso, de que resultaram 13270 pessoas mortas e 36938 feridas.

**Tabela 1 - Lista de conflitos religiosos mais recentes
(finais século XX e século XXI -2011)**

Country	Main religious groups involved	Type of conflict
Afghanistan	Extreme, radical Fundamentalist Muslim terrorist groups & non-Muslims	Osama bin Laden heads a terrorist group called Al Qaeda (The Source) whose headquarters were in Afghanistan. They were protected by, and integrated with, the Taliban dictatorship in the country. The Northern Alliance of rebel Afghans, Britain and the U.S. attacked the Taliban and Al Qaeda, establishing a new regime in part of the country. The fighting continues.
Bosnia	Serbian Orthodox Christians, Roman Catholic), Muslims	Fragile peace is holding, due to the presence of peacekeepers.
Côte d'Ivoire	Muslims, Indigenous, Christian	Following the elections in late 2000, government security forces "began targeting civilians solely and explicitly on the basis of their religion, ethnic group, or national origin. The overwhelming majority of victims come from the largely Muslim north of the country, or are immigrants or the descendants of immigrants..." A military uprising continued the slaughter in 2002.
Cyprus	Christians & Muslims	The island is partitioned, creating enclaves for ethnic Greeks (Christians) and Turks (Muslims). A UN peace keeping force is maintaining stability.
East Timor	Christians & Muslims	A Roman Catholic country. About 30% of the population died by murder, starvation or disease after they were forcibly annexed by Indonesia (mainly Muslim). After voting for independence, many Christians were exterminated or exiled by the Indonesian army and army-funded militias in a carefully planned program of genocide and religious cleansing. The situation is now stable.
India	Animists, Christians, Hindus, Muslims & Sikhs	Various conflicts that heat up periodically producing loss of life. Christians are regularly attacked in Orissa province by militant Hindu extremists.

Tabela 1 - Lista de conflitos religiosos mais recentes
(finais século XX e século XXI -2011)
(Continuação)

Country	Main religious groups involved	Type of conflict
Indonesia, province of Ambon	Christians & Muslims	After centuries of relative peace, conflicts between Christians and Muslims started during 1999-JUL in this province of Indonesia. The situation now appears to be stable.
Indonesia, province of Halmahera	Christians & Muslims	30 people killed. 2,000 Christians driven out; homes and churches destroyed.
Iraq	Kurds, Shiite Muslims, Sunni Muslims, western armed forces	By mid-2006, a small scale civil war, primarily between Shiite and Sunni Muslims started. The situation appears to be steadily improving since the coalition forces have withdrawn from the cities.
Kashmir	Hindus & Muslims	A chronically unstable region of the world, claimed by both Pakistan and India. The availability of nuclear weapons and the eagerness to use them are destabilizing the region further. Thirty to sixty thousand people have died since 1989. A plebiscite would be the obvious solution, except that one side has always refused to permit one.
Kosovo	Serbian Orthodox Christians & Muslims	Peace enforced by NATO peacekeepers. There is convincing evidence of past mass murder by Yugoslavian government (mainly Serbian Orthodox Christians) against ethnic Albanians (mostly Muslim)
Kurdistan	Christians, Muslims	Periodic assaults on Christians (Protestant, Chaldean Catholic, & Assyrian Orthodox).
Macedonia	Macedonian Orthodox Christians & Muslims	Muslims (often referred to as ethnic Albanians) engaged in a civil war with the rest of the country who are primarily Macedonian Orthodox Christians during the 1990s. A peace treaty has been signed. Disarmament by NATO is complete.
Middle East	Jews, Muslims, & Christians	The peace process between Israel and Palestine suffered a complete breakdown. This has resulted in the deaths of thousands, in the ratio of three dead for each Jew who died. Major strife broke out in 2000-SEP. Flareups repeat. No resolution appears possible.
Nigeria	Christians, Animists, & Muslims	Yourubas and Christians in the south of the country are battling Muslims in the north. Country is struggling towards democracy after decades of Muslim military dictatorships.
Northern Ireland	Protestants, Catholics	After 3,600 killings and assassinations over 30 years. A cease fire is holding.

Tabela 1 - Lista de conflitos religiosos mais recentes
(finais século XX e século XXI -2011)
 (Continuação)

Country	Main religious groups involved	Type of conflict
Pakistan	Suni & Shi'ite Muslims	Low level mutual attacks, overshadowed by Taliban insurrectionists.
Philippines	Christians & Muslims	A low level conflict between the mainly Christian central government and Muslims in the south of the country has continued for centuries.
R u s s i a , Chechnya	Russian Orthodox Christians, Muslims	The Russian army attacked the breakaway region. Many atrocities have been alleged on both sides. According to the Voice of the Martyrs: "In January 2002 Chechen rebels included all Christians on their list of official enemies, vowing to 'blow up every church and mission-related facility in Russia'."
Somalia	Wahhabi and Sufi Muslims	Sufi Muslims -- a tolerant moderate tradition of Islam are fighting the Shabab who follow the Wahhabi tradition of Islam in a continuing conflict.
South Africa	Animists & "Witches"	Hundreds of persons, suspected and accused of witches practicing black magic, are murdered each year.
Sri Lanka	Buddhists & Hindus	Tamils (a mainly Hindu 18% minority) are involved in a war aimed at dividing the island and creating a homeland for themselves. Conflict had been underway since 1983 with the Sinhalese Buddhist majority (70%). Over a hundred thousand people have been killed. The conflict took a sudden change for the better in 2002-SEP, when the Tamils dropped their demand for complete independence. The South Asian Tsunami in 2004-DEC induced some cooperation. By 2009 the Tamil uprising was crushed by the government.
Sudan	Animists, Christians & Muslims	Complex ethnic, racial, religious conflict in which the Muslim regime committed genocide against both Animists and Christians in the south of the country. Slavery and near slavery were practiced. A ceasefire was signed in 2006-MAY between some of the combatants. 3 Warfare continues in the Darfur region, primarily between a Muslim militia and Muslim inhabitants.
Thailand	Buddhists & Muslims	Muslim rebels have been involved in a bloody insurgency in southern Thailand -- a country that is 95% Buddhist.
Tibet	Buddhists & Communists	Country was annexed by Chinese Communists in late 1950's. Brutal suppression of Buddhism continues.

Tabela 1 - Lista de conflitos religiosos mais recentes
(finais século XX e século XXI -2011)
 (Continuação)

Country	Main religious groups involved	Type of conflict
Uganda	Animists, Christians, & Muslims	Christian rebels of the Lord's Resistance Army are conducting a civil war in the north of Uganda. Their goal is a Christian theocracy whose laws are based on the Ten Commandments. They abduct, enslave and/or raped about 2,000 children a year.

Fonte: (Religious Toerance, 2013).

O PAPEL DOS MEDIA NOS CONFLITOS ARMADOS. ESTUDO DE CASO DAS FND

*THE ROLE OF THE MEDIA IN ARMED CONFLICTS.
CASE STUDY OF FND*

Orientador:

MAJ ART Hélder Barreira

Docente AEA/IESM

Autores:

CFR M Silva Inácio

MAJ TM Encarnação Vinagreiro

MAJ ART Gonçalves de Amador

MAJ INF Santinho Garcia

MAJ CAV GNR Seabra Ferreira

Alunos do CEMC 2013-14

Introdução

“Os media, e em particular a televisão, têm, sem dúvida, capacidade de impor uma agenda de acontecimentos” ... “e têm frequentemente capacidade para atingir a corda sensível dos telespectadores” (Charandeu, 1997, cit. por Pereira, 2005, p. 256).

Considerada por muitos como o quarto poder¹ e possuindo uma atividade que é indispensável aos cidadãos, os meios de comunicação em massa, também designados por media, conseguem influenciar um dos “recursos” mais poderosos da sociedade – a opinião pública.

As Forças Armadas e a Guarda Nacional Republicana conscientes desta realidade, procuram estar especialmente atentas às políticas de comunicação institucionais, mantendo uma preocupação constante em alinhar a estratégia da sua comunicação aos objetivos organizacionais, procurando gerir perceções e transmitir um elevado grau de profissionalismo.

Este trabalho teve como objetivo analisar o papel dos *media* nos conflitos armados, nomeadamente no que se refere ao modelo da política de comunicação adotada para as Forças Nacionais Destacadas. Pretendeu-se também verificar se este é um modelo bem-sucedido, e em caso afirmativo, se é possível fazer a sua aplicação às Forças Armadas e à Guarda Nacional Republicana.

Para cumprir tal desiderato, foi feita uma análise e caracterização da Comunicação Social, uma avaliação à problemática da presença da Comunicação Social em Operações Militares

¹ O quarto poder é uma expressão utilizada para descrever a influência dos *media* (meios de comunicação de massa) em alusão aos outros três poderes do Estado democrático - Legislativo, Executivo e Judicial (Anon., 2010).

e ainda uma avaliação ao seu potencial estratégico. Posteriormente, foi elaborada uma descrição das Forças Nacionais Destacadas e o seu historial, seguida de uma avaliação à política de comunicação. Foi realizada uma análise de estudo caso a uma Força Nacional Destacada (Exército) e a outras duas outras forças (Marinha e Guarda Nacional Republicana), procurando avaliar diferentes experiências em diferentes cenários. Após o tratamento dos dados recolhidos, foram apresentadas as conclusões deste trabalho.

1. A Comunicação Social

a. Caraterização

A Comunicação Social (CS), quanto aos seus meios e de uma forma tradicional engloba, a Televisão, Imprensa, Rádio e Internet, muito embora seja de destacar a relevância desta última no que às redes sociais² (RS) diz respeito e do jornalismo televisivo³ como principais meios neste breve estudo.

Enformada por um quadro legal⁴, a CS visa alimentar a sociedade mediática, cada vez mais exigente, veiculando informação no âmbito das Forças Armadas (FFAA), divulgada ou passível de o ser que se traduz no conceito de Informação Pública (IP).

A importância da IP é inequívoca e tem sido amplamente materializada pelo papel que desempenha nos principais cenários de conflitos recentes. Esta é em parte o produto da relação conflitos militares, media e a opinião pública, que levanta por seu turno uma problemática – quer em termos de relações Militar/Jornalista, quer em termos de implicações Segurança/Moral, mas também em termos de perceções Realidade/Irrealidade (Pereira, 2005).

A montante, a relação entre Militares e Jornalistas está longe de ser desejavelmente “simbiótica”.

b. Problemática

“Quanto às armas ... levamos três MG3 e cada um vai levar o seu armamento individual: espingarda automática G3 e o HK79... vamos em progressão três viaturas; se uma delas for abatida, a segunda avançará e protegerá o lado pelo qual a outra foi batida pelo fogo. Se a viatura atingida estiver pronta a andar, sai do local, caso contrário, o pessoal da primeira deixa-a, entra na segunda...” (Castro, 2007).

O exemplo apresentado materializa a *“tensão permanente entre a missão da tropa e os objetivos dos jornalistas”* (Pereira, 2005) expondo neste caso parte das Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) duma força de que resulta a desconfiança e apreensão com que os militares encaram os jornalistas.

² É uma estrutura social composta por pessoas ou organizações ligadas, que partilham valores e objetivos comuns, tendo como uma das características fundamentais a sua abertura e porosidade, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes (Anon., 2013).

³ Em 2003 surge o conceito de jornalismo embebido no Iraque, que corresponde à presença de jornalistas “integrados” nas operações militares.

⁴ Constituição da República Portuguesa; Lei de Imprensa (Lei n.º 2 / 99, de 13jan – art.º 22 – Direitos dos Jornalistas); Estatuto do Jornalista (lei n.º 1/99, de 13jan e portarias 148/99, 318/99 e 360/99 – art.º 1, art.º 3 e art.º 14); Carteira Profissional (DL n.º 305/97, de 11nov); Lei do segredo estado n.º 6/94, de 7abr; e código deontológico do jornalista.

Também a utilização generalizada dos novos media, corporizado pelas RS, gera alguns problemas pois tem implicações na segurança das informações e das operações. No entanto, esta mesma utilização tem assumido um papel preponderante na moral das forças que se encontram em Teatro, nomeadamente, no que respeita à sua motivação. Assim, a dicotomia segurança/moral é parte integrante da problemática identificada.

Outra vertente da problemática reside na influência dos *media*, sobre a opinião pública e sobre os próprios decisores militares que é incontornável, como também é a sua presença em Teatro. O poder condicionador de que é paradigma o efeito CNN, é ainda mais incisivo quando aliado ao conceito *Infotainment*⁵. Ao contrário do afirmado por Winston Churchill, citado por Carlos Santos Pereira, que afirmou “em tempo de guerra a máquina do Governo é tão poderosa que se pode dar largamente ao luxo de ignorar sentimentos populares” (Pereira, 2005). A pressão sobre a administração Obama, num caso mais recente, foi crucial para a retirada das tropas do Afeganistão ou seria alvo de duros protestos pela própria opinião pública, fragilizando o seu governo, o que poderia ter efeitos imprevisíveis.

c. Potencial Estratégico

“Como disse um General, temos de os pôr a contar a nossa história” (Pereira, 2005).

A frase acima apresentada concretiza aquilo que deverá ser a postura militar face aos media, explorando-a como propaganda e fonte de informação, quer no âmbito da obtenção de Informação quer como forma de impedir o seu acesso.

O seu “bom uso” (Pereira, 2005) permite consciencializar a opinião pública face ao conflito bem como moldar o seu apoio aos militares que aí se encontram. De relevar também é o seu contributo no reforço da moral e da manutenção da ligação à sociedade que tanto tem estado presente nos últimos conflitos.

Segundo *David Bouden*, citado por Pereira, 2005, “a informação é doravante considerada como a quinta dimensão da batalha ao lado das dimensões terra, mar, ar e espaço”. De igual forma a superioridade nesta dimensão pode ser determinante. Assim, a estratégia, utilizando a IP, deverá ser “capaz de fortalecer as Forças Morais da sua população, enfraquecer as dos Exércitos e populações inimigas e colocar a opinião pública mundial de acordo com as suas ações” (Calçada, 2007)”.

2. Forças Nacionais Destacadas

a. Contextualização

Face às sucessivas alterações a que o atual contexto internacional tem sido sujeito, com consequências no quadro da segurança mundial e regional, os Estados e organizações internacionais vêem-se confrontados com novos desafios. É através da aplicação dos seus instrumentos de afirmação externa que os Estados, participando ativamente na produção de segurança internacional, se afirmam e jogam muito da sua credibilidade.

⁵ Termo aplicado por Carlos Santos Pereira no livro *Guerra da Informação* que está relacionado com as mensagens mediáticas que integram elementos de carácter jornalístico e de carácter de entretenimento.

A existência de FFAA consideradas capazes de serem parceiros em operações multinacionais, de atuarem em Teatros de Operações (TO) de grande exigência, sem limitações e com reconhecido profissionalismo e competência, são elemento de afirmação e de credibilidade política no atual contexto internacional (Ramalho, 2011).

Para tal, e adicionalmente às suas missões tradicionais, as FFAA portuguesas e a Guarda Nacional Republicana (GNR), através da participação em missões no exterior no quadro das organizações internacionais e alianças em que Portugal se insere, nomeadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), constituem-se como um instrumento de ação do Estado, contribuindo para a segurança e estabilidade internacionais, afirmando e prestigiando o nome do país.

b. Conceptualização

O emprego das FND insere-se no quadro legal internacional através da Carta das Nações Unidas que no âmbito do seu capítulo VI, trata as formas de resolução pacífica de conflitos e, no âmbito do capítulo VII, trata a resolução de conflitos com recurso ao uso da força. A NATO, por sua vez, trata as operações sob duas perspetivas, as que ocorrem ao abrigo 5º do Tratado do Atlântico Norte e as que ocorrem fora deste âmbito e que normalmente são designadas por “Operações de Resposta à Crise”.

No quadro nacional, a legitimação do seu emprego também está prevista, nomeadamente através da Constituição da República Portuguesa⁶ (Artigos 8º e 275º) e Lei da Defesa Nacional (LDN)⁷, no seu artigo 24º.

c. Histórico

Portugal, através da marinha, marcou o início da sua participação em missões de paz, na missão Free Kuwait, entre setembro de 1990 e abril de 1991⁸ (Branco, 2009).

Em 1993 foi projetada para Moçambique a primeira FND⁹ do Exército, materializada na participação do Batalhão de Transmissões nº4 (Pereira & Farinha, 2008).

A FAP¹⁰ em 1987 participou no apoio ao combate a uma praga de gafanhotos, em Marrocos (Branco, 2009).

Quanto à GNR, uma das mais relevantes participações no exterior foi a missão no Iraque, que decorreu entre novembro de 2003 e fevereiro de 2005¹¹.

⁶ Lei Constitucional nº1/2005 de 12 de agosto, publicada no Diário da República - I Série - A, nº 155.

⁷ Lei nº 31-A/2009, de 07 de julho.

⁸ Seguiram várias missões na região do Adriático no âmbito da União da Europa Ocidental (UEO) e da NATO, entre julho de 1992 e abril de 1996.

⁹ “ONU em Moçambique” (ONUMOZ), entre maio de 1993 e dezembro de 1994, com um efetivo de cerca de 290 militares.

¹⁰ A primeira de várias participações, ocorreu em 1990 no Golfo Pérsico, na sequência do êxodo de refugiados do Iraque.

¹¹ O Subagrupamento ALFA da GNR estava integrado numa Multinational Specialized Unit (MSU) Italiana, constituído por 128 militares.

d. Política de Comunicação

Em janeiro de 2009, o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) dá início a uma comunicação regular com os meios de CS, através de conferências de imprensa, divulgando as missões das FFAA portuguesas no exterior, a fim de “chegar à opinião pública, aos portugueses, com transparência” (General Valença Pinto cit. por Machado, 2009). Este procedimento marcou o início de uma mudança, na política de relações públicas, entre o EMGFA e os Órgãos de Comunicação Social (OCS).

A divulgação deste tipo de missões, ao contrário da generalidade dos países aliados, carecia de um impulso e este era, certamente um primeiro passo na direção certa. Até ao momento, a convocação de uma conferência de imprensa pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) era normalmente para tratar dos dolorosos casos de baixas nos TO no exterior (Machado, 2009).

Entretanto, este modelo de conferência de imprensa evoluiu, e atualmente, o principal vetor de informação relativo às missões no exterior são as páginas da internet do EMGFA e dos Ramos das FFAA, que carecem de integração mútua no que à informação relativa às FND diz respeito.

Alguns documentos são enquadrantes das política de comunicação das FFAA, nomeadamente, a Diretiva nº 033/CEMGFA/10 que se aplica às forças e militares na dependência do CEMGFA em missão no exterior, e tem como objetivo definir na área das relações públicas as orientações a observar no relacionamento com os OCS nas fases de preparação, projeção, execução e retração das forças ou militares (EMGFA, 2010).

Como complemento ao documento acima referido, em julho de 2013 foi publicado o “Livro de Estilo das FND”, que permite a normalização de procedimentos atinentes à elaboração de conteúdos de IP por parte das FND, nomeadamente notícias e comunicados de imprensa (EMGFA, 2013).

Os restantes planos de comunicação e ou diretivas orientadores dos Ramos difundem as orientações dos respetivos Chefes de Estado-Maior (CEMA, CEME, CEMFA) para as atividades no âmbito da comunicação em território nacional, não incluindo dessa forma as FND.

A NATO, à semelhança de outras organizações internacionais, tem vindo a desenvolver nos últimos anos o conceito de Comunicação Estratégica, que visa a utilização adequada e coordenada de todas as capacidades e atividades de comunicação no apoio às políticas, operações e atividades da organização, visando integrar as diferentes técnicas comunicacionais e articulá-las de forma inteligente, com vista a alcançar os seus objetivos. Para alcançar estes objetivos, a NATO tem vindo a produzir documentação enquadrante e específica em função da missão e TO, desde o nível estratégico (político) até ao nível tático.

3. Análise de Estudos de Caso

Na análise de estudo de caso, foram realizadas um conjunto de entrevistas via *e-mail*, a Oficiais que pela sua experiência e funções exercidas, contribuiriam para a obtenção de

informação e dados relevantes para este trabalho. Foram analisadas um conjunto de cinco entrevistas a Oficiais que desempenharam as funções de Comandantes ou de PAO (*Public Affairs Officer*) em FND, compostas por cinco perguntas, três abertas e duas fechadas, de carácter explícito, de intenção e de opinião, que abordam de forma transversal a temática em apreço.

Numa fase subsequente, foram recolhidos os contributos através de uma entrevista semiestruturada na forma presencial, do Oficial de Relações Públicas (PAO) do EMGFA, por forma a enquadrar os contributos de carácter operacional com a visão estratégica do comando superior.

a. Marinha

Foram realizadas três entrevistas a Oficiais de Marinha que desempenharam respetivamente as seguintes funções: Comandante¹² da Operação Atalanta 2013; Comandante¹³ da Operação Manatim 2012; o PAO¹⁴ da Operação Atalanta 2013.

Das entrevistas em análise, foi possível recolher um largo espectro de experiências, tendo os intervenientes participado de forma ativa em várias interações com os *media*, nomeadamente; conferências de imprensa, elaboração de press release e várias entrevistas para os diversos tipos de media (televisão, rádio e imprensa escrita). Participaram igualmente em várias entrevistas via telefone.

A política de relações públicas foi ativa em todas as missões, em consonância com o normativo em vigor e a Diretiva do CEMGFA 33/10.

Não obstante, importa referir que no caso da operação Atalanta, o Comandante não é estatutariamente um Comandante duma FND, pois trata-se de um comando, cuja nomeação efetiva é do Comité Político e de Segurança da UE. Deste modo, constituindo-se aquele normativo como referência, a sua relevância verifica-se essencialmente no contacto com OCS portugueses (Palma, 2013).

O normativo existente foi na generalidade considerado como suficiente e adequado. Contudo, verifica-se uma tendência para recorrer ao normativo do respetivo ramo, nomeadamente para lidar com media nacionais, bem como na manutenção de contactos próximo com os Relações Públicas do EMGFA / Marinha, em detrimento dos comandos superiores internacionais.

É apontada a necessidade de rever o normativo em vigor, nomeadamente no que às RS diz respeito, sendo que em particular na Operação Atalanta, recorreu-se a normativo específico de origem francesa.

Importa salientar que no caso da Operação Manatim, esta resulta do empenhamento da FRI, não se enquadrando no conceito de FND, tendo no entanto sido mantidos os contributos resultantes da entrevista pois foram considerados de relevo para este trabalho.

¹² Foi entrevistado o CMG Novo Palma, Comandante da Operação Atalanta de combate à pirataria na região da Somália.

¹³ Foi entrevistado o CMG Salvado de Figueiredo, Comandante da Componente Naval da Operação Manatim, de evacuação de cidadãos nacionais na Guiné-Bissau.

¹⁴ Foi entrevistado o 1TEN Almeida e Silva da Marinha.

b. Exército

Foi realizada uma entrevista ao Oficial¹⁵ de Informações da FND integrada na *Kosovo Force* (KFOR) em 2013, Oficial que em acumulação desempenhava as funções de PAO.

Da entrevista em análise, foi possível identificar que o PAO da KFOR não desempenhava estas funções em exclusividade, sendo este um cargo secundário. Este Oficial integrava a estrutura de RP da KFOR atuando para este efeito sob coordenação do PAO da KFOR, coordenador dos vários PAO das FND dos diversos países participantes.

Neste caso particular, foram igualmente elaborados vários press releases, sob coordenação do PAO da KFOR, bem como recebida uma equipa de reportagem de uma televisão portuguesa. Ao PAO da KFOR foi entregue a coordenação dos aspetos relacionados com a comunicação social portuguesa.

A política de relações públicas foi ativa em todas as missões, em consonância com a Diretiva CEMGFA 33/10.

Também neste caso, para além da ligação ao Relações Públicas do EMGFA, verifica-se uma estreita ligação ao respetivo Ramo e às suas facilidades de divulgação de informação.

O normativo existente foi na generalidade considerado como suficiente e adequado, sendo no entanto de referir que face à inexistência de Plano de Comunicação (PC) do EMGFA foi utilizado como referência o PC do respetivo ramo (Neto, 2013).

Também neste caso é salientada a necessidade de rever/criar normativo, nomeadamente no que às RS diz respeito.

c. Guarda Nacional Republicana

Foi realizada uma entrevista ao Oficial Comandante¹⁶ do 10º Contingente do Subagrupamento BRAVO (POR-FPU) em Timor-Leste.

Neste caso em particular o Oficial entrevistado não assume formalmente as funções de PAO, mas acaba por desempenhá-las de forma ofícosa. Foram efetuados alguns contactos com os *media* portugueses e timorenses no formato de reportagem.

A política de informação, de acordo com a orientação, superior pode assumir-se como ativa atendendo a que “de Portugal as indicações que haviam era para potenciar a divulgação das atividades do Subagrupamento” (Nogueira, 2013).

A gestão e controlo das atividades relacionadas com as relações públicas eram efetuados pelo *Police Commissioner*, sendo no entanto superiormente autorizadas pela DCRP (Divisão de Comunicações e Relações Públicas).

Foi notada a ausência de formação específica bem como de normativo que enquadre o relacionamento com os *media*. A POR-FPU da GNR, não estando esta missão inserida no contexto das FND, utiliza como referência a doutrina aplicada em território nacional.

Não obstante esta missão não se enquadrar no conceito de FND, face ao relevante contributo para este estudo dos elementos de informação obtidos na entrevista ao respetivo Comandante, os seus conteúdos foram considerados.

¹⁵ Foi entrevistado o CAP Nuno Neto, Oficial de Informações da FND no Kosovo.

¹⁶ Foi entrevistado o CAP Nogueira, Comandante do 10º Contingente do Subagrupamento BRAVO da FOR-FPU.

Conclusões e Recomendações

Na era da globalização, materializada pela interdependência de “tudo”, em particular da informação, a arte da guerra é, também ela, enformada pela projeção e manipulação mediática das ações militares. Às FFAA, exigirá, cada vez mais a gestão dos *media* e a da opinião pública, contribuindo inequivocamente para aquilo que é a gestão da percepção.

Explorar a Guerra em Direto será crucial para o domínio desta 5ª Dimensão, na perspetiva do uso da CS como multiplicador de força.

No entanto será sempre difícil encontrar o equilíbrio daquilo que é a necessidade de projeção mediática, que materializa o seu Potencial Estratégico e o controlo da informação, respeitando o princípio da liberdade de imprensa.

As FFAA constituem-se como um importante instrumento da ação do Estado, tendo sido cada vez mais frequente a sua intervenção em missões no exterior, nomeadamente através do emprego de FND.

Neste tipo de forças, de uma forma geral, é sintomática a opinião de que a manutenção da ligação ao comando superior internacional da operação é necessária nas várias fases da missão. O mesmo se pode afirmar da ligação ao EMGFA ou Comando Superior da GNR, sendo que neste caso a troca de informação é permanente e centrada essencialmente nos OCS nacionais.

Ao nível da formação é também consensual que esta deve existir, de forma a criar bases sustentadas de conhecimento e procedimentos, nos Oficiais e outros militares que desempenham funções na área das Relações Públicas.

Ao nível da doutrina existente, verifica-se que a grande maioria das FND (ou outras forças destacadas), orienta a sua atuação pela utilização do normativo do respetivo Comando Superior (internacional), socorrendo-se no entanto do normativo nacional (EMGFA), ou na sua ausência, de normativo do próprio Ramo caso (caso exista). Para a GNR, os procedimentos assentam essencialmente no normativo do Comando Internacional onde estão inseridas, atendendo a que este não existe para forças da GNR destacadas no estrangeiro. Não obstante, o caso das missões no âmbito da UE verificou-se a utilização da doutrina NATO. A Operação Atalanta (que decorreu no âmbito da UE), utilizou o normativo NATO, nomeadamente o NATO ACT *Public Affairs Handbook* e a frequência de formação na NATO School.

Ao nível das novas tecnologias, nomeadamente as RS, foi identificada a ausência de normativo sendo esta situação um fator de preocupação para alguns dos PAO e CO de FND e outras forças destacadas, dado que atualmente tal não está normalizado nas FA portuguesas nem no EMGFA, sendo de grande importância desenvolver doutrina sobre este assunto.

Transversalmente foi também possível inferir que a definição e planeamento da missão da força deve ter início o mais cedo possível, devendo ser definida e acompanhada ao mais alto nível, identificando os efeitos a gerar, seja no âmbito institucional militar (efeito coesivo e de autoestima institucional que é de extrema relevância); seja no âmbito institucional das autoridades nacionais; seja no âmbito das organizações internacionais; seja ainda na

execução da estratégia nacional de relações internacionais através do plano detalhado que permita, tão cedo quanto possível, iniciar a identificação de ações de comunicação envolvendo OCS nacionais e estrangeiros, designadamente ações embedded ou outras.

Constatou-se também que, embora exista uma política de relações públicas e comunicação estratégica do EMGFA, essa política não está a ser devidamente operacionalizada no terreno, permitindo um emprego paralelo de outras orientações específicas dos Ramos.

Assim, e como recomendação, sugere-se que a política de comunicação estratégica para as FND tenha uma aplicação efetiva, de forma a maximizar as oportunidades de divulgação interna/externa, e permitindo garantir um precioso contributo para o sucesso da missão. Caso se venha a comprovar, o sucesso da aplicação desta política comunicacional, a mesma deverá ser extensível às FFAA no seu conjunto, e nos casos aplicáveis, à GNR.

Referências Bibliográficas

- Anon., 2010. Quarto Poder. *Wikipédia*, [Em linha]. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Quarto_poder, [Consult. 10 nov. 2013].
- Anon., 2013. Rede Social. *Wikipédia*, [Em linha]. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_social, [Consult. 11 nov. 2013].
- Branco, C. M., 2009. *A participação de Portugal em Operações de Paz*. Êxitos, Problemas e Desafios. e-cadernos.
- Calçada, J. C. F. A., 2007. *A Informação Publica e o seu impacto no sucesso da Campanha Militar*. Pedrouços: IESM.
- Castro, C., 2007. *Repórter de Guerra*. 1ª Edição ed. s.l.: Oficina do Livro.
- EMGFA, 2010. *Diretiva nº 033/CEMGFA/10*. Lisboa: EMGFA.
- EMGFA, 2013. *Livro de Estilo das FND*. Lisboa: EMGFA.
- Machado, M., 2009. *Missões no Exterior em Destaque*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.operacional.pt/missoes-exteriores-em-destaque/>, [Consult. 28 out. 2013].
- Pereira, C. S., 2005. *Guerra da Informação*. Lisboa: Tribuna da História.
- Pereira, P. M. & Farinha, N. M., 2008. *Ações desenvolvidas pelas FFAA em missões de Paz no quadro da ONU*. *Revista Militar*, dezembro.
- Ramalho, J. L. P., 2011. *Exército Português - Uma Visão, Um Rumo, Um Futuro*. Lisboa: Gabinete do CEME.

A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO ESTRATÉGICO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

THE IMPORTANCE OF STRATEGIC KNOWLEDGE OF
THE MEDIA

Orientador:

MAJ ART Hélder Barreira

Docente AEA/IESM

Autores:

CTEN Lourenço da Piedade

CTEN Brazuna Ranhola

MAJ ENG Fonseca Martinho

MAJ ENGEL Miranda Ferreira

MAJ INF Silva Rodrigues

TCOR MOC Alfredo Mafumo

Alunos do CEMC 2013-14

Introdução

De acordo com Sebastião (2009, p. 129) o sucesso da comunicação com os *media* envolve o conhecimento da natureza e posicionamento de cada órgão de comunicação social. Da mesma forma é igualmente importante que se conheçam as pessoas que trabalham nestes órgãos de comunicação social, bem como os seus problemas e motivações para responder ao seu público-alvo.

Assim, e porque as Forças Armadas em nada diferem das demais organizações nesta matéria, as Relações Públicas dos Ramos desempenham a importante função de manter contacto com os órgãos de comunicação social, assegurando a transmissão de informação através do *media* com vista a esclarecer o público-alvo.

Na atual conjuntura, em que cada cidadão é um potencial veículo de informação, o jornalista é um sujeito passivo que se limita a validar a notícia (Esteves, 2013), desta forma é fundamental o estabelecimento de elos de ligação entre os Relações Públicas das FFAA e os órgãos de comunicação social, que permitam que a informação chegue ao cidadão de forma completa, correta e sem ser deturpada, contribuindo para o esclarecimento das funções e missões das Forças Armadas.

Assim, neste trabalho, abordaremos “A importância do conhecimento estratégico da comunicação social”. Na tentativa de estabelecer, de forma viável mesmo que limitada pelo espaço e tempo, qual é a importância do conhecimento do jornalista, enquanto indivíduo e da preponderância das suas vontades e ações no interior do órgão de comunicação de que faz parte.

Durante a investigação serão analisados os perfis dos jornalistas que integram os principais canais de comunicação e a forma como estes canais poderão ser utilizados pelos Oficiais de Relações Públicas das Forças Armadas. Para além da análise dos planos de comunicação das Forças Armadas, será analisada a liberdade de ação e publicação, dos jornalistas no respetivo OCS, as hierarquias e os modos de trabalho, bem como os valores e as motivações destes na ação de escolha do que “é uma história” e o que “não é uma história”.

A metodologia a seguir baseou-se essencialmente em análise bibliográfica, documental e na condução de entrevistas semidirigidas, com o objetivo de obter elementos de reflexão e assim alcançar uma interpretação sobre a necessidade do estabelecimento de relações de proximidade entre os Oficiais de Relações Públicas e os jornalistas.

Por forma a sistematizar a investigação foi caracterizado o perfil do jornalista e definido o que é notícia na ótica do jornalista e do Oficial de Relações Públicas.

Como forma de enriquecimento do trabalho, foram efetuadas entrevistas a jornalistas, com o objetivo de estabelecer o seu perfil e identificar as dinâmicas de funcionamento interno dos OCS. Foram também efetuadas entrevistas aos Oficiais de Relações Públicas da Marinha e da Força Aérea, de forma a determinar qual a importância de estabelecer relacionamentos com os jornalistas e o que constitui “uma história”, no seu ponto de vista.

O presente trabalho articula-se em quatro capítulos; a Introdução contempla a definição do contexto do objeto de estudo, os objetivos da investigação e a metodologia adotada; o capítulo dois tenta definir o perfil do jornalista, efetuando a caracterização do jornalista nacional, procurando estabelecer qual a influência das modernas redações e outros fatores externos na notícia produzida. O terceiro capítulo relata de que forma é estabelecida uma relação entre os Relações Públicas e os órgãos de comunicação social, o que é notícia na perspetiva militar, como é feita a escolha do canal de comunicação adequado e como é encarado o fenómeno das redes sociais. No capítulo final, apresentam-se as conclusões.

1. O perfil do jornalista

O jornalista rege-se segundo motivações específicas da função que desempenha na sociedade. No entanto, um facto incontornável é que, independentemente das motivações e das qualidades técnico-profissionais de cada um, por detrás do jornalista está um homem.

Uma das fontes relevantes para a elaboração do presente capítulo baseou-se no trabalho realizado sob a coordenação do sociólogo e professor José Rebelo, antigo jornalista do *Le Monde*, que assenta num estudo no sentido de identificar o perfil sociológico do jornalista português. Este estudo foi levado a cabo, entre outubro de 2005 e abril de 2008, com o objetivo de colmatar a parca informação existente relativamente a esta temática. Segundo as palavras do principal autor, este estudo visou “aprofundar o conhecimento relativo a um grupo socioprofissional em constante recomposição e de importância decisiva na formação da opinião” (Rebelo, 2009).

A outra fonte relevante assentou no trabalho “Jornalismo: uma profissão em mudança” da doutoranda em Sociologia da Comunicação, do CIES-ISCTE, Diana Andringa (Andringa,

2008). Este documento está especialmente enriquecido pela compilação de inúmeras citações de jornalistas de renome nacional a propósito do tema do trabalho, que em muito apoiaram a elaboração na nossa análise.

a. Caracterização do perfil do jornalista português

A principal conclusão retirada do estudo de José Rebelo é a de que não existe um perfil sociológico do jornalista português. O que há são posicionamentos, expectativas e perspectivas de cada jornalista.

As dificuldades fulcrais no estabelecimento de padrões que permitam identificar um alinhamento passível de ser considerado de perfil sociológico do jornalista português, prendem-se essencialmente com o grande número de jornalistas existentes, que segundo José Rebelo, apontam para um efetivo de 7402 elementos em 2006, com as diferenças de especialização, de formação académica, cultural, de conhecimentos tecnológicos e com a disparidade de valores associados à responsabilidade social que o universo dos jornalistas portugueses possui.

Outra conclusão do estudo foi que a realidade jornalística portuguesa é multifacetada de acordo com a tipologia de jornalistas, apresentada em *Ser jornalista em Portugal – Perfis sociológicos*, (Rebelo, 2009). Nesta diversidade é importante realçar certos agrupamentos de respostas que são reveladores de pressões sociais e financeiras a que os jornalistas estão sujeitos nas suas vidas pessoais e que podem interferir com as suas dinâmicas profissionais. Algumas das entrevistas identificam uns jornalistas que progredem muito rapidamente na carreira; outras revelam a existência de antigos jornalistas que desesperaram com as dificuldades da profissão, deixando de ser jornalistas para enveredarem por outras áreas profissionais. Existem ainda outras referentes a jornalistas cujos estágios se multiplicam, retirando-lhes a esperança na profissão jornalística. Finalmente, entrevistas de jornalistas e de estagiários que ainda acreditam que virão a ter o seu espaço no jornalismo. Em todos estes casos, o denominador comum é a pressão social e financeira, que se consubstancia na necessidade da procura frenética de notícias de destaque. Os primeiros, pela pressão que a ascensão meteórica das respetivas carreiras exerce sobre os seus pares, obrigando-os à exponenciação do seu desempenho sobre pena de serem relegados para segundo plano ou inclusivamente de serem dispensados. Os restantes, pela pressão social e financeira que a precariedade de emprego e a falta de espaço editorial implicam.

b. O fator idade como elemento diferenciador

José Rebelo concluiu que a idade dos jornalistas tem influência nas suas atitudes, processos e capacidade técnico-profissional. Não que a idade, *per si*, seja um garante de maturidade, ponderação ou sensatez, mas porque a esta está associada a um quadro diferente no que diz respeito à formação, sensibilidade política e oportunidade de emprego. De facto, o coordenador do estudo considera que existem três períodos muito distintos dos quais provém a atual classe jornalística (Rebelo, 2009).

O primeiro período estende-se até ao início da década de oitenta, sendo aquele em que encontramos os jornalistas politicamente mais empenhados. Estes jornalistas abraçaram a profissão antes do 25 de Abril ou imediatamente após o mesmo. O segundo grupo entrou na profissão a partir de meados da década de oitenta. Este período, “corresponde à adesão de Portugal à comunidade europeia e às alterações profundas a nível do mercado, com a privatização dos principais setores de economia, a multiplicação de revistas especializadas e a abertura da televisão a operadores privados. É uma fase de grande expansão de admissão de jornalistas, onde encontramos também pessoas que rapidamente chegaram a “lugares de chefia” (José Rebelo em Batista, 2009). O terceiro período teve início no ano 2000 e estende-se até à atualidade, estando associado aos tempos da crise generalizada, que se vai acentuando. Neste último período, foi verificada uma diminuição do número de jornalistas profissionais com contrato por tempo indeterminado e um aumento do número de jornalistas estagiários. É de salientar que o fenómeno da utilização de jornalistas estagiários em funções de jornalistas profissionais é cada vez mais recorrente. Este fenómeno associado à pressão mediática, que leva à necessidade de ser o primeiro a publicar a notícia, contribui para a degradação da qualidade e rigor da informação veiculada para o público (Esteves, 2013).

c. A influência das Redações dos OCS modernas nos Jornalistas

São muitos os jornalistas conceituados em Portugal que partilham da opinião de que o atual ambiente de trabalho nas redações dos órgãos de comunicação social está substancialmente alterado para pior.

Um dos aspetos mais notórios é a falta de acompanhamento dos jornalistas pelas chefias das redações. Judite de Sousa lembra que, quando começou a trabalhar, os seus textos eram vistos, corrigidos e adaptados à linguagem televisiva: “Era um trabalho muito acompanhado. [...] Hoje em dia os jornalistas entram na redação e não existe este acompanhamento de proximidade.” (Judite de Sousa em Andringa, 2008). António Esteves refere que os jornalistas eram acompanhados por um mentor que revia e validava o trabalho, até ganharem autonomia e reconhecimento (Esteves, 2013). Tal não acontece hoje, devido à falta de jornalistas mais experientes nas redações. Miguel Sousa Tavares reitera o sentimento: “Nas redações que eu conheço, os chefes ou são incompetentes ou não têm tempo. [...] Eu acho que os miúdos saem das faculdades, chegam ali e são entregues às feras, são completamente abandonados.” (Miguel Sousa Tavares em Andringa, 2008).

As pressões que as redações exercem sobre os jornalistas, para além daquela que decorre da falta de acompanhamento referida, consubstanciam-se no aumento do ritmo de trabalho para fazer face à atual necessidade de informar de forma imediata as audiências, na diminuição do número de jornalistas e na substituição dos profissionais mais antigos por jovens recém-chegados à profissão. Essas pressões têm como consequência a degradação da qualidade do jornalismo: “as pessoas vivem mais isoladas e, como vivem mais isoladas, vivem mais sob stress, sob pressão e a pressão leva-as a não terem a clarividência, a paz suficientes para refletirem sobre as relações sociais dentro do jornalismo, sobre o seu próprio trabalho”. (Jacinto Godinho em Andringa, 2008).

d. A competição, as influências externas e a responsabilidade social

“A concorrência, sendo um motor que ajuda a transformar as coisas de forma positiva, pode, em certas conjunturas, levar as pessoas a nivelar pelo que é mais comercial, para sobreviverem”. Esta é a opinião de Joaquim Furtado que, se por um lado considera os jovens jornalistas mais profissionais, por outro lado receia que a tendência para a valorização da respetiva carreira acima de tudo possa diminuir a dimensão de responsabilidade social. Esta visão é partilhada por Judite de Sousa que considera que as relações entre os jornalistas se tornaram muito mais impessoais, exacerbando-se o individualismo e entrando-se genericamente numa lógica de “salve-se quem puder”. (Judite de Sousa em Andringa, 2008).

Um outro tema de especial relevância, relacionado com o desempenho profissional do jornalista, é o das influências externas. O que se constata é que, embora os jornalistas tenham ganho anticorpos às tentativas da política, não estão preparados para se defenderem da influência do quadrante mais poderoso da atualidade: o quadrante económico. Esta afirmação é corroborada por Jacinto Godinho que afirma: “Estamos conscientes e detetamos os sinais das tentativas de influência política, mas não temos defesas para outras influências que, neste momento, são muito mais poderosas e decisivas no deturpar das regras jornalísticas do que a do poder político.” (Jacinto Godinho em Andringa, 2008).

Em síntese, o conjunto das emoções, das atitudes e da preparação técnica, colocado em contexto e confrontado com as pressões e influências identificadas neste capítulo, colocam um grande dilema ao jornalista, sabiamente definido por Godinho na frase:

“No limite, nós ficamos ali, à beira do abismo, com um grande problema para resolver, que é um problema interior: como é que vamos resolver, como é que temos resistências internas para resolver entre a exigência de fazer depressa e a necessidade de fazer bem?” (Jacinto Godinho em Andringa, 2008).

2. As Relações Publicas nas Forças Armadas

a. As relações entre os RP e os OCS

O contexto atual de competitividade, de crise financeira e o fenómeno dos grupos sociais, compeliu os OCS a se readaptar ao fenómeno, às leis do mercado, da concorrência e da crise. A redução de recursos e a contenção de custos, provocou uma alteração de paradigma, obrigando a que os OCS alterassem a sua estratégia de funcionamento. Contrariamente ao que acontecia anteriormente, os efetivos são agora mais reduzidos, dispersando-se diariamente por várias e diversificadas áreas noticiosas, o que implica uma reduzida minoria de jornalistas especializados motivados para seguir em pormenor a área da defesa. Com um crescente número de jornalistas, sem experiência, existe a necessidade de lhes dar uma formação/explicação mínima sobre Defesa, de modo a limitar a probabilidade que existe, de que o artigo publicado seja deturpado. No entanto, os seus fracos conhecimentos na área fazem com que estes jornalistas sejam mais facilmente manipuláveis, sendo uma responsabilidade dos elementos de Relações Publicas (RP) aproveitarem positivamente essa lacuna (Fernandes, 2013).

Em todo o universo jornalístico nacional, existe apenas um leque muito curto de jornalistas que escrevem sobre Defesa. Os anteriores jornalistas nesta área são agora editores e chefes de redação, que normalmente se mantêm mais tempo no cargo, sendo considerados especialistas na matéria, devido ao número de anos a que dedicaram a sua atividade jornalística à Defesa. Torna-se assim essencial, que confiança mútua e a relação de afinidade (que é algo que demora muito tempo a consolidar), se foque não nos jornalistas, cada vez mais voláteis, mas nos seus chefes e editores de redação (Fernandes, 2013).

A desconfiança entre militares e jornalistas está e estará sempre presente. A vertente militar muito ligada à segurança da informação e a nossa desconfiança com a necessidade premente do jornalista em obter sensacionalismo, é algo que necessita de ser quebrado e lapidado com o tempo. A troca de experiências e artigos que sirvam o propósito de ambos, provoca um aumento de confiança gradual, que pode ser rapidamente destruída, quer pela experiência negativa de artigos anteriores, quer pela persistência de determinados OCS em justificar a veracidade de uma história pré-concebida. A própria vivência anterior do jornalista com um determinado Ramo da Defesa, condiciona e influencia o seu comportamento jornalístico para com esse Ramo, conforme esta tenha sido uma experiência pessoal positiva ou negativa.

Para minimizar a edição de notícias negativas para a Instituição, devem ser fomentadas as relações pessoais que permitam atualizar a cultura organizacional entre ambas as partes. No entanto, tal não impede que um determinado OCS publique um artigo deturpado sobre a Instituição, o que motiva o contacto entre o oficial de RP e a sua fonte privilegiada, procurando que seja publicado um desmentido, que nunca produz o efeito desejado junto da opinião pública. No caso de não existir uma relação de confiança mútua, o objetivo do oficial de RP será o de não aumentar a desconfiança e demonstrar cordialmente os motivos da sua indignação com o artigo. “Bom senso e paciência são as regras para o oficial de RP” (Fernandes, 2013).

b. A notícia na perspetiva militar

Quando se pensa sobre que tipo de informação poderá constituir notícia, está-se essencialmente a considerar informação que é veiculada para os OCS por iniciativa da instituição militar (Roque, 2013). Essas notícias são obviamente aquelas que, do ponto de vista institucional, são consideradas de interesse estratégico para a opinião pública.

Relativamente a esta temática, consideram-se essencialmente três grandes grupos de notícias: as notícias “em tempo real”, referentes a eventos que, como se depreende, estão a acontecer nesse mesmo instante, tais como “uma operação de busca e salvamento em condições difíceis, ou uma missão urgente de transporte de órgãos humanos para transplante”. Nestes casos de algum mediatismo, a FAP recorre às redes sociais, nomeadamente ao *Twitter* e ao *Facebook*, tentando assim capitalizar a janela de oportunidade que é criada. Outro tipo clássico de situação noticiosa é aquela que diz respeito a eventos sobre os quais se queira dar uma visibilidade mais elaborada, sendo redigido e enviado aos vários OCS um *press*

release formal, idealmente acompanhado de imagens (de uma operação de salvamento de náufragos, por exemplo). Torna-se no entanto necessário, realizar uma escolha criteriosa dos eventos que são selecionados para o *press release*, para não saturar a opinião pública com notícias de índole semelhante e banalizar a importância do assunto.

Para além destes dois grupos de notícias, que estão na maior parte das vezes relacionadas com acontecimentos subjacentes à própria missão da Instituição (operações de busca e salvamento, defesa aérea, entre outras), existe ainda aquele grupo de situações que não se enquadram em nenhuma das duas tipologias anteriores, mas que cumpre uma estratégia superior de divulgação. A temática poderá ser, por exemplo o *Mid-Life Upgrade* (MLU) dos F-16, ou *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV) ou ainda qualquer outra matéria à qual se queira dar visibilidade. Nestes casos, a abordagem aos OCS já é mais complexa, uma vez que importa cativá-los de modo a suscitar-lhes o interesse pela temática e posterior publicação do artigo.

c. Gestão de crises

Em situações de crise, só uma pessoa deve prestar declarações, e no caso da Marinha, é normalmente o SIRP ou outra entidade responsável. A prioridade é que seja a entidade local envolvida a assumir a responsabilidade da comunicação e contacto com os OCS, pois tem experiência e conhecimento da área, do acontecimento e dos OCS locais. A coordenação, acompanhamento, orientação e aconselhamento do SIRP, em funções de direção e gestão, é essencial. No entanto, faz-se uma análise de risco sobre o impacto da crise na opinião pública e mediante a evolução da situação, avalia-se se existe a necessidade de o SIRP assumir a coordenação no terreno. Conforme a crise, existe uma estratégia de comunicação que é discutida com o CEMA, sendo definido caso a caso, as mensagens chave a passar. A regra básica é restringir a notícia aos factos, sem inventar ou especular ou criar ilações (Fernandes, 2013).

d. A escolha dos canais adequados

Podemos verificar que, na maioria dos casos, as notícias “programadas” são veiculadas através de *press release*, não existindo uma orientação formal para determinado OCS em detrimento de outro. Ressalva-se o facto de se saber que, se determinada notícia for devidamente enquadrada por imagens, de preferência elucidativas, a possibilidade de haver repercussão positiva junto do público é muito maior, uma vez que o impacto televisivo estará presente. Sabe-se também que, muitas vezes, e a título de exemplo, o impacto de uma pequena notícia sobre a FAP publicada num dos jornais desportivos de tiragem diária é, à partida, muito superior ao impacto que a mesma notícia terá se publicada num jornal semanário de referência, situação que se deve, naturalmente, à diferente abrangência de público-alvo de cada um dos tipos de publicação referidos (Roque, 2013).

Se, por um lado, não existe uma preferência concreta por determinados OCS, já no que diz respeito aos jornalistas como “agentes” da notícia, a questão é diferente, assumindo a relação de confiança entre o oficial de RP e o jornalista (ou editor), primordial importância.

Este *modus operandi* dá alguma garantia da fidedignidade da versão final da notícia que chega à opinião pública (Roque, 2013).

e. O fenómeno da internet e das redes sociais

A Marinha foi uma das pioneiras Instituições Militares a adotar as redes sociais como veículo de comunicação. Este meio de comunicação possui contornos diferentes, muito próprios, devido à interatividade existente entre a organização e o público. Cada vez mais, a comunicação é bilateral e o público tem a necessidade de deixar a sua opinião. Os próprios OCS já aderiram e evoluíram na sua abordagem comunicacional, de modo a acondicionar esta realidade. Obviamente, a adesão às redes sociais acarreta riscos, dá muito trabalho extra e absorve muitos recursos para permitir um controlo eficaz e simultaneamente garantir alguma interação (Fernandes, 2013).

Segundo o oficial de RP da Marinha Portuguesa, a centralização descentralizada é um fenómeno que surge com a internet e redes sociais. Um jornalista que antes estava inserido a tempo inteiro num OCS e que agora apenas trabalha parcialmente, restringido por vezes na publicação pelo seu editor, mas que como cidadão, possui toda a liberdade de publicação na internet, nas redes sociais, sem qualquer controlo editorial, e por vezes de forma anónima utilizando apenas rumores, sem fontes seguras e dados validados. Esta situação combate-se, por vezes, através da contra informação, utilizando como tática a inserção de várias opiniões com ideias contrárias e favoráveis à instituição. Em último recurso, existe sempre a posição institucional que se pode materializar num comentário publico. A Marinha faz uso de ferramentas específicas para controlo de palavras-chave nas redes sociais, tentando-se limitar o impacto destas notícias na blogosfera.

Conclusão

As presentes conclusões têm por base a bibliografia analisada, reforçada e complementada com as interpretações das entrevistas efetuadas. As conclusões tendem para responder à interpretação sobre a necessidade do estabelecimento de relações de proximidade entre os Oficiais de Relações Públicas e os jornalistas.

Da análise efetuada sobre o perfil do jornalista, podemos concluir que um número reduzido de jornalistas especialistas em Defesa continua em funções. As redações estão inundadas de estagiários ou jornalistas inexperientes que trabalham sob pressão para serem os primeiros a entregar a notícia. Estes jornalistas, na maioria das vezes, não são acompanhados ou enquadrados por jornalistas mais velhos, que em tempos garantiam a qualidade das notícias através de um processo de mentoria até o jornalista inexperiente ganhasse autonomia, através do reconhecimento do seu trabalho. Os jornalistas mais experientes ocupam cargos de direção ou desempenham funções de editores. Privilegia-se a rapidez da notícia em detrimento da qualidade.

Relativamente à relação entre os RP e os OCS e à escolha dos canais de comunicação, da análise e interpretação das entrevistas concluímos que importa fomentar uma relação de

confiança entre os oficiais de RP e os jornalistas. Esta relação constrói-se diariamente através da partilha de informação credível. Não menosprezando o jornalista inexperiente, importa estabelecer também essa relação com os editores, para dessa forma garantir a qualidade e por vezes a correção da notícia.

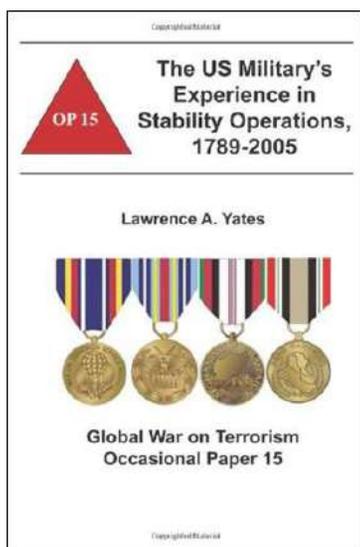
As unidades militares, dispersas pelo território e com necessidade de comunicação de crise ao nível local, devem receber orientações do respetivo Ramo para responder de forma credível às solicitações dos OCS.

Em suma, numa sociedade em que cada cidadão pode ser um “jornalista”, publicando informação baseada em rumores que se pode tornar viral, o conhecimento pessoal dos jornalistas e o estabelecimento de uma relação de confiança é essencial para garantir a credibilidade e qualidade da informação veiculada nos *mass media*.

Referências Bibliográficas

- Andringa, D., 2008. *Jornalismo: uma profissão em mudança*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa.
- Esteves, A., 2013. *O relacionamento dos OCS com os RP das FFAA*. Entrevistado por J. Piedade e H. Rodrigues [televisão]. RTP, 26 out. 2013, 16:00.
- Fernandes, S., 2013. *O relacionamento da Marinha Portuguesa com os Jornalistas*. Entrevistado por J. Piedade e N. Ranhola. Gabinete do CEMA, 18 out. 2013, 15:00.
- Batista, C., 2011. Ser jornalista em Portugal, Perfis Sociológicos. *Jornalismo & Jornalistas*, 47, pp. 18-23.
- Rebelo, J., 2009. *Ser jornalista em Portugal-perfis sociológicos*. [Em linha]. Disponível em: <http://perfildojornalista.eusou.com/pt/home.asp>, [Consult. 14 Out. 2013].
- Roque, R., 2013. *Atratividade pelas notícias militares*. Entrevistado por B. Ferreira. EMFA, 16 out. 2013.
- Sebastião, S. P., 2009. *Comunicação Estratégica - as Relações Públicas*. Lisboa: ISCS.

RECENSÕES E SUGESTÕES DE LEITURA



The US Military's Experience in Stability Operations 1789-2005

Mário Manuel da Fonseca Martinho

Major de Engenharia

Instituto de Estudos Superiores Militares

Torres Novas, Portugal

mario.martinho@gmail.com

1. Dados da bibliografia da obra

O livro “*The US Military's Experience in Stability Operations 1789-2005*”¹ foi escrito em 2006 por Lawrence A. Yates e editado nos Estados Unidos da América (EUA) pela CSI Press.

As 101 páginas da obra estão divididas em dois grandes núcleos: o corpo e os anexos. O corpo da obra está organizado em cinco partes principais. A primeira parte é a introdução que faz um resumo da opinião do autor em relação às operações de estabilização dos EUA. A segunda parte compartimenta a história dos EUA em quatro períodos, apresentando as operações militares mais relevantes. Na terceira parte foram compilados os padrões e os temas recorrentes das operações descritas. Na quarta parte o autor apresenta a sua visão sobre as capacidades a atingir pelo Exército americano para conduzir operações de estabilização de forma mais eficiente. Finalmente na quinta parte o autor apresenta um prognóstico sobre o tema em análise. Em anexo são descritos resumidamente 28 casos de estudo que consubstanciam a narrativa efetuada.

2. Dados biográficos do autor

O Dr. Lawrence A. Yates nasceu em 1945 e é doutorado em História pela universidade do Kansas. Foi membro do *Combat Studies Institute (CSI)* e professor no Command and General Staff College. É autor ou coautor de várias publicações do CSI, de onde se destacam: *Power Pack: US Intervention in the Dominican Republic (1965–1966)*, *Block by Block: The Challenges of Urban Operations* e, ainda, *My Clan Against the World: US and Coalition Forces in Somalia*. É um dos maiores especialistas mundiais no estudo de operações de apoio à paz dos EUA.

¹ A experiência militar dos EUA em Operações de Estabilização, 1789-2005. (tradução livre)

3. A ideia que fica do texto

Nesta obra, o Dr. Yates, permite-nos visitar, de forma sintética, as principais operações militares em que o Exército dos EUA esteve envolvido, entre 1789 e 2005, com uma incidência especial nas operações de estabilização. Neste percurso, o autor dividiu as operações em 4 períodos distintos: o Primeiro Século (1789-1898), a Experiência em Pequenas Guerras (1898-1940), a Guerra-fria (1945-1990) e a Década Pós Guerra-fria (1990-2000), complementando esta informação num anexo que inclui 28 casos de estudo.

Ao longo da descrição, o autor vai fazendo a análise sobre a forma como o Exército norte-americano planeou, organizou e executou a componente de estabilização das sucessivas operações, permitindo-lhe apresentar os padrões e os temas recorrentes que reiteradamente se manifestaram comuns a todas elas.

As ideias chave passíveis de serem retiradas da obra são as seguintes:

- As Operações de Estabilização têm sido encaradas como operações de segundo plano pelo Exército norte-americano;
- As lições aprendidas recolhidas ao longo do tempo foram inconsequentes e sistematicamente desaproveitadas;
- É necessária uma reestruturação abrangente das capacidades do Exército para a condução de Operações de Estabilização;
- As Operações de Estabilização continuarão a ser uma realidade do Exército dos EUA, pelo que os seus militares deverão ser capazes de desempenhar tarefas de combate em simultâneo com tarefas de estabilização.

4. Resumo do texto

O autor começa por aludir à doutrina das operações dos EUA em vigor (à data), nomeadamente ao *Field Manual (FM) 3-0, Operations (June 2001)*, onde se lê que a guerra pode assumir diversas formas incluindo a convencional e a não-convencional. Não obstante esta posição, é seu entendimento que a educação militar tem inculcido nos seus oficiais a ideia de que a “verdadeira guerra” é a convencional.

O Dr. Yates descreve, estranhando, que ao longo da história o Exército Americano tenha concentrado a sua atenção e energia a preparar-se principalmente para guerras convencionais mesmo que essa mesma história tenha sido pródiga em demonstrar que a maior parte das operações executadas tenham sido de estabilização.

Primeiro Século (1789-1898)

Os marcos do 1º século foram o período pré Guerra Civil, a guerra com o México e a Guerra Civil.

O período pré Guerra Civil está associado ao desenvolvimento nacional, onde soldados construíram e protegeram redes de transportes, permitindo que comunidades surgissem aproveitando a segurança e o consumo de bens e serviços dos militares. Este período fica

também marcado pelas atividades do Exército na manutenção da paz em áreas fronteiriças e no combate de tribos indígenas, numa primeira fase através de táticas convencionais e mais tarde através de táticas de contrassubversão².

Dr. Yates descreve a Guerra Civil e a guerra com o México, como operações essencialmente convencionais onde complementarmente foram executadas inúmeras tarefas de estabilização. O autor enfatiza a dicotomia entre as medidas de cariz conciliador e as de cariz punitivo em combate da guerrilha, utilizadas, a exemplo do que hoje se encontra definido na doutrina das operações de estabilização onde, complementarmente, são utilizadas linhas de esforço e de operações com os respetivos mecanismos de estabilização e de derrota.

A experiência em pequenas guerras (1898-1940)

Neste período, o autor descreve as operações militares em Cuba, nas Filipinas, na Niquerágua, no México, na República Dominicana e no Haiti, ocorridas depois dos EUA terem acabado com o controlo espanhol nas regiões do Caribe e das Filipinas. Estas operações tiveram início de forma convencional, com o objetivo de derrubar os regimes opressores desses países, ao que se seguiram, invariavelmente, tarefas de construção de obras públicas e saneamento, apoio médico, remodelação de sistemas de ensino, organização e treino das forças militares e de segurança e apoio à redação de constituições próprias, entre outras.

A Guerra-Fria (1945-1990)

Na descrição deste período o autor apresenta muitos exemplos de operações que podemos agrupar em três grandes grupos: a pacificação e reconstrução da Alemanha e do Japão, a guerra do Vietname e algumas dezenas de “Small Wars” das quais se destacam os conflitos com a Grécia, nas Filipinas, no Líbano, na República Dominicana, na Niquerágua e nas Honduras.

A Guerra-Fria teve início na Europa, onde os EUA identificaram o objetivo fundamental de reconstrução da Alemanha. Quando a Alemanha caiu, foram as forças de combate que, de início, uma vez mais, realizaram as tarefas de segurança e de ajuda humanitária ainda que estivessem mal preparadas e equipadas para tal. O governo militar americano responsável pela operação alemã lançou um programa abrangente de desarmamento, desmilitarização, democratização, “desnazificação” e de reforma económica e financeira, o qual permitiu aproximar o povo alemão e encarar a Alemanha mais como um possível aliado do que como um inimigo derrotado. O sucesso das operações de estabilização na Alemanha foi repetido no Japão.

A década pós Guerra-Fria (1990-2000)

Segundo o autor os motivos para as intervenções militares dos EUA na década 1990-2000 variaram entre o interesse nacional no Golfo Pérsico, as questões humanitárias na Somália, os

² A contrassubversão abrange todas as ações militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas e civis levadas a cabo por um governo para acabar com a subversão.

medos políticos desencadeados pela emigração massiva do povo haitiano e as preocupações sobre a guerra regional nos Balcãs.

Relativamente a este período, o Dr. Yates, descreve a 1ª guerra do Golfo Pérsico como tendo sido uma guerra convencional limitada, com o objetivo de proteger os campos de petróleo da Arábia Saudita e impedir a desestabilização da área do Golfo. Como os EUA não tinham intenção de manter a ocupação territorial do Iraque, também não tinham planos para operações de estabilização pós-conflito. A repressão das populações xiita e curda, verificada no pós-conflito, obrigou os EUA a lançarem uma 2ª operação para estabilização do território, com o intuito essencial de prestar apoio humanitário a essas populações.

Padrões e Temas Recorrentes

O autor apresenta uma listagem de áreas com limitações a melhorar e de aspetos cuja reflexão considera fundamental, dividida em três categorias: pressupostos militares tradicionais e o seu impacto nos preparativos para as operações de estabilização, a condução de operações de estabilização e o ambiente em que estas operações decorrem.

Os Registos Históricos e as Capacidades dos EUA para Operações de Estabilização

É opinião do autor que, através dos resultados apresentados na obra, é possível chegar a conclusões sobre quais as capacidades exigidas ao Exército americano para que este realize operações de estabilização de forma mais eficiente. Essas capacidades deverão assentar em 8 vetores: o planeamento, a doutrina, a organização, o treino, o desenvolvimento de líderes, o equipamento, o pessoal e as instalações. Para todos estes vetores, à exceção do vetor “instalações” não considerado na obra, o autor define vários requisitos a atingir.

Sumário e Prognóstico

Como síntese final, o autor deixa-nos as seguintes convicções:

- O governo dos EUA vai continuar a realizar operações de estabilização;
- As operações de estabilização serão realizadas num ambiente conjunto, multinacional e de interação com diversas agências;
- O Exército norte-americano vai desempenhar um papel fundamental nas operações de estabilização e vai ter uma responsabilidade de planeamento significativa na fase de pré-execução;
- Os militares dos EUA deverão ser capazes de realizar operações de estabilização simultaneamente com outras operações militares.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

O Dr. Yates foi bastante ambicioso ao pretender escrever em 42 páginas (mais 46 em anexo) um resumo de todas as principais operações de estabilização executadas pelo Exército

norte-americano em mais de 200 anos, uma análise sobre o que correu menos bem nessas operações, uma visão sobre como transformar as capacidades do Exército na busca de uma maior eficiência nesse âmbito e, finalmente, um vaticínio sobre o futuro próximo nessa área. Consideramos que conseguiu atingir o seu objetivo globalmente, transmitindo de forma sintética mas clara o seu profundo conhecimento das operações de estabilização dos EUA.

Para além do elevado poder de síntese do autor, já referido, os pontos fortes da obra são a abrangência do conteúdo, a boa organização dos capítulos, a sequência cronológica com que os temas são introduzidos e a validade da análise efetuada e das conclusões retiradas pelo autor.

A abrangência da obra permite retirar uma ideia genérica de todas as principais operações de estabilização em que os EUA estiveram envolvidos, podendo, posteriormente, recorrer-se a outras obras que detalhem os assuntos abordados. A organização coerente dos capítulos permite uma passagem harmoniosa da mensagem do autor. Esta, aliada à sequência cronológica com que os temas são introduzidos e descritos, facilita a visualização espacial e conceptual das operações relatadas, tornando a obra clara e de fácil leitura.

Quanto à validade da análise e das conclusões do autor é importante referir que grande parte destas foi incorporada na atual doutrina do Exército Americano, nomeadamente nos *Field Manual 3-07, Stability Operations* e *Field Manual 3-0, Operations*. Exemplo disso é a repetida afirmação do autor: “Os militares dos EUA não devem considerar a ocorrência das operações de estabilização como uma aberração ou exceção, mas sim como uma missão “core” ao mesmo nível das operações convencionais”. No *FM 3-0, Operations (2008)*, podemos ler a seguinte afirmação: “*Within the context of current operations worldwide, stability operations are often as important as - or more important than - offensive and defensive operations*”³.

Os pontos fracos que consideramos nesta obra são a pouca profundidade da descrição das operações militares e a falta de ajudas visuais na ilustração das mesmas.

Se por um lado a abrangência do livro é uma mais-valia importante, por outro, a pouca profundidade descritiva das operações militares retira algum do brilho da obra. O autor remeteu para anexo informação que pretendia complementar a descrição das operações mas, ainda assim, o objetivo não é totalmente conseguido.

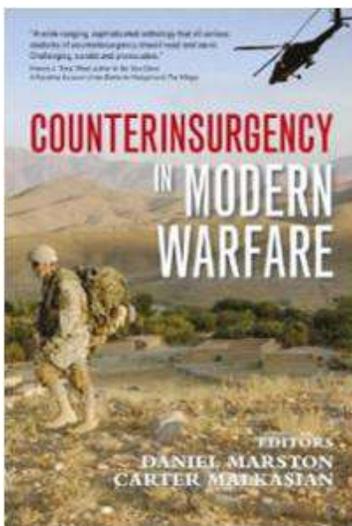
Visualmente, o autor poderia ter complementado as suas descrições com imagens e representações gráficas que apoiassem a transmissão das suas ideias. Teriam sido especialmente úteis em apoio da visualização das áreas de operações e da compartimentação territorial das tarefas de estabilização, pelas respetivas tipologias.

Esta obra é um misto de livro histórico e de manual concetual que vale a pena ser lida e considerada no planeamento de operações de estabilização. É nossa opinião que, independentemente do leitor poder discordar de algumas das argumentações do autor, o conteúdo da obra constituirá em qualquer circunstância, uma base sólida de reflexão, que em muito poderá enriquecer o planeamento das operações de estabilização.

³ Dentro do contexto das operações atuais em todo o mundo, as operações de estabilização são muitas vezes tão importantes - ou mais importantes - do que as operações ofensivas e defensivas.

Referências Bibliográficas

- Headquarters Department of the Army, 2001. *Field Manual 3-0, Operations*. Washington, DC: US Army.
- Headquarters Department of the Army, 2008. *Field Manual 3-0, Operations*. Washington, DC: US Army.
- Headquarters Department of the Army, 2011. *Field Manual 3-0, C1, Operations*. Washington, DC: US Army.
- Headquarters Department of the Army, 2003. *Field Manual 3-07, Stability Operations*. Washington, DC: US Army.
- Headquarters Department of the Army, 2008. *Field Manual 3-07, Stability Operations*. Washington, DC: US Army.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2012. *Norma de Execução Permanente, NEP-ACA 018 Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM*. Lisboa: IESM.
- Yates, Lawrence A., 1998. *Power Pack: US Intervention in the Dominican Republic (1965–1966)*. [Em linha] Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College Press. Disponível em: <http://usacac.army.mil/cac2/csi/csipubs.asp>, [Consult. 20 out. 2013].
- Yates, Lawrence A., 2003. *Block by Block: The Challenges of Urban Operations*. [Em linha] Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College Press. Disponível em: <http://usacac.army.mil/cac2/csi/csipubs.asp>, [Consult. 20 out. 2013].
- Yates, Lawrence A., 2004. *My Clan Against the World: US and Coalition Forces in Somalia*. [Em linha] Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College Press. Disponível em: <http://usacac.army.mil/cac2/csi/csipubs.asp>, [Consult. 20 out. 2013].



Counterinsurgency in Modern Warfare

Nuno Miguel Lopes Duarte Salvado
Major de Artilharia
Instituto de Estudos Superiores Militares
Vendas Novas, Portugal
salvado.nmld@sapo.pt

1. Dados da bibliografia da obra

Editores: Daniel Marston e Carter Malkasian.

Data de publicação: 2010. A 1ª edição foi publicada em 2008.

Título: Counterinsurgency in Modern Warfare.

Local de publicação: Oxford, Reino Unido.

Editora: Osprey Publishing, Reino Unido.

2. Dados biográficos do autor

O livro é constituído por catorze capítulos, cada um escrito por um autor diferente. Dada a pertinência para a contextualização da obra caracterizam-se apenas os editores da mesma:

Doutor Daniel Marston é o dirigente da cadeira de contrassubversão¹ no U.S. Army Command and General Staff College e serve como conselheiro no exército britânico. De entre as suas obras destaca-se *The Pacific War Companion: From Pearl Harbour to Hiroshima* (2005).

Doutor Carter Malkasian dirige a pesquisa sobre a estabilidade e desenvolvimento no Centro de Análises Navais, na Virgínia. Anteriormente, foi projetado com o I Marine Expeditionary Force para o Iraque como assessor de contrassubversão. Tem várias obras publicadas nesta área, das quais se destaca *A History of Modern Wars of Attrition* (2002).

¹ Termo usado pela doutrina portuguesa (EME, PDE 3-00 Operações, 2012). Na presente obra é utilizado o termo counterinsurgency.

3. A ideia que fica do texto

A presente edição desta obra foi publicada em 2010 e aborda a contrassubversão de uma perspectiva histórica, focando-se na caracterização de catorze exemplos práticos de campanhas de contrassubversão, ao longo do século XX, em que cada capítulo examina os antecedentes, a estratégia adotada por cada uma das nações envolvidas, a abordagem operacional e as táticas desenvolvidas pelo instrumento militar no sentido de derrotar a subversão, desde as campanhas americanas nas Filipinas até aos conflitos no Iraque e presentemente no Afeganistão. O objetivo é examinar a forma como a estratégia foi desenhada e porque foi, ou não, bem-sucedida, tendo em conta as lições aprendidas em situações semelhantes anteriores.

São vários os exemplos ao longo da obra em que o compromisso político em detrimento da total vitória militar são a chave para o sucesso, sendo enfatizada, também, a importância da população como elemento chave para a resolução destes conflitos, levantando-se duas questões fundamentais a que se procura dar resposta:

- Porque falharam os Estados em prestar atenção à situação política e social?
- Porque são empregues, nestes ambientes, estratégias sobredimensionadas do ponto de vista militar?

Em resumo, ficamos com a ideia de que o instrumento militar é apenas uma das formas, transitória, de lidar com este tipo de ameaças, devendo o foco dos Estados estar centrado na diplomacia, na concordância entre os objetivos políticos e militares e na conquista das populações locais para a resolução do conflito.

4. Resumo do texto

Por uma questão de facilitar a compreensão por parte do leitor, agrupámos os conflitos ingleses sequencialmente (Capítulos I, V, VII, VIII, IX e X), ao invés de seguirmos a numeração de cada capítulo da obra no presente resumo.

Na África do Sul, o conflito foi resolvido rapidamente enquanto foi convencional. Após o inimigo adotar táticas de guerrilha, o Governo começou por enfraquecê-lo psicologicamente passando depois a aplicar a força militar de forma esmagadora para tentar controlá-lo e isolar a população da sua influência. Nos conflitos da Irlanda (1919) e Palestina o autor afirma que, em ambos, o Governo Britânico foi intransigente do ponto de vista negocial, uma vez que nunca encetou qualquer diálogo com os opositores.

A Malásia, entre 1948-60, e o Dohfar, entre 1965-75, são considerados dois bons exemplos de como um Governo derrotou decisivamente um movimento subversivo. A abordagem flexível, a par das lições aprendidas recolhidas anteriormente, o enfoque colocado na população e a convergência dos objetivos políticos e militares foram decisivos para o sucesso destas campanhas.

Em Áden, entre 1963-67, os ingleses tiveram dificuldades em implementar as medidas que tão bons resultados deram na Malásia, três anos antes, designadamente materializar as lições aprendidas em doutrina aplicada no terreno.

Entre 1962 e 1980 a Inglaterra enfrenta resistência nos seus territórios africanos, designadamente na Rodésia, atual Zimbabué. Mais uma vez, a abordagem foi quase exclusivamente militar, tendo ficado esquecida a campanha psicológica sobre a população que anos antes tinha dado frutos noutras campanhas.

A campanha inglesa na Irlanda do Norte foi a mais longa no tempo, tendo durado cerca de três décadas (entre 1967 e 2007), não obstante ter sido bem-sucedida. Apesar de, inicialmente, a resposta por parte do Exército britânico ter sido, sobretudo, punitiva, fruto das pressões exercidas pelo Governo, em 1971 dá-se o ponto de viragem quando a abordagem passa por ter informadores infiltrados nas células do IRA com o grande objetivo de recolher informação. Os resultados foram positivos e o nível de terrorismo desceu significativamente.

No Capítulo II é abordada a primeira campanha contra-subversiva travada pelos Estados Unidos da América (EUA) em 1899, nas Filipinas. O exército americano adaptou-se de forma notável optando por uma abordagem descentralizada em que os comandantes no terreno – Capitão e inferior – tinham liberdade para ajustar as suas táticas à situação local. O sucesso passou pelo enfoque colocado no isolamento da população dos rebeldes e melhoria das suas qualidades de vida.

No Capítulo VI é abordada a campanha americana no Vietname. Segundo o autor, os EUA entraram no Vietname com doutrina, equipamento e treino militar para combater de forma convencional como o tinham feito na Europa anos antes e totalmente impreparados para a campanha de contrassubversão com que se viriam a deparar. Estava enraizado nos líderes políticos e militares que o grande objetivo seria a destruição das forças inimigas, pelo que a campanha não obteve sucesso.

O Capítulo III aborda a luta “anti-partisan”² das Forças Armadas alemãs durante a Segunda Guerra Mundial. A principal característica desta campanha foi o facto dos eventos na frente de combate terem sido sempre prioritários devido ao conflito mundial em curso. A abordagem alemã na frente Este foi muito concentrada no instrumento militar, ao passo que na frente ocidental (França) a abordagem foi diferente, vocacionada para “as mentes e os corações”, obtendo melhores resultados.

O Capítulo IV analisa a guerra franco-imperial dos franceses na Indochina e na Argélia entre 1945-1962. Estes dois conflitos foram perdidos porque a estratégia baseou-se demasiado na componente militar, ao passo que os opositores puseram o enfoque num cenário sobretudo político, tendo a capacidade de apelar à comunidade internacional para compensar as suas fraquezas militares.

O Capítulo XI fala-nos da Colômbia como bom exemplo de uma resposta eficaz a circunstâncias muito complexas e sérias do ponto de vista da ameaça ao Estado. De facto, a estratégia virada para a criação de um ambiente seguro permitiu, nas zonas consideradas vitais, isolar as populações dos elementos subversivos.

No Capítulo XII o autor analisa a estratégia contra-subversiva levada a cabo pelas Forças de Defesa Israelitas (IDF³) nos territórios das Faixa de Gaza e da Cisjordânia⁴, destacando a

² Nome dado aos elementos subversivos na II Guerra Mundial.

³ Da tradução Israel Defense Forces.

⁴ Referidos na obra como Gaza Strip e West Bank, respetivamente.

intifada⁵ “Al-Aqsa”. De facto, até 2004 a atividade palestina foi apenas diminuída, nunca erradicada, levando Israel a concluir que o instrumento militar não seria suficiente para a resolução do conflito. O autor conclui que uma abordagem cinética, mesmo com sucesso a nível tático, numa campanha de contrassubversão não pode atingir grandes dividendos sem a correta integração com os objetivos políticos.

O Capítulo XIII fala-nos da campanha levada a cabo pela coligação liderada pelos EUA no Afeganistão entre 2001 e 2010. O autor afirma que, após a deposição dos Talibã do poder em 2001, os aliados não perceberam que ocupavam um país devastado pela guerra, dividido por tribos e etnias e apenas parcialmente governado. O desejo ocidental de uma solução política e militar rápida teve como consequência o adotar de soluções que encorajaram tensões entre etnias, potenciando a instabilidade.

No Capítulo XIV o autor analisa a campanha que decorreu no Iraque, entre 2003-2010, da coligação multinacional liderada pelos EUA. Mais uma vez, mesmo após o Vietname, os EUA entram neste conflito com uma doutrina, composição e articulação das forças não preparadas para este tipo de conflitos, baseando-se em forças fortemente blindadas e mecanizadas em vez de pequenas unidades vocacionadas para patrulhamento e contacto com as populações. A estratégia americana faz um esforço de adaptação no sentido de subordinar as operações militares às prioridades políticas, facultar equipas de assessores para aconselharem as mais altas estruturas políticas e militares do país e a criação de Equipas de Reconstrução de Província⁶.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentados pelo autor

O livro apresenta-se bem estruturado, com uma introdução que resume de forma clara o que o leitor pode esperar da obra. Está organizado em catorze capítulos estanques que permitem ao leitor, facilmente, ir ao encontro da campanha que pretende analisar, pelo que o consideramos uma importante referência para quem queira aprofundar os conhecimentos no âmbito da doutrina contra subversiva nas principais campanhas que decorreram desde o século XX até à atualidade.

Outro ponto que credibiliza a obra é o facto de todos os capítulos serem escritos por peritos nesta área, sejam civis, que as estudaram, ou militares que tenham participado nas campanhas em questão. Como ultimo ponto forte, destacamos a extensa bibliografia existente no final de cada capítulo que permite ao leitor, se o entender, aprofundar os seus conhecimentos na campanha em causa.

Como pontos fracos destacamos o facto de alguns capítulos não terem introdução e/ou conclusões, o que, no caso da primeira seria importante para enquadrar a campanha em análise; e sem conclusões não sobressaem as ideias força do capítulo. Além do mais, julgamos que os editores deveriam ter redigido conclusões para a obra como um todo, o que

⁵ Revolta civil palestina contra a ocupação israelita (Dicionário Priberam da língua portuguesa. Disponível em: <http://www.priberam.pt>, [Consult. 06 jun. 2013].

⁶ Da tradução *Provincial Reconstruction Teams*. Estas equipas são constituídas por especialistas em diversas áreas (assuntos civis, segurança, etc.) que se destinam a auxiliar o desenvolvimento de uma dada região.

permitiria, na nossa opinião, sumarizar os pontos-chave do que vem sendo referido ao longo dos diversos capítulos, designadamente o que mais contribuiu para o sucesso e insucesso das catorze campanhas analisadas.

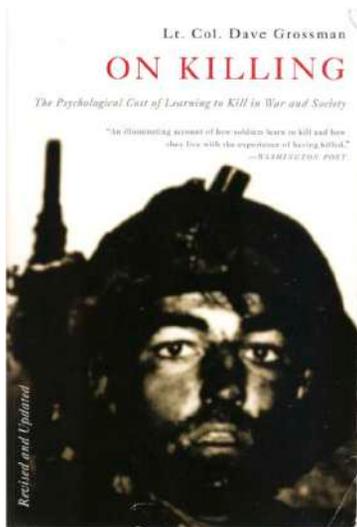
Face ao exposto, concluímos que a obra cumpre perfeitamente a finalidade a que se destina que é a de ser o ponto de partida para qualquer leitor que queira estudar o que tem sido a contrassubversão desde o início do século XX até aos nossos dias. Apesar de não apresentar com detalhe suficiente o enquadramento, planeamento e execução das operações pelo instrumento militar, esta obra constitui-se como uma ferramenta de indiscutível valor tanto para militares em geral, como para o aluno do Curso de Estado-maior, em particular, uma vez que permite, com base em acontecimentos históricos retirar lições importantes acerca do que conduziu os Estados, e consequentemente o instrumento militar, ao sucesso ou fracasso nas campanhas em análise de uma forma sucinta, mas que pode ser aprofundada através da análise da bibliografia existente no final de cada um dos capítulos.

Referências Bibliográficas

Army, D. o. t., 2006. FM 3-24 *Counterinsurgency*. Washington, DC: Department of the Army.

Exército, E.-m. d., 2012. *PDE 3-00 Operações*. s.l.: EME.

Marston, D. & Malkasian, C., 2010. *Counterinsurgency in Modern Warfare*. 2ª ed.. s.l.: Osprey Publishing.



On Killing – The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society

Cláudio Luís da Silva Ferreira

Major de Infantaria

Instituto de Estudos Superiores Militares

Ponta Delgada, Açores

ferreiracls@mail.exercito.pt

1. Dados da bibliografia da obra

O livro em análise é o *On Killing – The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, de Dave Grossman, sendo este a 3ª edição que a Back Bay Books, publicou desta obra, que foi nomeada para um Pulitzer.

2. Dados biográficos do autor

Dave Grossman foi militar no exército dos Estados Unidos da América, tendo-se reformado em 1998 como Tenente Coronel.

Grossman teve formação nas áreas da História e da Psicologia. Foi professor de Ciência Militar na Universidade do Arkansas e participou por todo o mundo na formação de militares e forças de segurança. Foi o fundador de um novo ramo científico baseado nos estudos de Marshall¹, designado por Killology².

3. A ideia que fica do texto

Está patente desde o início do livro, o seu conceito inovador, além da percepção de que o Homem, à imagem de outras espécies, tem relutância em provocar danos físicos nos da sua espécie, mas que esta inibição pode ser combatida através de diversos métodos e técnicas, que têm sido utilizados com enormes resultados, nos exércitos e forças de segurança, dos países mais desenvolvidos. Esta “programação” é verdadeiramente eficaz mas normalmente traz consigo um elevado custo psicológico.

¹ Samuel Lyman Atwood Marshall, Brigadeiro General, serviu na I G.G., na II G.G. e na Guerra da Coreia. Realizou milhares de entrevistas e estudos sobre os rácios de indivíduos que conseguem ou não disparar sobre o inimigo, quando em combate (Marshall, 2000).

² Ramo científico que estuda o ato de matar, que até à publicação deste livro não existia (Grossman, 2009).

Outra ideia chave do livro é a de que a sociedade atual está a condicionar as crianças para matar, mas que contrariamente ao que fazem os exércitos aos seus soldados, que também ensina os conceitos de autoridade e disciplina, está a fazê-lo sem qualquer salvaguarda.

4. Resumo do texto

Na introdução, o autor refere que até à II Guerra Mundial a maioria dos soldados não era capaz de matar. Estudos de Marshall, indicam que apenas 15 a 20% dos soldados dos EUA disparavam em direção ao inimigo.

O autor destaca que para matar, um indivíduo necessita transpor dois filtros: o cérebro anterior e o mesencéfalo. Diversas situações podem condicionar a passagem do primeiro filtro, mas na maioria das vezes o segundo é intransponível, mas se um indivíduo for condicionado a fazê-lo, estamos perante uma bomba relógio pronta a explodir.

Na secção I, resistências a matar, refere-se que na hora de disparar, grande parte dos indivíduos revela ser objetor de consciência. Na Batalha de Gettysburg, 27.574 mosquetes foram recuperados dos quais cerca de 90% estavam carregados, sendo que cerca de 12.000 tinham sido carregados mais do que uma vez e cerca de 6.000 tinham entre 3 a 10 munições, que comprovam as resistências a matar.

Quando em confronto um soldado tem quatro opções: disparar, postura, fugir ou submissão. Estudos comprovam que a tendência, tal como no mundo animal é o recurso à postura. Quando surge o medo, o cérebro anterior (que nos diferencia dos animais) deixa de pensar e começa-se a usar o mesencéfalo, e aí, quem faz mais barulho e o que se afigurar mais forte é o que vai ganhar.

Após os estudos de Marshall, o exército dos Estados Unidos começou a ter estes aspetos em consideração. Adotou um modelo de treino moderno, baseado em “programação” ou “condicionamento”, tendo passado de uma taxa de 15% para 90% de soldados que disparam sobre o inimigo, acabando com a preponderância da postura.

Na secção II, o autor leva-nos à temática do trauma de combate: o papel de matar nas baixas psiquiátricas, e começa por referir que nas guerras do século XX é mais provável um soldado vir a sofrer de problemas psiquiátricos, do que vir a ser morto por fogo inimigo. Na II Guerra Mundial, 98% dos soldados submetidos a 60 dias consecutivos de combate, vieram a revelar problemas psiquiátricos, enquanto os restantes 2%, apresentavam personalidades agressivas com predisposições psicopatas.

A manifestação de baixas psiquiátricas é provocada por diversos fatores e revela-se através de casos de fadiga física e mental, confusão, histeria, estados de ansiedade, comportamentos obsessivo-compulsivos e distúrbios de carácter. Um apoio psiquiátrico junto às linhas da frente e a rotação das unidades por períodos de combate, recuperação e repouso, pode ser a resposta.

Na secção III, matar e a distância física, o autor refere que quanto mais perto se está física e empaticamente de um indivíduo, maior a dificuldade e o trauma de o matar. Em julho de 1943 a Força Aérea da Grã-Bretanha, bombardeou Hamburgo, matando cerca de

70.000 pessoas. Em 689 a.C. o rei Sennacherif da Assíria, destruiu a cidade da Babilónia e em seguida chacinou toda a sua população, esfaqueando-os um a um, enquanto toda a restante população olhava horrorizada aguardando a sua vez. Não existe qualquer diferença no resultado, mas não estarmos preparados para aceitar tais atrocidades contra membros da mesma espécie. Em última análise, é a distância que faz toda a diferença.

Grossman define nesta secção o conceito de “máximo alcance”, que é a distância média a que um soldado pode ver o seu inimigo, sendo incapaz de o matar sem a ajuda de armamento especial, como por exemplo uma arma *sniper*. Aquém desta distância, os níveis de resistência para matar começam a ser consideráveis, mas além da mesma, os remorsos e resistências são aceitáveis e cada vez mais diminutos à medida que a distância aumenta.

Na secção IV, são considerados os fatores da anatomia da morte, que explicam o que leva um soldado a matar, sendo estes:

A autoridade - destacando neste aspeto a experiência de Milgram³, em que mesmo contra a sua vontade, um indivíduo inflige danos físicos a outro porque lhe é ordenado;

A absolvição do grupo - se um soldado está com o seu grupo, a probabilidade de este vir a matar é significativamente ampliada. Os grupos permitem desenvolver nos seus membros um sentimento de anonimato;

A distância da vítima - a distância emocional e cultural das vítimas diminui a resistência para matar, faz com que o soldado não se identifique com a vítima e que a veja como “inferior”. Procurando uma certa distância moral, o soldado vai procurar legitimar-se a si e à sua causa, atribuindo “culpa” ao inimigo, que naturalmente deve ser punido. A distância social tem vindo a decrescer num mundo globalizado e substituída pela distância mecânica, (os atuais sistemas de armas permitem que se mate, vendo apenas uma imagem na câmara térmica⁴, distanciando o soldado da vítima com base na tecnologia);

A natureza da vítima - eficácia das estratégias disponíveis para matar a vítima; relevância da vítima como uma ameaça para o assassino e para a sua situação tática; ganhos, para que o inimigo não tenha possibilidade de matar o soldado ou os seus camaradas; ganhos, relativos aos danos provocados ao inimigo pelo seu número de baixas;

A predisposição do assassino - que advém de três circunstâncias: por vingança (isto foi pelos meus camaradas), pelo seu treino e “programação/condicionamento” ou simplesmente porque se pertence ao grupo de 2%, que o faz porque gosta.

Na secção V, matar e atrocidades, é abordada a complexa diferença entre o ato de matar e assassinato. O autor coloca a morte de um inimigo armado, que nos pretende matar, na extremidade mais “nobre” do espectro, passando de seguida para as áreas cinzentas, como sendo a morte de um inimigo por ações surpresa, seguindo-se as áreas obscuras, como a morte de elementos sem capacidade de se defenderem e finalizando no extremo negro das execuções, que podem ser uma vantagem de curto prazo, mas acabam normalmente por se tornarem autodestrutivas.

³ Nos anos 60, o Dr. Stanley Milgram descobriu em Yale, através de um estudo de laboratório, que mais de 65% das pessoas podem facilmente ser influenciadas a provocar danos noutra pessoa, incluindo infligir uma descarga elétrica fatal (Grossman, 2009).

⁴ O que ficou apelidado na I Guerra do Golfo como “Guerra Nintendo” (Grossman, 2009).

Na secção VI, o autor descreve as fases de resposta ao ato de matar, referindo que a primeira, é a fase da preocupação (serei capaz de o fazer?), a segunda, a da circunstância do ato em si, depois vem uma rápida satisfação, seguindo-se a fase dos remorsos ou náuseas e por último a fase da racionalização e aceitação.

Este processo não é estanque podendo o indivíduo não passar por uma determinada fase ou ficar preso a uma delas. Se a 5ª fase falhar, dá-se o stress pós traumático.

Na secção VII, “matando no Vietname: O que fizemos aos nossos soldados?”, Grossman revela que através de um treino de forte condicionamento psicológico, baseado em estudos de Marshall da II GM e da guerra da Coreia, os números de combatentes dos EUA capazes de disparar, aumentaram para 90%, mas estes valores trouxeram um elevado preço. No Vietname cerca de 0,4 a 1,5 milhões dos 2,8 milhões que lá serviram, tiveram problemas na fase da racionalização e aceitação e sofrem de stress pós traumático.

O soldado foi repetidamente condicionado a disparar sem sequer pensar. Treinar o mais próximo possível da realidade é agora prática comum na maioria dos exércitos modernos, mas nestes exércitos ou nas forças de segurança, os indivíduos são severamente sancionados se atirarem ao alvo errado ou se o fizerem sem serem ordenados.

Na secção VIII, matando na América: O que estamos a fazer às nossas crianças?, o autor explana a ideia de que os condicionamentos sociais giram em torno da imitação de um modelo. Os ídolos violentos apresentados nos media, nos filmes e nos videojogos são esse modelo e estão provocando o mesmo tipo de condicionamento feito pelos exércitos aos seus soldados. A diferença reside no facto de que os exércitos também ensinam os conceitos de obediência e autoridade.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

Dave Grossman apresenta-nos um livro cativante, inovador, fornecendo não só uma visão completa sobre o tema mas também abrangente, fruto da sua formação como militar, historiador e psicólogo.

Relativamente a pontos fortes, no que respeita à forma, destaca-se a organização estrutural do livro, que além de facilitar a leitura permite uma melhor retenção das ideias chaves, bem como a simplicidade com que é tratada uma temática complexa, não se restringindo aos aspetos militares. Os diversos exemplos práticos e históricos transportam o leitor a inúmeros campos de batalha que o ajudam a perceber as ideias chaves do livro. Ainda na forma, outro aspeto de destaque vai para a apresentação esquemática de algumas das ideias chave, nas áreas mais complexas do livro, que facilitam a sua compreensão.

Quanto ao conteúdo, considero ser de extrema importância o facto de todas as suas ideias chave estarem devidamente fundamentadas com estudos, muitos dos quais realizados pelo próprio autor, ou recorrendo a autores de credibilidade comprovada, tais como John Keegan e Richard Holmes.

O facto de o autor ter realizado inúmeras entrevistas com veteranos de guerra dos Estados Unidos de diversos teatros (maioritariamente do Vietname), dão ao livro não só

credibilidade mas pragmatismo, tornando-o por um lado científico e por outro, um livro com ideias e informações que poderão ter aplicação prática no seio das forças militares, de segurança e mesmo na sociedade em geral.

Considero também como ponto forte, o contributo que este veio dar, para que muitos traumas de combate fossem de facto ultrapassados. O livro foi literalmente copiado e visto por centenas de veteranos e pelas suas famílias, mesmo antes de ser publicado, transformando um assunto que até então era tabu, num assunto de discussão no seio familiar. A sua mensagem, mantém-se atual.

No meio militar e com a crescente importância do Homem no campo de batalha, este livro poderá dar um forte auxílio na preparação psicológica, formação e treino para combate e posterior integração na sociedade.

Outro ponto forte de destaque, é o alerta deixado à sociedade, de como está a condicionar as nossas crianças para matar, através dos media, dos filmes e dos videojogos, tal como os exércitos fazem com os soldados, mas no caso das crianças, sem salvaguardas.

Difícilmente consegui destacar algum ponto fraco do livro, pois em todas as vertentes analisadas apresenta-se como um livro muito positivo, no entanto, aponta-se como ponto fraco, o excesso de pormenor na descrição de alguns exemplos históricos, que em alguns capítulos desviam o leitor da ideia que o autor pretende transmitir. Considera-se ainda como ponto fraco, o universo de entrevistados ser restrito (apenas nos EUA) o que não permite haver nenhum termo de comparação.

Referências Bibliográficas

- Allan Gregg, 2012. *Psychologist Lt. Col. Dave Grossman On The Act Of Killing*. [Registo Vídeo em Linha] Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=_9Ozno7HMGE&list=PL9TEBPdXDBzJIuM7qBd0Zy-nXnZvFSEdf, [Consult. 26 abr. 2013].
- Grossman, Dave, 2009. *On Killing, The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. Nova Iorque: Back Bay Books.
- Jobs4vt, 2013. *Why Children are Killing Children in Modern Society*. [Registo Vídeo em Linha] Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=OBNbeoJMoiI>, [Consult. 27 abr. 2013].
- Marshall, S.L.A., 2000. *Men Against Fire*. Oklahoma: University of Oklahoma Press Edition.