

# Nação

# Defesa

Nº 112

Outono/  
Inverno 2005

3ª Série

As Fronteiras da Europa  
Adriano Moreira

Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade  
Maria do Céu Pinto

A Visão da «Guerra Total» no Pensamento Militar  
António Paulo Duarte

The EU and US: Friends or Rivals?  
Fraser Cameron

The Making of Multilateralist Germany: Implications for US-Germany  
Bilateral Relations  
David Coleman

A Memória Otomana nos Conflitos dos Balcãs  
José Pedro Teixeira Fernandes

O Papel dos Militares nas Grandes Mudanças em Portugal  
– Uma Perspectiva de Conjunto  
António José Telo

Um Olhar Actual sobre a «Transformação» do Conde de Lippe  
Miguel Freire

A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal  
João Vieira Borges

Indicadores de Produtividade da Marinha  
Jorge Silva Paulo  
Ana Barbosa Queirós

Instituto da Defesa Nacional

# NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

## *Director*

João Marques de Almeida

---

## *Editor Executivo*

António Horta Fernandes (FCSH-UNL)

---

## *Conselho Editorial*

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

## *Conselho Consultivo*

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

## *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Centre of International Studies, University of Cambridge) Felipe Aguero (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy (Institute for Social, Behavioral and Economic Research, University of California, USA), Todd Sandler (School of International Relations, University of Southern California, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

---

## *Assistente de Edição*

Cristina Cardoso

---

## *Colaboração*

Ver normas na contracapa

---

## *Assinaturas*

Ver última página

---

## *Propriedade, Edição e Design Gráfico*

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

## *Composição, Impressão e Distribuição*

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

# Nação Defesa

Nº 112

Outono/  
Inverno 2005

3ª Série

As Fronteiras da Europa  
Adriano Moreira

Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade  
Maria do Céu Pinto

A Visão da «Guerra Total» no Pensamento Militar  
António Paulo Duarte

The EU and US: Friends or Rivals?  
Fraser Cameron

The Making of Multilateralist Germany: Implications for US-Germany  
Bilateral Relations  
David Coleman

A Memória Otomana nos Conflitos dos Balcãs  
José Pedro Teixeira Fernandes

O Papel dos Militares nas Grandes Mudanças em Portugal  
– Uma Perspectiva de Conjunto  
António José Telo

Um Olhar Actual sobre a «Transformação» do Conde de Lippe  
Miguel Freire

A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal  
João Vieira Borges

Indicadores de Produtividade da Marinha  
Jorge Silva Paulo  
Ana Barbosa Queirós

Instituto da Defesa Nacional

## **Política Editorial**

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

## **Editorial Policy**

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Director do Instituto da Defesa Nacional</i>	
<hr/>	
As Fronteiras da Europa	9
<i>Adriano Moreira</i>	
Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade	17
<i>Maria do Céu Pinto</i>	
A Visão da “Guerra Total” no Pensamento Militar	33
<i>António Paulo Duarte</i>	
The EU and US: Friends or Rivals?	51
<i>Fraser Cameron</i>	
The Making of Multilateralist Germany: Implications for US-German Bilateral Relations	65
<i>David Coleman</i>	
A Memória Otomana nos Conflitos dos Balcãs	87
<i>José Pedro Teixeira Fernandes</i>	
O Papel dos Militares nas Grandes Mudanças em Portugal – Uma Perspectiva de Conjunto	103
<i>António José Telo</i>	
Um Olhar Actual sobre a “Transformação” do Conde de Lippe	137
<i>Miguel Freire</i>	
A Cultura da Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal	167
<i>João Vieira Borges</i>	
Indicadores de Produtividade da Marinha	187
<i>Jorge Silva Paulo</i> <i>Ana Barbosa Queirós</i>	

---



Os artigos do número 112 da *Nação e Defesa* tratam de três temas distintos. A Europa constitui o primeiro grande tema da corrente edição. O Professor Adriano Moreira aborda uma questão central para a ordem política europeia: a definição das fronteiras institucionais da Aliança Atlântica e da União Europeia após o fim da Guerra Fria. Segundo o Professor Adriano Moreira, a segurança entre o Atlântico e os Urais e a integração regional são os objectivos vitais das estratégias de estabilização das duas instituições. Subsistem, no entanto, algumas interrogações que exigem reflexão por parte dos decisores europeus. Por um lado, a validade do significado de “patriotismo constitucional” para, por exemplo, possibilitar a integração da Turquia na União Europeia; e, por outro lado, uma avaliação da “governabilidade” de uma Europa alargada. O tema das fronteiras surge igualmente no artigo do Professor José Pedro Fernandes sobre os conflitos nos Balcãs. As guerras da década de 1990 na antiga Jugoslávia demonstraram a existência de fronteiras entre a “ilha de paz” europeia e o estado de guerra jugoslavo. O autor argumenta que muitas das especificidades da região balcânica resultam da herança do império otomano.

O analista e académico irlandês, Fraser Cameron, discute um outro tema crucial para o futuro da Europa: as relações entre os Estados Unidos e a União Europeia. Embora afirmando que uma boa relação entre os dois lados do Atlântico é indispensável para a estabilidade mundial, o autor reconhece que surgiram problemas sérios desde o final de 2002. Os desacordos entre Washington e algumas capitais europeias resultaram, antes de mais, da política unilateral da administração norte americana, a qual provocou, na Europa, uma oposição à hegemonia dos Estados Unidos. No entanto, de acordo com Fraser Cameron, a reacção contra-hegemónica não serve de base a uma estratégia realista para a União Europeia lidar com a potência hegemónica. Ainda no contexto da relação transatlântica, o Professor David Coleman, da Universidade de Virgínia, analisa a emergência da diplomacia multilateral alemã, a qual se manifestou de um modo inequívoco durante o processo de reunificação, entre 1989 e 1990. Segundo o autor, as diver-

gências entre Washington e Berlim, a partir de finais de 2002, a propósito da guerra do Iraque, resultam em larga medida da transformação histórica na cultura estratégica alemã desde 1945. Com esta contribuição, encerra-se o tratamento da questão europeia.

A evolução dos conflitos internacionais e o pensamento sobre a guerra constitui o segundo grande tema do número 112 da *Nação e Defesa*. Segundo a Professora Maria do Céu Pinto, um grande número de conflitos desde o fim da Guerra Fria tem uma natureza étnica e ocorre no interior dos “Estados falhados”. A autora chama a atenção para dois pontos cruciais. Em primeiro lugar, diz-nos que as partes destes conflitos, em muitos casos, têm mais incentivos para continuar a guerra do que para fazer a paz. Constata ainda que a conjugação entre os “conflitos de fraca intensidade” e as novas ameaças globais, como o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça, constitui um problema muito sério para a segurança internacional. O Dr. António Paulo Duarte procura construir uma “teoria da guerra global”, fazendo uma genealogia do conceito. Abordando o caso da II Guerra Mundial, conclui que a guerra total é a culminação da guerra “no seu sentido mais puro e duro”.

As questões associadas às Forças Armadas formam o terceiro grande tema do número 112 da *Nação e Defesa*. O conjunto de quatro artigos pode ser dividido em dois tipos de abordagens. De um lado, temos uma perspectiva histórica. O Professor António José Telo avalia o papel dos militares “na modernização da sociedade portuguesa”, atribuindo-lhes uma posição de destaque. O lugar central da instituição militar resulta de dois factores externos e de um factor interno. Os primeiros dizem respeito à natureza da sociedade portuguesa, nomeadamente a sua sensibilidade especial às mudanças internacionais e a sua incapacidade de evoluir de um modo gradual e reformista. Ao contrário da tendência nacional, as Forças Armadas adaptam-se mais depressa às alterações externas, liderando assim os processos de modernização do país.

Num estudo detalhado sobre a reorganização do Exército Português conduzida pelo Conde de Lippe, entre 1762 e 1777, Miguel Freire procura retirar alguns “ensinamentos” úteis para o presente. Entre as condições indispensáveis para o sucesso de um processo de reformas, destacam-se, conclui o autor, a necessidade de um envolvimento empenhado do poder político e de toda a hierarquia militar.

Os últimos dois artigos adoptam uma metodologia mais empírica, assente no estudo de bases de dados actuais. Silva Paulo analisa um conjunto de “indicadores e de índices de produtividade”, que permitem avaliar as “tendências de produtividade da Marinha de Guerra Portuguesa e até compará-la com outras marinhas”. O artigo sugere a



realização de “futuras investigações” com o objectivo de se elaborarem “indicadores” mais desenvolvidos para novos estudos comparativos. Por fim, Vieira Borges define o estado da “cultura de segurança e defesa” no ensino superior em Portugal. Neste trabalho, o autor apresenta ainda um conjunto de propostas, assente num projecto a desenvolver no IDN, o “Plano Director de Cultura de Segurança e Defesa”, com o objectivo de aprofundar os estudos da segurança e defesa em Portugal.

João Marques de Almeida



# As Fronteiras da Europa

Adriano Moreira

*Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa*

## Resumo

A relação entre a identidade europeia e as fronteiras da Europa foi dominante no pensamento dos Projectistas da Paz. Na Declaração de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, apareceram associadas identidade e projecto. Todavia, o fim da guerra fria em 1989 marcou uma deriva que vai distanciando as fronteiras do projecto político da fronteira de identidade. A adaptação de conceitos da NATO parece a linha dominante. Libertar a Europa do Atlântico aos Urais, associar a segurança do espaço ao desenvolvimento, utilizar o conceito de aliança para além das identidades culturais ou políticas, foram estratégias da NATO. Integrar a Europa do Atlântico aos Urais, organizar um pilar específico de defesa, integrar a Turquia com razões da teoria das alianças, são réplicas europeias. O valor de síntese, ensaiado no projecto de Constituição Europeia, é o patriotismo constitucional. Não se conhecem estudos de governabilidade.

## Abstract

*The relationship linking European identity to European borders was an overriding concern in the context of the classic Peace Planners' thought. In the Declaration of Laeken, dated 15 December 2001, identity and project were associated. Nevertheless, the end of the Cold War in 1989 was a crucial moment in the more general drift towards disengaging the borders of the political project from the border of identity. The prevailing trend seems to be the adaptation of NATO's conceptions. To free Europe from the Atlantic to the Urals, to associate the security of that space to development, to use the concept of alliance beyond political or cultural identities, all this were NATO's strategies. To integrate Europe from the Atlantic to the Urals, to organize a distinct defense pillar, to integrate Turkey according to the kind of reasoning that stems from the alliance theory, all this are European rejoinders. The synthetic value, undertaken in the project of a European Constitution, corresponds to the constitutional patriotism. Concrete appraisals of how to run this model are not known yet.*



A organização política da Europa não é um projecto recente para responder a uma conjuntura sem precedente, embora o processo em curso dispense geralmente as referências à teoria de pensadores que ensaiaram encaminhar os poderes políticos para a cooperação vinculada à preservação da paz. Existe uma diferença de atitude entre a perspectiva desses antepassados da promoção da unidade europeia e os actuais gestores do modelo em construção.

Passando por Pierre Dubois no século XIV, por George Podiëbrad, rei da Boémia, cuja proposta fez quinhentos anos, por Émeric Crucé (1530-1648), pelo Grand Dessein de Henrique IV, pelo projecto de William Penn (1644-1718), por Leibnitz com o texto de 1699, pelo Abade de Saint-Pierre (1713), e pelo *Projecto de Paz Perpétua* de Kant (1796), não se encontram grandes dúvidas sobre as fronteiras da Europa, parecendo que têm por evidente a composição do aglomerado de soberanias, e a identificação eventual de um inimigo comum cuja ameaça foi, em cada tempo, um factor dinamizador da meditação sobre a urgência da frente unida e mesmo juridicamente estruturada.

As guerras civis da cristandade europeia, sobretudo as duas guerras que chamaram mundiais pelos efeitos, colocaram os demónios interiores na função tradicional da ameaça externa, pelo que durante o breve período da Sociedade das Nações, e finalmente, depois do desastre de 1939-1945, a exigência de passar à organização efectiva tornou-se premente e inadiável.

Agora, neste período que se reinicia com a intervenção do inspirador Jean Monnet, a questão da identidade europeia vai ganhando presença nos debates, ao mesmo tempo que a definição das fronteiras é um desafio que se acentua, frequentemente com os dois critérios em conflito.

Na visão de Georges Contogeorgis, a dúvida tem sido a de saber se o argumento cultural, incluindo a geografia, é o critério determinante, ou se uma referência política, tendo em conta a harmonização económica, o regime democrático, a situação dos direitos e liberdades fundamentais, condicionará a integração de um país no todo.

Que a mudança do teor cultural das sociedades civis dos Estados europeus, a evoluírem de nacionais para cosmopolitas em resultado das migrações, encaminha no sentido de a referência política se tornar dominante, encontra apoio e influência na temática das fronteiras europeias, sobretudo das fronteiras geográficas da sua entidade política em formação, tudo muito em evidência com a proposta da Constituição Europeia, projecto este que não encontrou viabilidade, mas cujas motivações continuam presentes nos debates.

Na cimeira europeia de 15 de Dezembro de 2001, foi publicada a *Declaração de Laeken*, que define os valores e princípios da Europa, associando identidade e projecto, e falando

na vocação de ser “vanguarda numa ordem planetária”, “referência para inúmeros países e povos”, garante e salvaguarda da democracia e dos direitos humanos, participante na questão da globalização, modelo de governação, “farol que indique o rumo para o futuro do mundo”.

À medida que a organização institucional da Europa se foi desenvolvendo no sentido de fazer nascer uma nova forma de entidade política, passando pelo Acto Único em 1986, por Maastricht em 1992, por Amesterdão em 1997, por Nice em 2001, e depois pelo atribulado projecto de Constituição, acontece que a queda do Muro de Berlim, e a mudança radical do quadro da polemologia, parecem ter desencadeado um processo de transferência de propósitos entre a NATO e a Europa em formação: foi a NATO que assumiu o objectivo estratégico da libertação da Europa do Atlântico aos Urais; foi a União Europeia que assumiu a integração dos Estados libertados até uma nova fronteira oriental em discussão; foram os EUA que adiantaram a necessidade da *europização da defesa* para repartir encargos, e a União assumiu o projecto da autonomia da segurança e defesa; a globalização encaminhou a superpotência sobranceira, os EUA, para o unilateralismo, com o seu ponto crítico no 11 de Setembro, e a Europa reanimou a variante histórica dos conflitos internos ocidentais, desenhando a linha divisória do americanismo e do europeísmo no Atlântico, e fortaleceu a tendência de alargar a fronteira oriental em função de um critério de segurança específica e fortalecimento da sua presença na NATO.

Deste modo, o conceito estratégico europeu, que foi inicialmente formulado para essencialmente evitar que a *rivalidade francogermânica* de novo envolvesse os seus Estados em conflitos apocalípticos, conceito que depois apoiou o *desenvolvimento sustentado no mercado*, que em seguida se organizou para conseguir o que eventualmente foi chamado um *patriotismo institucional* exigente da reorganização das relações económicas, da governança dos interesses comuns, e da cidadania, tende para incluir um *conceito estratégico de segurança e defesa* que igualmente argumenta com um novo conceito da NATO, muito especialmente para abrir caminho à integração da Turquia na União Europeia.

A formulação normativa do texto da Constituição Europeia, assinado por 25 membros muito para além dos modestos 6 que assinaram o Tratado de Roma em 1957, não deixava supor que o problema das fronteiras a leste seria um elemento essencial do conceito estratégico que nela se deveria apoiar. Mas é da fronteira, não apenas cultural mas também política, que se trata quando o guião da admissão de novos membros tendeu para uma redefinição que tornou dominante o critério do regime político associado ao conceito estratégico da segurança e defesa.

Talvez seja útil, para avaliar o percurso, recordar a metodologia seguida em relação a países da fronteira leste em definição, cuja proximidade cultural com as matrizes europeias é certa. Em primeiro lugar a Rússia, que é urgente encaminhar para recuperar o estatuto de um *Estado igual aos outros*. A União Europeia, tal como a NATO, estabeleceu acordos especiais em que é dominante o Acordo de Partenariado e Cooperação (APC) de 1994, que a Rússia assinou em 1997, e que cobre os domínios das relações económicas, e a estruturação de um diálogo político, termos que devem ser renegociados em face do alargamento. Não é seguro que a Rússia veja com tranquilidade a evolução da União para leste, mas a última cimeira de 2004 tratou sobretudo da economia, justiça e liberdades.

É semelhante aquilo que se passou com a Ucrânia, independente desde 1991, e que tem o “*regresso à Europa*” como elemento dominante do seu conceito estratégico nacional, privilegiando as relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica, sendo evidente o propósito da admissão. A aproximação da União tem sido prudente, assinando um Acordo de Partenariado em 1994, entrado em vigor em 1998, definindo a cooperação económica e o diálogo político, com orientações concretas desde o Conselho de Helsínquia de 1999, respondendo neste caso ao conceito de fazer coincidir as fronteiras da Europa com os valores que esta enuncia.

Estas aproximações, rodeadas de prudência, encontraram no Conselho Europeu de Copenhaga de 2002, um ponto de referência fundamental, quando Prodi abordou as “iniciativas de vizinhança dirigidas à Ucrânia, à Bielorrússia e Moldávia, com o fim de criar um círculo de amigos, desde a Rússia ao Mar Negro e no sul do Mediterrâneo”. A perplexidade teve expressão na posição de Giscard d’Estaing para o qual “as fronteiras culturais” são mais fechadas que as geográficas, posição oposta à de Blair que se abriu às admissões que fortaleçam a segurança europeia nas zonas de perigo agudizado pelo terrorismo institucional. Esta dialéctica não ignora a necessidade de uma “*identificação de limites*”, como recordou Claude Juncker do Luxemburgo, que não produzam um *sentimento de exclusão* em eventuais pretendentes, nem inviabilizem o *bom governo*.

O caso da Turquia, em relação à qual o paradigma da compatibilidade cultural exige a decisão de preferenciar as *definições constitucionalizantes* e os *objectivos estratégicos* postos em primeiro plano, também aliena o método que adoptou os partenariados como instrumentos de criação do *círculo de amigos* para além da fronteira, incluindo países vinculados a valores da identidade europeia, dando assim especial relevo às questões militares, recordando a fidelidade e serviços da Turquia à Aliança Atlântica, que foi o amparo da Europa ocidental e ganhadora da guerra fria.

É oportuno discutir se esta é a perspectiva unilateral, ou sem alternativa, que melhor responde à conjuntura, mas também tem de discutir-se se a tradicional *política furtiva* do centralismo europeu deixou qualquer abertura para recusar a entrada sem reservas.

Sem dar crédito ao catastrofismo de Huntington, é a questão das relações entre as áreas culturais e a engenharia do seu relacionamento a favor da paz que está em causa, no primeiro referido plano, e talvez não será difícil de admitir que o problema europeu é muito mais vasto do que a parcela temática da Turquia.

Temos em primeiro lugar a população muçulmana que veio responder às solicitações da teologia de mercado ocidental, e que soma mais de 15 milhões de habitantes, nem sempre tratados de acordo com as exigências do direito. O terrorismo global desenvolveu um novo conceito, que é o do *Estado sem território*, destinado a fidelizar essas populações a um poder errático, eventualmente em guerra. A *cidadania de residência* é previsivelmente um passo a dar, mas o regresso das sociedades civis europeias ao modelo das sociedades multiculturais ou cosmopolitas, que antecederam a ambição da coincidência entre a Nação e o Estado, exige uma abordagem intensa em função das integrações ou assimilações possíveis e necessárias. Será uma tarefa longa e exigente, como foi longo e exigente o percurso do estado nacional: mas o facto é que existe definitivamente um *islamismo europeu*, como existe um islamismo inscrito em vários países de outras áreas não muçulmanas, e que essas comunidades devem ser fidelizadas ao Estado, designadamente para apoiar a segurança interna: a Inglaterra está a dar o exemplo, convocando os líderes do *islamismo britânico* para assumirem as responsabilidades cívicas.

Acresce a desconstrução do projecto do Marechal Tito, que tem o Kosovo como alerta permanente para a ameaça de o passado bater subitamente à porta do futuro, e a lembrar que não é com brevidades tecnocráticas que se apagam inquietações ligadas com as de Erasmo no seu tempo, nem é pelo silêncio que deixará de estar presente a necessidade de tomar uma decisão para a Albânia. A presença muçulmana na temática interna europeia é vasta, e a importância das identidades culturais e do seu relacionamento pode encontrar resposta e plataforma numa espécie do oferecido *patriotismo constitucional* rejeitado, mas há para isso um caminho a percorrer que tem dificuldades experimentadas, mesmo dentro de Estados plurinacionais.

No ambiente marcado pelo terrorismo sem fronteiras, e perigosamente orientado no sentido de tornar respeitável o catastrofismo de Huntington, a definição das fronteiras da Europa situa-se numa área geográfica que tem o Mediterrâneo por centro de referência, com um Livro a flutuar nas suas águas que todos os povos ribeirinhos consultam com a tradição de discutir pelas armas as diferenças de leitura, e todos



compelidos pelo globalismo a escolher entre a racionalização das interdependências e a falência do desenvolvimento sustentado e em paz.

A questão que as circunstâncias tornam claras é a de avaliar se este problema de a fronteira cultural da Europa coincidir em larga medida com a fronteira cultural muçulmana, com expressão geográfica evidente, orienta no sentido de adoptar o método da integração para um dos países fronteiriços sem considerar os eventuais efeitos colaterais na área, quer pelas leituras de exclusão, quer pela multiplicação de exigências de igual tratamento. Olhando às circunstâncias particulares de Portugal, Marrocos já aparece como a segunda fronteira geográfica do país.

A proposta da inclusão, além de valorar o conceito do *patriotismo constitucional* que a Turquia vai demonstrando, destaca sobretudo o facto da pertença à Aliança Atlântica, cujos riscos correu e cujos objectivos apoiou.

Mas a dúvida é sobretudo a de saber se o *conceito de aliança*, que tem como núcleo duro a existência de uma ameaça comum, tem afinidade com o conceito de comunidade que é principal no que respeita à identidade europeia. A Aliança serviu aos ocidentais como serviu à Turquia, ameaçada tradicionalmente pelo mesmo inimigo. A Grande Aliança Democrática que ganhou a guerra de 1939/1945 alinhou alguns ditadores da América Latina, e num período de interesse comum também admitiu o futuro inimigo que era a União Soviética: este é o realismo das alianças.

Por outro lado, a Europa que tem por resolver a questão do seu regresso ao modelo das sociedades civis multiculturais e cosmopolitas, que ainda não conseguiu eliminar com segurança os conflitos da ETA, da Irlanda do Norte e da Córsega, que tem debilidades na política de integração do *islamismo europeu*, que omite olhar para a globalidade da desconstrução da Jugoslávia, talvez devesse considerar prioritária a questão da *governabilidade*, pressuposto de qualquer avanço futuro das fronteiras.

No fim da guerra fria, quando um sentimento revanchista animava a exploração da queda do adversário soviético, o ferozmente anticomunista Reagan adoptou um espírito de cooperação a que logo aderiram o Reino Unido, a Alemanha e a França, para que a Rússia voltasse a ser um Estado igual aos outros. A política adoptada pela União Europeia no sentido de criar um *círculo de Estados fronteiriços amigos*, tem à sua disposição experiências como os partenariados de cooperação que já usou, as parcerias, as redes da sociedade civil, mesmo as alianças, e não pode ignorar a vantagem e necessidade de o *cordão de amigos* abranger totalmente as margens do Mediterrâneo, sem enfraquecer a já problematizada identidade cultural, sem complicar a sua capacidade decisória, sem acrescentar a sua agenda de conflitos internos por resolver. Sobretudo sem continuar

a aprofundar o equívoco de que o seu desafio hostil, depois da queda do Muro, passou para o Atlântico, pondo em causa a solidariedade atlântica ocidental.

A Turquia é um elemento indispensável do *cordão de amigos*, e sobre isto existe unanimidade: mas nem os mecanismos de gestão adiantados no projecto da recusada Constituição europeia, nem as diferenças culturais, nem a circunstância mediterrânica, nem a instável segurança global ameaçada pelo terrorismo, parecem aconselhar um conceito estratégico europeu que não avalie a totalidade do envolvimento muçulmano, totalidade que não tem resposta no método da integração selectiva.

Ora é o método da integração selectiva que parece imposto pela política desenvolvida longe dos parlamentos e dos eleitorados nacionais, e que agora está a impor o recurso a duas linhas de argumentação: uma política, para a qual a promessa firme de abrir negociações implica a confiabilidade da União, o que de facto significa que a admissão é o único final admissível, sendo imprevisíveis, mas sempre severos os efeitos da lei da reflexividade mobilizadora da proximidade entre áreas culturais; outra linha, esta ideológica no sentido mais neutro do termo, que reassume um multiculturalismo progressivo do espaço europeu, que coloca em primeiro lugar um projecto político baseado nos valores democráticos dos Estados, no respeito pelos direitos do homem, no desenvolvimento humano sustentado.

A primeira linha de argumentação é definitiva se o Conselho Europeu concluir e assumir que o seu tradicional método de procedimento diplomático eliminou para todos os seus membros qualquer opção diferente da adesão, porque certamente não lhe ocorre buscar exemplo em Luís XIV que se justificava de não ter cumprido o tratado com a Espanha, porque esta sempre soubera que o não cumpriria. Mas a segunda linha de argumentação não pode evitar a questão vital que é o problema da *governabilidade*, o qual tem estado frequentemente ausente em todo o ritmo do alargamento. Neste caso, omite incluir na temática o facto de as fronteiras da Europa, aderindo a Turquia, serem a Síria, o Iraque e o Irão, e as consequências em várias áreas facilmente identificáveis. E não apenas a governabilidade, mas o teor da governação. Ainda parece de avaliar se a admissão selectiva não provocará um movimento de ressentimento pelas exclusões nesse Mediterrâneo de história militar desgastante e desanimadora. Finalmente ver em que medida a teoria do fim da história, que parece assumida pelos projectos políticos de inclusão por fidelidades constitucionais, teoricamente admite um limite de fronteiras só possível pelo pragmatismo das exigências da governabilidade, e nunca discutidas.

# Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade

Maria do Céu Pinto\*

Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho

## Resumo

Os anos do pós-Guerra Fria têm sido marcados por uma conflitualidade crescente, marcada sobretudo pela eclosão de guerras internas, como conflitos étnicos. Estes conflitos têm lugar em Estados fracos e subdesenvolvidos, principalmente na África a sul do Saara (os “failed states”). Os conflitos internos põem uma série de problemas. Um deles é que as partes envolvidas, desde facções do exército, a milícias, guerrilhas e grupos de criminosos são, por vezes, difíceis de identificar nestes conflitos. Frequentemente, têm mais incentivos (estratégicos, económicos, sociais e de prestígio pessoal) em continuar a guerra do que em sentar-se à mesa das negociações. Além disso, nesta era em que vivemos, certas ameaças transnacionais como o terrorismo, crime organizado e a proliferação armamentista têm grandes probabilidades de se conjugar, constituindo ameaças de uma dimensão inaudita. A “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança” (Dezembro de 2003) chama a atenção para o perigo que a congregação destas ameaças representa.

## Abstract

The post-Cold War period has been marked by the persistence and the outbreak of conflicts, especially internal wars and ethnic conflicts. These conflicts take place in weak and underdeveloped states, especially in sub-Saharan Africa, in the so-called “failed states”. Internal conflicts pose a series of problems. One of the problems that stand out of these conflicts, is that the intervening parts, from factions of armies, militias, guerrillas and criminal gangs are hard to identify. Frequently they have more incentives (strategic, economic, social, of social prestige) to go on fighting than to sit at the negotiating table. In the post-Cold War conflicts, the distinction between combatants and non-combatants is tenuous. One must also point out that, in the current era, certain transnational threats, like terrorism, organized crime and weapons proliferation are likely to come together, creating threats of an altogether different magnitude. “The European Security Strategy” (December 2003) highlights the danger coming out of the combination of those threats.

---

\* Autora dos livros “*Infiéis na Terra do Islão*”: os Estados Unidos, o Médio Oriente e o Islão, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003; *Islamist and Middle Eastern Terrorism: A Threat to Europe?*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS)/Rubbettino, Roma, 2002 e *Political Islam and the United States: A Study of U. S. Policy Towards the Islamist Movements in the Middle East*, Ithaca Press, Reading, 1999. Tem em vias de publicação o livro, *O peacekeeping numa perspectiva comparada*.



O princípio deste século tem paralelos estranhos com o mundo de há 100 anos atrás. No início do século XX, o estado de espírito predominante na Europa era a crença na inevitabilidade do progresso baseada no progresso tecnológico e no aumento do nível de vida. À época, facto da guerra entre as principais potências estar ausente desde há três décadas também parecia fundamentar o estado geral de optimismo. Certos contemporâneos, contudo, sentiam certa apreensão pelo facto das despesas militares das seis principais potências europeias terem triplicado e os seus exércitos terem duplicado em tamanho entre 1880 e 1914.

O industrial sueco, Alfred Nobel, inventor do dinamite, tinha também uma visão pessimista, mas acalentava um pensamento que viria a ser próprio das teorias da dissuasão nuclear no pós-II Guerra: o de que o poder destrutivo dos novos armamentos por ser tão imenso tornaria, por si só, a guerra impensável. Persuadido por uma amiga sua, Berta van Suttner, uma pacifista conhecida do seu tempo, Nobel devotou a sua riqueza à causa da paz mundial<sup>1</sup>.

O século XX provou, afinal, ser o mais destrutivo e violento em toda a história humana. Jean-Louis Dufour e Maurice Vaïsse chamaram-lhe “o século da guerra”<sup>2</sup>. Morreram três vezes mais pessoas no século XX do que em todas as guerras que tiveram lugar entre o século I AC até 1899 (à razão de 44.4 por cada 1.000 pessoas)<sup>3</sup>. Os conflitos armados tiraram a vida a 100 milhões de pessoas e a violência política foi responsável pela morte de 170 milhões de pessoas<sup>4</sup>. No total, na “Grande Guerra” cerca de 26 milhões de pessoas pereceram. Pelo menos, outros 20 milhões ficaram deficientes ou sofreram graves danos físicos e psicológicos. Devido essencialmente à má nutrição e à falta de cuidados médicos, os civis constituíram cerca de metade das vítimas de guerra<sup>5</sup>.

As estatísticas sobre o impacto da Segunda Guerra são ainda mais impressionantes, tal é a sua escala: cerca de 54 milhões de pessoas, entre soldados e civis, pereceram no campo de batalha, em bombardeamentos aéreos, genocídios, repressão e como resultado da doença e da fome<sup>6</sup>. Parafaseando a célebre frase de Clausewitz, “a guerra é a continuação da política por outros meios”, Martin van Creveld observou: “longe

1 Michael Renner, Ending Violent Conflict, Worldwatch Paper 146, April 1999 ([www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org)), p. 5.

2 Jean-Louis Dufour e Maurice Vaïsse, La guerre au XXe siècle, Paris, Hachette, 1993.

3 Renner, op. cit., p. 10.

4 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict “Against Complacency”, in Preventing Deadly Conflict, Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997 ([www.cc.columbia.edu](http://www.cc.columbia.edu)).

5 Renner, op. cit., p. 10.

6 Id., p. 14.

de «usar» a guerra como seu instrumento, o Estado via-se agora na iminência de ser devorado por ela – o povo, a economia, a política e tudo o resto”<sup>7</sup>.

As manifestações de conflito violento continuam a um ritmo alarmante, embora agora sejam quase exclusivamente de âmbito interno. Um traço característico da actual conflitualidade é o facto das guerras não serem já predominantemente entre Estados: desde 1945 que a maior parte dos conflitos são de natureza interna, do tipo guerras civis ou revoltas internas de grande escala. Entre 1989 e 1997, só seis em cada 103 conflitos armados foram internacionais. Em 1998, houve 27 conflitos armados de considerável dimensão: só 2 desses conflitos foram inter-estatais<sup>8</sup>. A parte dos civis entre as vítimas tem vindo a crescer: 40% no início do século<sup>9</sup>; 70% das baixas desde a II Guerra Mundial e 90% na década de 90<sup>10</sup>. Só no Ruanda, em 1994, aproximadamente 40% da população foi morta ou tornou-se refugiada<sup>11</sup>.

O aumento da morte de civis é sintoma de outra das características dos novos conflitos: “o recurso a táticas de guerra suja”<sup>12</sup>. Segundo Nordstrom, “as guerras sujas almejam a vitória, não através de táticas militares e no campo de batalha, mas através do horror. Os civis, mais do que os militares, são os alvos táticos e o medo, brutalidade e o assassinio são os alicerces nos quais este controlo é construído”<sup>13</sup>. A violação massiva dos Direitos Humanos e o aumento das violações de mulheres, como táticas de terror e de controlo, são um indício da brutalidade dos actuais conflitos. Fetherston chama a atenção daqueles que trabalham na gestão de conflitos para a necessidade de compreender as “... experiências de violência e culturas de violência que se enraízam nas estruturas sociais...”<sup>14</sup>, não se limitando a fazer a contagem dos mortos.

Os conflitos internos põem uma série de problemas. Um deles é que as partes envolvidas, desde facções do exército, a milícias, guerrilhas e grupos de criminosos são,

---

7 Id., p. 12.

8 Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1999, Londres, Oxford University Press, 1999, p. 15

9 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict “Against Complacency”, in Preventing Deadly Conflict, Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997 ([www.cc.columbia.edu](http://www.cc.columbia.edu)).

10 Michael Renner, Ending Violent Conflict, Worldwatch Institute, Worldwatch Paper 146, Abril de 1999, p. 18.

11 Carnegie Commission, op. cit.

12 Carolyn Nordstrom, “The Backyard Front”, in C. Nordstrom e J. Martin (eds.), The Paths to Domination, Resistance, and Terror, Berkeley, CA, University of California Press, 1992, p. 261.

13 Ibid.

14 A. Betts Fetherston, “Voices from Warzones: Implications for Training”, in Edward Moxon-Brown (ed.), A Future for Peacekeeping?, Houndsmill-Basingstoke, Macmillan, 1998, p. 164.

por vezes difíceis de identificar nestes conflitos. Frequentemente, têm mais incentivos (estratégicos, económicos, sociais e de prestígio pessoal) em continuar a guerra do que em sentar-se à mesa das negociações. Nos conflitos do pós-Guerra Fria, a distinção entre combatentes e não-combatentes é frequentemente ténue e torna-se difícil discernir quem é a vítima ou o agressor. O *Relatório Brahimi* é elucidativo da dificuldade em intervir em conflitos onde os actores não são os beligerantes convencionais: “A evolução desses conflitos influencia e é afectada por actores externos: figuras políticas, vendedores de armas, compradores de exportações ilegais, potências regionais que enviam as suas forças para esses conflitos, e Estados vizinhos que albergam refugiados sistematicamente forçados a abandonar as suas casas. Com tais efeitos transfronteiriços, por actores estatais e não-estatais, estes conflitos efectivamente são ‘transnacionais’ por natureza”<sup>15</sup>.

Esta tendência tem levado os políticos e académicos a debruçar-se sobre a questão da prevenção, gestão e resolução dos conflitos. Embora os governos tenham relutância em envolver-se, de forma individual ou colectiva, em *imbrólios* distantes e de resolução complexa (como em África) reconhecem que estes conflitos são como cancrios cujas repercussões se fazem sentir em todo o sistema internacional. Por razões ético-humanitárias ou por considerações de oportunismo estratégico, a comunidade internacional lá vai tentando mitigar as consequências desastrosas destas guerras. Geralmente fá-lo *in extremis*, quando o conflito já vai avançado e quando a contagem das vítimas vai alta.

O *peacekeeping*, a actividade das NU de contenção de conflitos, encerra, na sua terminologia, uma contradição nos termos que se tem intensificado nestes últimos 15 anos: embora significando “manutenção da paz”, as operações de *peacekeeping* são lançadas após o rebentar das hostilidades, quando já não há paz para manter, em circunstâncias em que a sua reconquista se torna difícil.

O interesse da comunidade internacional na conflitualidade é selectivo. O papel dos media é determinante a este nível: a atenção dos públicos é ditada pelos meios de comunicação que determinam a existência ou o “esquecimento” de determinados conflitos. No pós-Guerra Fria, e principalmente no pós-11 de Setembro, os estados desenvolvidos (liderados pelos EUA) têm vindo a concentrar os seus recursos militares nos conflitos do Médio Oriente: Afeganistão e Iraque. As operações de paz mais sofisticadas, envolvendo meios mais modernos estão agora no mundo árabe. Esta área tenderá cada vez mais a tornar-se uma prioridade dos EUA/União Europeia devido à concentração de recursos

---

15 A/55 – S/2000/809, Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations (a partir de aqui denominado no texto como Relatório Brahimi), parágr. 52. p. 3.

estratégicos na zona, à ameaça terrorista e às consequências do *spillover* da instabilidade reinante na zona para as áreas adjacentes (em particular a Europa). Se esta tendência se consolidar, a África, o “parente pobre” da conflitualidade, poderá ser alvo de uma atenção decrescente por parte da comunidade internacional, em particular, das intervenções das NU ao abrigo do *peacekeeping*.

Apesar de tudo, a comunidade académica e os *practitioners* da resolução de conflitos, não têm diminuído o interesse evidenciado na procura de maneiras de prevenir conflitos violentos. A área dos estudos da paz e segurança (“*Peace Studies*”) tem conhecido um incremento contínuo, agregando a si pessoas com experiência no terreno e personalidades com uma experiência relevante em processos de resolução de conflitos. A prioridade é a prevenção dos mesmos, identificando instrumentos e estratégias que, mesmo que modestos, possam ajudar a salvar a vida a milhares de pessoas.

Um indicador da crescente conflitualidade no pós-Guerra Fria é a evolução do número de operações de paz das Nações Unidas (NU). Durante as primeiras quatro décadas da sua existência, as NU levaram a cabo 18 missões de manutenção da paz<sup>16</sup>. Entre 1990 e 99, a organização conduziu 31 operações de *peacekeeping*, uma média de três por ano. Das 21 operações de paz lançadas entre 1988 e o fim de 1994, 13 eram (ou tornaram-se) conflitos internos<sup>17</sup>. Não é por isso de estranhar que o actual Secretário-Geral, Kofi Annan, defina *peacekeeping* como “uso de pessoal militar multinacional, armado ou desarmado, sob comando internacional e com o consentimento das partes, para ajudar a controlar e a resolver conflitos entre Estados hostis e entre comunidades hostis dentro de um Estado”<sup>18</sup>.

A zona do mundo onde a conflitualidade é mais intensa é África. Após um período de acalmia relativa entre 1992-96, África registou em 1997 um aumento abrupto no número de conflitos<sup>19</sup>. No período que vai de 1999 até à actualidade, as NU intensificaram o seu envolvimento em África lançando novas missões na Serra Leoa, Libéria, República Democrática do Congo, Burundi, Etiópia e Eritreia e Sudão.

---

16 Institute for National Strategic Studies, Strategic Assessment, National Defense University, cap. 2, p. 232 ([www.ndu.edu/inss/sa99/sa99cont.html](http://www.ndu.edu/inss/sa99/sa99cont.html)).

17 Secretary-General, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60 - S/1995/1, 1 de Janeiro de 1995, parágr. 35-6 (a partir daqui designada como Suplemento à Agenda para a Paz), p. 3.

18 Kofi A. Annan, “UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO”, NATO Review, vol. 47, nº 5, Outubro de 1993 (em <http://www.nato.int/docu/review/1993/9305-1.htm>), p. 2.

19 Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1999, Londres, Oxford University Press, 1999, p. 20.



No mundo desenvolvido, as sociedades capitalistas estão a evoluir para sociedades pós-militaristas. Isto não significa que estas sociedades sejam mais pacíficas, mas que a balança entre *warfare* e *welfare* tende a pesar mais para o lado da última. Alguns indicadores apontam para o declínio do número de pessoal militar mantendo-se o declínio secular das despesas militares. Estas tendências foram reforçadas pelo fim da Guerra Fria e são o reflexo de uma evolução que não pode ser dissociada das mudanças na forma de fazer a guerra e na tecnologia nela empregue.

De acordo com Martin van Creveld, a era da guerra total está, até, a ser substituída pela era das guerras regionais e dos conflitos internos de fraca intensidade (CFIs). A conduta da guerra na era da informação parece não necessitar da mobilização total das sociedades, somente a sua aquiescência uma vez que a nova guerra é mais cara. O uso da mão-de-obra militar é mais parcimonioso nas novas guerras tecnológicas (Iraque, 1991 e 2003 e Afeganistão no pós-11 de Setembro). Está em curso aquilo que os militares chamam Revolução Tecnológico-Militar (*Technological Revolution in Military Affairs*): a transformação das capacidades militares pelas tecnologias de informação. Ao mesmo tempo que se regista a redução do aparelho militar e das despesas, a letalidade das novas armas aumentou exponencialmente<sup>20</sup>.

Diz Creveld que a maior parte dos conflitos desde 1945 é do tipo baixa intensidade. São conflitos que têm lugar nas áreas mais atrasadas do mundo. Geralmente não envolvem exércitos regulares, pelo menos dos dois lados. Quando muito de um lado estão soldados, combatendo, do outro, guerrilhas, terroristas e mesmo civis, incluindo mulheres e crianças. Os CFIs são as guerras de descolonização, as guerrilhas, as guerras civis, os conflitos étnico-religiosos. Estes conflitos não só têm sido os mais frequentes como os mais sangrentos. Embora de dimensões variáveis, estas guerras são incrivelmente destrutivas, tendo em conta o seu impacto em territórios e populações de modesta dimensão. No total, fizeram um número de mortos semelhante ao da I Guerra<sup>21</sup>.

Alguns exemplos: acima de 1 milhão de pessoas morreram durante os 30 anos de guerra no Vietname (13% da população)<sup>22</sup>; outro milhão no resto da Indochina, incluindo o Camboja e o Laos. O mesmo número de baixas se terá registado na guerra de independência da Argélia e no conflito do Afeganistão que durante 10 anos opôs as tropas

20 David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt e Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 137-8.

21 Martin van Creveld, *The Transformation of War*, NL, The Free Press, 1996, p. 20.

22 Renner, op. cit., p. 17.

ocupantes russas aos Afegãos<sup>23</sup>. Pelo menos cerca de 800.000 pessoas terão morrido nos confrontos no Ruanda em 1994 entre os Hutus e Tutsis. No Congo morreram cerca de 3.8 milhões de pessoas entre Agosto de 1998 e a actualidade<sup>24</sup>. Só uma fatia pequena é que foi vítima directa do conflito: a maioria pereceu devido à falta de cuidados médicos e sanitários e à fome.

O mesmo Creveld – considerado por muitos como o mais reputado analista militar da actualidade – diz que a guerra convencional que dominou o pensamento militar oficial e a organização dos aparelhos militares, está a extinguir-se. À medida que a guerra convencional sai de cena, outra versão a substitui. São os CFIs que segundo Creveld, tal como uma doença, tende a disseminar-se e a alastrar pelo corpo contagiando os outros órgãos. O que tem sido a forma predominante de conflito no chamado Terceiro Mundo tenderá a alastrar para o mundo desenvolvido<sup>25</sup>. Haverá alguma dúvida quanto a isto depois de assistirmos aos conflitos na Bósnia, Kosovo, Tchecénia e Cáucaso em geral?

Diz Creveld: “Sendo a guerra a mais imitável de todas as actividades humanas, o processo de combate nos CFIs levará os dois beligerantes a adoptarem comportamentos semelhantes... Os conflitos generalizados desta natureza farão desaparecer as distinções entre governo, forças armadas e povo. As soberanias nacionais estão já a ser minadas por organizações que recusam reconhecer o monopólio do Estado sobre a violência armada. Os exércitos serão substituídos por forças do tipo policial, por um lado, e grupos de bandidos, por outro... As fronteiras nacionais, que de momento constituem o maior obstáculo ao combate aos CFIs podem ser obliteradas ou tornar-se inúteis à medida que grupos rivais se envolvam em perseguições mútuas através delas”<sup>26</sup>. Dada a natureza não-convencional destes conflitos onde não há um campo de batalha bem definido, os combates estendem-se por áreas indefinidas atingindo as populações civis que são alvo de ataques, expulsões ou, simplesmente, operações de terror.

Creveld continua: “à medida que desaparecem as fronteiras, assim desaparecerão os Estados. Se a guerra é de facto a continuação da política por outros meios, as alterações radicais que se farão sentir na conduta da guerra serão inevitavelmente seguidas por importantes mudanças a nível político”<sup>27</sup>.

---

23 Creveld, op. cit., pp. 20-1.

24 International Crisis Group (ICG), The Congo’s Transition is Failing: Crisis in the Kivus, Africa Report nº 91, 30 de Março de 2005, p. 1.

25 Id., p. 224.

26 Id., p. 225.

27 Ibid.

Os conflitos em África são paradigmáticos porque exibem tendências que se fazem já sentir noutras partes do mundo, nomeadamente na ex-Jugoslávia, no Cáucaso e na Ásia ocidental. No seu conhecido artigo “The Coming Anarchy”, Robert Kaplan, traça um retrato impressionante sobre a evolução do continente africano. Referindo-se à África ocidental, Kaplan utiliza o exemplo da Serra Leoa como microcosmos do que está a ocorrer em certas partes do continente e do mundo subdesenvolvido, em geral. A ingovernabilidade instala-se, o Estado deixa de funcionar, as fronteiras tornam-se porosas, uma ordem criminal e anárquica substitui a ordem legal. Diz ele: “não há nenhuma outra parte do mundo onde os mapas sejam tão ilusórios... como na África Ocidental. De acordo com o mapa, a Serra Leoa é um Estado-Nação com fronteiras definidas e com um governo que controla o seu território. Na prática, a Serra Leoa é governada por um capitão do exército com 27 anos, Valentine Strasser, que controla Freetown de dia e também partes do interior rural. O exército é um conjunto de desordeiros que ameaçam a vida dos passageiros e condutores nos vários *checkpoints* espalhados pelo território... Noutras partes do país, unidades de dois exércitos diferentes, anteriormente envolvidos na guerra da Libéria, assentaram praça, à semelhança de um exército de rebeldes da Serra Leoa. No campo de batalha predomina uma barbárie pré-moderna semelhante às guerras da Europa medieval antes de 1648 e do Tratado de Westphalia”<sup>28</sup>. A Serra Leoa ilustra o caos em que mergulham muitos países, resultado das pressões demográficas, ambientais e sociais. São conflitos complexos porque, envolvendo uma variedade de actores, passam de conflitos internos, ou confinados a um território, a conflitos regionais. Na África subsaariana quase todas as guerras têm inter-conexões regionais devido à imbricação de interesses e actores que cruzam, num e noutro sentido, as fronteiras. Há também um crescente envolvimento de forças militares externas. A África ocidental e central exhibe uma preocupante concentração de “estados falhados” (ou em sério risco de assim se transformarem) imersos numa teia de complexas guerras regionais de fundo étnico: além da Serra Leoa, a Libéria, a Costa do Marfim, a Guiné-Bissau, o vizinho Congo (ex-Zaire).

A guerra que se iniciou em 1998 na agora República Democrática do Congo (RDC) é uma herança do genocídio de 1994 no Ruanda. Algumas das milícias responsáveis pela morte de 800.000 Tutsis e Hutus (moderados) refugiaram-se no Congo. Para impedir as incursões das milícias ruandesas Interahmwe, as autoridades do Ruanda lançaram duas ofensivas dentro do território congolês. Em 1997, grupos rebeldes apoiados pelo Ruanda

28 The Atlantic Monthly, Fevereiro de 1994 ([www.theatlantic.com/election/connection/foreign/anarchy.htm](http://www.theatlantic.com/election/connection/foreign/anarchy.htm))

depuseram Mobutu Sese Seko. Um ano mais tarde, tentaram derrubar o novo líder do Congo, Laurent Kabila, acusando-o de apoiar o que restava da milícia Interahmwe e das franjas extremistas Hutus. Nesta altura, foram impedidos de o fazer pelas tropas de Angola, Zimbabwe e Namíbia.

A guerra na RDC pode convenientemente ser descrita como “uma rede de guerras da África Central”<sup>29</sup>. Nela participam nove estados, uma dezena de grupos de guerrilha, bem como um número indefinido (mas muito vasto) de grupos armados e de milícias. No início, os governos do Ruanda, Uganda, Burundi, a UNITA de Angola e os movimentos rebeldes congolezes faziam frente ao governo congolês, a Angola, Chade, Namíbia, Sudão, Zimbabwe e movimentos de guerrilha do Ruanda, Uganda, Burundi. Subsequentemente, as forças do Ruanda e do Uganda apoderaram-se de largas porções do leste do país. Em 1998, quando Kabila se tentou distanciar dos seus antigos aliados, Ruanda e Uganda, eles transformaram a sua presença militar em ocupação de largas áreas no leste do país.

O Uganda conseguiu manter uma presença no nordeste do país, especialmente na província de Ituri. O Ruanda continua a manter uma presença importante no país, embora desmentida oficialmente, que passa pelo apoio em aliados locais. A presença das tropas ruandesas prende-se com o facto de ainda existirem no Congo 8.000 a 10.000 rebeldes Hutus (reagrupados nas Forças Democráticas de Libertação do Ruanda, FDLR) que têm ligações com o genocídio de 1994 (ou, na sua maior parte, trata-se de membros que foram recrutados, após os massacres, nos campos de refugiados do leste do Congo e da Tanzânia). Embora não tenham capacidade para constituir uma ameaça para o Ruanda, as FDLR dão a Kigali a justificação para uma interferência continuada no Congo. A deslocação dos Ruandeses e seus aliados locais para o Kivu norte e sul promete complicar ainda mais o xadrez interno do conflito<sup>30</sup>.

O esforço militar destes dois países no Congo tem vindo a ser financiado pela exploração dos recursos naturais do país, principalmente os diamantes. O leque de grupos envolvido no conflito do Ituri é caleidoscópico, com diferentes e cambiantes graus de ligações ao conflito regional. Aparte os governos do Congo, Ruanda e Uganda, mais de uma dezena de milícias de base étnica disputam o controlo pelos recursos e poder em Ituri. O conflito tem aprofundado o fosso entre os grupos étnicos dominantes: os Lendu e os Hema. A competição entre estes grupos data dos tempos coloniais e foi explorada

---

29 Ståle Ulriksen, A Central African Web of Wars: The Conflicts in the DR Congo, Training for Peace report, Oslo, NUPI, 2004.

30 V. ICG, The Congo: Solving the FDLR Problem Once and for All, Africa Briefing nº 25, Nairobi/Brussels, 12 de Maio de 2005, pp. 1-4.

por Mobutu. As milícias não são unidades militares disciplinadas, mas são majoritariamente compostas por elementos jovens e por crianças. Os contingentes dos vários países envolvidos na RDC, estabelecem alternativamente alianças voláteis com as várias milícias locais, o que serve para exacerbar o panorama das rivalidades inter-étnicas. As atrocidades cometidas no âmbito deste conflito são inumeráveis e indescritíveis<sup>31</sup>. Entre 1999 e 2005, foram violadas mais de 400.000 mulheres só na província de Ituri<sup>32</sup>.

Os conflitos na África Ocidental têm igualmente uma marcada dimensão sub-regional. A Guiné-Bissau insere-se no ciclo de desestabilização que engoliu a África Ocidental após o início da guerra civil na Libéria em 1991. O actual ciclo de instabilidade data de 1998 e começou com uma rebelião no seio das forças armadas que estava relacionada com o conflito interno de Casamance no vizinho Senegal. Em Fevereiro de 1998, o CEMFA Ansumane Mané foi demitido por estar alegadamente envolvido no tráfico de armas para os separatistas de Casamance. As tropas da Guiné e do Senegal acorreram em apoio do governo do Presidente Nino Vieira, enquanto que o Movimento das Forças Democráticas de Casamance se colocou ao lado dos revoltosos.

É fundamental compreender que os conflitos da actualidade não são o resultado exclusivo da competição política e de políticas de poder: derivam das crescentes disparidades de riqueza, de fenómenos de injustiça social, crescimento populacional e degradação ambiental que provocam descontentamento social e desencadeiam fenómenos de violência generalizada. As questões da paz e da segurança, na actual ordem internacional, são hoje mais complexas e não podem ser vistas utilizando as lentes tradicionais da segurança nacional. A prevenção dos conflitos exige políticas direccionadas para o reforço do tecido social e para a melhoria da governação das sociedades. Uma vez que as fontes dos conflitos não residem em manifestações essencialmente militares, as políticas tradicionais de segurança não constituem a abordagem adequada (ou exclusiva) para endereçar os problemas. Da mesma forma, soluções puramente militares têm um alcance limitado ou paliativo.

Os conflitos étnicos são outra das tendências da actualidade: o aumento significativo de conflitos de matriz etnopolítica deu-se a partir de finais da década de 80, sendo a continuação de uma tendência que se manifesta desde os anos 60. O fim da Guerra Fria desencadeou uma onda de conflitos tribais e étnicos que tinham estado reprimidos e que levaram à desagregação de alguns estados (caso da URSS, Jugoslávia, Afeganistão

31 V. os relatórios do International Crisis Group em <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1174&l=1>.

32 ICG, *The Congo's Transition*, p. 1.

e Etiópia) e noutros, ao dilaceramento do seu tecido social. Estas lutas tiveram um impacto devastador nos chamados “failed states”: os “estados falhados”. Os conflitos étnicos assumirão cada vez mais uma matriz religiosa ou/e civilizacional (facto que não é novo na história), o que pode tornar mais complexa a sua resolução.

O aumento de conflitos étnicos tem lugar em estados fracos e subdesenvolvidos, principalmente na África a sul do Saara. É aquilo que na terminologia anglo-saxónica se tem vindo a designar como “failed states”. O fenómeno dos estados com pouca viabilidade é acentuado pelas dinâmicas do nacionalismo, por um lado, e da globalização, por outro. O nacionalismo contribui para a desagregação de estados, especialmente aqueles governados de forma repressiva e autoritária. A globalização pode, por sua vez, acentuar a decadência económica das nações e conduzir a uma crise de governabilidade.

Os “failed states” são países problemáticos que não funcionam de todo, ou que vão funcionando mal. Têm governos fracos, sociedades com pouca coesão, não conseguem competir na economia mundial e são vulneráveis a desordens internas.

O que é de salientar é que, nesta era em que vivemos, certas ameaças transnacionais como o terrorismo, crime organizado e a proliferação armamentista têm grandes probabilidades de se conjugar, constituindo ameaças de uma dimensão inaudita. A “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança” (Dezembro de 2003) chama a atenção para o perigo que a congregação destas ameaças representa.

A Estratégia afirma que os conflitos conduzem “ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados e oferecem, além disso, oportunidades à criminalidade organizada”<sup>33</sup>. Todas estas ameaças estão interrelacionadas e alimentam-se mutuamente uma vez que as “...actividades criminosas estão muitas vezes associadas a Estados fracos ou enfraquecidos”<sup>34</sup>. Os conflitos corroem os estados por dentro, fazendo deles presa fácil do crime organizado e do terrorismo (como que um fenómeno de parasitismo). Por sua vez, os estados inseguros, inseridos num contexto de rivalidades regionais, podem procurar alcançar a superioridade sobre os seus vizinhos recorrendo às armas de destruição massiva.

A combinação de fronteiras permeáveis e instituições frágeis torna os estados fracos particularmente vulneráveis. Embora o objectivo das organizações criminais não seja

---

33 Ten.-Cor. Eric D. Stevens, “Asymmetric Warfare: New Networks against Network Terrorism”, Canadian Forces College, AMSC 5, Outubro de 2002, p. 4.

34 Conselho Europeu, “Uma Europa segura num mundo melhor: estratégia europeia em matéria de segurança”, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, p. 4.

o derrube dos governos, eles neutralizam certas instituições fundamentais como os tribunais, a polícia e mesmo os militares de forma a operarem livremente. O controlo de regiões inteiras em certos países está hoje nas mãos de barões da droga (caso da Colômbia e do próprio Afeganistão). Na Colômbia, a guerrilha mantém-se em operação graças às suas ligações com o crime organizado. No Afeganistão, a produção do ópio era o único recurso de monta do estado Taliban, ao mesmo tempo que engrossava os proventos da al-Qaeda.

Os conflitos prolongados criam o terreno ideal para o crime organizado e a corrupção, principalmente porque destroem as estruturas políticas e cívicas. Quando o estado perde os seus mecanismos de controlo, como a polícia e as instituições fiscais, estão criadas as condições para que os gangs criminosos criem as suas redes informais. Estes gangs, que continuam a proliferar na Bósnia no período pós-Dayton, geralmente são compostos por antigos senhores da guerra e criminosos. Alguns, que conquistaram popularidade junto de alguns sectores da população durante o conflito, continuam a usufruir da protecção desta. São essas redes criminosas estabelecidas durante a guerra, que fizeram da Bósnia um território onde prospera o crime organizado e actividades ilícitas de todo o tipo<sup>35</sup>.

No caso de África, “os lucros obtidos com o comércio de pedras preciosas, madeiras e armas ligeiras servem para alimentar conflitos ... Todas estas actividades abalam o primado do Direito e a própria ordem social. Em casos extremos, a criminalidade organizada pode mesmo dominar o Estado”<sup>36</sup>. Mais uma vez, o caso dos Balcãs é ilustrativo: “90% da heroína presente na Europa provém do cultivo de papoila no Afeganistão... Na sua maior parte, a heroína é distribuída através de redes criminosas dos Balcãs, as quais são igualmente responsáveis por cerca de 200.000 dos 700.000 casos de tráfico sexual de mulheres em todo o mundo”<sup>37</sup>.

Os “estados falhados” são também o alvo favorito dos grupos terroristas, como a al-Qaeda. Efectivamente, os “estados falhados” são o equivalente, para as redes de terrorismo global, da sede de uma multinacional, fornecendo instalações ou ‘nós’ estáveis, onde situar fábricas, instalações de treino e armazéns”<sup>38</sup>. Na era pré al-Qaeda, os terroristas

---

35 Espen B. Eide, “Conflict Entrepreneurship: On the ‘Art’ of Waging Civil War”, in Anthony McDermott (ed.), *Humanitarian Force*, Oslo, PRIO report 4/97, 1997, pp. 41-70.

36 Id., p. 5.

37 Ibid.

38 V. Ray Takeyh e Nikolas K. Gvosdev, “Do Terrorist Networks Need a Home?”, *The Washington Quarterly*, Verão de 2002 (em [http://www.cfr.org/pub7348/ray\\_takeyh\\_nikolas\\_k\\_gvosdev/do\\_terrorist\\_networks\\_need\\_a\\_home.php](http://www.cfr.org/pub7348/ray_takeyh_nikolas_k_gvosdev/do_terrorist_networks_need_a_home.php)).

tinham necessidade de uma série de casas seguras em locais dispersos para planejar as operações e para se esconderem das autoridades. Hoje, os “estados falhados” oferecem aos terroristas um território quase ilimitado onde os terroristas podem acomodar campos de treino, depósitos de armas e centros de comunicações.

Onde a autoridade central se desagregou, é onde os terroristas encontram melhores condições para conduzir as suas operações sem o risco de interferências externas. Os terroristas não ambicionam assumir o poder nos estados parasitados: pretendem apenas ter a possibilidade de operar sem a interferência do estado e da sociedade local e fugir ao controlo da sociedade internacional. O Afeganistão é o exemplo mais acabado de um estado falhado parasitado por um movimento terrorista. Tornou-se campo de treino, de formação de quadros para a *jihad* e de refúgio enquanto a al-Qaeda estendia impunemente a sua teia terrorista pelo mundo. Entre 1994 e 1996, o Sudão (um estado que funciona com base numa ditadura islâmica) tinha dado refúgio a bin Laden, estabelecendo com ele uma relação simbiótica.

O controlo sobre zonas dos “estados falhados” permite aos terroristas montar a sua infra-estrutura operativa, mas também fazer investimentos de forma a gerar fundos para as suas operações. Os “estados falhados” permitem aos terroristas e aos grupos do crime organizado dedicar-se ao contrabando (tráfico de seres humanos, armas e narcóticos na Bósnia, Albânia e Kosovo) e à produção e exportação de droga (al-Qaeda no Afeganistão e grupos de guerrilha na Colômbia). A falta de eficiência e de autoridade nos “estados falhados” põe à disposição dos terroristas uma massa de descontentes que são facilmente recrutáveis pelos terroristas.

Por regra, os terroristas apoderam-se do estado enfraquecido celebrando um “pacto Faustiano” com as autoridades: oferecem ao estado serviços, compensações financeiras ou materiais de que este precisa desesperadamente num contexto de conflito. O Afeganistão tinha sido destruído por uma década de luta contra a URSS e de alguns anos de lutas entre movimentos rivais de *mujahideen*. Em meados da década de 90, o grupo de Osama bin Laden foi acolhido pelo governo taliban: em troca de um refúgio seguro, a al-Qaeda pôs ao serviço dos Taliban a fortuna financeira do milionário saudita.

Tal como os conflitos regionais, os “estados falhados” têm uma tendência elevada para propagar o padrão de estabilização para as áreas adjacentes. Na Jugoslávia, a guerra estendeu-se da Croácia à Bósnia e da Bósnia ao Kosovo. Em 2001, só a pronta intervenção da NATO/UE e OSCE é que evitou que a Macedónia tivesse o mesmo destino. Desde essa altura que a estabilidade do país é mantida graças ao contributo militar da NATO e da UE.



É interessante verificar como o destino dos “estados falhados” parece estar interligado de outras formas: Afeganistão, Bósnia, Kosovo, Chechénia, Sudão e Somália são etapas no percurso obrigatório do *jihadista* militante. São nós na cadeia da estratégia da al-Qaeda de disseminação da *jihad* à escala global.

Por sua vez, o terrorismo tornou-se parte do paradigma de guerra, como estratégia assimétrica e substituto dos ataques convencionais. O terrorismo deixou de ser uma actividade marginal para se tornar numa forma moderna de guerra, como o demonstram a violência terrorista no Iraque e na Chechénia. O terrorismo ultrapassou, especialmente desde o 11 de Setembro, todas as barreiras possíveis e esperáveis e fez tábua rasa das considerações morais que tradicionalmente limitavam a actividade destrutiva dos terroristas.

A Estratégia Europeia afirma que a proliferação de conflitos e as rivalidades pelo poder podem levar os estados a reforçar a sua segurança com base na aquisição e desenvolvimento de armas de destruição massiva. Se isso pode ser verdade para alguns estados (Irão e Coreia do Norte sobretudo), nos CFIs a que se tem assistido, da Jugoslávia ao Congo, as armas de preferência são armas de pequeno calibre e relativamente pouco sofisticadas. Armas como as AK-47 (que pode chegar a custar apenas USD\$6) e as M-16 tornam possível a pequenos grupos causar grande destruição, além de semear o terror entre a população civil<sup>39</sup>. Endereçar o problema da conflitualidade internacional passa por pôr fim ao tráfico ilícito privado de armas. No relatório *The Cause of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Kofi Annan alertou para o papel dos traficantes de armas no fomento dos conflitos e para a necessidade de os identificar. Apelou ainda aos países exportadores de armamento que restrinjam as suas exportações, especialmente para as zonas de conflitos e tensão em África<sup>40</sup>.

A guerra deixou de ser o fenómeno caracterizado, à luz das definições clássicas, como “hostilidade aberta entre exércitos de estados”. Em 1999, dois coronéis chineses escreveram um livro intitulado *Unrestricted Warfare* (“guerra sem limites”). Nele, os autores definiram um novo fenómeno de guerra que “transcende todas as fronteiras e limites... usando todos os meios, inclusive a força e não armada, militar e não militar, letal e não letal para obrigar o inimigo a aceitar os nossos interesses”<sup>41</sup>. John Keegan, o famoso historiador da guerra, avança com a ideia que “a grande missão de desarmar

39 Carnegie Endowment, *Against Complacency*.

40 Secretary-General, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, relatório do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança, S/1998/318, 13 de Abril de 1998.

41 Cit. in Parag Khanna, “Terrorism as War”, *Policy Review* ([http://www.policyreview.org/oct03/khanna\\_print.html](http://www.policyreview.org/oct03/khanna_print.html)).

tribos, seitas, senhores da guerra e criminosos - o principal feito dos monarcas do século XVII e dos impérios no século XIX - ameaça tornar-se de novo uma necessidade. Nem todos os estabelecimentos militares possuem a capacidade, equipamento e implacabilidade cultural necessária para a tarefa<sup>42</sup>. Efectivamente, a mutação dos conflitos, na direcção de fenómenos do tipo barbárie, tenderá a arrastar o mester militar para os limites do não-convencional.

---

42 Ibid.

# A Visão da "Guerra Total" no Pensamento Militar

Antônio Paulo Duarte

*Doutor em História Institucional e Política Contemporânea pela UNL*

## Resumo

Este texto procura ser uma aproximação a uma teoria da Guerra Total. Distingue o conceito de guerra do conceito de Guerra Total e explicita a origem e a genealogia do termo. A Guerra Total diferenciar-se-ia da guerra pela integração/fusão da política e da estratégia, pela desmesura do objectivo, virtualmente inatingível e pela mobilização completa e global de cada sociedade envolvida. A Guerra Total apenas se consegue consubstanciar no extermínio do adversário, na sua abolição. Neste sentido, defende o texto, a Guerra Total é o cume absoluto da guerra, no seu sentido mais puro e duro.

O artigo faz ainda uma análise sintética da leitura que cada uma das grandes potências efectuou da Guerra Total. As percepções distintas de cada potência, reflectiram a forma como cada uma travou a II Guerra Mundial e enfrentou, no caso dos potentados vencedores, a Guerra Fria. Na realidade, inicialmente, a experiência da Guerra Total, marcará a visão da guerra futura na Guerra Fria.

## Abstract

*This text aims to be an approach to a theory of Total War. It distinguishes the concept of war from the concept of Total War and explains the origin and the genealogy of the term. The Total War would differ from war by the integration/fusion of politics and strategy, by the outstanding measure of the objective virtually unattainable, and by the mobilisation, complete and global, of each society involved. The Total War only manages to consubstantiate itself in the extermination of the adversary, of its abolition. In this sense, as stated in the text, Total War is the absolute edge of war, in its most pure and hard sense.*

*The article also makes a synthetic analysis of the reading each of the great powers has made of Total War. The distinct perceptions of each power has reflected the way each one has fought II World War and has faced, in the case of the winning powers, the Cold War. In reality, initially, the experience of Total War will imprint the Cold War vision of future war.*



## Introdução

O objectivo que nos traz aqui tem por fito analisar a visão da Guerra Total no pensamento militar/estratégico, salientando desde já que este conceito é fluido e fugidio, quer na interpretação que dele se fez ao longo da História, quer mesmo nas suas origens.

Observe-se desde já, que a análise de um conceito não é um estudo vão, antes pelo contrário, entronca na construção da política militar de defesa. Na realidade, todo o planeamento estratégico-militar deriva da visão que se tem da guerra futura, que resulta de uma interpretação teórica sobre a/as guerra/as passada/as e as suas possibilidades de evolução. Visto que, no cerne da visão de guerra futura (quer no pós-Grande Guerra, quer na primeira fase da Guerra Fria), estava a noção de Guerra Total, da compreensão mais lata ou menos global da mesma, derivaria a concepção de defesa militar que se pretenderia implementar. Nesse sentido, da leitura e interpretação do que era a Guerra Total, derivava a visão de qual a política de defesa que devia ser implementada.

Far-ser-á assim, a análise do que poderá ser um conceito de Guerra Total. Antes de ir ao conceito propriamente dito, como ponto de partida do estudo do mesmo, analisar-se-á quer as origens do conceito, quer a sua genealogia histórica e a sua compreensão pelas diversas culturas militares das principais potências: a anglo-saxónica (EUA e GB), a alemã, a russo-soviética e a francesa. Subsequentemente a esta análise necessariamente resumida, desenvolver-se-á, então, uma visão, o mais lata possível, do que se deve entender por Guerra Total.

## O Conceito de “Guerra Total”

### 1) *As Origens do Conceito de Guerra Total*

Segundo Jean Yves Guiomar, a primeira vez que se referiu o conceito de Guerra Total numa obra, foi em 1918, no livro de Leon Daudet, que se denominava precisamente “A Guerra Total” (*La Guerre Totale*)<sup>1</sup>. Sven Lundquist, afiançando igualmente que a origem do conceito se deve a Leon Daudet e à obra já referida, indica que o autor extraiu a ideia do título de uma outra obra, “As Guerras do Inferno” (*Les Guerres d’Enfer*)

---

1 Cf. Jean-Yves Guiomar, *L’Invention de la Guerre Totale*, Paris, 2004, p. 12.

de Alphonse Séche, que terminava profeticamente afirmando que as guerras modernas visavam cada vez mais o aniquilamento e o extermínio<sup>2</sup>. É por isso, assim parece, no contexto de uma guerra apocalíptica como foi a Grande Guerra, que surge o conceito de Guerra Total.

A Grande Guerra caracteriza-se pela mobilização global e integrada das sociedades. Não é só uma questão de recursos humanos e demográficos, mas de impacto global e intenso da guerra nas sociedades que a viveram e que, segundo Stéphane Audoin-Rouzeau e Jean Jacques Becker, continua tão intensamente presente hoje na memória e no coração dos europeus<sup>3</sup>. Mesmo em termos económicos, ela rompe com a tradição e abarca, numa linguagem Braudeliana, toda a “vida material” das sociedades, quando até então fora só uma questão do jogo do “capitalismo”<sup>4</sup>. A Grande Guerra é assim tocada por múltiplas questões que sobrepõem a mera problemática militar, nomeadamente, e pela sua centralidade, o problema “material”, ou seja, a questão da sustentabilidade económica dos blocos em causa e o dilema ideológico que com a Revolução Russa ganharia níveis paroxísticos.

É neste contexto que é publicada a obra *La Guerre Totale* de Leon Daudet. Segundo Jean Yves-Guimar, nesta obra, Leon Daudet acusava a Alemanha de ter preparado uma “Guerra Total”, mobilizando para ela, não só as forças militares, mas os seus vastos recursos económicos, financeiros, comerciais, jurídicos, intelectuais e políticos, as suas tradições e códigos civilizacionais, apelando a que a França também o fizesse para poder rebater o poderio germânico<sup>5</sup>. Temos assim que a característica que para Leon Daudet define a “Guerra Total” é a mobilização de toda a sociedade com vista ao confronto entre as nações.

---

2 Cf. Sven Lundquist, *Historia de los Bombardeos*, Madrid, 2002 (ed. Sueca de 1999), nota 134.

3 Cf. Stéphane Audoin-Rouzeau e Jean Jacques Becker, “Introduction” in Stéphane Audoin-Rouzeau e Jean Jacques Becker, *Encyclopédie de la Grande Guerre, 1914-1918*, Paris, 2004, p. 14.

4 Fernand Braudel considerou três níveis da realidade económica ao longo da Era moderna e dos inícios da Era contemporânea: o capitalismo, dominado pela lógica monetária e pelo dinheiro; o universo do jogo das trocas, que tanto podiam ser capitalistas como não; o universo da vida material que toca em toda a realidade da subsistência e da realidade material dos homens. Até à Grande Guerra, a questão económica das guerras era essencialmente uma questão financeira, “o nervo da guerra era o dinheiro”, em suma, fundamentalmente uma questão ligada à economia capitalista. Com a Grande Guerra, contudo, passou a tocar na questão essencial da sobrevivência da vida material e existencial das sociedades. Sobre a lógica de Braudel, Cf. Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, 2ª Ed., Lisboa, 1986, p. 49-50. Quanto ao impacto da Grande Guerra na realidade económica e seu alargamento a múltiplos e amplos segmentos da vida material, Cf. Gerd Hardach, *the First World War*, Londres, 1987 e Georges-Henri Soutou, *L’Or et le Sang, Les buts de guerre économiques da la Première Guerre Mondiale*, Paris, 1989.

5 Cf. Jean-Yves Guimar, *Op. Cit.*, pp. 12-13.

Num certo sentido, Leon Daudet mais não faz que, perscrutando a realidade tensa e intensa em que vive, explaná-la por escrito com um pormenor interessante, a de julgar a atitude do inimigo pela sua. Seja como for, ele toca num problema central da Guerra Total que é a disseminação do impacto da guerra e da mobilização da força de combate por toda a sociedade. Para Leon Daudet, é a concentração de toda a sociedade num jogo paroxístico da guerra que caracteriza a Guerra Total, já não é um embate clássico entre forças militares, mas um duelo entre sociedade nacionais.

A obra, bem mais conhecida e referida de Erich Luddendorff, “A Guerra Total” (*Der Total Krieg*) vem reforçar esta visão da Guerra Total e dar-lhe uma ainda mais tenebrosa perspectiva. Se a Guerra Total é uma guerra que obriga à mobilização global e total das sociedades nacionais com vista a um enfrentamento entre povos, o seu corolário não pode ser senão o extermínio e o aniquilamento do derrotado. A Guerra Total, para Luddendorff, é assim um choque total dos contendores em luta, plenamente engalfinhados, com todos os seus recursos e forças, até à morte de um deles. A Guerra Total emerge assim como um duelo de morte. Luddendorff, sem o saber, adivinhava a “catástrofe alemã” de 1945<sup>6</sup>. Tal como Leon Daudet, também Erich Luddendorff reconhece na Grande Guerra, a matriz da Guerra Total. Foi a Grande Guerra que obrigou à mobilização da Nação, exigindo a sua militarização, com vista à luta de morte com que tinha de se confrontar. Esta militarização da nação consubstanciava na unidade povo-exército e na chefatura única e total da nação: um líder, um povo, uma unidade absoluta com vista à Guerra Total<sup>7</sup>.

A este factor político-militar outro se reúne. A Grande Guerra demonstrou o papel central da realidade material, do factor industrial e tecnológico, da máquina como substituto do homem<sup>8</sup>. A filosofia alemã, desde Nietzsche pelo menos, mais tarde com Heidegger e Junger, tornou central ao seu discurso a complexa relação entre a técnica e o totalitarismo. Junger, principalmente, fez da análise da Grande Guerra e do impacto da técnica nesta, um dos elementos para a compreensão do Mundo moderno, para a afirmação de um universo onde a técnica dominando o homem, o subordina ao seu *pathos*, aniquilando o indivíduo e com ele a possibilidade de liberdade. Para o autor, apesar de tudo, o “mito” do soldado desconhecido ainda podia fazer perviver o ideal de heróis conquistadores de mundos ígneos, coisa que a Segunda Guerra Mundial, puramente mecâ-

---

6 Cf. Erich Luddendorff, *A Guerra Total*, Rio de Janeiro, 1941 (a edição alemã é de 1935).

7 Idem.

8 Idem, *Ibidem*.

nica e automatizada inviabilizava. Era, paradoxalmente para Junger, o triunfo total da lógica da Guerra Total<sup>9</sup>.

Desponta assim perante nós a ideia, que as origens do conceito de Guerra Total se ancoram na Grande Guerra e na II Guerra Mundial. Contudo, observado a partir da História, será que a Grande Guerra se comportou como uma Guerra Total segundo o preceito de Leon Daudet e de Erich Luddendorff? Não será que a teoria estava um tanto à frente na sua obsessão pelo afrontamento total e que, na realidade, a mobilização nacional teve os seus limites e as suas delimitadas possibilidades? Note-se que, quer a obra de Leon Daudet quer a de Erich Luddendorff, são apelos a uma maior mobilização das sociedades nacionais respectivas, indiciando que a mobilização que eles teoricamente defendiam, na prática estava aquém do exigido.

Para ir mais longe na análise, não basta ficar pela origem do conceito, mas ir à genealogia da guerra que deu origem à noção, ou por outras palavras, o que fez com que a Grande Guerra fosse vislumbrada como uma guerra de tal modo diferente das outras que justificava apelidá-la e adjectivá-la de (Guerra) total. Cabe então analisar a genealogia da Guerra Total, ou seja, da Grande Guerra e da II Guerra Mundial.

## 2) *A Genealogia da Guerra Total*

Se, como se vislumbrou, o conceito de Guerra Total nasce com a Grande Guerra, então, o que é que torna tão distinta a Grande Guerra para fazer eclodir a noção de um modo de guerra diferenciado dos de antanho? A genealogia da Guerra Total exige então que se perscrute os fenómenos agónicos que diferenciaram a Grande Guerra das guerras até então havidas. Não basta, no entanto, assentar a análise na Grande Guerra, mas ir um pouco antes e observar os mecanismos que levaram igualmente à eclosão da Grande Guerra.

A Grande Guerra emerge de um conglomerado de elementos que tiveram a sua origem nas profundas mutações acontecidas durante o século XIX, produto das Revoluções Industrial e Liberal-Democrática. Por um lado, a industrialização com a sua lógica de massificação produziu sociedades dotadas de altos níveis de integração e segmentação funcional, fortissimamente organizadas e coesas, o que facilitou em

---

<sup>9</sup> Veja-se por exemplo, Ernest Junger, *O Passo da Floresta*, Lisboa, pp. 28-9; e também a introdução de Alexandre Franco de Sá, "Confrontação com Ernest Junger", in Ernest Junger, *O Trabalhador, Figura e Dominação*, Lisboa, 2000, pp. 23-39.



tempo de guerra a mobilização atempada e maciça das Forças Armadas e dos meios de suporte destas. Por outro lado, essa mesma massificação industrial, facilitou o processo de integração nacional, de difusão de uma visão integrada e única da História e da identidade nacional<sup>10</sup>. Facilitou, mas não foi condição *sine qua non*. Procurando perceber a razão pelas quais muitos historiadores consideram que a Revolução Francesa, desde 1793, levou a cabo uma “Guerra Total”, Jean-Yves Guiomar observa que foi a unidade do político e do militar, consubstanciada na Convenção por Saint-Just e mais tarde por Napoleão no Consulado e no Império, que possibilitou a transformação de uma guerra clássica numa aproximação a uma Guerra Total<sup>11</sup>. Neste caso, temos também a combinação de dois factores: a integração do político e do militar, da mesma maneira que a industrialização integra a nação e o poderio económico. A integração destes diversos factores vai acentuar-se a partir de 1871, após a derrota da França face à Prússia/Alemanha.

A integração da identidade nacional, política e económica, ideológica e militar acentuar-se-á de forma definitiva. O nacionalismo torna-se, concomitantemente com o socialismo, a ideologia dominante, ambos apelando às massas e integrando estas numa única identidade, a nação ou o proletariado, reforçando a identificação e a unificação do político numa totalidade, reflectindo igualmente a lógica integradora, holista do processo industrial<sup>12</sup>.

É esta integração global das sociedades, económica, política, social e identitária que facilita o processo de mobilização militar e o alargamento da racionalidade do conflito. Mas foi preciso chegar ao conflito para se perceber, na sua totalidade, o impacto dessa integração. De facto, a despeito de anteriormente à eclosão da Grande Guerra, se reconhecer que o futuro conflito seria nacional e oporia as nações umas às outras, esta dicotomização identitária era substantivada num duelo clássico entre forças militares. As nações duelizariam, confrontando massas mobilizadas de forças militares, que pela sua dimensão integrariam a totalidade da nação no conflito<sup>13</sup>. Só com a eclosão

---

10 A relação entre industrialização e coesão/identidade nacional é referida por exemplo em Ernest Gellner, *Nações e Nacionalismo*, Lisboa, 1993, pp. 37-55.

11 Cf. Jean Yves-Guiomar, *Op. Cit.*, Cap. II.

12 Jean-Yves Guiomar mostra de forma avassaladora como o período posterior a 1871 dinamiza a integração da nação, do político e do militar, *Op. Cit.*, Cap. IV. Quanto ao processo de integração nacional e o dinamismo industrial, veja-se por exemplo, Robert B. Reich, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, 1993, pp. 39-75.

13 Sobre este assunto, Cf. Jean-Yves Guiomar, *Op. Cit.*, pp. 266-68, e também Marechal Foch, *Mémoires*, I Vol., Paris, 1931, pp. XVII-XX.

da Grande Guerra e a dinâmica do conflito se perceberia até que ponto a integração das sociedades impunha uma abordagem global da guerra.

De acordo com a leitura de Jay Winter, a condução da Grande Guerra pelos diversos beligerantes pode ser divisada em três grandes níveis: um político (ou político-ideológico), um económico e um estratégico. Para este autor, a dimensão política da Grande Guerra, assume-se em duas grandes linhas: a do reforço da identidade nacional visando assegurar a vontade de luta; e a da reformulação da estrutura política progressivamente transformada numa administração. Em ambos os casos, há um reforço da identidade nacional e da identificação entre o poder político/Estado e a nação<sup>14</sup>. Observe-se de novo, que uma das características centrais da Guerra Total é, na óptica de Jean-Yves Guiomar, a integração e unificação, mesmo a identificação do político com o militar<sup>15</sup>. Mas esta integração do político, do militar e da nação, faz imiscuir na racionalidade do embate, outra bem mais terrível. Se o objectivo da força armada é o de aniquilar, na batalha, o adversário, se a batalha se apresenta como um choque violento entre duas forças fisicamente presentes, então, em última *ratio*, o enfrentamento entre nações implica sempre a vontade de aniquilamento da adversária<sup>16</sup>.

A esta dimensão Jay Winter acresce as dimensões económicas, também aqui numa visão alargada, já não só relativa à dimensão financeira, mas à questão central dos recursos e da sua distribuição, em economias fortemente integradas. O problema da sustentabilidade dos recursos e da sua distribuição é fundamental, e Jay Winter termina por afirmar que o sucesso da política económica de guerra assenta também na distribuição mais equitativa de recursos pelos civis e pelos militares<sup>17</sup>.

Quanto à questão estratégica, também a sua interpretação deve ser alargada, obrepasando as questões estritamente militares, para assumir dinâmicas políticas (atrair aliados) e ideológicas (subverter o inimigo). Como termina por dizer o autor, a vitória deriva da combinação de recursos materiais com o apoio da opinião pública, para além do esforço militar<sup>18</sup>. É no rescaldo da Grande Guerra, e vislumbrado, muitas vezes

---

14 Cf. Jay Winter, "L'Effort de Guerre", in Stéphane Audoin-Rouzeau e Jean Jacques Becker, Dir., Encyclopédie de la Grande Guerre, Paris, 2004, pp. 409-412.

15 Cf. Jean-Yves Guiomar, Op. Cit., pp. 287-9, na conclusão da obra, como excelente síntese da perspectiva do autor.

16 A ideia de aniquilamento do inimigo torna-se comum na literatura do final do século XIX. Inúmeros relatos ficcionados de guerra entre civilizações terminam com o desaparecimento de raças e civilizações inteiras. Cf. Sven Lundquist, Op. Cit., ponto 55 e seguintes.

17 Cf. Jay Winter, Op. Cit., pp. 412-14.

18 Idem, pp. 414-19.

mais do que totalmente compreendido, que surge, como já se notou, o conceito de Guerra Total. Mas, como sobreavisa Hew Strachan, a propósito do conceito de Grande Estratégia aplicado à Grande Guerra, também a aplicação automática da noção de Guerra Total à I Guerra Mundial deve ser usada circunspectamente<sup>19</sup>. As ilações retiradas pelos diversos actores estratégicos da Grande Guerra, permite-nos entender melhor o impacto desta nas conceptualizações da “Guerra Total” assim como abrir portas a uma mais abrangente interpretação do conceito.

### 3) A Leitura e a Interpretação da Guerra Total no rescaldo da Grande Guerra

Para facilitar a síntese, é talvez conveniente apresentar a interpretação que os diversos decisores estratégicos institucionais fazem da Grande Guerra e da “Guerra Total” à luz de um conceito chave, de uma ideia força, que funciona como metáfora ou arquétipo da sua racionalidade estratégica. Assim, para os anglo-saxões (EUA e GB) a Guerra Total é, antes de mais nada, uma questão de **recursos**; para os franceses o assento é dado ao **fogo**, enquanto que para os alemães o que sobressai é a **dinâmica do material** e para os soviético-russos o acento é na **massa** (física e geográfica).

#### 3.1.) Os Anglo-Saxões e o Conceito de Guerra Total

Num certo sentido, a leitura da Guerra Total na Grã-Bretanha combina a visão tradicional da concepção estratégica britânica e o impacto da novidade do choque global e integrado da Grande Guerra. Não deixa de ser sintomático que, no rescaldo da Grande Guerra, personagens como Liddel Hart e S. Fuller apelem ao retorno à tradição estratégica da Grã-Bretanha, recusando o empenhamento continental e pugnando por aquilo a que hoje se denominaria de Estratégia (Geral) Indirecta, ou seja, pelo isolamento e cerco do adversário, que seria amaciado através de operações militares com forças ligeiras em zonas periféricas, e desgastado através de uma guerra econó-

---

<sup>19</sup> Para Hew Strachan, a noção de Grande Estratégia implica a integração da estrutura política e da estrutura estratégica num quadro institucional, facto que só pode ser visualizada para o fim da Grande Guerra e nem em todos os países. Cf. o autor, “Stratégie”, in Stéphane Audoin-Rouzeau e Jean Jacques Becker, Dir., Encyclopédie de la Grande Guerre, Paris, 2004, pp. 421-424. Relembre-se igualmente a ideia de Jean-Yves Guiomar que caracteriza a Guerra Total como aquela que integra a dimensão política e a dimensão militar num todo único.

mica, contando-se ainda com o apoio de aliados que poderiam fornecer os meios para travar uma luta continental, obstando-se assim a grandes empenhamentos de forças terrestres britânicas<sup>20</sup>. A visão de Fuller e Liddell Hart era acompanhada por muitos estrategistas britânicos.

No cerne da visão liddeliana e Fulleriana estava a ideia de que a Grande Guerra e a Guerra Total eram guerras de usura, assentando na sustentabilidade do esforço de guerra, que seria melhor conseguido, se fosse aplicada a estratégia clássica da Grã-Bretanha. Desgastar o inimigo através de aliados e acções periféricas, dominar o mar e o comércio mundial, que servia para arruinar progressivamente o esforço económico e militar do adversário ao mesmo tempo que sustentava o nosso. Como observa John B. Hattendorf, a estratégia britânica desde o século XVIII assentava em três pólos: alianças, cerco e atricção<sup>21</sup>. Numa guerra global, como no fundo era a Guerra Total, o cerne da Estratégia devia ser os recursos, visto que em última análise, se tratava de uma guerra de usura, onde o vencedor final seria aquele que melhor assegurasse a sua sustentabilidade. A mobilização nacional devia por isso centrar-se na problemática da sustentabilidade do esforço de guerra, ou seja, dos recursos.

A despeito de uma visão diferente, também para os estrategas dos EUA, a questão dos recursos era central. Contudo, neste caso, a questão derivava menos da ideia de uma “guerra de usura” que da Guerra Total ser: 1º) uma guerra de massas<sup>22</sup>, 2º) uma guerra industrial, onde o domínio pertenceria ao mais forte poder demográfico e económico-tecnológico. Para o pensamento estratégico norte-americano, a questão não era desgastar o inimigo, mas sim vencê-lo, o mais rapidamente possível, concentrando o maior poder bélico que se conseguisse criar; este maior poder bélico resulta e deriva de se dispor dos mais vastos recursos demográficos-económico-tecnológico-militares, de uma sobreabundância de poder (de recursos) que

---

20 Sobre a perspectiva de Liddell Hart, Cf. o próprio, *As Grandes Guerras da História*, 4ª Ed., S. Paulo, 1991 (da edição de 1954), pp. 441-444. Sobre Fuller e também Liddell Hart, Cf. a introdução de David E. Johnson, *Fast Tanks and Heavy Bombers, Innovation in the U.S. Army, 1917-1945*, pp. 5-6.

21 Cf. John B. Hattendorf, “Alliance, Encirclement and Attrition: British Strategy in the War of Spanish Succession, 1702-1713”, in Paul Kennedy, Ed., *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven e Londres, 1991, pp. 11-29.

22 Na realidade, entre-as-guerras, a visão dos planeadores estratégicos dos EUA caracterizava a Guerra Total como uma guerra de massas, estando, no cerne, a necessidade de mobilizar o mais vasto exército de massas possível. Cf. David E. Johnson, *Op. Cit.*, passim. De qualquer modo, a lógica dos planeadores estratégicos dos EUA continuava centrada na lógica dos recursos, só que os recursos essenciais não eram as massas industriais-tecnológicas, mas as massas populacionais.

facilita o mais rápido domínio do adversário. No fundo, visa-se o embate do forte ao forte, concentrando sobre o inimigo uma tamanha superioridade material, que permita uma estratégia operacional de atrição que o dizime prontamente<sup>23</sup>.

Hoje, a mesma lógica está presente no planeamento estratégico dos EUA, só que em vez de poderio tecnológico-industrial ou das massas demográficas, a essência da usura está no domínio das comunicações, de onde deriva a vitória; domínio do espectro electro-magnético, domínio das comunicações, domínio do inimigo.

Assim, quer para os britânicos, quer para os norte-americanos, a emergência da Guerra Total com a Grande Guerra, fez assentar o pensamento estratégico na problemática dos recursos. Os recursos são o eixo à volta do qual se deve planear a guerra global. Destruir os recursos do inimigo, através da sobreabundância dos nossos, é o princípio subordinante da estratégia da Guerra Total no mundo anglo-saxão.

### 3.2.) O Poder de Fogo como significado da Guerra Total

O crescimento demográfico francês foi dos mais pobres no século XIX. Enquanto a Inglaterra duplicou a sua população e a Alemanha a triplicou, a França viu-a crescer apenas um terço. A mortandade gerada pela Grande Guerra foi por isso catastrófica. Três quartas partes dos franceses mobilizados foram mortos, feridos ou aprisionados<sup>24</sup>. Para os franceses, o cerne da experiência da Grande Guerra foi o enfrentamento do fogo, e o cerne da Guerra Total tornou-se o confronto com o poder de fogo industrial, a massificação do tiro, com os canhões/obuses de tiro rápido e as metralhadoras (curiosamente, duas invenções de origem francesa).

Para o Marechal Foch, a ofensiva desde a Grande Guerra, teria sempre de ser efectuada num terreno favorável e apoiada por fortíssimos fogos de artilharia, de outro modo, apenas se justificava a defensiva<sup>25</sup>. De facto, no pós-Grande Guerra, no cerne da doutrina militar francesa está a problemática do fogo<sup>26</sup>. É o fogo que legitima a primazia da defensiva sobre a ofensiva. É o fogo que explicita a construção da Linha Maginot, uma

---

23 Veja-se por exemplo, Cf. Bruno Colson, “Culture Stratégique Americaine”, in Gérard Chaliand e Arnaud Blin, Dictionnaire de Stratégie Militaire, Paris, 1998, pp. 129-145.

24 Cf. Jay Winter, “Victimes de la Guerre: Morts, Blessés et Invalides”, in Stéphane Audoin Rouzeau e Jean Jacques Becker, Dir., Encyclopédie de la Grande Guerre, Paris, 2004, p. 1078.

25 Cf. Marechal Foch, Op. Cit., p. 18.

26 “O fogo mata”, expressão atribuída a Pétain, tinha-se tornado o axioma do exército francês.

linha fortificada defensiva, apoiada no fogo e anti-fogo. É o fogo que afirma a racionalidade da “batalha metódica”<sup>27</sup>.

Para os franceses, a problemática da Guerra Total passava pela problemática do fogo. A Guerra Total é, antes de mais, uma questão de poder de fogo. Face à sua fraqueza tecno-industrial e demográfica<sup>28</sup> quando comparada com a alemã, e tendo em conta a superioridade do fogo, à França só restava mobilizar-se para, potenciando o poder de fogo, travar a ofensiva germânica. No cerne do poder de fogo, como eixo da Guerra Total francesa, surge a problemática do mais poderoso vizinho, tão próximo das, à época, regiões mais ricas do hexágono. Era esta pressão continental tão próxima, tão pressionante, que favorece a valorização do poder de fogo como eixo da Guerra Total pensada pelos franceses. Na realidade, julgavam eles que o poder de fogo aumentando de forma acentuada a defensibilidade, protegia a França, por detrás de uma barreira ígnea.

### 3.3.) A Noção de Material na Significação da Guerra Total Alemã

Para os alemães, já se observou anteriormente, a Grande Guerra emerge como a Guerra Total através da lógica mecânica da guerra do material (*materialschaft*). A noção de material não deve aqui ser apenas pensada na sua significação de recursos como acontece no mundo anglo-saxão, mas em três dimensões, uma relativa aos recursos sem dúvida, outra relativa à tecnologia, e uma terceira, que de certo modo abarca as outras duas, que é a dinâmica (mecânica). A “guerra moderna”, a Guerra Total, emerge do aparecimento de formas mecânicas e industriais, maquinizando a guerra, maquinizando a lógica do combate, submetendo este à dinâmica da máquina<sup>29</sup>. O soldado sem máquina, é impotente. A Guerra Total é, por consequência, a guerra das máquinas.

---

27 Cf. Eugenia C. Kesling, *Arming Against Hitler, France & the Limits of Military Planning*, Lawrence, 1996, pp. 172 e seguintes.

28 Havia 42.000.000 de franceses para 69.000.000 de alemães (76.000.000 quando incluída a Áustria em 1938). Saliente-se ainda que, em 1939, para 2.500.000 jovens em idade militar em França, havia 6.500.000 na Alemanha, uma proporção maior que a das respectivas populações.

29 Curiosamente, é esta lógica que possibilita aos alemães introduzir a comunicação na lógica estratégica militar. Sendo uma máquina com as suas possibilidades, a rádio-comunicação é outro instrumento derivado da maquinização da guerra. Como realçava o general Milch, a Blitzkrieg mais não era que a velocidade unificada pela rádio-comunicação. Cf. John Keegan, *Uma História da Guerra*, São Paulo, 1995, p. 381.

Como observa Luddendorff relativamente à Grande Guerra, uma das características centrais desta foi a progressiva substituição do trabalho humano pelo trabalho mecânico, dando como exemplo a metralhadora, na medida em que uma posição que tinha que ser defendida por um pelotão de infantaria, graças à metralhadora, podia ser protegida por muito menos homens. E termina por salientar que, desde que chegara ao GQG, fez o possível para substituir homens por máquinas<sup>30</sup>. É esta visão que leva Michael Geyer a afirmar que, desde a Grande Guerra, o pensamento estratégico alemão substituiu a Estratégia (uma visão holista) pelo princípio tecnocrático (uma visão fragmentada, monocromática) substantivada na ditadura técnica do duo Hindenburg-Luddendorff com vista à condução de uma guerra de massas<sup>31</sup>.

Tenha-se em conta que, não obstante pugnar pela substituição do Homem pela máquina, Luddendorff tem a sabedoria de afiançar que a funcionalidade da máquina depende da capacidade do operador (do homem que a opera, que a domina), valorizando ainda assim em última análise o Homem<sup>32</sup>.

No cerne da visão da Guerra Total alemã, emerge a noção do material, como dinâmica da Guerra. A guerra do material é a guerra dinâmica, dinâmica porque a máquina é movimento, dinâmica porque a tecnologia é velocidade e instantaneidade da acção. Assim, refere Daniel J. Hughes, a doutrina alemã de entre-as-guerras visou restaurar a mobilidade na sequência da tradição militar prussiana, mobilidade que visava a batalha de aniquilamento e a destruição da força armada inimiga<sup>33</sup>, mobilidade que insere e insere-se na dinâmica da guerra do material. A guerra do material, a guerra mecânica e maquinizada, a guerra da máquina é, intrinsecamente, uma guerra móvel, porque a maquinização da guerra impõe à guerra a mobilidade, o movimento, quinta-essência do industrialismo e da tecnologia. Assim, para os alemães, a Guerra Total é, por excelência, a guerra móvel, a guerra móvel porque é a guerra do material (da máquina industrial)<sup>34</sup>.

---

30 Cf. Erich Luddendorff, *Op. Cit.*, pp. 120-121.

31 Cf. Michael Geyer, “German Strategy in the Age of Machine Warfare”, in Peter Paret, Ed., *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*, Oxford, 1994 (1986), pp. 538 e seguintes.

32 Cf. Erich Luddendorff, *Op. Cit.*, p. 121. Ora, como refere Michael Geyer, com Luddendorff desenvolve-se uma organização funcional da violência e aposta-se no uso optimizado do armamento desenvolvendo-se, para isso, novas táticas. Cf. o autor, *Op. Cit.*, pp. 541-2.

33 Cf. Daniel J. Hughes, “Blitzkrieg” in Franklin D. Margiotta, Ed., *Brassey’s Encyclopedia of Land Forces and Warfare*, Washington e Londres, 1996, pp. 156-61.

34 Karl Heinz Frieser, um crítico acerbo da doutrina militar alemã anterior à II Guerra Mundial, afirma efectivamente que esta combinava a tecnologia industrial moderna, mecânica e cibernética, e o princípio da

### 3.4.) A Guerra Total como massificação

Para os russos-soviéticos, por seu turno, a Guerra Total desvela-se como guerra das massas. Esta massificação advém de três dimensões: a geográfica, relativa ao espaço russo, a humana, relativa à mobilização geral da sociedade e das forças militares, e a tecnológica, relacionada com o armamento da força bélica. Segundo David Glantz e Jacques Sapir, no cerne do concepção de Estratégia soviética estava a Arte Operacional<sup>35</sup>. Esta concepção assenta numa tripla massificação: a demográfica, a dos meios, e a do movimento.

A Arte Operacional combina forças terrestres e aéreas, ou aero-terrestres (e navais de acordo com as circunstâncias geográficas) para atingir objectivos estratégicos, quer do ponto de vista dos meios, quer das acções (operações, daí a sua denominação). Não é no sentido estrito uma visão operacional, mas uma concepção de guerra que visa fazer combinar os meios humanos e materiais e as operações num todo, com vista à decisão estratégica. Por isso, substantiva-se em sucessivas mas interligadas operações, visando destruir o poderio do adversário em profundidade estratégica<sup>36</sup>. A Arte Operacional consubstancia o movimento e a massa. As operações sucessivas derivam da sociedade industrial moderna ser, simultaneamente, um universo mecânico e massificado, tendo no cerne do processo o proletariado (o económico-social) como elemento dinâmico da transformação da realidade social.

Como para os marxistas, a guerra é um reflexo da estrutura produtiva-social, é dos elementos dinâmicos desta que deriva o fundamento da doutrina e da estratégia militar, que se substantivam na Arte Operacional. A Arte Operacional representa assim a congregação dos dois factores que comandam a realidade político-económico-social da 2ª Revolução Industrial, a massa e a mecânica (o movimento)<sup>37</sup>. É esta visão

---

ofensiva e da velocidade. Na realidade, tecnologia e cinemática expressavam essa mesma modernidade. Cf. Karl Heinz Frieser, «La Légende de la Blitzkrieg », in Mai-Juin 40, Défaite française, victoire allemande, sous l'œil des historiens étrangers, Paris, 2000, pp. 75-79.

35 Cf. Jacques Sapir, “Culture Soviétique de la Guerre”, in Thierry de Montbrial e Jean Klein, Dir., Dictionnaire de Stratégie, Paris, 2000, pp. 147-8 e David Glantz, Soviet Military Operational Art, In Pursuit of the Deep Battle, Londres, 1991, pp.10-11.

36 Cf. David Glantz, Op. Cit., pp. 16-18.

37 O movimento continua ainda hoje a ser importante nos processos económicos, mas ao contrário do que aconteceu na 2ª Revolução Industrial já não é o cerne do processo, nessa Era dominada pela racionalidade mecânica e maquinizada. Foi substituído pela comunicação/informação/precisão. Estes três elementos estão interligados. Na realidade, a velocidade do movimento só pode ganhar eficácia se for precisa, e para ser precisa, necessita de estruturas de comunicação que informem os decisores sobre a melhor opção de



que explicita a abrangência da concepção soviética de Arte Operacional. Esta não pode ser entendida à luz de uma noção estrita de operações, mas tem de ser alargada para incluir todas as lógicas a montante e a jusante, ou seja, a mobilização da força de batalha, em recursos materiais e humanos e em forças morais e ideológicas, que possibilitam no fim uma decisão favorável na contenda. As operações, são o processo que vai da mobilização ao triunfo militar, processo que significa agir com base na massa e no movimento. A Arte Operacional, numa leitura muito clausewitziana, centra-se no cerne da definição de guerra de Clausewitz, “um duelo”<sup>38</sup>. É por a guerra ser um duelo, que no cerne da concepção de Guerra Total soviética está a Arte Operacional.

#### 4) A “Visão da Guerra Total” no Pós II Guerra Mundial

As leituras da Guerra Total no período de entre-as-guerras, vão ser tenuamente modificadas nas duas superpotências vencedoras do conflito, a despeito da emergência do facto nuclear que, num certo sentido, acabou por ser enformado nas “visões da Guerra Total” que vinham de antanho. Na perspectiva dos decisores estratégicos dos EUA e da URSS, as interpretações que tinham desenvolvido no período anterior à guerra tinham-se confirmado, afora algumas readaptações a considerar. Para os EUA, o cerne da Guerra Total continuava a ser a mobilização de poderosos recursos, que condensassem, em tempo curto, a decisão da III Guerra Mundial<sup>39</sup>. Para a URSS, similarmemente, a Arte Operacional condensava o cerne da visão estratégica da Guerra Total<sup>40</sup>, o que não quer dizer que não houvesse uma evolução conceptual. Ela pressentiu-se mais na progressiva criação de uma visão estratégica integrada, que permitisse uma grelha de análise mais global da guerra e do conflito em geral, com vista a possibilitar uma intervenção eficaz no espaço agónico, já não tão limitado ao campo de batalha clássico. Essa evolução foi favorecida, quer pela emergência do facto nuclear, quer ainda mais, pela disseminação das denominadas guerras subversivas e pelas impres-

---

acção, para que a celeridade tenha um sucesso quase instantâneo. O fenómeno é tão essencial na guerra como na economia.

38 Veja-se a definição de Clausewitz em *On War*, Princeton, 1989 (1984) (1832), p. 75.

39 Cf. nota 22.

40 A Doutrina nuclear soviética continuava a ser enformada pelas lógicas criadas com a Arte Operacional, ou seja, o emprego em massa dos meios, o princípio da ofensiva, a acção em toda a profundidade do dispositivo bélico do inimigo. Cf. Jacques Laurent, “Evolution de la Pensée Militaire Soviétique: A la recherche d’une stratégie «adequate»”, *Stratégie*, N° 49, 1990, pp. 150-1.

cindíveis estratégias de contra-subversão. De facto, sendo esta modalidade de conflito tão distinta das de antanho, com similitudes e dissimilitudes face à lógica da Guerra Total<sup>41</sup>, tornava-se central desenvolver uma concepção de acção que fosse suficientemente abrangente para poder lidar com todos os aspectos da guerra. Surge, assim, a visão da Estratégia Total ou Integral.

### 5) *Para um Conceito de “Guerra Total”*

O que é então a Guerra Total?

Far-se-á agora uma aproximação a uma definição de Guerra Total. O conceito, apesar de muito disseminado, não parece ter sido objecto de estudos aprofundados. Em boa medida, a Guerra Total surgiu mais como uma expressão ideológico-política<sup>42</sup>, do que como um conceito de análise político-estratégico-militar. O conceito emerge com a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, e traduz a mobilização total das nações para o esforço de guerra, mobilização não só militar mas também tecnológica, industrial, intelectual e mediática. Ela caracterizava a massificação, não só humana, mas fundamentalmente material, característica da guerra nas sociedades industriais<sup>43, 44</sup>.

---

41 Um dos aspectos que similariza a guerra subversiva à Guerra Total é a lógica abrangente do combate, não limitado só ao choque clássico entre forças armadas, mas tocando todos os aspectos das sociedades em confronto: militares, económicos, sociais, políticos, éticos e morais. Pelo contrário, enquanto a Guerra Total é um conflito de altíssima intensidade, a guerra subversiva caracteriza-se pela baixa intensidade bélica.

42 A conclusão semelhante chega Jean-Yves Guiomar. Cf. o autor, Op. Cit., p. 302. Mas o autor valoriza esta visão. A Guerra Total, diz, é uma visão política da guerra, não militar, daí as dificuldades dos militares em conceptualizar a Guerra Total.

43 Essa centralidade da massificação humana e material é notavelmente expressa por Michel S. Neiberg, *Warfare in World History*, Londres, 2001, pp. 74-80.

44 De facto, é na Alemanha que mais longe se vai na idealização da Guerra Total, fenómeno originado na profunda percepção germânica da absoluta “materialização” e “mecanização” da guerra, onde os homens, deixam de ser massas activas para passarem a ser massas instrumentais, tão instrumentais como os meios materiais. É esta pura instrumentalização das massas que dá um toque extremamente mecânico às Guerras Mundiais que, por seu turno a faz sistémica, holista e total. Não pode, provavelmente, também deixar de pesar na concepção germânica, o peso da ideologia nazi que tem no cerne da sua acção a noção de destruição e extermínio. A “Guerra Total” de Erich Luddendorf e as obras de Ernest Junger expressam bem esta visão do fenómeno da Guerra Total, tal como é observada pelos alemães. Sobre a ideologia nazi, as obras de Ian Kershaw, *Hitler, um perfil de poder*, Rio de Janeiro, 1993, e Joachim Fest, *Les derniers jours d’Hitler*, Paris, 2002. Sobre a visão de Luddendorff e de Junger, ver os textos já citados.

A essa massificação da guerra correspondia o ideal de destruição e aniquilamento total do inimigo, um elemento central da totalização da própria Guerra Total. Mais, com a Guerra Total há uma efectiva maquinização da massificação humana, tornando o homem um instrumento, entre outros, do processo tecnológico-industrial-militar, processo holista na sua consecução mecânica.

Paradoxalmente, mas talvez espelhando bem essa realidade da massificação global da Guerra Total, é a perspectiva de Phillippe Masson ao relevar o papel da opinião pública nas democracias anglo-americanas na objectivação da vontade de aniquilamento do inimigo. Citando Tocqueville, Phillippe Masson realça que as opiniões públicas democráticas não gostam de resultados indefinidos, carregando consigo uma vontade moralista e justiceira que acaba por legitimar a Guerra Total contra os seus inimigos (no fundo, a democracia é expressão da massificação das sociedades)<sup>45</sup>. A Guerra Total é assim assimilada àquilo a que se pode denominar de uma estratégia de aniquilamento, fazendo com que o centro de gravidade de um conflito deixe de ser as Forças Armadas de uma dada nação, para passar a ser efectivamente a sua população e a sua base económica de sustentação, exprimindo em última análise o objectivo último de aniquilamento de um dado país, reforçando a “totalização” do duelo<sup>46</sup>. É a cartaginização da guerra.

Mas esta cartaginização da guerra, este afrontamento entre os povos, gera um fenómeno que na óptica de Jean-Yves Guioimar é central à racionalidade da Guerra Total. Se o confronto é entre povos, entre nações, então deixa de ser possível uma distinção entre o poder político e o poder militar. Estes integram-se e fundem-se num todo, fazendo confundir os objectivos políticos e militares, a vitória e a sobrevivência<sup>47</sup>. A guerra torna-se um todo holista e, no embate, a racionalidade dos actores deixa de subordinar-se à política para se submeter à guerra, à lógica paroxística da guerra, que tudo deglutina e que faz ascender os poderes em duelo, a uma mera luta de necessidade, luta da vida ou morte.

É esta tendência da Guerra Total que ajuda a explicar a impossibilidade de fazer emergir uma visão alargada da Estratégia nesse tipo de conflitos. Esta visão alargada, a que se convencionou chamar de Estratégia Integral ou Total, e que não deve ser confundida com a Grande Estratégia anglo-saxónica, subordina a guerra à política e à Estratégia. Pelo contrário, na Guerra Total o embate existencial no sentido mais literal da

---

45 Cf. Phillippe Masson, “Guerre Totale”, in Thierry de Montbrial e Jean Klein, Dir., Dictionnaire de Stratégie, Paris, 2000, pp. 309-312.

46 Cf. Gérard Chaliand e Arnaud Blin, Dictionnaire de Stratégie Militaire, Paris, 1998, pp. 337-339.

47 Cf. Jean-Yves Guioimar, Op. Cit., pp. 288-292.

palavra, a guerra, torna-se a única possibilidade face ao perigo de destruição total, pelo que subordina as racionalidades políticas e estratégicas, que acabam por ter como fito a guerra permanente, visto a não guerra (a paz) só ser alcançável se já não houver adversários, ou seja, nada restar de um dos contendores<sup>48</sup>. É isto que explica a interminabilidade da Guerra Total, tão bem detectada por Jean-Yves Guiomar, visto que face à impossibilidade de negociar um fim para o conflito, só resta alargá-lo desmesuradamente<sup>49</sup>.

Neste último sentido, a guerra suga toda a realidade, a guerra torna-se a única realidade, pelo que não há real sem guerra e a guerra é fundamento de toda a existência, tornando qualquer racionalidade meramente instrumental à irracionalidade que sobredomina tudo, visto o homem deixar de ser dono da realidade para se submeter a uma existência que tudo suga, incluindo ele próprio, a guerra, que sendo o todo, é na verdade, a Guerra Total.

---

48 A Guerra do Leste é arquetipal da quase absoluta negação do outro. Hitler ao promover uma *rasenkampf*, uma guerra de raças, transformou o embate bélico num enfrentamento de extermínio em que o outro deixa de ter uma individualidade para passar a ser coisa, coisa abstrusa, obnóxica, que justifica e legítima moral e eticamente o seu extermínio. Curiosamente, e não entraremos aqui por questões morais, o mesmo processo se identifica na denominação do outro como terrorista. Este deixa de ser um outro para passar a ser uma estranha coisa. Sobre a lógica da Guerra do Leste, por exemplo, Cf. Antony Beevor, *Stalingrad*, Londres, 1999 (1998), pp. 15-18.

49 Jean-Yves Guiomar, *Op. Cit.*, pp. 19-21.

# The EU and US: Friends or Rivals?\*

Fraser Cameron

*Director of Studies, European Policy Centre, Brussels*

## Resumo

As boas relações entre a União Europeia e os EUA são essenciais para a estabilidade global. Mas as actuais relações transatlânticas permanecem constringidas sobretudo como resultado da guerra no Iraque e da abordagem unilateral da primeira administração George W. Bush. As divergências entre UE-EUA têm aumentado nas áreas políticas e estratégicas bem como nas áreas económicas e sociais. Uma das maiores divergências incide sobre a governação global e sobre o papel atribuído à ONU e a outras instituições multilaterais. Também existe um elevado grau de anti-americanismo (ou de oposição às políticas da administração Bush) na Europa, e de ressentimento para com a Europa (ou melhor, para com a França e Alemanha) nos EUA. A UE não tem ideia de como lidar com a única superpotência mundial. Normalmente prefere-se o bilateral aos canais europeus. Mas as actuais estruturas UE-EUA não permitem uma discussão séria sobre muitas destas diferenças. Nem a OTAN é uma estrutura adequada para um diálogo estratégico transatlântico, como o chanceler Schroeder referiu na Conferência Wehrkunde, em Munique, em Janeiro de 2005.

## Abstract

*Good EU-US relations are essential for global stability. But today transatlantic relations remain strained largely as a result of the war in Iraq and the unilateral approach of the first George W. Bush administration. The number of EU-US disagreements has increased and covers political and strategic issues as well as economic and social issues. One of the biggest divides is over global governance and the role to be accorded to the UN and other multilateral institutions. There is also a high degree of anti-Americanism (or rather opposition to Bush administration policies) in Europe, and continued resentment at Europe (or rather France and Germany) in the US. The EU has no concept of how to deal with the world's only superpower. Too often there is a preference for bilateral as opposed to EU channels. But the current EU-US structures do not enable a serious discussion of many of these differences to take place. Neither is NATO an adequate structure for a transatlantic strategic dialogue, as Chancellor Schroeder pointed out at the Wehrkunde conference in Munich in January 2005.*

---

\* Presentation to the Portuguese National Defence Institute, 11 May 2005.



There is some evidence that the growing number and seriousness of these disputes, including over Iraq, the Israel-Palestine conflict, dealing with 'rogue states' and terrorism, global warming and arms control, may already be undermining the trust necessary to tackle global problems together. Furthermore, transatlantic disputes are having a major impact on European foreign and security policy, and even the process of European integration. Despite the fine words of President Bush when he visited Brussels in February, there are doubts whether the US is still committed to a strong, united Europe speaking with one voice.

The twin geopolitical earthquakes of the collapse of communism and the US response to 9/11 have had an inevitable impact on transatlantic relations. As the EU has grown in size and stature (single currency, enlargement) so it has taken on more responsibility for security in its neighbourhood. By and large the US has been supportive of this process, while stressing the continued importance of NATO. At the same time there is the reality of "a growing divergence between America's perception of its moral leadership and European perceptions of a military-minded America obsessed with rogue states and weapons of mass destruction"<sup>1</sup>.

Yet, despite all these problems it is essential that the EU and US find common ground to tackle an ever more complicated global agenda. The two blocks dominate world trade and provide by far the lion's share of economic, development and technical assistance. They account for over 70% of global expenditure on defence. They have worked together successfully in the Balkans and elsewhere. They must continue to seek to work together as partners of choice in tackling issues such as Russia, China, the Middle East, terrorism, proliferation and reform of the United Nations.

This paper assesses the nature of current EU-US disputes, considers public attitudes and the bureaucratic machinery responsible for EU-US relations, and suggests an agenda to rebuild trust and develop a genuine partnership. It suggests that the EU and US are likely to remain friends and rivals for some time to come.

## Introduction

There are many who forget that the 1990s were not exactly a decade of transatlantic bliss. Indeed many of the current disputes have their origins in the 1990s when, for

---

<sup>1</sup> Dominique Moisi, Financial Times, 27 August, 2001.

most of the decade, the Clinton administration faced a hostile Congress, largely uninterested in foreign policy, and European governments were deeply concerned at the 'hands off' approach of both the Bush senior administration and the new Clinton administration towards the Balkan conflict. While Bush senior won plaudits in Europe for his statesmanlike handling of the collapse of communism he was unwilling to engage the US in the Balkans. As Secretary of State, James Baker, remarked "we do not have a dog in that fight". Clinton continued this non-engagement and the 1992-94 period was a time of major crisis with the Europeans and Americans pursuing different policies in the Balkans. Eventually the US intervened militarily to secure the Dayton agreement and later again intervened to resolve the Kosovo crisis. The lesson was finally learned that the EU and US cooperating rather than competing brought peace to the Balkans.

Both Bush senior and Clinton recognized the growing potential of the EU as a partner for the US and were keen to provide some structure to EU-US relations. But the structures established in 1990 and 1995 were never given the necessary unstinting political support on either side of the Atlantic to ensure success. The 1990 Transatlantic Declaration committed the US and EU to regular political consultations at all levels (biannual summits, ministerial and senior official as well as working group meetings)<sup>2</sup>.

In 1995, the US and EU moved a stage further with the signing of the New Transatlantic Agenda (NTA) proposing joint action in four major fields:

- promoting peace and stability, democracy and development around the world;
- responding to global challenges;
- contributing to the expansion of world trade and closer economic relations;
- and building bridges across the Atlantic<sup>3</sup>.

---

2 The flowery Declaration committed the EU and US "to further strengthen their partnership in order to: support democracy, the rule of law and respect for human rights and individual liberty, safeguard peace and promote international security, by cooperating with other nations against aggression and coercion, by contributing to the settlement of conflicts in the world and by reinforcing the role of the United Nations." Transatlantic Declaration on EC-US Relations, 1990, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

3 The NTA confidently affirmed that "the ties which bind our people are as strong today as they have been for the past half century. For over fifty years, the transatlantic partnership has been the leading force for peace and prosperity for ourselves and for the world. Together, we helped transform adversaries into allies and dictatorships into democracies. Together, we built institutions and patterns of cooperation that ensured our security and economic strength. These are epic achievements".



There is little doubt that the bureaucratic structures underpinning the NTA have been useful in discussing EU-US disputes and even helping to resolve some issues, mainly in the trade field. The Transatlantic Economic Partnership (TEP), which was launched in 1998 and works to open up markets and eliminate trade barriers between the transatlantic partners, is a visible manifestation of this new cooperation. But there has been no real substantive discussion at the highest political level, for example on threat perceptions, partly because of the inability on the EU side to speak with one voice on sensitive political, security and economic issues. The rotating six monthly EU presidency has not been conducive to promoting such a dialogue and many member states, not just the UK, prefer operating on bilateral channels. Indeed member state ambassadors are often judged at home by the length of audience they secure for their president or prime minister with the president of the US (visits to Camp David and Crawford count as bonus points!). On the US side, successive administrations have not viewed the EU as their prime or even principal interlocutor on foreign and security policy issues. Furthermore, the various attempts to involve business, consumers, environmentalists and others in structured 'people to people' dialogues have also had little sustained success.

Despite the difficulties on the structural side, the Clinton administration was overall pro-European. It had many people in its senior ranks with direct experience of the EU and Clinton himself was temperamentally inclined to European ideas and solutions. But there were disputes in several areas, including tackling 'rogue states', global warming, the ICC, the failure to ratify the CTBT and the treaty banning land mines. It is therefore wrong to believe that EU problems with the US started when George W. Bush took over the White House in January 2001.

There was considerable sneering in Europe at George W. Bush the candidate. He was widely portrayed in the European media as an unsophisticated cowboy, keen on the death penalty and unsympathetic to the environment ('The toxic Texan'). On taking office, these prejudices were confirmed as the new administration seemed to go out of its way to denounce the Kyoto protocol, sabotage the ICC, refuse to sign or ratify arms control agreements and proceed with national missile defence. European concerns were further heightened by the new administration downgrading the importance of the Middle East peace process and North Korea (both Clinton priorities). Global institutions were scorned. The best spin on working through international institutions came from Richard Haass, Head of Planning in the State Department, who talked of *a la carte* multilateralism. As far as Europe was concerned, there were very few in the senior ranks

of the administration with any direct experience of the EU (Bob Zoellick being a notable exception). The experience of Rice, Rumsfeld, Powell, Cheney, Wolfowitz, etc., was of Europe during the Cold War when NATO and bilateral relations played the dominant role. The new administration showed little desire to interact with the EU, a body that seemed to many to cause problems (eg. stopping GE/Honeywell merging, defeating the US in the WTO and preventing the import of GMO foodstuffs). It was no surprise when the Bush administration unilaterally decided to reduce the number of summits with the EU to one per year. Congress also showed little interest in maintaining close relations with the increasingly powerful European Parliament.

### **9/11: The Day that Changed America**

The terrorist attacks of 9/11 changed the US in a fundamental manner – but inevitably they did not have a similar impact on Europe. There was of course an immediate and genuine outpouring of shared grief and outrage epitomized by the famous headline in *Le Monde* ‘*We are all Americans*’ and the willingness to invoke article V of NATO. There was also support for the measured US response in defeating the Taliban regime in Afghanistan. For its part, the EU responded swiftly by agreeing on the introduction of a European arrest warrant, the adoption of a common definition of terrorism, agreeing new international legal instruments, combating the funding of terrorism and strengthening air security. But few Europeans really understood the mix of *angst*, desire for revenge and uncertainty pervading American society. Few Europeans grasped just how much 9/11 affected US thinking, especially on security policy. For the first time since Pearl Harbour, Americans had a sense of their own vulnerability. Bush declared a ‘war on terror’ and overnight national security became top of the agenda, domestic and foreign.

European hopes that 9/11 would temper US hostility to multilateralism were soon dashed. By early 2002 EU-US divergences became clearer with most European governments distancing themselves from the President’s ‘axis of evil’ speech and the new openly proclaimed pre-emptive strike doctrine. Many Europeans doubted whether military might alone could defeat terrorism or tackle the roots of terrorism. The US talked of a ‘war on terrorism’; Europeans talked of ‘a fight against terrorism’. Americans retorted that Europeans did not take defence seriously and pointed to the huge transatlantic gap in military capabilities. A related dispute concerned ‘rogue states’ with few Europeans even prepared

to use the term and preferring a policy of conditional engagement rather than a policy of isolation and sanctions. Such disputes, especially over US legislation on Cuba and Iran, had soured EU-US relations for several years. Oddly, there has never been a high-level EU-US discussion on the nature of the new security threats and how to deal with them. Instead there have been countless communiqués and statements pledging both sides ‘to combat terrorism and tackle the problems of WMD’.

### **What Common Values and Interests?**

During the Cold War common interests and shared values were widely assumed between Europe and the US. The two blocs shared the same commitment to democratic institutions, liberal values, human rights and regional stability. They had a common interest in an open international trading system, access to world energy supplies and preventing the spread of weapons of mass destruction. But there are many who question whether the EU and US still share a number of values, pointing to sharp differences on the death penalty, gun culture, violence, health care, social and economic models<sup>4</sup>. The growing influence of religion has also been highlighted as a major cultural difference impinging on politics.

Robert’s Kagan has described two worlds, that of a Europe which is “entering a post-historical paradise of peace and relative prosperity, the realization of Kant’s Perpetual Peace”. And that of the US which “remains mired in history, exercising power in the anarchic Hobbesian world where international laws and rules are unreliable and where true security and the defence and promotion of a liberal order still depend on the possession and use of military might”. He suggests that these differences are likely to endure<sup>5</sup>. Francis Fukuyama, another close observer of transatlantic relations, wrote “The End of History” 13 years ago, declaring “the triumph of common Euro-American values”. He now writes of the “deep differences” within the Atlantic Alliance and emphasizes that the current split in transatlantic relations is “not a transitory problem” as the US is at a different point in its history with regard to international institutionalism and international law<sup>6</sup>.

---

4 See the popularity of Michael Moore’s books and films in Europe.

5 Robert Kagan, Power and Weakness, Policy Review No. 113.

6 National Interest, May 2003.

On the European side, Chris Patten, the former Commissioner for External Affairs, was a sharp critic of the US, and pleaded for the US to return to supporting the international “rule book” that it helped establish after 1945 to promote democracy, the rule of law and the opening of international markets. It had been a “pretty successful formula”, and one that people on both sides of the Atlantic have found it easy to identify with. So why, he asked, did some people now want to abandon it? The real future challenge for the US and EU was to try and better understand each other’s interests and concerns; and to make the global “rule book” more successful<sup>7</sup>. In an interview with the *Financial Times* Javier Solana attributed the widening gulf between the EU and US to a confrontation between the religious vision of world affairs in the White House and the secular vision of the Europeans. Solana stated that “it is a sort of binary model, it is all or nothing. For us Europeans, it is difficult to deal with because we are secular. We do not see the world in such black and white terms”<sup>8</sup>.

Certainly, since 9/11 Bush has divided the world into ‘good-versus-evil’ and asked countries if they ‘are with us or against us’. Religious exhortations abound in his speeches. For example, in his State of the Union address of February 2003 he stated that, “the liberty we prize is not America’s gift to the world, it is God’s gift to humanity”<sup>9</sup>. It is highly doubtful that any European politician would ever use such rhetoric. In his 2004 speech he devoted several paragraphs to the benefits of sexual abstinence and not a word about the Middle East peace process. In terms of their respective world view, therefore, there is a certain rivalry between the EU and US.

### US attitudes to Europe

The Iraq war has had a significant impact on how Americans view Europe. A 2002 poll conducted by the Council on Foreign Relations and the German Marshall Fund showed that Europeans and Americans shared a similar worldview in many respects. Americans preferred working through multilateral channels as much as Europeans. A clear majority of Americans would have preferred the US to have UN support for fighting in Iraq<sup>10</sup>.

---

7 Speech by Chris Patten at the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 3 October 2002.

8 ‘Solana fears widening gulf between EU and US’, *Financial Times*, 8 January, 2003.

9 State of the Union address, February 2003.

10 Worldviews 2002, European Public Opinion and Foreign Policy, The German Marshall Fund and the Chicago Council on Foreign Relations.

But with the wrangles in the UNSC over Iraq, and prompted by administration criticism of France and Germany, public attitudes also changed. Britain was perceived as a far more reliable ally than France or Germany. More recently, after Iraq, there has been a change in attitudes with a majority of Americans wanting to see a strong EU as a partner for the US in tackling global security threats<sup>11</sup>.

Congress rarely thinks of the EU as an entity. In addition to the well known adversity to foreign travel, only a handful of Congressmen have regular contact with their European counterparts. Europe-bashing is popular and brings some media attention. Views in the current administration are not dissimilar to those on the Hill. Rumsfeld has been particularly critical of old Europe (critical of US policy on Iraq) compared to new Europe (those supportive of US policy). He seemed to relish the disarray in the Union caused by the gang of 8 and Vilnius 10 letters.

Leaving Iraq aside, there is no single US reaction to the EU. There are still those who broadly support the twin goals of widening and deepening. Other who would prefer just widening and with Turkey included. Some are skeptical as to whether the EU can really move forward as a cohesive foreign policy actor. But there is a growing number who doubt whether such a move would be in US interests. They point to the problems the US has faced when the EU has managed to speak with one voice (ICC, Kyoto, Trade) and suggest the US should rather intensify its policy of divide and rule. What this implies is that the EU should do more to convince the US that the idea of uniting Europe is not at the expense of the US.

### **European Attitudes Towards the US**

European attitudes towards the US have changed dramatically due to the Iraq crisis. In 2002 there were clear majorities supporting US foreign policy. But in 2003, with the approach of war, there were massive anti-war demonstrations throughout Europe. Interestingly the largest anti war demonstrations occurred in the UK, Spain and Italy, the three countries that gave Bush the strongest support over Iraq. Post Iraq, there was an alarming slump in European public support for US foreign policy. On average only 25% favoured US foreign policy.

---

<sup>11</sup> GMF poll of June, published September 2003.

There have been bouts of anti-Americanism in Europe ever since the 1950s. General de Gaulle proclaimed in 1965 that the “United States is the greatest danger in the world today to peace”, and left the NATO military structure in 1966. Opposition to the Vietnam war, deployment of cruise missiles in Europe, and Reagan’s talk of the Soviet Union as an ‘evil empire’ caused condemnation of the US<sup>12</sup>. But opposition to the policies of the current US administration have reached new heights.

European governments were sharply divided in their response to Iraq and other issues affecting EU-US relations. The UK has traditionally tried to maintain its ‘special relationship’ with Washington at the same time as acting as a bridge between the US and Europe. Germany, a traditional, uncritical ally of the US during the Cold War, caused consternation in America when its Chancellor successfully fought an election campaign on opposition to war in Iraq. France, usually the pack leader in opposition to US global hegemony, also angered Washington with its threat to use its veto in the UNSC to prevent UN approval of the US-led attack on Iraq. Apart from Iraq, member states have not always demonstrated solidarity or coherence on other issues. There have been divisions within the EU on how to respond to US plans for missile defence, to US attempts to sign bilateral treaties with accession states exempting them from the ICC and on trade sanctions. Member states missions in Washington usually give preference to bilateral issues over EU issues, a habit that is not exactly conducive to demonstrating EU cohesion to US interlocutors.

### **A Solid Economic and Trade relationship**

On the plus side, the US and Europe enjoy a very healthy and solid economic and trade relationship. Every day the two sides turn over more than €1.25 billion. Transatlantic trade comprises approximately 20% of each side’s overall foreign trade. European exports to the US totalled €260 billion in 2002 while imports from the US amounted to €195 billion. Mutual investments have contributed even more than actual trade to integration: more than 60% of foreign investments in the US come from the EU and roughly 45% of US foreign investments go to the EU.

---

12 Interestingly, anti-Americanism and anti-Europeanism are at opposite ends of the political scale. European anti-Americanism is mainly to be found on the left, American anti-Europeanism on the right.

While trade conflicts regularly hit the headlines, they really only affect a very small percentage of the total trade flow (estimates range from 0.2% to 2% of the overall flow.) Given the size of the trade relationship it is important to recognize that there will always be some disputes. The trick will be to identify possible new disputes in good time and try and seek common ground. This applies particularly to 'new disputes' such as GMOs, competition policy, drugs, standards, banking and insurance. Three further issues could well upset EU-US relations in coming months. First, the probable lifting of the EU arms embargo on China. If this is done in the face of US opposition it could lead to the US imposing restrictions on defence technology cooperation with the EU. Second, the fight over the location of the new thermonuclear research centre with the US supporting Japan and the EU supporting France. Third, the question of public subsidies to Airbus and Boeing. In a number of trade issues it is clear that the EU and US are rivals but the depth of the economic relationship is a strong anchor for the overall relationship.

### **A New Partnership**

There are signs now that both sides are willing to accept that they have different views on major issues but also a desire to work together where possible. Tony Blair said after the Iraq war "If we are going to have a strategic partnership between Europe and America, we have to work out the basis of that and how we make progress on issues that are difficult between us"<sup>13</sup>. Javier Solana, in his European security strategy paper of June 2003, also emphasised the importance of a solid transatlantic relationship to tackle the shared threats of terrorism and WMD. It was also encouraging that the first overseas visit by Bush in his second term was to Europe. Largely as a result of the Iraq experience, there would appear to be a rethink in Washington of the importance of the EU and both Rice and Bush have made supportive statements of closer European integration. But there remain doubts as to whether the US will always see the EU as partner of first choice, or the individual member states. The temptation to divide and rule will always be there and it is important for the Europeans to stay united. After the shock of the Iraq war there are signs of the EU becoming a more cohesive actor. In the past 18 months the EU has agreed a security strategy, agreed a new constitutional treaty with far-reaching changes in foreign and security policy, agreed new

---

13 Tony Blair Downing Street Press Conference, 25.03.03, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3347.asp>

ground rules for dealing with NATO, taken over the SFOR mission in Bosnia from NATO and played important diplomatic roles and dealing with countries as far afield as China, Iran and Ukraine.

Talk of a new transatlantic treaty or a new institutional relationship between the EU and US is premature. It will take time to heal the wounds over Iraq and it will take time for the EU to get used to its own new institutional structures, notably the EU foreign minister (Solana) and EU diplomatic service. Perhaps in four or five years time it will be opportune to revisit the question of a new transatlantic relationship. Then we will be faced with important questions including the future role of NATO? The future of the US forces commitment to Europe? The willingness and ability of the EU to take care of its own security.

### **Key Recommendations**

- Cool the rhetoric. Both sides need to stop hurling insults and treat each other like adult partners.
- No vindictiveness. Transatlantic relations are too important to be harmed by spite or vindictiveness. Threats of boycotts should be firmly rejected by political leaders on both sides. Statesmanship is required. The EU and US need to work together, and with the UN, to rebuild Iraq.
- Work together where possible; differ when necessary; but try and narrow the areas of divergence. Summits need more focus. Discuss big issues such as future of China and Russia and failed states.
- Continue the good work in areas of cooperation (Balkans, Afghanistan, HIV/Aids in Africa). Plus economic agenda - regulatory cooperation, financial services, civil aviation, digital economy, competition policy.
- Jointly maintain pressure to continue the Middle East Peace Process. The US and EU are the two most important members of the Quartet.
- Ensure a successful outcome of the Doha Development Agenda.
- US should reiterate its unambiguous support for a strong, united Europe.
- The EU needs to improve its foreign policy coordination and implementation.



- Congress and the European Parliament need to upgrade their relations. There should be more exchanges and more use of video links.
- Exchange views on threat perceptions and how to deal with 'failed' and 'rogue' states, as well as terrorism and WMD. Nation building is a priority.

## Conclusion

The transatlantic relationship is under the greatest strain since 1945. But no one can doubt that the partnership remains indispensable. The existing community of shared interests and shared values needs to be formed into a community of action. Both sides have to overcome the distrust that occurred over Iraq and look to the future. The range of pressing global problems means that the EU and US have to act in a statesmanlike manner. Vision and understanding are called for. The new enlarged EU is inevitably preoccupied with internal problems but enlargement has also brought in a group of countries who instinctively see the US as a force for good in world affairs. This will not be uncritical support because the accession states, like current EU member states, are firmly committed to multilateral institutions. If the US demonstrates a renewal of faith in multilateral solutions then a new partnership should be possible. A precondition will be a stronger and more coherent EU as a foreign policy actor – something more difficult with the failure to ratify the Constitutional Treaty. There are encouraging signs that both sides may be drawing lessons from the Iraq crisis and are ready to move ahead. At the same time the US also needs to make a psychological adjustment to accept the EU as a global partner, a partner of choice in tackling international problems. Certainly it will not be an easy adjustment on either side. But the stakes are too high to fail. For the foreseeable future, therefore, the EU and US are likely to remain both friends and rivals.



# The Making of Multilateralist Germany: Implications for US-German Bilateral Relations\*

David Coleman\*\*

*Assistant Professor at the University of Virginia's Miller Center of Public Affairs where he is Deputy Director of the Presidential Recordings Program*

## Resumo

“Em Novembro de 1989, o mundo assistia extasiado à queda do muro de Berlim. O simbolismo do acontecimento não se perdeu à medida que alemães orientais e ocidentais quebravam a materialização em cimento do que Winston Churchill anos antes chamara a “Cortina de Ferro”. A queda do muro de Berlim e consequente processo de reunificação, acompanhado pelo fim das divisões da Guerra Fria que rodeavam a Europa, criou mudanças tectónicas na geopolítica global. O processo de reunificação alemão, acompanhado por um espírito internacional de cooperação e optimismo, pendendo para a euforia, forneceu um modelo inspirador de diplomacia positiva e popular autodeterminação trabalhando conjuntamente para um bem comum – era uma diplomacia por excelência. Diplomatas e políticos em Washington, Moscovo, Londres e Paris lutaram para manter os acontecimentos pacíficos na Europa central e todo o processo de reunificação foi marcado por um espírito notável de internacionalismo; (...) Esse espírito de colaboração transatlântica contrasta com a situação uma década e meia mais tarde. Desde do final de 2002, muito foi feito na cada vez maior distanciamento cultural e político entre EUA e Europa. Este distanciamento assenta firmemente onde política externa e valores culturais convergem. O historiador britânico Timothy Garton Ash chamou-lhe “a crise do ocidente, a mais profunda desde do fim da Guerra Fria”.

## Abstract

*“In November 1989, the world watched rapt as the Berlin Wall fell. The symbolism of the event was lost on no-one as East and West Germans breached the concrete incarnation of what Winston Churchill called years earlier, the “Iron Curtain”. The tearing down of the Berlin Wall and the subsequent process of reunification, accompanied by the breaking down of Cold War divisions spanning Europe, created tectonic shifts in global geopolitics. The process of German reunification, accompanied by palpable international spirit of cooperation and optimism verging on euphoria, provided an inspiring model of positive diplomacy and popular self-determination working together toward a common good – it was statecraft par excellence. Diplomats and statesmen in Washington, Moscow, London, and Paris struggled to keep up with the pace of events on the ground in central Europe and the whole reunification process was underpinned by a remarkable spirit of internationalism; (...) That spirit of transatlantic collaboration contrasts with the situation a decade and a half later. Since late 2002, much has been made of the widening gap of culture and politics between the United States and Europe. That gap is rooted firmly where foreign policy and cultural values converge. British historian Timothy Garton Ash has called it “a crisis of the West, the most profound since the end of the Cold War.”*

\* On the statecraft of unification, see Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997). See also Timothy Garton Ash, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent* (New York: Vintage, 1993) 344-56.

\*\* He is a specialist on U.S.-German relations, nuclear history, international foreign policy and has written extensively on those topics. His most recent book is *Nuclear Deterrence in Practice: The Making of International Nuclear Policy Since 1945* (forthcoming 2006; with Joseph Siracusa) and he is currently finishing up an international history of the Berlin Crisis, 1958-1964.



In November 1989, the world watched rapt as the Berlin Wall fell. The symbolism of the event was lost on no-one as East and West Germans breached the concrete incarnation of what Winston Churchill called years earlier, the "Iron Curtain." The tearing down of the Berlin Wall and the subsequent process of reunification, accompanied by the breaking down of Cold War divisions spanning Europe, created tectonic shifts in global geopolitics. The process of German reunification, accompanied by palpable international spirit of cooperation and optimism verging on euphoria, provided an inspiring model of positive diplomacy and popular self-determination working together toward a common good – it was statecraft par excellence<sup>1</sup>. Diplomats and statesmen in Washington, Moscow, London, and Paris struggled to keep up with the pace of events on the ground in central Europe and the whole reunification process was underpinned by a remarkable spirit of internationalism; so much so that they were able to defy the laws of math – it was a case, as one observer put it referring to the diplomatic framework established to oversee the unification process, of two plus four making five<sup>2</sup>.

.....

Recent polls show that large majorities in Europe and much of the world regards America as the leading threat to world peace<sup>3</sup>. That the United States and Europe have fallen into something of an adversarial relationship has been much discussed<sup>4</sup>. British historian Timothy Garton Ash has called the dramatic deepening of the transatlantic rift since 2002 as "a crisis of the West, the most profound since the end of the Cold War"<sup>5</sup>. Polls and ample anecdotal evidence shows that the manner in which the Bush administration is pursuing its security policies is causing deep anxiety around the

---

1 W.R. Smyser, *From Yalta to Berlin: The Cold War Struggle Over Germany* (New York: St. Martin's, 1999) 372.

2 "Global Poll Slams Bush Leadership," BBC.com, January 19, 2005 <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4185205.stm>>.

3 For a useful summary of some of the recent literature on this phenomenon, see Tony Judt, "Europe vs. America," *The New York Review of Books* 52, 2 (February 10, 2005): 37-43. See also, Timothy Garton Ash, *Free World: America, Europe, and the Surprising Future of the West* (New York: Random House, 2004); Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* (Cambridge: Polity, 2004); T.R. Reid, *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy* (New York: Penguin, 2004).

4 Timothy Garton Ash, *Free World: America, Europe, and the Surprising Future of the West* (New York: Random House, 2004) 35.

5 Rice's remarks before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., January 18, 2005, <<http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2005/Jan/18-183574.html>>.

world to the extent that many Europeans wonder whether Americans still share their basic values. When Secretary of State Condoleezza declared that “the time for diplomacy is now,” it was a tacit admission that there was a fundamental problem<sup>6</sup>.

The fences will inevitably be mended, but Germany’s response to U.S. security policy provides a striking example of how polarized the transatlantic relationship has become. In a country that has so much reason to think well of the United States, an overwhelming majority of people regard the reelection of George W. Bush as a threat to peace<sup>7</sup>. The conviction with which Germans, in particular, have turned on American foreign policy is arresting. Gerhard Schroeder’s reelection in late 2002 demonstrated that the differences were more than a fit of diplomatic pique. His strident criticism of American policy, adopted late in the campaign, has been credited as the secret to his electoral success. Dismissing Schroeder’s election strategy as cynical populism fails to take into account why it had such popular appeal in the first place – it would be easier to dismiss Schroeder’s criticism of the Bush administration’s foreign policy if the German people had not endorsed it – and overwhelmingly, at that. The election constituted Schroeder’s “accountability moment,” to borrow a phrase from George W. Bush<sup>8</sup>.

As tempting as it is to see short-term political motives behind German opposition to American security policy today, and as convenient as the notion of “anti-Americanism” might be, they do not fully explain the depth of disagreement. But the broader view of Germany’s historical experience over the past sixty years offers compelling clues.

.....

The transformation of Germany since World War II has been remarkable. Once universally suspected of being a serial aggressor and a menace to peace, Germany has come a long way from Prussian Kaisers, Nazi dictators, and Auschwitz. In 1945, it was a pariah of the international community and was devastated economically,

---

6 The same poll extended to 20 other countries, most of which had similar results. “Global Poll Slams Bush Leadership,” BBC.com, January 19, 2005 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4185205.stm>.

7 Jim VandeHei and Michael A. Fletcher, “Bush Says Election Ratified Iraq Policy,” *Washington Post* (January 16, 2005): A1 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A12450-2005Jan15.html>>

8 Rob Broomby, “Letter from Berlin,” May 13, 2002, BBC.com <[http://www.bbc.co.uk/worldservice/europe/europetoday/letters/020513\\_rbroomby.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/europe/europetoday/letters/020513_rbroomby.shtml)>.

politically, and socially. Divided and occupied, then with two competing political systems in East and West Germany working at crossed purposes throughout the Cold War, each vying for the right to declare itself the true Germany, the development of modern Germany over the past sixty years has been tumultuous and prolonged. In 2005, though, it has long proven itself to be a responsible and constructive member of the international community (even if old suspicions have proven remarkably resilient across the generations). Nevertheless, with the continent's largest economy and largest population, modern Germany has become Europe's indispensable nation.

The Germany of today is very different to the Germany of the late 1930s; it thinks differently about its place in the world, and most importantly, it acts differently. The ghosts of Germany's militarist and Nazi past continue to shape Germany policy in the most profound ways. As BBC correspondent Rob Broomby put it, "For over half a century, the nation has defined itself in the negative, what it mustn't do, what it mustn't be"<sup>9</sup>. The boundaries of public decency in German society, so liberal in many respects, are still ultra-sensitive to issues of Germany's Nazi past and the Nazi swastika remains a potent symbol of the horrific crimes of the Holocaust<sup>10</sup>. German governments have made a central pillar of foreign policy a normalization of German foreign policy, whereby Germany can operate on a central stage without arousing suspicions tied to its early 20<sup>th</sup> Century past. Once feared and suspected, Germany has become a champion of diplomacy and cooperative solutions. The Allies of World War II could not have wished for more.

At the heart of that transformation lie the principles of integration and multilateralism and their corollary, a deep faith in diplomacy. Germans' modern zeal for multilateralism is a consequence of their unique historical experience. Through defeat, occupation, division, and reunification, modern Germany has been a model of multilateralism, good and bad. Germans have not just accepted the principles of integration and multilateralism; over six decades, that approach to the world has become embedded intellectually, practically, and even morally, into Germans' cultural values.

---

<sup>9</sup> Recent examples are offered by the far right agitation aroused by the 60<sup>th</sup> anniversary commemorations of the freeing of Auschwitz and the bombing of Dresden and global outrage at photographs of a young member of the British royal family donning Nazi fancy dress. For example: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4204465.stm>>; <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4261263.stm>>; <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4170083.stm>>.

<sup>10</sup> Jim Hoagland, "Three Miscreants," *Washington Post*, April 13, 2003, B07.

The irony is that what the Bush administration apparently sees as Berlin's petulance - "Forgive Russia, ignore Germany, punish France", Condoleezza Rice is reported as saying<sup>11</sup> - can also be seen as stunning testament to the power of the ideas that the United States and its allies played a role in implanting during the birth pangs of Germany after World War II. The defining spirit of that era was internationalism and collective security: the grand summits of Yalta and Potsdam, the creation of the United Nations, the Bretton Woods agreements, the efforts to prevent the spread and use of nuclear weapons. That spirit also fostered the Geneva Conventions (1949), the International Declaration of Human Rights (1948), and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), amongst a host of other internationalist and multilateral initiatives.

"Multilateral agreements and institutions should not be ends in themselves," wrote Condoleezza Rice in January 2000<sup>12</sup>. But for Germany, at the explicit insistence of its neighbors, the United States, and the rest of the international community, multilateralism and integration *have* been objectives in their own right. This held as true for East Germany as it was for West Germany. Despite the marked differences in implementation, whether one looks at the pro-Western Federal Republic of Germany or the pro-Soviet German Democratic Republic, objectives were measured in terms of rejoining the international community and at integrating itself into that community of nations. By that measure, Germany's success has been astonishing. But a byproduct of this process was that pursuing its national interest unilaterally has never been an option open to post-World War II Germany. In fact, German political philosophy and practice has been based on the rejection of those principles.

German unification in 1990 was the final stage in the reinvention of Germany, not its starting point. To a remarkable degree, modern Germany is a product of the immediate post-World War II era. In the tumultuous decade following Germany's defeat, Germany was set on a new path toward democracy at home and responsible collaboration abroad. As former American High Commissioner to Germany John J. McCloy put it in 1950, "at this stage of history there is a better chance to influence the German

---

11 Condoleezza Rice, "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 19, 1 (January/February 2000): 45.

12 Quoted in Thomas Alan Schwartz, *America's Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991) 85.

13 "Report on the Crimea (Yalta) Conference, 4-11 February 1945," *Documents on Germany Under Occupation 1945-1954*, edited by Beate Ruhm von Open (London: Oxford University Press) 4.



mind than there has been for a century"<sup>13</sup>. By the time that the questions of German rearmament and European integration raged in earnest in the 1950s, the principles of integration and collaboration had been deeply implanted in the German mindset.

### Allied Planning for Postwar Germany

For all their differences in methods and political ideology, there was something upon which all four occupation powers could agree in 1945: Germany could never again be in a position to threaten its neighbors or any other part of the world. The Nazi regime had committed unspeakable crimes in a little over a decade, but Germany had also demonstrated a disconcerting inclination toward militarism dating back the "iron and blood" mentality of Otto von Bismarck in the 1870s and the Prussian Kaisers. Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill, and Joseph Stalin put it bluntly at the Yalta Summit in 1945: "It is our inflexible purpose to destroy German militarism and Nazism and to ensure that Germany will never again be able to disturb the peace of the world"<sup>14</sup>. German aggression, which had already shattered the peace so violently twice in thirty years, could never again become a menace. This principle was at the heart of all plans for postwar Germany, whether they were being made in Moscow, London, Paris, or Washington.

Despite this universal assumption, the process of devising policy for postwar Germany was deeply flawed. As one observer noted, the history of framing policy for postwar Germany constituted "an amazing tale of clashing personalities and bureaucratic structures, which together delayed and obscured policy goals to an extraordinary degree"<sup>15</sup>.

Two important assumptions underpinned American planning for postwar Germany. Firstly, President Roosevelt intended for the postwar peace to be guaranteed by collective security in the form of the United Nations. Secondly, the U.S. military presence in Europe was designed as a temporary measure until such time as France and Great Britain had recovered and were able to provide an effective counterweight

---

14 Edward N. Peterson, *The American Occupation of Germany: Retreat to Victory*, (Detroit: Wayne State University Press, 1977) 19.

15 Cordell Hull, *Memoirs*, (London: Hodder and Stoughton, 1948) 2:1284-1285; Robert E. Sherwood, ed., *The White House Papers of Harry L. Hopkins*, (London: Eyre and Spottiswoode, 1949), pp.712-714; idem, *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History* (New York: Harper, 1950) 714-716.

to any resurgence of Germany. There were over three million U.S. Army troops in Europe when Hitler's Germany was defeated. During the closing stages of the War, there was almost no debate in U.S. policymaking circles about how long U.S. troops would stay. Indeed, until March 1943 it was not even clear that U.S. troops would be part of the occupation at all<sup>16</sup>.

President Roosevelt had famously declared at the Yalta Conference in February 1945 that he envisioned a period of two years before U.S. forces would withdraw from the continent, an expectation repeated by his successor, Harry Truman, at Potsdam in July 1945<sup>17</sup>. Roosevelt wrote Churchill that "You know, of course, that after Germany's collapse I must bring American troops home as rapidly as transportation problems will permit"<sup>18</sup>. Roosevelt, so prescient on many things, was very wrong on this; almost sixty years later, American troops remain permanently stationed in Europe<sup>19</sup>. Washington's policymakers never intended for the U.S. military presence in Europe to be permanent and they had no intention of engaging in what would now be referred to (often derisively) as "nation building." America's wartime policymakers would have found such a permanent military presence inconceivable. In effect, the United States was left without an exit strategy from Europe<sup>20</sup>.

During 1943, as victory seemed assured, though not imminent, some policymakers began devoting some attention to postwar planning. The question, as U.S. Secretary of War Henry Stimson posed it, was "whether we want Germans to suffer for their sins"<sup>21</sup>. The impulse for revenge was tempting, and the pressure for imposing a "hard" peace was strong. U.S. Secretary of the Treasury Henry Morgenthau, in a proposal briefly endorsed by U.S. President Franklin D. Roosevelt and British Prime Minister Winston Churchill, devised a punitive plan to cripple Germany permanently and turn into an agricultural economy<sup>22</sup>. His plan to impose a Carthaginian Peace was given the

---

16 *Foreign Relations of the United States, 1945, Yalta*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office) 617.

17 Quoted in McAllister, *No Exit*, 46.

18 Washington apparently has intentions to redistribute U.S. forces overseas, including those in Germany. See, for instance, *Los Angeles Times*, February 13, 2003, 3; Jim Garamone, "Reduction Doesn't Lessen U.S. Commitment to Europe," 6 October 2004, American Forces Information Service: <[http://www.defenselink.mil/news/Oct2004/n10062004\\_2004100601.html](http://www.defenselink.mil/news/Oct2004/n10062004_2004100601.html)>.

19 James McAllister, *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954* (Ithaca: Cornell University Press, 2002).

20 Henry L. Stimson and McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War* (London: Hutchinson, 1948) 572.

21 Henry Morgenthau, Jr., *Germany is Our Problem* (New York: Harper, 1945).

22 Constantine FitzGibbon, *Denazification* (New York: W.W. Norton, 1969) 9.

innocuous-sounding name of “pastoralization,” but if implemented it would have meant the total destruction of German industry and imposing upon the German people no more means than that necessary for a subsistence level of living<sup>23</sup>. Morgenthau was not alone in his draconian dreams. Former Soviet ambassador to London, Ivan M. Maiskii, recommended taking “out of Germany whatever can be taken out except for the ‘starvation minimum’” and that for the German people “work be tantamount to forced labor”<sup>24</sup>. Several proposals suggested the complete dismemberment of the country. Other proposals called for crippling reparations to be paid to Germany World War II victims by taking the profits from the resource rich Saar and the industrial area of the Ruhr.

After bitter internal debate, the principle of punishing Germany was rejected in favor of a spirit of rehabilitation. Appealing to moral sensibilities at the same time as arguing the case in terms of Realpolitik by arguing that the harsh peace imposed by the Versailles Treaty (1919) had encouraged the popular appeal of Adolph Hitler’s National Socialism, proponents of construction over destruction sought to harness Germany rather than alienate it. Secretary of State Cordell Hull and Secretary of War Henry Stimson conspired to undermine Morgenthau’s plan for postwar Germany. As a result, the principles of rehabilitation and reconstruction guided occupation policy and resulting initiatives such as the Marshall Plan for European recovery were embedded with a deliberate integrationist tone<sup>25</sup>.

### Postwar Military Occupations

In practice, the occupation of Germany was as disorganized as its planning. Without clear objectives for postwar Germany or efficient policymaking machinery, when

---

23 Quoted in Vojtech Mastny, *Russia’s Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941-1945*, (New York: Columbia University Press, 1979) 19.

24 Michael J. Hogan, “European Integration and German Reintegration: Marshall Planners and the Search for Recovery and Security in Western Europe,” in *The Marshall Plan and Germany: West German Development within the Framework of the European Recovery Program* edited by Charles S. Maier (New York: St. Martin’s, 1991): 115-70.

25 Frank A. Ninkovich, *Germany and the United States: The Transformation of the German Question Since 1945*, (New York: Twayne, 1995), p.26. For Soviet planning, see Norman M. Naimark, *The Russians in Germany: A History of the Soviet Zone of Occupation, 1945-1949*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995) 9-10; Vladislav Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin’s Cold War: From Stalin to Khrushchev* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996) 46-49; Mastny, *Russia’s Road to the Cold War*, 261; R.C. Raack, “Stalin Plans His Post-War Germany,” *Journal of Contemporary History* 28, 1 (January 1993): 53-74.

victory was achieved in Europe in May 1945, the mission of American military forces suddenly shifted, and little preparation for that shift had been taken. In the words of American historian Frank Ninkovich, “no conceptual road map, no clear image of Germany’s place in the world, no *idée maitresse* with which to plot Germany’s future.” As it happened, Moscow had an equally unclear vision subject to Stalin’s sudden and unpredictable shifts on the topic. Consequently, in the early years the occupation was conducted on an ad hoc basis with major decisions being made in the field by military commanders. The result, Ninkovich wrote, was “an occupation that was to administration what jazz is to classical music”<sup>26</sup>. Nevertheless, the U.S. Military Government managed to function largely on an improvised basis. When, during a speech at Stuttgart in early September 1946, Secretary of State James F. Byrnes acknowledged publicly the deepening divide in Germany and spoke of the commitment of the United States to the Western zones’ development, he essentially confirmed what had been evident for some time: that the two-year occupation envisaged by Roosevelt would be inadequate.

In the late 1940s, for Germany’s neighbors, and even for the United States, Germany was a security issue, and security could not come without depriving Germany of two things: the ability to wage war and what seemed like a national predisposition toward military aggression. That involved more than disarming and removing Nazi Party members from positions of power; it also involved the far more difficult and complicated task of destroying the roots of Nazism and militarism in Germany<sup>27</sup>.

The most immediate priority for the four military occupations of Germany was in disarming the populace. Depriving Germany of the means of making war was a mission that military government could quantify and set about implementing. Much more difficult was the task of removing what appeared a deeply embedded national disposition toward militarism. The broad principles employed to tackle the thorny issue were democratization, integration, and re-education.

Implementing these principles proved problematic, and they were handled differently in different zones. But the principles of integration and re-education were in common across the zonal boundaries. For the Soviets, it meant “the demilitarization of the country, the decartelization of the industry, and the denazification of the German institutions – in education, the government, the economy, and the arts”<sup>28</sup>. The Soviets also put

---

26 Naimark, *The Russians in Germany*, 251.

27 *Ibid*, 10.

28 Thomas Alan Schwartz, *America’s Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991).

considerable emphasis on stripping the Junker landowners and industrial magnates of their power and resources. The Americans implemented a multi-pronged program of economic, political, military, and – significantly – moral integration<sup>29</sup>. They sought, with varying degrees of effort and success, to influence, control, and censor arts and press<sup>30</sup>. The education system was overhauled and new history textbooks written. Political statements in the arts were monitored for “reactionary” messages. Economic and industrial sectors were embedded in broader West European structures. The West German military was first destroyed and later rebuilt under NATO.

Under the broad label of “denazification,” the military governments set about removing Nazi Party members and sympathizers from positions of power. The Americans were the most zealous in their pursuit of denazification, but even they found that the principle had to be compromised – and ultimately abandoned – in the face of realities on the ground<sup>31</sup>. Many of the most able Germans had been tainted in some way by Nazi affiliation. Faced with the massive challenges of reconstruction, preserving some measure of continuity often made more sense than slavishly adhering to a policy of denazification.

As a result, the imposed policy of denazification met with mediocre success. Each occupation power considered denazification a failure well before the formation of the Federal Republic and the GDR<sup>32</sup>. The newly formed West German government under Konrad Adenauer essentially reversed many of the most unworkable denazification policies with the Amnesty Laws of 1949 and 1954. Rather than ostracizing Nazi collaborators and sympathizers (especially when the evidence was unreliable), West Germans shifted their approach to reintegration and rehabilitation<sup>33</sup>.

---

29 Larry Hartenian, *Controlling Information in U.S. Occupied Germany, 1945-1949* (Lewiston, NY: Edwin Mellen, 2003).

30 Timothy R. Vogt, *Denazification in Soviet-Occupied Germany: Brandenburg, 1945-1948* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000).

31 The Western occupiers publicly acknowledged the failures of their policies of denazification. The Soviets publicly proclaimed success while privately acknowledging their disappointment. Vogt, *Denazification in Soviet-Occupied Germany*, 5. See also John Montgomery, *Forced to be Free: The Artificial Revolution in Germany and Japan* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).

32 Norber Frei, *Adenauer's Germany and the Nazi Past: The Politics of Amnesty and Integration*, translated by Joel Golb (New York: Columbia University Press, 2002).

33 Vogt, *Denazification in Soviet-Occupied Germany*, 4-5.

## Dealing with the Past

But not everything about denazification was rejected. Many of the underlying principles were judged to be sound by the German people themselves, even if the Allied military governments had botched the implementation. As one observer put it, denazification also involved “eradicating what were seen as the wellsprings of this criminal behavior: the influence of antidemocratic elites, xenophobia, aggressive nationalism, militarism, and the peculiar German attribute of slavish obedience to authority”<sup>34</sup>. The objective of the conquering powers, first, and the Germans themselves, after, became solving this “German problem” by reforming the national character.

The need to come to terms with the past was recognized as essential; how to do it was (and remains) open to debate. It was a process that could be encouraged but not imposed. If it had been imposed upon an unreceptive German population it would never have been internalized as much as it was. But after losing World War II and seeing the atrocities of the Holocaust that had been committed in their name, most Germans were willing to accept that their country could never again be “an independently-acting great power,” at least in the sense that it had been before<sup>35</sup>. Authoritarianism and militarism had led them to disaster twice, first under the Kaisers and then under the Nazis. After World War I, the problem of German collective war guilt had been primarily a problem of international politics<sup>36</sup>. Consequently, Germans engaged in a long and painful process of national soul searching known as *Vergangenheitsbewältigung* (reckoning with the past).

There has never been a consensus whether responsibility for Nazi crimes and Prussian militarism rested with Germany’s leaders or the population as a whole. From the beginning, the notion of collective guilt has been a fiercely contentious issue. In Germany, the debate has raged on for sixty years without resolution. But the debate has been important for the German people themselves; and it has been important for the international community to see Germans confront their past.

The widely held view was that the German nation had “an innate predisposition for war adventures”<sup>37</sup>. Roosevelt and Churchill saw the primary responsibility with

---

34 Wolfgang Krieger, “Germany,” *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*, edited by David Reynolds (New Haven: Yale University Press, 1994) 153.

35 Djuro J. Vrga, *Foreign Policy of the German Social Democratic Party (SPD)* (Meerut, India: Sadhna Prakashan, 1972) 32.

36 Ibid.

37 F. Roy Willis, *The French in Germany, 1945-1949* (Stanford: Stanford University Press, 1962) 147.

the leaders rather than the people, while the French and Russians were more inclined to fault a flawed national character<sup>38</sup>. For West Germany to be truly accepted by its neighbors, Germans had to be seen to accept responsibility for the war crimes and hold the perpetrators accountable. And on a national level, they had to show profound remorse. The Potsdam Protocol made it explicit: "The German people have begun to atone for the terrible crimes committed under the leadership of those whom, in the hour of their success, they openly approved and blindly obeyed"<sup>39</sup>. Some of its more tangible expressions came in the form of prosecuting war criminals and making amends to the Nazi regime's victims<sup>40</sup>.

The process was led with considerable vigor by German intellectuals and cultural leaders who confronted with unusual frankness the issue of war guilt as a moral issue. They did so more than the Japanese or Austrians had done<sup>41</sup>. War was equated with crime. Not everyone sanctioned accepting collective war guilt, however. Having opposed the National Socialists from the beginning and suffered for it, the SPD saw the international forces of capitalism behind the rise of the Nazis and the party repeatedly emphasized a distinction between the people of Germany and the Nazi leadership that, the SPD argued, has essentially hijacked the country. Today, that argument is more often heard on the political right<sup>42</sup>.

### The Politics of Peace and Integration

The moral complexities of war guilt influenced politics. With the creation of the Federal Republic of Germany in 1949 under the Basic Law, more power was passed to the Germans to control their own future. But the establishment of the FRG was dependent on several important restrictions that kept out of German control such issues as foreign policy, foreign trade, defense, domestic security, and some aspects of scientific research and development<sup>43</sup>. And articles 24 and 87 of the Basic Law placed

---

38 "Extracts from the Report on the Tripartite Conference of Berlin (Potsdam), 17 July - 2 August 1945," part III, *Documents on Germany Under Occupation 1945-1954*, edited by Beate Ruhm von Open (London: Oxford University Press) 42.

39 Schwartz, *America's Germany*, 156.

40 Wolfgang Krieger, "Germany," *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*, edited by David Reynolds (New Haven: Yale University Press, 1994) 145.

41 Jacob Heilbrunn, "Germany's New Right," *Foreign Affairs* (November/December 1996).

42 Krieger, "Germany," 152.

43 Anthony Laurence Gardner, *A New Era in U.S.-EU Relations? The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda* (Aldershot: Ashgate) 3.

severe limits on where German military forces could be deployed and under what circumstances.

After the creation of the Federal Republic, the former occupation powers, particularly the United States, continued to exert pressure politically and economically on Bonn to create and participate in institutions of regional collaboration. The narrative of postwar German history reads like a guide book to the acronyms of multilateralism: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Economic Cooperation (OEEC), the European Coal and Steel Community (ECSC), the European Atomic Energy Community (EURATOM), and the European Economic Community (EEC). These institutions have profoundly shaped Europe's present identity. Germany's prominent participation in these institutions of European integration have, in turn, had a profound effect on shaping modern Germany's identity<sup>44</sup>.

Significantly, after 1949 Germans themselves took the lead in nurturing these newfound values. A giant in modern German political history played a leading role in that process. Morality and interests converged in the "policy for the past" developed during the Adenauer years<sup>45</sup>. Recognizing the many constraints imposed on Germany, Konrad Adenauer was firmly convinced that Germany's future lay in integrating his country with the West. Deeply distrustful himself of German militarist tendencies, Adenauer argued that the only way Germany would be trusted by the international community again would be through integration with the west institutionally and politically. Only through overtly tying Germany's future to the West's, he argued, would Germany be able to regain legitimacy in the eyes of the world and would it be able to pursue its interests. His complex web of relationships that he developed was designed with that objective in mind.

The key word in his vision for Germany's future was "integration." He interpreted that in broad terms: political, economic, and military. Over the course of his long Chancellorship, Adenauer developed a blueprint for West German society, what one writer described as less an ideology as "a coherently structured conception of public good"<sup>46</sup>.

---

44 Norbert Frei, *Adenauer's Germany and the Nazi Past: The Politics of Amnesty and Integration*, translated by Joel Golb (New York: Columbia University Press, 2002).

45 Wolfram F. Hanrieder, *West German Foreign Policy, 1949-1963: International Pressure and Domestic Response* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1967) 242.

46 Quoted in William E. Paterson, *The SPD and European Integration* (Lexington, MA: Lexington Books, 1974) 30.



His strategy for bind Germany permanently to the West was known as *Westbindung*, and it offered a counterpoint to the later policy of *Ostpolitik* championed by Willy Brandt.

Adenauer pursued *Westbindung* with an enthusiasm that alarmed even the Western allies at times. The absence of a German foreign minister (the first foreign minister, Heinrich von Brentano, did not assume his post until 1955) gave Adenauer unusual power over this process of integration with the Western allies – so much so, that his contemporary rival, SPD leader Kurt Schumacher, accused Adenauer of being “the chancellor of the Allies”<sup>47</sup>.

Adenauer was largely responsible for taking the notions of integration and pacifism and embedding them structurally into the Federal Republic. By forging ahead in making Germany once again a responsible and accepted international citizen, Adenauer ensured that the new German approach to world became firmly established. Maneuvering his country through the bitter controversies of West German rearmament and making West Germany a leading participant in moves toward European integration, Adenauer gradually built deep political support at home and abroad. Dealt strong electoral defeats in the late 1950s, the SPD underwent significant reform, including dropping its objections to Western integration.

Even though he flirted with neo-Gaullist notions of national interest late in his chancellorship, by the time Adenauer left office in 1963 he had successfully forged a domestic consensus that saw Germany as a country integrated with the West. This consensus proved enduring. And it was followed through with prominent German involvement in the formation of a string of multilateral institutions, both successful and aborted: the North Atlantic Treaty Organisation; the Western European Union, OECD, the Multilateral Force initiative, the European Economic Community, and ultimately the European Union.

Adenauer’s successors had their own ideas and methods, but still adhered to the general principle of integrating Germany’s future with that of other nations and institutions. As German politics moved to the center with the Grand Coalition of the mid-1960s, serious challenges to the Western orientation of German external relations became rare. When the SPD’s Willy Brandt won power in 1969, he took West German policy in a different direction literally, but conceptually it adhered to the bedrock

---

47 Willy Brandt interview with Jean Smith, September 2, 1966, NSF, box 183, Country, Germany, Berlin General volume 1, cables 12/63-4/67, Johnson Library.

principle of the principles of engagement and integration. The policy of *Ostpolitik* devised and championed by Brandt and his foreign minister Egon Bahr was founded on the principle of taking “small steps” toward reaching out to East Germany to make the border between East and West more permeable. By focusing on humanitarian issues rather than dramatic political solutions the policy was designed to build links between the Federal Republic and the GDR. “People should be permitted to visit and to talk to one another. Measures should be taken to increase the economic and cultural relations between the two parts of Germany,” he explained to an interviewer<sup>48</sup>. It provided a way of making meaningful progress toward easing the plight of East Germans without confronting the East German regime with unpalatable options. From its inception in 1969 through the fall of the Berlin Wall in 1989, *Ostpolitik* provided a consistent and intensive policy of undermining the East-West division through engagement and influenced several political generations of Germany’s leaders<sup>49</sup>.

Nevertheless, this faith in integrationist approaches to external relations has sometimes been fragile. A constant feature of postwar German politics has been the tension between a worldview that put the emphasis on collective European and Atlantic interests and one that is more concerned with parochial national concerns. West Germany’s success at reconstruction encouraged a resurgence in the 1960s coupled with frustration at the lack of progress toward reunification fueled nationalist sentiment. Encouraged by the success of French President Charles de Gaulle in carving out a national identity and role, German “Gaullists” argued for Germany to promote its own national interests first and foremost. As one American official put it in 1964, “The contagion of Gaullist nationalism has penetrated deep into German thinking”<sup>50</sup>. Moreover, Adenauer was often confronted with lively opposition from his left. Under the occupation, German politics were revitalized. The Social Democratic Party (SPD), banned under the Nazi regime, regrouped as a leftist, nationalist party committed to German reunification. Kurt Schumacher’s priority was German reunification and equality for Germany and he pursued them with a notable tenacity. He saw *Westbindung* as contrary to those objectives. Schumacher’s successor to the SPD leadership, Erich Ollenhauer, shared that view, but even he was forced to concede that by 1952 Germany was “indissolubly linked with the West”<sup>51</sup>.

---

48 Timothy Garton Ash, *In Europe’s Name: Germany and the Divided Continent* (New York: Vintage, 1993) 14.

49 “The Right Wing in German Politics,” September 29, 1964, NSF, box 183, Country, Germany, Berlin General volume 1, cables 12/63-4/67, Johnson Library.

50 Quoted in Erb, *German Foreign Policy*, 27.

51 Quoted in Lawrence S. Wittner, *One World or None: A History of the World Nuclear Disarmament Movement Through 1953*, volume 1 of *The Struggle Against the Bomb* (Stanford: Stanford University Press, 1993) 119.

A parallel development was the growing politicization of pacifist sentiment. SPD activist Carlo Schmid told a rally in 1946 that even though other countries might rearm, “never again do we want to send our sons into the barracks. If the madness of war should break out again . . . then we should rather perish, knowing that it was not we who committed the crime”<sup>52</sup>. The SPD embraced the slogan “without us” (*Ohne Uns*), which had been proclaimed by German youth faced with the prospect of national military service, and adopted the slogan “No more war.” It was symptomatic of the strong pacifist inclination of post-World War II Germany. After the War, rejection of the former military values was strong. A series of opinion polls conducted by the American military government in its zone of occupation in 1946 and 1947 confirmed that large majorities of Germans rejected military values and that there had been a notable shift from a prewar society that had elevated military personnel in social hierarchy to a postwar society where military personnel were accorded no special respect, income, or privileges. Even accounting for an element of the Germans telling their occupiers what they wanted to hear, this shift in such a short period of time was remarkable and ran counter to one of the central phenomena of Prussian militarism.

The Nazi regime had outlawed organized peace movements, including the largest, the German Peace Society (*Deutsche Friedensgesellschaft*), which in 1933 had boasted 30,000 members. The damage done was not just about the organization itself. As one observer put it, “During its years in power, the Nazi regime largely succeeded in expunging the peace movement from German popular consciousness”<sup>53</sup>. After the War, the organized peace movement underwent something of a revival, but it never truly recovered in the immediate postwar years, faced as it was with the twin obstacles of the apparent indifference of the Allied occupation authorities and the distraction for most Germans of the daily economic struggle. Thereafter, membership and public debate waxed and waned in cycles linked to specific issues. In the 1950s two issues aroused the public debate. The first was the issue of West German rearmament. The second was the introduction of tactical nuclear weapons, and specifically the prospect that Germany might become a nuclear battleground, to prompt renewed interest and for membership to peak<sup>54</sup>. Membership and public debate swelled again in the 1960s with the East March movement (*Ostermarschbewegung*) and in the 1980s with virulent

---

52 Ibid, 117.

53 Ibid. 118-19.

54 Lawrence S. Wittner, *Resisting the Bomb: A History of the World Nuclear Disarmament Movement, 1954-1970*, volume 2 of *The Struggle Against the Bomb* (Stanford: Stanford University Press, 1997) 145.

opposition to the deployment of Pershing intermediate range ballistic missiles and cruise missiles in Europe. Through the late 1950s and 1960s, the SPD grew in power and solidified its stances on several important issues. The party adopted both the anti-rearmament and antinuclear issues and used them to pose a meaningful threat to Adenauer's government<sup>55</sup>. The Protestant Church also came to play a vocal role in the political debate over peace<sup>56</sup>. The politics of pacifism was thus elevated to the mainstream of German political discourse.

### Reunification and Beyond

The imposed division of Germany, with each side always under the watchful eye of a powerful protector, acted like a protective cocoon to the gestation of the new ideas of new Germany. The values and institutions of pacifism, multilateralism, and the sense of international community could mature, blossom, and spread. Despite the many serious challenges that Helmut Kohl's government and the German people faced in the early 1990s and continue to face, particularly to the social and economic orders, Germany was equipped to deal with these challenges. It had solid institutions tied to the West that in many cases - but not all - could adapt to the changing circumstances.

The process of German reunification further enforced the principle of multilateralism for Germany, making it both participant and target. For Germany's major European neighbors, multilateralism was a strategy for containing Germany and reducing what they saw as the risks that a reunified Germany could come to threaten their interests. France and Great Britain, in particular, wanted to bind German security and economic power - and interests - to an integrated Europe. The economic power of the Bundesbank was bound into the European Central Bank and under the terms of reunification the German armed forces were prohibited from engaging in military action without UN Security Council sanction<sup>57</sup>.

---

55 Alice Holmes Cooper, *Paradoxes of Peace: German Peace Movements Since 1945* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996) 34-48.

56 Jim Buller and Charlie Jeffery, "Britain, Germany, and the Deepening of Europe: The Role of Domestic Norms and Institutions," in *Uneasy Allies: British-German Relations and European Integration since 1945*, edited by Klaus Larres with Elizabeth Meehan (Oxford: Oxford University Press, 2000) 127.

57 Jeffrey S. Lantis, *Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Reunification* (Westport, CT: Praeger, 2002) 34.

Since reunification, a string of strategic challenges that have prompted the Germans to focus on the issue of sending German troops in out-of-area deployments: the 1991 Iraq War; Somalia; Bosnia; Kosovo; as well as the more recent Iraq War. All of these have prompted debates about how to interpret the Basic Law. Each time, the SPD has consistently and forcefully expressed itself as anti-war, as has much of the German voting public. The call for “no more war” still resonates very strongly with the German polity.

In the lead-up to the 1991 war, for example, Germans took the streets in the hundreds of thousands to protest the war. Public opinion polls taken in January 1991 found that around 79 percent of Germans thought the use of force against Iraq was wrong<sup>58</sup>. Stories of dissent within German military ranks began to leak to the newspapers. Later that month, however, there was a sea change in public opinion. Within a matter of weeks, German public opinion on the war had done a complete about face. The prevailing explanation for that turnaround has been that it was prompted mostly by television coverage of Iraqi SCUD missile attacks on Israel.

The Somalia, Bosnia, and Kosovo crises were all accompanied by vigorous public debate in Germany, but were different in character because of the more ambiguous issues of what constituted peacekeeping. Sending German troops as so-called “blue helmets” was more acceptable to many German voters than sending those same troops as warriors. After the terrorist attacks against the United States on September 11, 2001, Germany willingly sent troops to Afghanistan. These examples contrast sharply with the German response to the Iraq War. Gerhard Schroeder has promised “with no ifs, ands, or buts” that German troops will not be sent to Iraq. Polls show that over eighty percent of the German population support that stance.

### The Preemption Debate

In the context of these fundamental debates spanning the past six decades of German history, Germans’ rejection of American unilateral military action appear logical. The central point of contention in U.S.-German relations since 2002 has been the Bush administration’s public affirmation of America’s right to preemptively

---

58 “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

remove threats to its security – and especially the unilateralist implications of that affirmation – has been seen as provocative in much of the world. It manifested itself in the Iraq War and continues to fester with suspicions about similar plans for Iran and Syria. This kind of military unilateralism comes within the broader context of the administration's track record of politically undermining international treaties and organizations, such as its open derision of the United Nations, its rejection of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol on global warming, and its withdrawal from arms control measures such as the ABM Treaty (1973) with Russia.

Anxiety was first stirred with the publication by the Bush administration in October 2002 of its "National Security Strategy for the United States." Although the 2002 National Security Strategy document contained many references to strengthening alliances and pursuing cooperative action in "a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and national interests," the most contentious aspect was the simultaneous declaration that "America will act against such emerging threats before they are fully formed"<sup>59</sup>. As American historians Melvyn Leffler and John Lewis Gaddis have argued, the concepts of preemption and unilateralism have strong roots in American foreign policy going back to the country's founding<sup>60</sup>. The United States has always reserved the right to defend itself, unilaterally if it has to.

What makes the current stance novel is the Bush administration's loud public declarations of intent and its acting upon those intentions in Iraq without a resolution from the United Nations Security Council. Rather than making a good faith effort at securing international cooperation, critics assert, the Bush administration seems intent on acting on its own. Widespread suspicions that the Bush administration harbors similar intentions with respect to Iran further complicate the relationship.

The administration has often talked the talk of multilateralism. The September 2002 National Security Strategy stated bluntly that international cooperation was essential in dealing with the new transnational threats such as terrorism and emerging threats from nuclear proliferation such as North Korea and Iran. Administration officials routinely say that international participation is essential to U.S. interests. "The time for diplomacy is now," declared U.S. Secretary of State Condoleezza Rice

---

59 Melvyn P. Leffler, "Think Again: Bush's Foreign Policy," *Foreign Policy* (September/October 2004); John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004).

60 *New York Times*, January 26, 2005.

during her confirmation hearing in what amounted to a tacit admission that the administration's track record of diplomacy had not been what it could have been<sup>61</sup>.

And yet the administration's actions often seem to send a different message. The blunt assertions of America's rights to take unilateral action to protect its own interests; the deliberate weakening of the United Nations; the short-sighted attempts to use Iraq reconstruction contracts as rewards for cooperation; the Republican ridiculing of John Kerry's calls for U.S. policy decisions to pass a "global test"; President Bush's tendency to divide the world into a binary equation of those "for us and against us" - all of these blatantly discourage international cooperation and participation.

But much of the disagreement has been stirred less by a dismissal of the right of nations to unilaterally defend its security if it has to than the way in which that right is acted upon. The disagreement spilled out into the open in an ugly and dramatic show of international disharmony during the American march to war in Iraq in 2002-2003. During that period, there were mistakes, bluster, and rash words on all sides of the argument. As one observer has noted, "The diplomacy of the Iraq crisis of 2002-03 was a case study, on all sides, in how not to run a world"<sup>62</sup>. The issues were complicated, but central to the argument was the issue of unilateral preemption. As French President Jacques Chirac summarized his objections to American unilateralism: "I believe that the right to intervene is one that has to be officially recognised. But that right can only be exercised with international agreement, which of course today means within the framework of the United Nations"<sup>63</sup>.

The argument also spilled over into the American domestic political debate during the 2004 presidential election when the Democratic presidential candidate, Senator John Kerry, called for the United States to subject its foreign policies to a "global test where your countrymen, your people understand fully why you're doing what you're doing and you can prove to the world that you did it for legitimate reasons"<sup>64</sup>. Even though Kerry had carefully avoided using the words "United Nations," which has long been a favorite punching bag of the American right, his call for American policy to pass a "global test" was lambasted by the Republican campaign. "Decisions about

---

61 Garton Ash, *Free World*, 37.

62 Transcript of BBC Interview with French President Jacques Chirac (interviewed by Gavin Esler), November 17, 2004. <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/newsnight/4020663.stm>>

63 Transcript of the first presidential debate between John Kerry and George Bush, 30 September 2004 <<http://www.debates.org/pages/trans2004a.html>>.

64 <<http://www.georgewbush.com/KerryMediaCenter/Read.aspx?ID=3716>>.

protecting America should be made in the Oval Office, not foreign capitals,” they countered<sup>65</sup>. Implicit is an idea that resonates powerfully in American domestic politics: that other nations are either an impediment or even a threat to American security. It is an idea that has deep roots in the long American tradition of isolationism. Although the majority of Americans now see engagement with the world as a modern necessity, they expect that that engagement should be unfettered. International institutions and norms (“global tests” in the lexicon of modern American politics), the argument goes, subject American policy to fetters.

In its defense, the administration complains that the United Nations has become a toothless “debating society”; that the inherent inertia of the established institutions of multilateralism have proven ineffective; that retaliation for a mushroom cloud over an American city is no cure at all; and that no foreign country or organization should ever be in a position to veto an effort to defend America’s national security. The debate is unlikely to ever be settled.

\* \* \* \* \*

The ruling SPD-Green coalition leading Germany during much of the last several years had a decidedly leftist lean. But self-proclaimed “68ers” Gerhard Schroeder and Foreign Minister Joschka Fischer, the political leaders of Germany’s opposition to the Bush administration’s security strategy of unilateral preemption, were able to draw on a deep wellspring of firm sentiment in German society that holds integration, multilateralism, and collective security as core cultural values. The new government under Chancellor Angela Merkel shows now sign of steering in a different direction on those issues.

Beginning in 1945, the German world view changed. It changed toward the kind of world view that the victorious powers in World War II wanted it to change. They wanted a Germany that rejected military force as a solution to world problems. They wanted a Germany that was solidly pacifist. They wanted a Germany that instinctively thought multilaterally rather than one that thought unilaterally. For a variety of reasons, over the past sixty years those ideas have planted deep roots in Germany. For Germany, multilateralism has become a powerful idea, deeply entrenched in the German worldview. Over six decades, it has become embedded intellectually, institutionally, and even morally, into Germans’ cultural values. And that is precisely what the victors of World War II wanted.



# A Memória Otomana nos Conflitos dos Balcãs

José Pedro Teixeira Fernandes

*Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais. Professor do ensino superior*

## Resumo

A violência das guerras da ex-Jugoslávia nos anos 90 do século XX e a complexidade étnico-religiosa das suas populações, mostraram a existência de uma Jugoslávia e de uns Balcãs num registo histórico bastante diferente da *island of peace* da União Europeia. Na maioria das análises efectuadas pelos *media* e pelos académicos das Relações Internacionais prevaleceu uma tendência para leituras a-históricas ou interpretações à luz da actual história europeia/ocidental, pouco esclarecedoras sobre as raízes mais profundas desses conflitos. Um dos aspectos mais surpreendentemente negligenciado foi o das implicações das instituições sociais e religiosas e da governação política otomana, na realidade dos países balcânicos do século XX. Assim, neste artigo, o autor analisa os principais traços do «cunho otomano» que moldou os Balcãs durante quase meio milénio, com especial destaque para o sistema de governação dos *millet* e o estatuto dos *dhimmi* e as consequências sociais e políticas que daí resultaram para esta região da Europa.

## Abstract

*The violence of the wars of the former Yugoslavia in the years 90 of 20<sup>th</sup> century and the ethnic-religious complexity of its populations have shown that the Balkans and Yugoslavia remain very far from the «island of peace» of the European Union. The media and the academic discourse reveal somewhat a-historical readings or interpretations in the light of current European/Western history, which provide little enlightening of the deepest roots underlying such conflicts. Surprisingly, one of the very striking aspects that has been neglected has to do with the consequences of the Ottoman social, religious and political institutions in the reality of the Balkan countries of the 20<sup>th</sup> century. Thus, the aim of this paper is to analyse the main traces of the «Ottoman imprint» that moulded the Balkans during almost half a millennium, with special prominence for the social and religious system of the millet and the statute of dhimmi. The sociological and political implications of such systems for this region of the Europe will also be considered.*



Nesse dia de Novembro, um longo comboio cheio de cavalos chegou à margem esquerda do rio e parou aí para passar a noite. O *aga* dos janissários, com uma escolta armada, voltava para Istambul após ter colhido das aldeias da Bósnia oriental o número de crianças cristãs determinado para o tributo de sangue. Era já o sexto ano desde a última recolha deste tributo de sangue, e por isso, desta vez, a tarefa foi fácil e rica; o número necessário de rapazes saudáveis, espertos e bem-parecidos entre os dez e os quinze anos foi encontrado sem dificuldade, apesar de muitos pais terem escondido os seus filhos nas florestas, ensinando-os como parecerem meios idiotas, vestindo-os com farrapos e deixando-os ficar imundos, para evitar a escolha do *aga*. Alguns foram mesmo ao ponto de mutilar os seus próprios filhos, cortando-lhe um dos seus dedos com um machado.

Ivo Andriæ<sup>1</sup>

1. É ao escritor e diplomata jugoslavo, Ivo (Ivan) Andriæ, prémio Nobel da Literatura em 1962, nascido no final do século XIX (1892) em Dolac, perto de Travnik, na Bósnia, no seio de uma família de croatas católicos que se deve o romance de ficção histórica *Na Drini Cuprija/A Ponte sobre o Drina*, originalmente publicado em servo-croata (1945). Nessa original obra de literatura, onde a ficção e a os factos históricos se misturam de uma maneira intrincada, Ivo Andriæ transformou a ponte sobre o Drina no fio condutor da narrativa onde relata a história conturbada da Bósnia em particular, e dos Balcãs em geral, desde a conquista dos bosníacos pelos otomanos, em meados do século XV (1468), até à chegada dos áustro-hungaros no ultimo quartel do século XIX (1878) e aos acontecimentos trágicos da I Guerra Mundial (1914-1918). Na origem do trabalho literário concebida por Ivo Andriæ detecta-se não só a influência marcante da tradição oral e dos relatos históricos de cariz popular que se podiam encontrar na sua Bósnia nativa, na transição do século XIX para o século XX, como a turbulência dos acontecimentos políticos que marcaram toda a sua existência. Ao longo da sua vida, Andriæ assistiu ao

---

1 Ivo Andriæ, *Na Drini Cuprija*, 1945 (trad. ingl., *The Bridge on the Drina*, Chicago, The University of Chicago Press, 1977), pp. 23-24. O texto transcrito procura representar a prática do devxirme, ou seja, o tributo de sangue que os cristãos dos Balcãs tinham de dar ao sultão otomano para o serviço imperial e que era substituído por crianças e jovens do sexo masculino que eram subtraídos às suas famílias.

fim dos impérios que governavam a maioria dos Balcãs – o Império Otomano e o Império Austro-Húngaro – passou por duas guerras mundiais e conheceu três «nacionalidades»: nasceu como súbdito da Áustria-Hungria até 1918; depois foi cidadão do Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, mais tarde designado por Jugoslávia; quando, faleceu, em 1975, era cidadão da República Socialista Federal da Jugoslávia, (re)fundada por Josip Broz Tito no pós-II-Guerra Mundial; se tivesse podido viver até finais do século XX, teria ainda tido uma quarta «identidade», devido à metamorfose regressiva dos jugoslavos em eslovenos, croatas, bósnios, macedónios, montenegrinos, sérvios, kosovares etc., a partir de 1991.

A violência das guerras que assolaram a Jugoslávia associadas à complexidade étnico-religiosa das suas populações, mostraram, para grande surpresa da generalidade dos europeus/ocidentais, a existência de uma Jugoslávia e de uns Balcãs num registo histórico bastante diferente da *island of peace* da União Europeia, construída no pós-II Guerra Mundial. Este diferente tempo histórico de grande violência real, que tanto surpreendeu e consternou a opinião pública, os *media* e os políticos europeus/ocidentais, por ter feito sobressaltar a tranquilidade da «paz perpétua kantiana» em que imaginavam viver, e pela ininteligibilidade das causas do conflito, levou frequentemente a uma visão da região como uma espécie de não-Europa. Esta atitude típica dos europeus/ocidentais do final do século XX denota certas facetas de continuidade histórica face às atitudes e percepções dos políticos e *opinion makers* novecentistas, quando tiveram que lidar com as diversas crises da «questão do Oriente»<sup>2</sup>, resultantes da retirada do Império Otomano dos territórios do sudeste europeu. Vale a pena recordar algumas das mais célebres afirmações atribuídas a políticos da época. No início do século XIX, Clemens Wenzel Nepomuk Lothar, mais conhecido como príncipe de Metternich e chanceler do Império Austríaco, principal artífice da ordem europeia saída do Congresso de Viena de 1815, afirmava que «a Ásia começa na *Landstrasse*», a estrada real que saía para o Sul e para Leste e que ligava Viena às planícies da Hungria. Por sua vez, já na segunda metade do século XIX, Otto von Bismarck, o «chanceler de ferro» da Prússia e unificador da Alemanha imperial novecentista dizia que «os Balcãs não valiam os ossos de um soldado da Pomerânia». Na visão típica dos europeus do século XIX, a Península Balcânica era o início de um Próximo Oriente retrógrado, intratável e marcado pelo «despotismo oriental». Como afirmava o

---

2 Para uma panorâmica das sucessivas crises que marcaram a questão do Oriente ver o trabalho de síntese de A. L. Macfie, *The Eastern Question 1774-1923*, Londres-Nova Iorque, Longman, 1996, 2ª edição revista. Ver também o trabalho mais alargado de M. S. Anderson, *The Eastern Question*, Londres, The MacMillan Press, 1966, 4ª reimpressão, 1974.

escritor vitoriano Rudyard Kipling, o «Oriente era Oriente e o Ocidente era Ocidente» e pelos parâmetros europeus novecentistas o sudeste europeu era mesmo «Oriente»<sup>3</sup>. Se nos abstrairmos da linguagem «eurocêntrica» e «politicamente incorrecta» do século XIX vemos que a percepção europeia/ocidental é essencialmente similar: para os europeus do final do século XX e início do século XXI, os Balcãs são uma espécie de «outro» quase intratável que rejeita irracionalmente as virtudes da paz kantiana, os direitos humanos e o multiculturalismo em nome de nacionalismos étnico-religiosos retrógrados.

2. Um facto bem elucidativo das dificuldades da apreensão da realidade balcânica pelos europeus/ocidentais é o duplo equívoco em que incorreram os geógrafos do século XIX, quando cunharam a designação «Península Balcânica», que hoje está perfeitamente enraizada. Durante o período medieval e o Renascimento predominavam os nomes oriundos da Antiguidade Clássica greco-romana, como «Península Helénica», «Península Bizantina» ou «Península Ilírica». Mais tarde, nos séculos XVII, XVIII e XIX, os cartógrafos europeus/ocidentais passam a utilizar para esta região, designações como «Império Otomano da Europa», ou «Turquia da Europa», ou ainda «Império do Grande Turco». Conforme refere o geógrafo sérvio, Jovan Cvijiæ, no início do século XIX e até ao Congresso de Berlim (1878) «o nome Turquia Europeia dominou sobre todos os outros. Correspondia perfeitamente à situação política em que se encontrava esta região no início do século XIX: quase toda a Península pertencia então à Turquia. A Dalmácia, sucessivamente veneziana, austríaca, francesa depois novamente austríaca, o pequeno Montenegro, o único estado independente da Península, contava bem pouco. Mas, desde a primeira década do século XIX, a Sérvia e a Grécia apareceram sobre a cartografia. Estes dois Estados de formação recente, punham em causa a concepção geográfica dos cartógrafos. É com evidente repugnância que, à falta de um outro nome geral, assinalavam ainda toda a Península com o nome de Turquia Europeia»<sup>4</sup>.

Foi neste contexto que o geógrafo alemão August Zeune utilizou pela primeira vez a palavra *Balkanhalbinsel*/Península Balcânica (1808), para designar a *Hæmushalbinsel*, ou seja, a «Península de *Hæmus*», seguindo a mesma linha dos importantes trabalhos geográficos de Alexander von Humboldt e de Carl Ritter, que tendiam a substituir no estudo geográfico os tradicionais nomes de origem histórica e política, por novos nomes baseados

3 Ver José Pedro Teixeira Fernandes «As Metamorfoses da Europa» in *História* 60 Outubro (2003), pp. 42-49.

4 Jovan Cvijiæ (1918), *La Péninsule Balkanique. Géographie humaine* (trad. it., *La Penisola Balcanica. Geografia humana*, versão on-line disponível em <http://www.univ.trieste.it-storia/labgeo/balkan.rtf>), p. 4.

em factores naturais. Todavia, como também assinala Jovan Cvijiæ, a escolha desta designação (infeliz) por August Zeune baseou-se numa percepção geográfica alimentada por dois equívocos<sup>5</sup>. O primeiro equívoco teve origem numa convicção errónea, originária da Antiguidade Clássica, a qual persistiu durante mais de dois milénios, segundo a qual toda essa região geográfica era atravessada longitudinalmente, do Adriático ao Mar Negro (*Pontus Euxinus*), por uma grande cadeia montanhosa central, a qual era geralmente considerada o limite natural da Península, a Norte. É a este equívoco que se deve o nome actual de «Península Balcânica». Mas há ainda um segundo equívoco, embora de menor magnitude, que reside no facto de os geógrafos/exploradores europeus do século XIX que estudaram a Península, como fizeram Ami Boué e Auguste Viquesnel, desmistificando a (in)existente cadeia montanhosa central, pensarem que o *Hæmus* (*Aæmus* em grego) da Antiguidade clássica correspondia ao que os otomanos tinham passado a designar como «Balcã». De facto, essa palavra de origem otomana/turca que literalmente significa «montanha»/«cadeia montanhosa»/«montanha arborizada»<sup>6</sup>, era apenas uma palavra genericamente utilizada quando não era conhecida a designação específica do lugar em causa, à qual normalmente se acrescentava um nome específico. Assim, como explica também Jovan Cvijiæ o nome «Balcã» atribuído ao lugar de *Hæmus* não é inteiramente exacto, pois aquilo a que a população turca da parte oriental da Península designava como «Balcã» eram apenas umas montanhas pouco distantes de Constantinopla/Istambul, que constituíam a parte mais baixa e mais insignificante do velho *Hæmus*. Por último, não deixa de ser curioso notar que enquanto os europeus/ocidentais acabaram por dar à Península um nome de origem otomana/turca, baseados em percepções geográficas e linguísticas erradas, pelo seu lado, os otomanos nunca utilizaram a designação Balcãs» nem «Península Balcânica» para esta região mas *Rumeli* (literalmente a terra dos romanos, ou seja, do Império Romano do Oriente o qual era culturalmente greco-bizantino) ou *Avrupa-i Osmâni* («Europa Otomana»).

3. A maneira como os europeus/ocidentais viam no passado e tendem a ver actualmente os povos balcânicos e os seus conflitos, não é certamente igual à percepção que estes têm de si próprios. Por sua vez, a compreensão da maneira como os diferentes povos balcânicos se vêm a si próprios e dão significado aos factos do presente à luz da sua própria história colectiva, é um ponto de partida fundamental para qualquer trabalho que queira tentar compreender correctamente a engrenagem do conflito. Um rápida vista de olhos

---

5 Jovan Cvijiæ, op. cit. ant., p. 5.

6 Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford-New York: Oxford University Press, 1997, p. 26.

sobre o muito que se escreveu nos *media* e em trabalhos académicos sobre as guerras que marcaram o fim da Jugoslávia (1991-1999), mostra-nos que este ponto de partida foi amplamente negligenciado, sendo frequente encontrarmos análises a-históricas desses conflitos (sobretudo nos *media*), ou análises e interpretações feitas à luz da história europeia/ocidental e com recurso ao aparelho teórico-conceptual tradicional da ciência política (especialmente nos trabalhos académicos). O resultado mais frequente são visões parciais, não invulgarmente simplistas, e, sobretudo, pouco clarificadoras das raízes mais profundas desses conflitos. Um dos aspectos surpreendentemente tratados com ligeireza na maioria das análises feitas pelos académicos das Relações Internacionais - a excepção meritória são principalmente os textos de historiadores dos Balcãs e do Império Otomano/Turquia - é o das implicações das instituições sociais e religiosas e da forma de governação política otomana, na realidade dos países balcânicos do século XX. Importa recordar que o «cunho otomano» moldou os Balcãs durante vários séculos, e de uma forma normalmente profunda, atingindo nalgumas áreas mais de quatrocentos anos de domínio imperial/«colonial» (por exemplo, Albânia, Kosovo e Macedónia), que só se extinguiu com o fim da chamada «Turquia da Europa», nas vésperas da I Guerra Mundial.

#### Quadro 1 - Períodos de duração da governação otomana nos Balcãs

Países/regiões	Datas	Anos (duração)
Albânia	1468-1912	444
Bósnia	1463-1878	415
Bulgária	1396-1878	483
Croácia	1526-1699	173
Grécia	1456-1830	374
Herzegovina	1482-1878	396
Hungria	1526-1699	173
Macedónia (Skopje)	1371-1913	542
Roménia (Valáquia)	1476-1829	353
Roménia (Moldávia)	1504-1829	325
Sérvia	1389-1829	440

Fonte: Carl L. Brown [ed.], *Imperial Legacy. The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1996, pp. xiii e xiv. As datas são apenas aproximadas. As fronteiras destes territórios mudaram ao longo do tempo. As diferentes formas de administração/domínio no âmbito do Império Otomano não estão mencionadas (sendo variáveis desde a autonomia e a independência virtual até ao governo directo de forma centralizada)

Um papel central na impressão do «cunho otomano» foi desempenhado pelo sistema de governação do *millet* e pelo estatuto do *dhimmi*, o qual foi aplicado aos que não pertenciam à *umma*, ou seja à «comunidade dos crentes» Muçulmanos. Esta instituição marcou profundamente a realidade sociológica e política dos povos balcânicos, em períodos temporais variáveis e subsistiu em várias regiões até uma fase tardia do século XIX, entrando marginalmente no próprio século XX. Na nossa opinião, sem um conhecimento razoável desta forma de governação, que é essencialmente estranha à evolução social e política da Europa Ocidental após o período medieval, e é totalmente estranha à Ciência Política europeia/ocidental forjada nos alicerces laicos (seculares) do Iluminismo do século XVIII, torna-se, por exemplo, impossível apreender as razões mais profundas da conflitualidade greco-turca e a complexa teia de razões que levaram ao fim violento do Estado Jugoslavo, a partir dos acontecimentos desencadeados no Verão de 1991.

4. Pelos motivos já apontados, uma pesquisa sobre a forma de governo representada pela multiseccular instituição do *millet* não pode começar por ser feita na literatura da Ciência Política e das Relações Internacionais, mas tem antes de ser direccionada para o campo da História, em particular para os trabalhos de historiadores especializados nos Balcãs e do Império Otomano/Turquia. Um contributo importante para a compreensão da Península Balcânica sob a dominação otomana foi-nos dado pelo historiador francês, Georges Castellan, com a sua *Histoire des Balkans*/História dos Balcãs, originalmente publicado em 1991. Nesse trabalho, é explicado com bastante detalhe o funcionamento do sistema do *millet*<sup>7</sup>, a pedra basilar da governação otomana praticamente até à fase de extinção do império, nas primeiras décadas do século XX. Atente-se na maneira como Georges Castellan, descreve este mesmo sistema de governação, ao mesmo tempo que coloca em causa algumas das vulgatas<sup>8</sup> mais associadas a este, nomeadamente a da sua alegada «originalidade histórica» e do carácter ímpar da «tolerância» desta forma de governo:

[A] visão étnica pré-nacional não era de maneira nenhuma a dos otomanos: fiéis do Profeta, só conheciam entre os seus sujeitos os *moslem* («crentes») e os *zimmi* («pessoas protegidas», ou seja, os não-muçulmanos vivendo no império e obedecendo às suas leis). Ora, estas leis eram fundadas sobre a Xária, estranha aos não-crentes. Daí o

---

7 Palavra que só surge nos textos otomanos a partir do século XVIII, embora a realidade que esta pretende traduzir seja anterior. Ver Georges Castellan, *Histoire des Balkans*. XIVe - XXe siècle, Paris: Fayard, 1991, p. 118, nota 2.

8 Georges Castellan, op. cit. ant., p. 118.



sistema do *millet*, do qual se tem feito um exemplo singular da tolerância do poder otomano. Na realidade, sistemas semelhantes de auto-administração de grupos humanos apoiando-se sobre as suas leis religiosas, tinham existido durante a Idade Média ocidental; sem recuar aos Estados bárbaros, com o seu direito romano e os seus códigos visigóticos ou burgondos, o estatuto dos judeus acordado por Casimiro o Grande da Polónia, e fundado sobre a *kahâl*, procedia da mesma visão teológica do mundo, para chegar à mesma tolerância teórica. Os sultões encontraram exemplos nos grandes impérios do Médio-Oriente, junto dos persas, em particular.

Segundo refere ainda o mesmo historiador, a proporção dos *dhimmi* era tão grande, sobretudo na parte europeia do império, onde representariam mais de 80% da população, «que o sistema do *millet* teve de ser precisado e completado», tornando-se desta forma numa das «instituições fundamentais do poder otomano nos Balcãs». Conforme este explica, também «é um contra-senso traduzir a palavra *millet* por “nação”, ou por “nacionalidade”: o *millet* é uma comunidade religiosa reconhecida pelo poder otomano e que, sob a responsabilidade do seu chefe hierárquico, se auto-administra nos domínios que relevam da sua teologia e da sua moral, mas que se conforma com as leis do império para tudo o resto». Ora, como facilmente se pode antever, esta partilha de competência era uma tarefa delicada, pois, «nestas sociedades pré-laicas, a Xária de um lado, e o Direito Canónico do outro, tinham vocação para regular todos os problemas da vida pessoal e colectiva. Só a prática delimitou estes dois domínios, não sem conflitos frequentes, resolvidos em geral com benefício do mais forte, ou seja do poder otomano»<sup>9</sup>. Assim, as populações dos Balcãs foram submetidas a um esquema organizativo de dominação imperial/religiosa, que pode ser apresentado da seguinte maneira:

- (i) O *Rum Millet*, ou *millet* «grego», não no sentido étnico/nacional, mas no sentido de «Igreja Grega», ou seja, da Igreja Cristã do Oriente dependente do Patriarcado de Constantinopla, instituído pelo sultão otomano Mehmed II poucos meses depois da conquista da cidade, na pessoa de Georgios Yennádhios, mais conhecido pelo nome monástico Gennadius (Genádios) – numa escolha que denotava um hábil intuito político-estratégico de perpetuar o cisma entre a Cristandade oriental e a ocidental. Este *millet* enquadrava todas as populações cristãs orientais da Península Balcânica – gregos, búlgaros, sérvios, albaneses e valáquios – e era chefiada pelo patriarca ecuménico, designado como *millet baxi*, que se inseria na

<sup>9</sup> Georges Castellan, op. cit. ant., pp. 118-119.

hierarquia otomana com o título de paxá de três *tug* (caudas de cavalo). A estrutura do *Rum Millet* assentava na estrutura da Igreja «grega», liderada pelo patriarca de Constantinopla, com residência no bairro do *Fener* (ou *Phanar*) dessa cidade; depois o metropolitano autocéfalo de Ohrid, com jurisdição sobre os territórios búlgaros, e o Metropolitano<sup>10</sup> de Ipec (Péc), com jurisdição sobre os territórios sérvios, bósnios e, mais tarde, também húngaros; nos graus mais baixos da hierarquia, os arcebispos e bispos, bastante numerosos nos territórios de população grega. Para além dos assuntos religiosos, a sua autoridade incluía alguns domínios seculares, tais como os impostos, retomando aqui o Império Otomano a tradição dos últimos séculos do Império Bizantino.

- (ii) O *millet* arménio, também não no sentido étnico/nacional da palavra «arménio», mas no sentido de designar os fiéis da Igreja Arménia Gregoriana, a qual segue uma doutrina ortodoxa não calcedónia, também designada por monofisita<sup>11</sup>. Na chefia do *millet* arménio otomano foi instalado, pelo sultão Mehmed II, o arcebispo de Bursa, que passou a residir junto aos seus fiéis da capital, no bairro de Sulu Monastir. Em 1461 este foi nomeado *millet baxi* tal como o seu congénere grego ortodoxo, sendo-lhe também concedidos poderes similares aos do patriarca grego; para além dos cristãos gregorianos arménios, a sua jurisdição abrangia os ciganos coptas, os monofisitas da Síria e do Egipto, e os bogomiles<sup>12</sup> da Bósnia.
- (iii) O *millet* judaico (*yahudi millet*), também no já referido sentido religioso da palavra, criado logo em 1453, pela nomeação directa feita pelo sultão Mehmed II, de Moses Kapsali como grande rabino e funções de *millet baxi* da(s) comunidade(s) judaica(s), sendo, posteriormente, os seus sucessores eleitos pela própria comunidade judaica (tendo, no entanto, essa nomeação de ser confirmada pelo sultão otomano, como também acontecia com os patriarcas grego e arménio).

5. A *dhimmitude* é a condição sociológico-jurídica dos *dhimmi* (designados por *rayas*, no caso dos Cristãos dos Balcãs) e resulta directamente do sistema de governação e

---

10 O Metropolitano é um prelado das igrejas cristãs ortodoxas orientais, que na hierarquia religiosa se situa entre o patriarca e o bispo, não tendo correspondência directa com a hierarquia do catolicismo ocidental.

11 Esta doutrina teológica afirma que a partir da reencarnação só há uma natureza (*physis*) em Cristo, absorvendo a sua natureza divina a natureza humana. A separação das Igrejas que seguem esta doutrina (Igrejas Ortodoxas não-Calcedónias) inicia-se a partir do Concílio de Calcedónia, efectuado no ano 451.

12 Doutrina religiosa fundada originariamente no século X, na Bulgária, pelo padre Bogomil, e que era baseada numa visão dualista e maniqueísta do mundo, tendo sido considerada herética pelo Cristianismo Católico e pelo Cristianismo Ortodoxo grego.

estratificação social inerente ao *millet*, que foi acordada (leia-se imposta) às populações não muçulmanas – essencialmente, mas não exclusivamente<sup>13</sup>, Cristãos, Judeus e Zoroastrianos (a religião dominante na Pérsia pré-muçulmana) –, aquando das conquistas árabes e/ou otomanas. Apesar desta realidade sociológica ter existido durante longuíssimos períodos históricos, o conceito só foi cunhado nos anos 80 do século XX, e a sua divulgação na literatura académica deve-se a Bat Ye'or<sup>14</sup>, uma historiadora britânica nascida no Egipto, de ascendência judaica, que se inspirou no já referido trabalho do geógrafo sérvio, Jovan Cvijić, *La Péninsule Balkanique. Géographie Humaine* (1918) e nos discursos políticos do ex-Presidente libanês Beshair Gemayel<sup>15</sup>.

Uma questão curiosa é a de saber quais as razões da escassez de estudos sobre a realidade sociológico-jurídica da *dhimmitude* – as exceções mais notórias foram os trabalhos de Arthur Stanley Tritton (1930) e Antoine Fattal (1958)<sup>16</sup>. Este aspecto é ainda mais intrigante se pensarmos na explosão da produção académico-científica das Ciências Sociais e Humanas, ocorrida ao longo de todo o século XX, e no acrescido interesse pelo estudo dos «povos oprimidos», pelos direitos das minorias e pela diversidade cultural. A explicação, ou pelo menos parte dela, talvez se possa encontrar num dos mais importantes trabalhos até hoje elaborados sobre a história dos Balcãs, originalmente publicado em 1958, e da autoria do historiador L. S. Stavrianos, quando este refere que «os povos balcânicos deixaram poucos registos deste período da sua história. Tendo perdido a sua classe dirigente, a única educada e articulada, foram deixados sem líderes, anónimos e silenciosos. Mesmo os seus clérigos eram largamente iletrados [...]. Assim, durante vários séculos, os gregos, os albaneses, os romenos, e os eslavos do Sul foram *povos sem história*»<sup>17</sup>. Mais quais eram as implicações concretas da *dhimmitude* para os povos não muçulmanos dos Balcãs? E que significou exactamente para os Cristãos dos Balcãs (*rayas*) terem o estatuto de «protegidos»? Estes tinham direitos similares aos dos Muçulmanos? E podiam desenvolver livremente as suas práticas reli-

13 A prática governativa muçulmana mostra também que o estatuto de dhimmi foi aplicado a populações hindus e budistas submetidas ao Islão na Ásia Central e no sub-contidente indiano, só não sendo designado como tal, pois face ao Alcorão estas populações são idólatras (politeístas que prestam o culto a ídolos).

14 Pseudónimo que significa literalmente «filha do Nilo», em língua hebraica.

15 Beshair Gemayel era Cristão maronita e ocupava o cargo de Presidente da República do Líbano quando foi assassinado a 14 de Setembro de 1982.

16 Ver Arthur Stanley Tritton, *The Caliphs and their Non-Muslim Subjects. A Critical Study of the Covenant of Umar*, London, Frank Cass, 1930, 2ª ed., 1970; e Antoine Fattal, *Le Statut Légal des Non-Musulmans en Pays d'Islam*, Beirut, Imprimerie Catholique, 1958, 2ª edição 1995.

17 L. S. Stavrianos, *The Balkans since 1453*, London: Hurst & Company, 1958, 2ª ed. 2000, p. 96.

giosas? Atente-se na resposta que o historiador francês, Georges Castellan, dá a algumas destas questões<sup>18</sup>:

[Só] os crentes podiam ser membros de parte inteira deste Estado [o Império Otomano], enquanto que os não-muçulmanos que aí viviam eram os protegidos (*zimmi* ou *dhimmi*) tendo um estatuto constitutivamente inferior. Em termos jurídicos os *zimmi* só existiam pela graça dos conquistadores que os podiam mandar matar, o que se exprimia pelo pagamento da capitação (*jizya*), taxa de compra da vida; naturalmente que não pretendiam exercer um papel político ou administrativo num organismo fundado sobre uma lei que eles não reconheciam. A conversão ao Islão era o único meio de ultrapassar esta barreira.

A visão romântica e idealizada da governação otomana como um exemplo da singular «tolerância islâmica» parece ter pouco a ver com a realidade histórica das estratégias de dominação das populações cristãs da Península Balcânica, postas em prática pelos conquistadores otomanos. Como faz notar Bat Ye'or, o estudo da condição de *dhimmi* não pode ser apreendido segundo a dicotomia tolerante/intolerante, devendo os conceitos de «tolerância islâmica» e de «minorias religiosas», ser liminarmente afastados, por falta de rigor conceptual e não adequação ao objecto de estudo. A palavra «tolerância» tem de ser entendida «no contexto do Alcorão, e não na moderna generalização ocidental»<sup>19</sup>, pois, caso contrário, está a ser induzido nos receptores deste discurso o amplo significado que a palavra hoje adquiriu no Ocidente, que pouco tem a ver com a realidade histórica do *millet* e da *dhimmitude*. Para além disso, quando se começa a aprofundar este assunto, rapidamente se tem a percepção que estamos perante uma matéria histórica complexa, difícil de ser traduzida com rigor em generalizações, quer pela extensão da dimensão geográfica e diversidade dos territórios abrangidos, quer pela dimensão temporal variável da presença otomana. Para além disso, a documentação que baseia a generalidade das descrições e análises históricas, ou foi produzida pelos próprios otomanos (estando imbuída da sua visão dominadora), ou são relatos de viajantes europeus/ocidentais da época, mas que quase sempre foram limitados a Constantinopla/Istambul e a umas poucas mais cidades dos Balcãs (Sofia, Belgrado, Salónica, Andrinopla/Edirne, etc.), pouco ou nada dizendo sobre a massa dos *raya* que viviam fora das mesmas. Apesar das limitações

---

18 Georges Castellan, op. cit. ant., p. 108.

19 Bat Ye'or, *Islam and Dhimmitude. Where Civilizations Collide*, Madison, Farleigh University Press, 2002, 2ª edição 2003, p. 22.

já pontadas, pode-se tentar traçar um quadro, ainda que imperfeito, da *dhimmitude* nas esferas política, económica social e religiosa. Na esteira do trabalho<sup>20</sup> de Bat Ye' or pode-se dizer que os traços mais marcantes desta instituição, são os que a seguir se apresentam.

Na esfera política a *dhimmitude* abrangia as seguintes práticas:

- (i) Protecção: por princípio, as leis da guerra anulavam todos os direitos do indivíduo não Muçulmano (*harbi*), não sujeitos a uma autoridade Muçulmana, ou seja vivendo no domínio da guerra (*dar-al-harb*); todavia, os não-Muçulmanos das outras «religiões do Livro» eram objecto de «tolerância», uma vez preenchidas certas condições; nesse caso, os seus direitos eram restaurados, embora com restrições, mediante o pagamento de um imposto (*jizya*), fundamentado no Alcorão; a recusa do pagamento desse imposto transformava o *dhimmi* num *harbi*, sujeitando-o às regras e consequências da  *Jihad*: escravatura, morte, ou eventualmente expulsão dos territórios do Islão. Esta situação foi progressivamente alterada, em termos legais, ao longo do século XIX, com as reformas seculares (*Tanzimat*), iniciadas em 1839 e com a Constituição otomana de 1876.
- (ii) Desarmamento: os *dhimmis* estavam proibidos de transportar e usar armas, ficando as tarefas da segurança da sua vida e património nas mãos dos seus protectores muçulmanos. Esta situação perdurou historicamente até ao final do século XIX e início do século XX, nalgumas partes do Império Otomano (por exemplo, em 1860 o desarmamento dos sérvios do Kosovo ainda era compulsivo).
- (iii) Deportações: a remoção dos *dhimmis* das zonas onde habitavam tradicionalmente, por razões de segurança (por exemplo, zonas de interesse estratégico-militar ou zonas fronteiriças) e por imperativos económicos (por exemplo, revitalização do comércio e reabilitação da agricultura em territórios devastados pela guerra), foram medidas mais ou menos frequentes durante todo o Império Otomano, sobretudo na sua fase de expansão, até ao século XVI-XVII. Daí resultou que embora a lei islâmica permitisse a integração dos *dhimmis* no *dar al-Islam*, podendo estes reter a posse do solo, retirar usufruto deste e herdá-lo, este princípio era frequentemente transgredido devido à deportação de populações, as quais eram obrigadas a abandonar todas as suas propriedades e os seus bens pessoais.

---

20 Bat Ye' or, op. cit. ant, pp. 50-122.

Na esfera económica a *dhimmitude* abrangia as seguintes práticas:

- (i) *Kharaj*: os *dhimmis* estavam obrigados a pagar um imposto sobre a terra que cultivavam, por vezes extensível a outros bens como direitos de pastagem e de pesca, etc.; esses impostos eram cobrados por capitação, numa base de responsabilização individual ou de toda a população de uma aldeia pelo conjunto pelos mesmos; as bases de cálculo variavam de acordo com a qualidade da terra e as tradições locais e podiam ser pagos em dinheiro ou géneros; os colectores de impostos recorriam frequentemente às punições e à tortura para levarem a cabo a sua tarefa, instalando-se nos locais onde efectuavam a recolha de impostos durante vários dias, à custa das populações que os tinham de pagar.
- (ii) *Jizya*: imposto pago por cabeça, a que os *dhimmis* estavam obrigados, com três taxas de 12, 24 e 48 *dirhams*, dependendo a sua escolha da situação económica do pagador. Em teoria, as mulheres, os pobres, os doentes e os incapazes, estavam isentos; todavia, na prática, não era invulgar o imposto ser exigido também a crianças, viúvas e orfãos. Todos aqueles que abandonassem as suas casas sem o comprovativo do pagamento da *jizya*, estavam sujeitos a forte punição, pois os colectores de impostos podiam interceptá-los facilmente devido ao seu vestuário ser diferente do usado pelos Muçulmanos.
- (iii) Impostos adicionais: todas as taxas sobre comércio e transportes pagas pelos Muçulmanos eram geralmente dobradas, no caso dos *dhimmis*.

Na esfera social a *dhimmitude* abrangia as seguintes práticas:

- (i) Vestuário: os *dhimmis* estavam frequentemente obrigados a usar roupa diferenciada, sujeitas frequentemente a detalhes minuciosos, para se distinguirem das populações Muçulmanas; esta discriminação normalmente não existia onde as populações Cristãs eram a maioria (por exemplo, na Grécia e na Sérvia).
- (ii) Transporte: proibição de uso de montadas consideradas nobres, como o cavalo ou o camelo;
- (iii) Litígios judiciais: o testemunho de um *dhimmi* não era aceite nos tribunais contra um Muçulmano.

Na esfera religiosa a *dhimmitude* abrangia as seguintes práticas:

- (i) Locais de culto: a continuidade das igrejas e sinagogas após a conquista Muçulmana dependia das circunstâncias em que esta ocorreu; nas regiões conquis-

tadas pela força estes locais de culto eram confiscados e por vezes transformados em mesquitas; nos casos de rendição, seriam mantidos se fosse especificada essa condição, sendo, todavia, proibidas as obras de modificação ou conservação, excepto mediante autorização especial, sob pena de serem demolidas e os infractores castigados severamente. Nos locais fundados após a conquista só podiam ser erigidas mesquitas, sendo totalmente proibidas igrejas e sinagogas.

- (ii) Prática religiosa: os *dhimmis* tinham de conduzir as suas celebrações em silêncio, não sendo permitidas manifestações públicas com sinos, nem cruzes, nem ícones. A excepção das celebrações públicas no exterior poderiam ser as cidades onde os cristãos eram maioritários.
- (iii) Conversões forçadas: os períodos de «protecção-perseguição» dos *dhimmis* alternaram frequentemente com os períodos de conversões forçadas, motivados por factores variáveis e mais ou menos imponderáveis como a personalidade dos sultões-califas, e/ou dos governadores provinciais, e as contingências político-militares do império.

6. Pelo que foi exposto, tornam-se agora mais claras as razões que inicialmente apontamos para debilidade generalizada na apreensão das raízes mais profundas dos conflitos dos Balcãs. Importa lembrar que esta região da Europa geográfica sofreu um duplo corte que a desligou por longos períodos históricos da evolução da Europa Ocidental. O primeiro corte deu-se em dois tempos: primeiro foi a divisão do Império Romano no final do século IV, entre Roma e Constantinopla/Bizâncio; depois foi o cisma da Cristandade no século XI, entre a Igreja Católica romana e a Igreja Ortodoxa grega. O segundo corte, bastante mais profundo, ocorreu entre os séculos XIV e XIX, com a conquista e dominação otomana da região. Só com a progressiva retirada pela força das armas do *dar al-Islam* dos Balcãs – acompanhada por inúmeras «limpezas étnicas» entre *rayas*/Cristãos e otomanos/Muçulmanos<sup>21</sup> – que marcaram a emergência da Sérvia, da Grécia e dos outros Estado balcânicos, como entidades políticas independentes ao longo do século XIX, é que a sua história se voltou a (re)ligar à do Ocidente europeu.

21 Sobre os sofrimentos dos Muçulmanos otomanos com o retrocesso do Dar-al Islam nos Balcãs desde o início da guerra da independência da Grécia, (1821) até ao fim da «guerra de libertação» da Turquia (1922), ver o livro de Justin McCarthy, *Death and Exile. The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*, Princeton-Nova Jersey, The Darwin Press, 1995.

Ponto fulcral é que o reencontro dos Balcãs com a Europa se fez com importantes períodos que moldaram a história genética do Ocidente «em branco»: sem Renascimento, sem Reforma Protestante, sem Iluminismo, sem Revolução Francesa e Americana, sem Revolução Industrial. Em vez desses «genes formativos», os povos balcânicos trouxeram consigo a matriz do *millet*, com as suas experiências de sujeição para os Cristãos (gregos, sérvios, montenegrinos, búlgaros, etc.) ou de proximidade com o poder instituído para os Muçulmanos (bósnios, albaneses, kosovares *pomaks* búlgaros, etc.); trouxeram uma tradição de governo que desconhecia qualquer separação fundamental entre o laico e o religioso; trouxeram a matriz religiosa como principal elemento de pertença comunitária e de diferenciação face ao «outro»; trouxeram populações frequentemente misturadas e disseminadas à maneira de uma «salada macedónia»; e trouxeram uma ausência total de estruturas de Estado soberano do tipo da que se afirmou na Europa Ocidental, após a Paz de Vestefália de 1648. Não é por isso surpreendente que operando-se o reencontro de trajectórias históricas apenas no início do século XIX, em plena era da Nação e dos Nacionalismos, que produtos culturais da genética política europeia/ocidental, como o «Estado» e a «Nação», e ideologias como «Nacionalismo», o «Secularismo», e o «Comunismo», aplicados no contexto balcânico tenham levado a resultados bastante diferentes daqueles que os europeus do final do século XX gostariam de ver. À luz desta evolução histórica, os problemas que rebentaram na Jugoslávia em 1991 «parecem ser menos sequelas do comunismo, do que o retomar de um processo parado em 1912»<sup>22</sup>, quando uma coligação de Estados balcânicos – a Grécia, a Sérvia, o Montenegro e a Bulgária – conquistou<sup>23</sup> a Macedónia otomana, a última província da «Turquia da Europa». Nesta, incluíam-se o mítico Kosovo dos sérvios e Salónica, a cidade que hoje é grega, mas na qual nasceu o não menos mítico Mustafa Kemal Atatürk, fundador da República da Turquia no refúgio do *heartland* da Anatólia, em 1923.

---

22 Ver Stéphane Yerasimos, *Questions d'Orient*, Paris, La Découverte/Livres Hérodote, p. 6.

23 Sobre as guerras balcânicas ver o trabalho de Richard C. Hall, *The Balkan Wars 1912-1913. Prelude to the First World War*, Londres e Nova Iorque, Routledge, 2000.



# O Papel dos Militares nas Grandes Mudanças em Portugal - Uma Perspectiva de Conjunto

António José Telo

*Professor Catedrático da Academia Militar*

## Resumo

Os militares têm representado um papel muito particular na modernização da sociedade portuguesa. Isto deve-se em larga medida à originalidade da disfunção nacional, nomeadamente ao facto de ser especialmente sensível à mudança do sistema internacional em termos económicos e políticos e, ao mesmo tempo, revelar uma incapacidade crónica para a evolução gradual e a adaptação das principais instituições. Os militares são a excepção, não pelas suas regras internas de funcionamento, mas pela necessidade de se modernizarem rapidamente quando o país se envolve num conflito de anormal intensidade, ou quando está na expectativa de tal acontecer. É isto que leva as forças armadas a adaptarem-se antes das restantes instituições a um mundo exterior em mudança rápida e é esse o principal motivo porque elas estão disponíveis para encabeçar os processos de modernização quando a sociedade lhes lança esse apelo.

É como se o país profundo, com a sabedoria inata que normalmente se lhe atribui, conhecendo a sua incapacidade de evoluir de forma lenta e gradual, escolhesse uma instituição muito particular para que fosse a excepção, criando-lhe situações em que ela se tem de modernizar com a ajuda e muitas vezes o financiamento externo.

## Abstract

*The militaries have played a very particular role in the modernization of the Portuguese society. This is due in large measure to the originality of the national dysfunction, namely to the fact that we are sensible to the transformation of the international system in economic and political terms and, at the same time, show a chronic incapability for the gradual evolution and adaptation of the main institutions. The militaries are the exception, not by their internal rules of function, but by their need of quick modernization when a country participates in a conflict of unusual intensity, or when it is in the expectation that it will happen. This is what makes the Armed Forces adapt before all other institutions to an outside world in quick change and this is the main reason why they are available to lead the process of modernization when society makes that appeal.*

*It is as if the deep country, with the innate wisdom that normally is granted, knowing its incapacity to develop in a gradually and slowly way, picks a very particularly institution to make the exception, raising situations in which it must modernize with the help and many times the financing of external funding.*



### Breves Considerações Metodológicas

É usual dizer-se que as forças armadas dos grandes poderes estão viradas para o exterior, enquanto as dos pequenos se preocupam sobretudo com o interior. Este texto explora algumas vertentes da aplicação concreta dessa afirmação em termos do desenvolvimento da sociedade portuguesa contemporânea.

Um primeiro ponto a sublinhar, é que a sociedade portuguesa é original, mesmo quando comparada com a Europa do Sul, o que implica necessariamente o aperfeiçoamento de um aparelho conceptual próprio e uma abordagem adaptada à sua situação concreta. Tentar aplicar a Portugal os conceitos sobre o papel dos militares desenvolvidos para os grandes poderes, tal como a maior parte dos autores faz, dá maus resultados. É como querer pesar batatas em litros.

Um segundo ponto a sublinhar, é a impossibilidade de entender a realidade a partir de uma abordagem unilateral. Por exemplo, querer entender o papel da técnica na defesa portuguesa numa análise que examine simplesmente a vertente técnica, leva a um beco sem saída, com as inevitáveis queixas sobre o facto de não haver uma autonomia tecnológica. No caso de Portugal, para entender o real papel da técnica na defesa, há que partir de uma análise multifacetada, sem as mãos amarradas, pois será necessário passar por vários níveis e facetas antes de regressar à técnica.

Assim, na minha opinião, para entender o papel da técnica na defesa nacional, é indispensável examinar antes o papel dos militares na continuidade e/ou ruptura dos aparelhos centrais do Estado (o político e o económico) e as suas aplicações práticas em termos do processo de transição de regimes e modelos políticos, económicos e financeiros. Estas mudanças estão normalmente interligadas, pois quando muda o aparelho político, assistimos a uma transição dos modelos económicos, dos equilíbrios dos fluxos financeiros e mesmo a alterações de fundo das mentalidades de públicos significativos. A economia de tempo, porém, obriga a deixar os aspectos financeiros e de mentalidades para segundo plano, não porque sejam menos importantes, mas porque é necessário optar em termos da exposição. Esta será centrada na relação existente entre técnica, inovação e política na defesa nacional, no sentido de provar que os três aspectos são inseparáveis e estão intimamente relacionados em Portugal, ao contrário do que normalmente se pensa e ao contrário do que é normal nos grandes poderes.

Nesse sentido, é necessário começar pelo exame do aparelho político e das suas mudanças, por duas razões: em primeiro lugar, ele é normalmente o nível que articula

os equilíbrios globais da sociedade portuguesa, o que significa que, em larga medida, é o primeiro a mudar e arrasta consigo a alteração dos restantes. Caso se prefira, dito por outras palavras, as grandes mudanças em Portugal começam pelo aparelho político e transmitem-se aos restantes a partir dele em vagas sucessivas. Em segundo lugar, o papel dos militares é especialmente visível e notório em termos da modernização do aparelho político, normalmente através de um corte brusco com o passado.

Queria sublinhar que a análise feita é histórica. Significa isto nomeadamente que se aplica a um determinado período histórico e à sociedade portuguesa e não pode ser exportado em termos simplistas para outras situações. Mais concretamente, as modestas considerações desenvolvidas aplicam-se exclusivamente ao período português contemporâneo, grosso modo entre 1807 e 1976, sendo duvidoso que seja válido para a actualidade, por razões que serão melhor explicadas na parte final. Para compreender as razões destas balizas muito precisas, é necessário tecer umas breves considerações introdutórias sobre a chegada do contemporâneo à sociedade portuguesa.

### **A Entrada no Contemporâneo**

O papel interno dos militares na sociedade portuguesa recente está directamente relacionado com a forma de entrada do país no contemporâneo. A transição entre o antigo regime do século XVIII e as estruturas liberais e urbanas do XIX é traumática e difícil. É um processo que se dá em larga medida através das invasões francesas, as mais destruidoras guerras que Portugal continental conheceu em toda a sua história, o que está bem patente no facto de serem um dos poucos períodos em que a população absoluta diminui. As invasões levam à retirada da Corte para o Brasil, à instalação dos ingleses nos altos postos da administração, à alteração dos circuitos económicos tradicionais e à chegada das ideias liberais a partir do topo e directamente para as forças armadas. Tudo é acompanhado por uma substancial queda do poder relativo de Portugal, no âmbito da edificação de um sistema internacional unipolar de hegemonia inglesa, que seria consagrado no Congresso de Viena.

A queda do poder relativo de Portugal traduz-se em inúmeros factores. O mais importante é a abertura dos portos brasileiros aos navios de todos os países, medida que a Corte tem necessariamente de tomar ao chegar ao Rio, porque a Inglaterra não permitiria a continuação do comércio entre o Brasil e Portugal enquanto este último estivesse ocupado pelos franceses. A abertura dos portos é acompanhada pelo fim do

papel de placa giratória de Portugal em relação aos produtos brasileiros, pela instalação de dezenas de casas comerciais inglesas nas cidades do Brasil e pelo estímulo à independência dessa grande colónia.

O fim do monopólio do comércio em 1808 é irreversível e foi consagrado nos tratados de 1810 com a Inglaterra. Neles, Londres garante a independência nacional e a continuação da casa de Bragança no trono e recebe amplas regalias comerciais no Brasil, onde as suas mercadorias passam a gozar de vantagens mesmo em relação às portuguesas. Na altura era difícil um acordo diferente, pois sem a ajuda militar e financeira britânica não se podia combater os invasores. A abertura dos portos do Brasil era muito mais do que parecia; tratava-se, na realidade, da mudança de todo o modelo económico em que assentava o antigo regime em Portugal, o que conduziu à inversão de importantes factores estruturais na economia nacional. Damos só um exemplo: até 1808 a balança comercial tendia a ser positiva; depois dessa data há uma tendência crónica para défices na balança comercial que se faz sentir até à actualidade (com somente três anos em que isso não acontece durante a 2ª Guerra Mundial).

Um segundo factor que traduz a queda do poder relativo nacional é o fim da capacidade da Armada de exercer o controlo do oceano. A Corte vai para o Brasil acompanhada por cerca de 15000 personalidades, onde se inclui a quase totalidade da nobreza titular e da alta hierarquia militar; leva consigo uma fortuna avaliada em 200 milhões de cruzados, qualquer coisa como 4 anos de exportações nacionais. Da comitiva fazem parte o quadro humano de instituições vitais para a Marinha nacional, como a Real Academia dos Guardas Marinhas ou os melhores técnicos do Arsenal, da Cordoaria e da administração naval. Tudo é transportado numa imensa esquadra de mais de 40 velas comerciais, escoltada por 8 naus e outras tantas fragatas, corvetas e charruas. É a quase totalidade da marinha de guerra e de comércio que parte para o Brasil, tendo a bordo os melhores homens das principais instituições onde se apoia o poder naval. No reino só ficam os navios que não podem aparelhar, por falta de tripulações ou por estarem em mau estado. Ao chegar ao Rio, esta esquadra de alto mar perde as suas funções tradicionais. As naus são consideradas um luxo dispensável e, para poupar dinheiro, desarmam e ficam longos anos ancoradas na Ilha das Cobras.

Qual a razão porque a Corte aceitou que as naus desarmassem? O motivo é simples de entender: não era preciso defender o monopólio do comércio do Brasil, legalmente extinto, e as vitais funções navais na guerra que se mantinha na Europa eram asseguradas pela *Royal Navy*, que tinha muitos navios disponíveis depois da vitória de Trafalgar

e podia dispensar o apoio português neste campo. Ainda se precisava de uma marinha no Brasil para apoiar as guerras da Guiana e do Rio da Prata, mas bastava uma esquadra de acção costeira, não sendo necessário manter as dispendiosas naus. O pouco dinheiro da Corte é usado para reorganizar o Exército no Brasil, pois ele é o elemento mais necessário para as ambiciosas aventuras na América do Sul, quando se tenta aproveitar o facto do império espanhol se esboroar para aumentar territorialmente o território nacional. A defesa do Portugal europeu é uma preocupação principalmente da Inglaterra. É ela que garante a liberdade e controlo do mar em águas da Europa, que paga o rearmamento do exército nacional e que o comanda na guerra peninsular. O que não paga é a manutenção ou reconstrução da Armada, pois a Inglaterra não precisa de mais naus.

Hoje, com a sabedoria que o tempo dá, podemos dizer que se a Corte tivesse sido mais previdente saberia que sem uma Armada forte não se conseguia manter o Brasil por muito tempo. Na realidade, nem sequer foi possível passados uns anos combater eficazmente a acção dos corsários das ex-colónias espanholas, que capturaram dezenas de navios de comércio nacionais logo a partir de 1814. Simplesmente, na altura, o entendimento e as prioridades que prevaleceram foram outras.

Das 8 naus que partiram para o Brasil em 1807 só uma regressa a Portugal. As outras apodrecem no ancoradouro do Rio de Janeiro, desarmadas durante longos anos sem a devida manutenção. A Armada, que contava com 14 naus em 1807, só tem 2 em 1820. Desaparecia assim, para não mais regressar, a capacidade portuguesa de exercer um poder naval oceânico, mesmo que limitado. A marinha de alto mar, que não perdeu uma única nau em combate, foi aniquilada como se uma imensa batalha a tivesse arrastado para o fundo do oceano.

O terceiro factor ligado à perda do poder nacional é a independência do Brasil, que se insere no processo de fim dos impérios da América Latina, apressado pela destruição do aparelho central dos reinos ibéricos (Portugal e Espanha). A independência do Brasil foi uma consequência lógica da abertura dos seus portos, mas D. João VI soube contrariar a tendência natural ao aprovar, em 1815, o estatuto de “reinos unidos”, pelo qual o Brasil deixava de ser uma colónia, e ao manter a corte no Rio de Janeiro. Era, nas circunstâncias da altura, a única maneira de manter o vínculo com o grande império sul americano. Mas era simultaneamente uma confissão da perda de poder relativo: o que a Corte no Brasil reconhecia implicitamente em 1815 era que a única forma de manter o vínculo formal com o Brasil era não procurar voltar ao passado e aceitar a abertura do “reino unido” ao comércio internacional - leia-se, ao comércio quase exclusivamente

britânico. Se nos lembrarmos que mais de metade das receitas do Estado central do Antigo Regime provinham das taxas alfandegárias no Reino e dos impostos sobre os produtos brasileiros e que a redistribuição das riquezas do comércio com o Brasil era essencial para o Estado manter a sua rede de clientelas e equilíbrios delicados, compreendemos o golpe mortal para o Antigo Regime que a manutenção da abertura dos portos do Brasil representa.

Para os portugueses do continente, que sentiam a perda do papel de placa giratória do país em relação aos produtos do Brasil, a visão era essencialmente negativa. Para eles, Portugal era uma “colônia da sua colônia” governado por uma regência onde os ingleses eram quem mandava, com a capital dos “reinos unidos” no Rio de Janeiro. A agravar a situação, o estado das finanças públicas era desastroso, o comércio marítimo sofria com a acção dos corsários e as reformas de fundo há muito prometidas não avançavam – D. João VI tinha chegado a prometer a convocação de Cortes e a reforma dos forais, mas nunca a concretizou. Tudo isto acontecia depois de guerras que implicaram a ampla mobilização da população com base num novo discurso nacionalista e a criação de um exército com um corpo de oficiais renovado, formado pela Inglaterra e proveniente de origens sociais muito diferentes do anterior.

O resultado foi a revolução de 1820, um pronunciamento militar ordeiro e sem resistência, que tem como grande motivação o orgulho patriótico ferido e como principais objectivos imediatos o regresso da Corte e a expulsão dos ingleses, a que se junta a médio prazo a ideia de fazer o Brasil voltar a uma subordinação pelo menos política e administrativa.

A revolução precipita os acontecimentos nas relações com o Brasil. As Cortes, animadas do melhor espírito patriótico, acabaram com os elementos políticos de moderação do Brasil criados por D. João VI, sem terem a força para impor o regresso à dependência. Por outras palavras: as Cortes liberais quiseram impor uma política de força para manter a situação do passado, quando tinham ainda menos força real e apoios internacionais do que a Corte absolutista de D. João VI que já tinha concluído – e bem – que o regresso ao passado era impossível. Quando, por exemplo, se quis formar à pressa uma esquadra para submeter os insurrectos do Rio, descobriu-se que o poder naval não se improvisa e a Armada, abandonada desde 1807, não tinha elementos para o seu exercício. Tudo o que se conseguiu foi uma pequena esquadra de 4 velas, sem uma única nau. Não era com forças desta dimensão que se conseguiria impedir o domínio do mar pela recém criada esquadra brasileira, comandada por experientes e inspirados oficiais britânicos. O que aconteceu foi justamente o contrário: os poucos navios brasileiros dão mais um

importante golpe no já débil poder naval nacional, capturando ou afundando para cima de 40 velas, entre navios mercantes e de guerra.

Um outro e essencial factor na queda do poder relativo nacional, foi a perda da capacidade de acompanhar o progresso e a inovação técnica, numa altura em que esta adquiria um ritmo anormalmente rápido com a revolução industrial. Basta recordar que Portugal antes de 1807 fabricava, com técnicos, instrumentos e matérias primas locais, todo o armamento de que precisava. As 14 naus existentes eram os sistemas de armas mais complexos que a humanidade conhecia em 1807 e eram de fabrico nacional, tanto o casco, como o armamento e o aparelho. Eram o equivalente aos navios de linha de qualquer grande poder, embora não tivessem a dimensão dos maiores – eram no essencial naus de 74 peças. Alguns desenhos navais portugueses chegaram a ser copiados pela Inglaterra. Temos pois a imagem de um poder que estava a par do progresso da técnica e tinha uma capacidade autónoma de desenvolver e projectar força militar numa dimensão intercontinental. Foi a última vez que se pôde dizer isto de Portugal.

A primeira máquina a vapor, por exemplo, só chegaria ao país em 1820 – importada da Inglaterra como não podia deixar de ser. Só em meados do século se criou uma capacidade interna de produzir máquinas a vapor rudimentares. Era um atraso de mais de 50 anos, numa altura em que a inovação era mais rápida do que nunca.

No conjunto, temos a imagem de uma transição para o contemporâneo traumática e conturbada. O reino perdeu grande parte do seu poder relativo. Antes de 1807, Portugal era uma potência de segunda ordem, que dominava em números redondos 10% do comércio atlântico e cerca de 8% do comércio oceânico geral, tinha um vasto e rico império na América, fabricava os sistemas de armas mais complexos, mantinha uma armada de 14 naus e um exército de 40 mil homens de primeira linha. Depois, tornou-se uma potência de terceira ordem, sem uma esquadra de alto mar e tecnologicamente atrasada. A diferença é enorme e é vivida pelos portugueses de então de forma intensa, sobretudo porque a transição é acompanhada por uma guerra terrível. É normal dizer que a Inglaterra ganhou as guerras napoleónicas com as libras próprias e as mortes alheias. No caso da Península a afirmação é especialmente verdadeira, pois apesar de ter sido aqui que o exército inglês operou na maior parte do tempo, as mortes na população excederam em muito as baixas militares britânicas, um resultado inevitável da política de terra queimada e da guerra sem quartel, com a ampla mobilização de forças irregulares. Para ter uma ideia do que representou este esforço militar em termos nacionais, será suficiente dizer que mais de 10% da população estava em armas em 1811, pois aos 50000 homens de primeira linha havia a somar mais de 250000 milí-



cias e ordenanças, o que foi o mais importante esforço bélico nacional em 8 séculos de História.

É isto que explica que a palavra chave em todo o século XIX português seja o grito de “Regeneração”. Nele se exprime o desejo de regressar a um passado que, embora recente, já está num sistema internacional que desapareceu para não mais voltar. Em 1820, temos a primeira regeneração; a guerra civil é apresentada pelos liberais como a segunda; os setembristas justificam a revolução de 1836 como a terceira; o pronunciamento de 1851 seria a quarta, de acordo com Alexandre Herculano e Saldanha; os próprios republicanos se apresentam como os “regeneradores” da pátria a partir de 1870 e, em especial, a partir do *ultimatum* de 1890; os militares do 28 de Maio justificam igualmente a sua acção pela necessidade de “regenerar” a Pátria aviltada. É a eterna busca do passado glorioso, permanente, porque sempre falhada nos seus objectivos míticos.

Uma outra característica da transição em Portugal que aqui nos interessa em particular é a mudança de atitude dos militares. Antes de 1807, encontramos umas forças armadas típicas do antigo regime, com um corpo de oficiais fundamentalmente saído da nobreza e subordinado ao poder político. A partir de 1807 a mudança é radical e muito rápida. O corpo de oficiais renova-se em larga medida, com centenas de elementos vindos dos sectores urbanos que se destacaram no levantamento nacional contra os invasores, formados e enquadrados pela Inglaterra nas suas escolas e pelos seus métodos. É um processo que atinge sobretudo o Exército, pois a Armada, como já referimos, limita-se a ver a sua força diminuir, sem renovação dos quadros ou dos navios.

Este facto explica que o Exército seja o grande motor da implantação do liberalismo, enquanto a Armada obedece no essencial ao poder político, sem simpatias pela causa liberal dignas de nota. Quando estala a guerra civil, em 1828, o Exército divide-se praticamente ao meio, mas a Armada permanece fiel a D. Miguel quase na sua totalidade. Basta referir que, na fase inicial da guerra, o oficial de marinha com patente mais elevada do lado liberal era um 2º tenente e o único navio que se passa para D. Pedro é uma pequena escuna e, mesmo esta, será mais tarde trazida de volta ao reino pela tripulação quando o seu comandante vai a terra para conferenciar com as autoridades inglesas em Gibraltar. Os liberais precisam de improvisar a esquadra que lhes deu a vitória com navios obtidos na Inglaterra, na França, no Brasil e nos Açores e com oficiais contratados em Londres.

A diferença de atitude e comportamento entre o novo e o antigo exército é imensa. Antes, temos uma total subordinação à Corte e ao poder político. Depois de 1807/08 e até à actualidade, todas as mudanças importantes de estruturas políticas ou de regime

em Portugal partem das forças armadas. O que pretendemos examinar um pouco é o processo e os mecanismos porque se exerce esta função dos militares em Portugal e as suas razões.

### **Continuidade e Ruptura nas Estruturas Políticas Nacionais Contemporâneas**

Para efeitos deste trabalho, o que vamos examinar é a alteração das instituições políticas centrais (correspondam ou não a um quadro constitucional formal) e os aparelhos políticos que as apoiam. De forma acessória e subordinada são mencionadas as transições de modelos económicos que lhe estão associadas, mas só como forma de complementar e para ilustrar melhor certas teses.

Entendida nesta acepção, houve na época contemporânea 5 grandes mudanças em Portugal. Umas foram bem sucedidas em relativamente pouco tempo (1851, 1926, 1974). Significa isto que, nestes três casos, a movimentação militar conduziu a situações politicamente estáveis e duradouras em relativamente pouco tempo, com o implícito regresso aos quartéis dos militares. Nos outros dois casos (1820 e 1890) surgiram dificuldades diversas, com a instabilidade a prolongar-se por muitos anos, o que implicou uma politização dos militares conducente a um clima de instabilidade com o recurso permanente à força militar na política interna, fosse através de guerras civis, de revoluções, de golpes, pronunciamentos ou ameaças de uso da força. As três primeiras transições abrem para períodos de estabilidade com base em estruturas renovadas e aceites pela sociedade. As duas outras (1820 e 1890) abrem para fases de instabilidade, que podem revestir formas violentas, com pronunciamentos, golpes, tumultos, revoluções, levantamentos e guerras civis. As fases de instabilidade prolongada duram dezenas de anos (entre 1823 e 1848; entre 1890 e 1926) e exprimem uma falta de consenso básico da população em relação a pontos essenciais. O regime político nestes casos não reúne o consenso da grande maioria da população, mesmo depois de revestir a forma constitucional. Não é sem dúvida por acaso que estes dois períodos longos de instabilidade política, são simultaneamente os períodos da prolongada “crise financeira”, com dificuldades permanentes do país para encontrar equilíbrios para os grandes fluxos económicos e financeiros internos e externos. As duas coisas estão intimamente ligadas e alimentam-se mutuamente. Podemos dizer que a crise final e a queda dos sistemas políticos é precedida por grandes crises financeiras sem solução à vista e que os períodos de instabilidade longa são aqueles em que as crises financeiras não são resolvidas, seja por razões endógenas ou exógenas.

Examinemos um pouco melhor as cinco grandes transições indicadas, até porque algumas podem suscitar dúvidas.

Em 1820, dá-se a transição da monarquia absoluta para a monarquia liberal constitucional. A mudança de modelo económico tinha já ocorrido no essencial em 1807/1808, como vimos, mas só será consagrada com a independência do Brasil, em 1822, um efeito não desejado da política das Cortes. O novo regime constitucional não encontra a estabilidade, o que está bem patente na rápida mudança de textos constitucionais e nas amplas revisões a que a Carta Constitucional é sujeita.

A segunda grande mudança ocorre em 1851, com o movimento da Regeneração, que altera a Carta Constitucional e, muito mais importante, muda por completo o aparelho político e o seu funcionamento. Cria-se um sistema rotativo de dois grandes partidos alinhados ao centro, que governará o país de forma estável até 1890. De um ponto de vista económico, Fontes Pereira de Melo edifica um novo modelo a partir de uma acção no Ministério da Fazenda, que se caracteriza por uma abertura em relação ao exterior, acompanhada por um período de competitividade acima do normal e modernização da economia portuguesa. É o período de maior abertura do mercado nacional ao exterior, em que vigora o que mais se aproxima de um livre cambismo, com taxas alfandegárias moderadas e semelhantes às dos restantes países europeus. O Portugal Fontista respirava ao ritmo da economia Atlântica dominada pela Inglaterra, de onde lhe chegavam os caminhos de ferro e as libras necessárias para os financiar, através de uma redescoberta em novas condições da ligação ao Brasil, base e essência dos frágeis equilíbrios internos com que se edificou a urbanização e a industrialização possível – esta última numa escala muito limitada.

Em 1890, as crises política e financeira internacionais obrigam a mudar o modelo económico fontista. Cria-se em pouco tempo um outro, marcado por um forte protecção-nismo, pelo abandono do padrão ouro, pelo fim da liberdade financeira, e por uma viragem para a edificação do 3º Império em África. O modelo político rotativista deixa igualmente de funcionar, o que provoca o fim de 40 anos de estabilidade. D. Carlos, que assume a coroa pouco antes do *ultimatum*, consciente da crise política, lança várias tentativas de auto-reformar a monarquia, com os três governos que a oposição classifica de ditaduras. Os militares são essenciais nestas tentativas de auto-reforma e são eles que apoiam e incentivam o Rei. São os chamados Africanistas, a melhor parte do corpo de oficiais que passou pelas dezenas de campanhas em África, todos eles pensando que a “regeneração” da Coroa passa pela consolidação de um novo Império em África e pelo “restabelecimento da ordem” em termos internos. O Rei promove

três tentativas de reforma ao longo de vinte anos que falham rotundamente, terminando a última com o regicídio de 1908. As tentativas de reforma de D. Carlos são muito perigosas em termos da monarquia, pois o que acabam por fazer é enfraquecer fortemente os tradicionais apoios da monarquia, sem conseguir edificar o partido monárquico “de tipo novo” (a expressão é de Oliveira Martins), que devia ser a base da renovação monárquica.

A incapacidade de auto-reforma da monarquia constitucional conduz à proclamação da República em 1910, num movimento onde a participação dos militares é significativa, mas não essencial. O 5 de Outubro, embora um movimento essencialmente militar, não se pode identificar com os restantes quatro mencionados. É um movimento que não parte da hierarquia militar e que encontra uma oposição significativa tanto militar como civil, ao contrário dos restantes. O 5 de Outubro, surge justamente porque falhou a pressão dos Africanistas para a reforma da monarquia, o que abriu caminho à proclamação da República. Os Africanistas eram, eles sim, o movimento militar mais semelhante aos que encabeçam as outras quatro grandes mudanças, mas a sua dissolução enquanto grupo organizado promovida por D. Manuel II depois do regicídio abre caminho ao triunfo do 5 de Outubro. Este é um movimento anormal, porque a principal participação dos militares surge a nível dos sargentos e cabos e parte no essencial da Armada e não do Exército. É o caso mais atípico de todas as grandes transições examinadas, não sendo para admirar que não tenha conseguido resolver nenhum dos grandes problemas de fundo dos equilíbrios da sociedade portuguesa. O resultado previsível foi a manutenção e mesmo agravamento da instabilidade política que já vinha de 1890 e que se prolongará até 1926.

Em 1926 cai o regime republicano e instala-se a ditadura militar. Começa então a edificação de um novo modelo económico, baseado nas finanças equilibradas (já esboçadas na parte final da República), num escudo forte, num ideal de autarcia, num estado fortemente intervencionista e regulador, na organização corporativa e num mercado de concorrência limitada, manietado por mecanismos como o condicionamento industrial, a disciplina corporativa e o intervencionismo do estado central. É a abertura para a edificação de um regime político que, com várias fases, se prolonga por mais de 40 anos. Neste caso, a reconstrução dos equilíbrios segue o modelo tradicional e é bem sucedida: primeiro refazer o modelo financeiro; depois o modelo económico e por último o modelo político. Já Fontes Pereira de Melo em 1851 tinha feito exactamente isso, não sendo para admirar que tanto ele como Salazar comecem a sua ascensão política pela pasta das Finanças. O resultado em ambos os casos são quarenta anos de estabilidade

(o Fontismo e o Salazarismo), embora aqui terminem as semelhanças, pois os valores e as soluções concretas são muito diferentes.

A quinta grande mudança, a última até ao presente, ocorre em 1974. Começa então a transição conturbada mas rápida para um regime democrático pluralista de tipo ocidental e para uma economia mais aberta, virada à Europa e com regras de funcionamento diferentes da anterior. Também neste caso um período inicial muito conturbado mas curto (o verão quente) permite reunir as condições políticas para um reencontrar dos equilíbrios financeiros e económico, base da reencontrada estabilidade política. Podemos dizer que o processo está concluído no essencial em 1978, embora seja necessário esperar por 1986 com a adesão à CEE para surgir a sua consagração lógica.

A cada uma destas cinco grandes transições correspondem estruturas sociais, mentalidades e formas de comportamento diferente. Em 1820, assistimos ao passo essencial para o fim da sociedade compartimentada e hierarquizada do Antigo Regime, num processo que vinha detrás e ainda se prolongaria por dezenas de anos, sem nunca se completar em todas as vertentes, diga-se de passagem. Em 1850, vemos despontar uma sociedade liberal madura, típica do século XIX, que vai iniciar a “revolução verde” em Portugal. Em 1890, é a transição para a “revolução industrial à portuguesa”, com o desenvolvimento de uma indústria relativamente modesta, altamente protegida e, sobretudo, com o crescimento das zonas urbanas, principalmente de Lisboa, o incontestado centro do republicanismo. Em 1926, temos uma situação típica da Europa do Sul, onde a transição entre as democracias elitistas liberais e as democracias de massas não é fácil, conduzindo durante os anos trinta a regimes autoritários de vários tipos. Em 1974, temos a transição para uma sociedade democrática e pós-industrial, dominada pelos serviços e aberta ao exterior.

## O Papel dos Militares

É notório que os militares têm um papel essencial em todas estas mudanças. Mais concretamente, quatro das cinco partiram de golpes ou pronunciamentos militares, enquanto a outra (a de 1890/1910) conduziu a tentativas de reforma política apoiadas pelos militares. Em resumo, uma primeira constatação é que os militares se revelaram o motor das transições políticas de fundo em Portugal nos últimos dois séculos e que estas revestem a forma de um corte brusco com o passado.

A sociedade nacional, ao contrário do que acontece na Europa do Norte, não conhece a grande mudança política através de um processo de adaptação gradual a uma realidade em evolução. As estruturas políticas nacionais, quando deixam de estar adaptadas à realidade circundante, o que acontece mais tarde ou mais cedo, não se revelam capazes de evoluir por si próprias e mudar. A inovação de fundo está bloqueada nos seus mecanismos normais, pelo que não é gradual e progressiva. Pelo contrário, as estruturas centrais resistem até mais não poderem à mudança, procurando manter-se sem grandes alterações, sob pressão de clientelas imensas que não abrem mão dos privilégios adquiridos, mesmo quando estes já não podem ser mantidos. O resultado é o “relâmpago num céu azul”, ou seja, é o fim do modelo político incapaz de se inovar de forma violenta através de uma movimentação desencadeada e encabeçada pelos militares.

\*

As movimentações que levam às grandes mudanças têm características comuns que interessa examinar:

- 1) Em primeiro lugar, reúnem a quase totalidade das forças armadas, umas vezes através de uma ampla conspiração prévia que monta uma rede orquestrada de cumplicidades (é o caso do 28 de Maio de 1926 e do 25 de Abril de 1974), outras através do mero exemplo de umas poucas unidades militares que tomam a iniciativa de sair para a rua, a que as outras aderem num efeito de dominó avassalador, sem ter havido um acordo formal prévio (é o caso da revolução de 1820 e da Regeneração de 1851).
- 2) A segunda característica comum, é que estas movimentações não encontram resistência significativa em nenhum sector importante da sociedade portuguesa, seja civil ou militar. Significa isto que são golpes sem mortos ou feridos, ou com muito poucos. A “revolução” de Agosto, a Regeneração e o 28 de Maio pura e simplesmente não provocaram mortos de forma directa. No caso do 25 de Abril, os casos mortais registados ocorrem quando 2 civis são abatidos a tiro pela PIDE numa tentativa de assalto à sua sede - o que foi um movimento espontâneo civil, não programado ou executado pelos militares. É normal que isto aconteça, porque estes movimentos reúnem o consenso dos militares e, logo, têm a vitória assegurada, pelo que ninguém lhes tenta resistir. Não significa isto que a sociedade

apoie estes movimentos a 100% ou perto disso. Pelo contrário, normalmente os sectores sociais identificados com as elites do regime derrubado permanecem numa expectativa hostil e desconfiada, mas sem assumir uma resistência activa e significativa. Um bom exemplo é a atitude da nobreza titular e da alta hierarquia da igreja perante a revolução de 1820: não resiste, mas também não apoia, aguardando até saber a posição que a Corte no Rio de Janeiro irá adoptar. Um outro exemplo, é a atitude dos sindicatos e dos partidos republicanos perante o 28 de Maio de 1926: não resistem, mas permanecem numa passividade hostil, temerosa e desconfiada, começando a conspirar pouco depois para regressar ao passado.

- 3) A terceira característica, é que estes movimentos revestem a forma de uma marcha da província sobre a capital. A revolução de 1820 parte do Porto e as unidades militares avançam paulatina e lentamente sobre Lisboa. O mesmo acontece com a Regeneração de 1851, que obtém, em primeiro lugar, a adesão da guarnição do Porto. O 28 de Maio parte de Braga, tendo a adesão generalizada das unidades da província e termina numa marcha convergente sobre a capital. O 25 de Abril parte um pouco de toda a parte, mas assume a forma de um assalto convergente às instituições do poder central em Lisboa, a partir de unidades que vêm da margem sul, de Santarém e Mafra, por exemplo. É como se o país profundo se erguesse e, com peso esmagador, destruísse num golpe irresistível as instituições e a forma de funcionamento da capital, que já não estão adaptadas às necessidades do momento presente e não são capazes de se reformar. A transição de 1890/1910 é a excepção, pois se considerarmos que o 5 de Outubro é o momento do corte político, trata-se de um movimento quase exclusivamente de Lisboa, onde a preocupação dos revoltosos é justamente a de isolar a capital da província de onde poderiam chegar os reforços à monarquia.
- 4) A quarta característica, é que estes movimentos têm um cimento ideológico difuso, onde o único traço comum é a ideia da pátria em perigo, que necessita de uma intervenção extraordinária para encontrar os meios para renascer. Em 1820, era a ideia de que Portugal estava transformado numa “colónia da sua colónia”, que a Corte tinha de regressar a Lisboa e que era necessário expulsar os ingleses das forças armadas. Em 1851, era a ideia de que país se tinha de regenerar depois de dezenas de anos de guerras civis e lutas internas, sendo necessário refazer o

aparelho político para tal. Em 1890, é uma explosão de patriotismo ferido com a humilhação do *ultimatum* e, depois, é a corrida para a ocupação efectiva do império, encarada como a forma de afirmar a nação perante o exterior, ideia que serve de base aos Africanistas; do mesmo modo os republicanos são uma grande frente ideológica no período da propaganda, onde predomina a ideia de que é necessário alterar as estruturas caducas da monarquia para “regenerar” a pátria. Em 1926, é a noção da necessidade de acabar com a instabilidade e o controlo do odiado Partido Democrático, com um discurso ideologicamente impreciso e fortemente nacionalista. Finalmente, em 1974, é a ideia da necessidade de encontrar uma solução política para as longas guerras e de aproximar Portugal das instituições da Europa Ocidental.

Em qualquer destes casos pode haver, e há normalmente, um pequeno grupo político organizado e coerente ideologicamente, que lança o movimento, mas sabe que não o pode levar a cabo sozinho. Por esse motivo, a preocupação desse grupo é a de criar uma ampla frente de apoio, com uma ideologia vaga e de fronteiras abrangentes onde as motivações patrióticas e de modernização são essenciais. Um exemplo é o Sinédrio em 1820, ou o pequeno grupo organizado à volta do general Sinel de Cordes que prepara o 28 de Maio de 1926, mas não quer nunca surgir de forma clara, a pontos de ter ido buscar à última da hora o general Gomes da Costa para dirigir o movimento. O apelo à “Pátria em perigo” e o discurso nacionalista são, aliás, a melhor maneira de conseguir o apoio dos militares, pois vão directamente à motivação central da ética e dos valores militares, que se encaram a si próprios como a “última rácio”, a salvação da Nação quando tudo o mais falha.

- 5) A quinta característica, é que estes movimentos partem em regra dos escalões intermédios da hierarquia, ou, pelo menos, é aí que vão buscar os grandes entusiastas, entre as gerações mais novas do corpo de oficiais. Por detrás de 1820 estão os coronéis da guarnição do Porto. Por detrás dos Africanistas de 1890 estão os jovens tenentes e capitães que se formaram nas campanhas do império. Por detrás do 28 de Maio, estão os entusiastas tenentes, que foram os cadetes de Sidónio. Por detrás do 25 de Abril, estão os capitães, o escalão mais elevado com responsabilidades operacionais directas nas guerras de África. Só em 1851 o movimento é dirigido por um marechal do Exército (Saldanha), mas, mesmo nessa altura o apoio parte dos oficiais intermédios que participaram na guerra da



Patuleia. Estamos, pois, perante movimentos que envolvem na parte final o conjunto do corpo de oficiais, mas que partem e encontram o máximo entusiasmo nos escalões intermédios operacionais. São escalões que passaram recentemente por guerras e campanhas onde a sua mentalidade mudou. A excepção evidente à regra é mais uma vez o 5 de Outubro, o único movimento onde o envolvimento militar não parte principalmente do corpo de oficiais, mas sim dos cabos e sargentos.

- 6) A sexta característica, é que estes movimentos são precedidos por uma série de “ensaios gerais” falhados. Estes, ao contrário do que acontece com os movimentos mais amplos vitoriosos, têm um forte cimento ideológico e servem em larga medida para provar aos organizadores principais que é preciso encontrar uma unidade mais ampla e que tal implica baixar as bandeiras partidárias e ideológicas. Verifica-se igualmente que os ensaios falhados partem em regra da capital, enquanto os pronunciamentos mais amplos surgem a partir da província. Em 1820, temos a conspiração de 1817, com as consequentes execuções. Em 1851, temos pouco antes o movimento complexo da guerra civil da Patuleia que, muito possivelmente, teria terminado com a vitória das Juntas se não houvesse uma intervenção estrangeira. Em 1926, encontramos inúmeros golpes que precederam o 28 de Maio, mas o principal é o de Abril de 1925, organizado a partir da guarnição de Lisboa pelo núcleo central da conspiração formado à volta de Raul Esteves e do general Sinel de Cordes. E mesmo no 25 de Abril, temos o arranque falhado das Caldas da Rainha, poucos dias antes do golpe vitorioso sair para a rua.
- 7) A sétima característica é que, alguns anos antes destes movimentos, vamos encontrar conflitos importantes que implicaram um empenhamento anormalmente intenso das forças armadas e uma sua profunda reorganização. A implantação do liberalismo em 1820 é precedida pelas guerras napoleónicas, que criam um Exército muito diferente do existente antes de 1807. Na Regeneração, temos antes a guerra civil da Maria da Fonte e da Patuleia, que se soma a uma longa sucessão de guerras e golpes começados logo em 1823. As movimentações de 1890/1910 têm como inspiração e motivação directa dos Africanistas as campanhas de pacificação, a começar na mítica campanha de Moçambique em 1895. O golpe do 28 de Maio é feito pelas forças armadas que saíram remodeladas e feridas no seu orgulho

da beligerância na 1ª guerra mundial. Finalmente, o 25 de Abril é feito pelas forças armadas empenhadas desde 1961 nas guerras coloniais em três frentes. Não há dúvida que os conflitos referidos são decisivos para motivar as forças armadas, pois, de diversas formas acabam por servir para convencer a maioria do corpo de oficiais de que o poder político está desactualizado e é incapaz de se auto-reformar, pelo que é necessário derrubar o regime para “salvar a pátria”. É mesmo notório que, em regra, os oficiais que apoiam de forma mais entusiasta as movimentações políticas são os que conheceram anos antes a experiência da mais intensa frente de combate nas guerras anteriores: no caso de 1820, ele parte dos veteranos das campanhas do exército anglo-luso; no caso dos Africanistas, o seu núcleo central são os oficiais das campanhas de Moçambique do tempo de Mouzinho a partir de 1894; no caso do 28 de Maio, ele é organizado pelos oficiais que passaram pela Flandres, como Sinel de Cordes ou Gomes da Costa; no caso do 25 de Abril, quem se destaca são os oficiais que passaram pela Guiné (mais de metade dos oficiais que assinaram os documentos do movimento dos capitães tinham combatido na Guiné no período do general Spínola - era o teatro de operações mais pequeno dos três, mas também o mais intenso).

- 8) A oitava característica é que estes movimentos são precedidos por tentativas falhadas do anterior regime para se reformar. D. João VI, por exemplo, tinha há muito prometido a convocação de Cortes e uma comissão estudava há longos anos a reforma dos forais e outros aspectos essenciais. Costa Cabral tenta, em vão, aplicar uma reforma política e financeira que não anda muito longe do que faria Fontes Pereira de Melo posteriormente, simplesmente não é concretizada. D. Carlos encabeça directamente a tentativa de reforma, apoiado nos Africanistas. A república leva a cabo uma significativa reforma financeira nos seus últimos anos, mas isso não é suficiente para desarmar os conspiradores. Marcelo Caetano, finalmente, classifica a sua política de “renovação na continuidade”, embora Sá Carneiro não tarde a chamar-lhe a “liberalização bloqueada”. Todos os exemplos mencionados são tentativas de reforma da parte mais lúcida do anterior regime, que compreende que as coisas não podem continuar como estão, mas não consegue criar a dinâmica de uma real mudança.

- 9) A nona característica, é que estes movimentos são precedidos por apelos mais ou menos insistentes de partes significativas da sociedade, para que as Forças Armadas protagonizem a mudança, embora não seja, em regra, a maioria da sociedade que faz estes apelos. São sim os sectores que estão em desenvolvimento mais rápido e que sentem em primeiro lugar os entraves provocados pela manutenção das estruturas políticas e dos modelos económicos obsoletos. Em 1820, os protestos partem de várias origens, desde os comerciantes das grandes cidades, prejudicados pelo fim do monopólio da rota do Brasil aos intelectuais, como Almeida Garrett, que acusa os “britanos nevoeiros” de serem a grande causa da decadência da nação. Em 1851, os clamores contra a administração dos Cabrais são muito fortes e partem dos mesmos sectores que estavam por detrás do movimento das Juntas, aos quais se juntam as vozes de importantes intelectuais, como Alexandre Herculano. Em 1890, as reclamações para instituir governos de força e autoridade saem dos sectores interessados na rápida edificação do Império e assustados com o crescimento dos movimentos de cores radicais, que encontram a sua expressão mais elaborada nas teorias nacionalistas de Oliveira Martins e no difuso discurso literário dos “vencidos da vida”. Em 1926, os clamores contra a República e a favor de uma intervenção das forças armadas são muito amplos, bem expressos nas páginas dos principais periódicos, como o *Século* e o *Diário de Notícias*. Finalmente, no 25 de Abril, a forma como foi recebido o livro do general Spínola *Portugal e o Futuro*, que era um convite mal disfarçado às Forças Armadas para actuarem, é muito significativo sobre o sentimento generalizado da sociedade, do mesmo modo que o facto de ter sido permitida a sua publicação mostra o grau de desagregação a que chegou o Estado Novo. Normalmente os sectores que fazem os apelos mais eficazes não são os da oposição clássica, mas sim aqueles que até há pouco tempo estiveram ao lado do regime, e que, de repente, se afastam dele e passam a considerar necessário um acto violento para a renovação. A linguagem nacionalista e patriótica, com a mensagem de “pátria em perigo” e a necessidade de regenerar, é uma constante de todos estes movimentos, apesar de terem as mais diversas cores ideológicas.
- 10) A décima característica, é que estes movimentos são, em regra, precedidos de uma crise ou abalo económico que vem do exterior mas tem uma forte expressão interna. Em 1820, o grande abalo é a abertura dos portos brasileiros, agravado nos anos imediatamente anteriores pela crise financeira, que fazia com que

o Estado não pudesse pagar o soldo aos militares há vários meses quando a guarnição do Porto sai para a rua. Era essa exactamente a situação em 1851, quando a Fazenda era incapaz de assegurar o soldo aos funcionários, o serviço da dívida ou os investimentos em infra-estruturas básicas de que se sentia a necessidade, ao mesmo tempo que as fontes tradicionais do financiamento externo estavam bloqueadas. A crise de 1890, é directamente desencadeada pelas dificuldades das exportações desde 1880, agravadas pelo colapso financeiro das remessas de emigrantes do Brasil e pela falência da Baring Brothers de Londres, o tradicional credor do Estado Português, o que provoca uma grave crise financeira com a incapacidade de responder a alguns compromissos externos. Em 1926, temos o abalo económico e financeiro da valorização do escudo no ano anterior, com uma crise de superprodução e aumento do desemprego na frágil indústria nacional. Até em 1974 podemos detectar os abalos do primeiro choque petrolífero de 1973 na Europa, que se traduzem de imediato em Portugal por dificuldades em alguns dos grandes projectos, como Sines, e pela queda das remessas de emigrantes e do turismo, acompanhado por um disparar da inflação.

É de notar que todas estas crises conduzem a um aumento do saldo negativo da balança comercial e a uma queda dos fluxos financeiros compensatórios com o exterior. Por outras palavras, todas estas crises provocam dificuldades sensíveis na balança de pagamentos que obrigam a rever os anteriores equilíbrios financeiros com o exterior e a encontrar novos. Escusado será dizer que os crescentes desequilíbrios se traduzem num maior descontentamento interno de sectores diversificados da sociedade portuguesa. As crises económicas e financeiras são nomeadamente um factor fundamental para inverter o apoio que certos sectores até aí tinham dado ao anterior regime, pois este deixa de ser capaz de assegurar os equilíbrios tradicionais. É a deslocação súbita do apoio de sectores até aí identificados com a anterior situação que normalmente cria as condições para a movimentação vitoriosa.

- 11) Estes movimentos são em regra precedidos igualmente de reivindicações de carácter corporativo dos militares, normalmente uma expressão particular da crise financeira, mas por vezes revestindo outras tonalidades. Em 1820, quem actua são os militares descontentes com o atraso no pagamento dos ordenados enquanto os seus chefes reclamam contra a presença prolongada dos oficiais

ingleses no topo da hierarquia militar, bloqueando a progressão nas carreiras. Em 1851, o atraso de seis meses ou mais no pagamento dos soldos era um factor de descontentamento importante. Em 1926, os militares queixavam-se da degradação dos seus salários, do excesso de oficiais devido à presença dos milicianos e consequentes dificuldades na progressão dos elementos profissionais, bem como do carácter obsoleto do armamento e equipamento, que não era renovado no essencial desde a Grande Guerra. Em 1974, um dos grandes motivos de mobilização foi o famoso decreto que permitia o acesso dos oficiais milicianos ao quadro, bem como os mecanismos de ascensão dos sargentos. É preciso esclarecer que, em qualquer dos casos mencionados, as razões corporativas não são as determinantes para mobilizar o núcleo central dos conspiradores que prepara a movimentação com objectivos claramente políticos de “salvação nacional”. Os motivos corporativos são importantes, isso sim, para mobilizar os sectores indecisos e normalmente passivos à volta do núcleo central, de modo a permitir uma movimentação mais ampla.

- 13) Em qualquer dos casos, com a eventual excepção de 1890/1910, estamos perante movimentações quase exclusivamente militares, com uma participação insignificante de civis. Em 1820 o famoso Sinédrio era formado por civis e militares, mas quem organiza a conspiração é o seu núcleo militar e as unidades vêm para a rua em boa forma, com os seus oficiais à frente e sem participação de grupos civis. Em 1851, estamos perante uma movimentação claramente de unidades militares, sem envolvimento directo de grupos civis. Em 1926, a participação dos civis é mínima, bastante menor do que noutros movimentos militares vitoriosos da 1ª República, como a revolução de Sidónio Pais em Dezembro de 1917. Em 1974, a participação dos civis é tão pouco significativa que a direcção do Partido Socialista, que era a principal força da oposição, só tem um conhecimento difuso do que se passa em termos militares através de alguns militantes que eram oficiais milicianos. Mais uma vez a excepção são os acontecimentos de 1890/1910. O 5 de Outubro nomeadamente é um movimento que, embora essencialmente militar, tem uma forte participação de grupos de civis armados e podemos mesmo dizer que é superiormente organizado por um partido – é duvidoso se quem organizou o 5 de Outubro foi o Directório do Partido Republicano ou a Carbonária, embora em ambos os casos a participação de civis fosse forte.

Em resumo, vamos encontrar uma ampla série de características comuns nos movimentos que desencadeiam as grandes mudanças em Portugal. As situações históricas, as ideologias, as mentalidades, os homens e as organizações concretas são muito diferentes. É correcto dizer que pouco há de comum entre o Sinédrio, a União dos Interesses Económicos ou o Movimento dos Capitães, para citar só alguns exemplos. Mas, para além dessa aparente anarquia sem qualquer elo de ligação, desse emaranhado de paixões sem aparente unidade entre si, há uma linha condutora semelhante. Muitos, sem dúvida, ficarão admirados e até ofendidos se ouvirem dizer que personalidades tão diferentes como Manuel Fernandes Tomás, Fontes Pereira de Melo, Oliveira Martins e Oliveira Salazar tem mais de comum do que de diferente. A verdade é que tanto Salazar como Oliveira Martins ou Fontes Pereira de Melo cumprem um papel muito semelhante e inclusive a partir das mesmas instituições (o ministério da Fazenda ou das Finanças), só que com linguagem e ideologia adaptadas ao sentir da sua época e mentalidade e, logo, muito diferentes. Mas a linha condutora transcende o nevoeiro das aparências e das ideologias que servem mais para justificar e mobilizar os contemporâneos do que para compreender as reais forças que os movem. Compete à História, justamente, ver para além desse nevoeiro das circunstâncias e não se deixar enredar pela complexidade e infinita diversidade do factual, sem cair em teorias simplistas e deformadoras.

Verificamos depois deste breve percurso que em 3 dos 5 movimentos indicados (1820, 1926, 1974) se confirma a existência simultânea das 12 características indicadas. Na Regeneração de 1851 só encontramos cerca de 75% delas e a movimentação de 1890/1910 é a mais atípica de todos, com somente metade das características comuns. É difícil aliás classificar a movimentação de 1890/1910, pois tratam-se de dois movimentos diferentes que são paralelos: os Africanistas são o apoio central das reformas falhadas do rei D. Carlos; a conspiração republicana arranca em força e leva ao 5 de Outubro justamente depois do regicídio e do desaparecimento de D. Carlos e do príncipe herdeiro, entregando o trono a D. Manuel II ao contrário de todas as expectativas. Em termos de ciências sociais podemos pois falar de um padrão que se verifica na esmagadora maioria dos casos, mas não de uma “lei” de aplicação obrigatória.

### **Os Militares e a Inovação**

A pergunta que obviamente se coloca é a de tentar entender as razões deste papel muito particular dos militares em Portugal, a pontos de se poder dizer que a sua prin-

cipal função na sociedade portuguesa contemporânea foi a de assegurar a modernização das estruturas políticas, com a destruição violenta das que estavam ultrapassadas e não se conseguiam reformar. Por outras palavras: porque razão as Forças Armadas em geral e o corpo de oficiais profissional em particular, entre todas as instituições da sociedade portuguesa, são chamadas a cumprir esta missão.

Poderá haver quem diga que isso se deve ao facto de as Forças Armadas deterem o monopólio legal do nível superior de violência do estado, ou seja, de estarem por definição “armadas” (mal ou bem) e, logo, conseguirem impor soluções à sociedade pela força. Mas este facto, embora essencial em termos operativos, não ajuda a explicar as motivações que levam os militares e, em particular, o corpo de oficiais, a cumprirem essa função em determinadas circunstâncias e não noutras, nem ilustra os mecanismos que conduzem a uma modernização antecipada da instituição militar em relação às restantes.

Modernização é um termo vago e impreciso, mesmo quando entendido em termos históricos e com a vantagem de quem analisa os acontecimentos *à posteriori*, pelo que mais facilmente pode distinguir o que é “moderno” do “antigo”. No contexto deste texto vamos entender a “modernização” em termos dos modelos político e económico como algo de muito simples: a sua evolução no sentido do que é o padrão histórico da Europa Ocidental e, em particular, do sul da Europa Ocidental em cada época. Por vezes estes movimentos criam em Portugal modelos políticos que parecem excepcionais no período em que nascem, como a monarquia constitucional de 1820 ou o regime ditatorial de 1926, mas pouco depois verifica-se que estes modelos acabam por se tornar a curto prazo a norma no sul da Europa Ocidental. A ditaduras conservadoras e de direita eram uma minoria em 1926, mas eram já a ampla maioria no sul da Europa passados dez anos.

Sem dúvida uma das vertentes da modernização é a componente tecnológica, especialmente importante numa instituição que detém o monopólio da violência armada no período posterior à revolução industrial. A tecnologia é um elemento essencial na estruturação das Forças Armadas, na sua organização, tácticas, doutrinas e estratégias, ou seja, nas suas capacidades, definição de missões e mentalidade. É necessário ter em conta que a chegada de uma nova tecnologia significativa é só a ponta do icebergue. Se ela é importante, traduz-se de imediato por uma vantagem relativa significativa para a formação que a passa a utilizar. Mais do isso, uma tecnologia nova traz consigo necessariamente uma outra forma organizativa adaptada e exige uma alteração dos métodos de educação e formação. A prazo, estamos perante efeitos acumulados que

podem produzir uma importante mudança de mentalidade. Quem imaginava, por exemplo, que a inocente máquina a vapor, que mais parecia um brinquedo e uma curiosidade em 1780, seria a grande responsável pela maior mudança da História da Humanidade desde a invenção da agricultura. E quem imaginava que o primeiro computador, desenvolvido em 1943 para ajudar a quebrar as cifras alemãs, que mais parecia uma árvore de natal cheia de luzes, com a dimensão de um prédio de três andares, um sofisticado brinquedo de uma mente bizarra, teria uma tão grande importância para toda a vida social depois da guerra? Certamente ninguém acreditaria então que o computador seria o principal responsável da terceira grande mudança da História da Humanidade, depois da agricultura e da indústria.

Um outro ponto que gostaria de realçar é a conhecida diferença entre invenção e inovação, tal como Schumpeter e muitos outros antes e depois as definiram. É um processo onde o passo essencial na mudança das instituições e da sociedade não é tanto o momento de arranque da “invenção”, mas sim o momento da “inovação”, que permite criar uma capacidade que antes não existia. A máquina a vapor, por exemplo, existia desde meados do século XVIII, com aplicações limitadas no campo das minas, mas foram precisos um conjunto de empresários inovadores em finais do século XVIII (dezenas de anos depois da invenção da máquina a vapor) para criar a partir dela a fábrica moderna. No processo, esses empresários alteraram radicalmente as manufacturas e a sua orgânica a muitos níveis, sem terem consciência da amplitude e alcance do movimento que estavam a começar.

Em termos militares acontece algo de semelhante, ou seja, o momento essencial da mudança não é a “invenção” mas sim a “inovação”. Dou só um exemplo. Os carros de combate na aceção moderna existem desde que a Inglaterra os desenvolveu em 1915/16. No entanto, o momento mais importante da transformação provocada por essa invenção só surge várias décadas depois, quando um punhado de oficiais inovadores na Alemanha transforma o carro de combate no centro de uma visão sobre a orgânica dos exércitos, as suas tácticas, estratégias e mesmo a forma de fazer a guerra, a que chamou a Blitzkrieg. Na concepção da Blitzkrieg não se inventou nada de novo; houve sim um imenso pulo de inovação. A Blitzkrieg seria posteriormente copiada por todos os outros exércitos, com adaptações mais ou menos importantes aos casos concretos de cada um.

\*

Os militares que fazem os grandes movimentos de mudança em Portugal são justamente os que antes passaram por períodos de inovação intensa na actividade militar.



As transições mencionadas anteriormente em Portugal, são precedidas e/ou acompanhadas de uma grande vaga de inovação, em regra com uma tônica tecnológica, que é necessariamente acompanhada por reformas organizativas, táticas, estratégicas e de mentalidade dos militares.

Em 1820, temos a ampla e súbita transição do exército do antigo regime para outro do cidadão soldado com uma motivação nacionalista, apadrinhada e conduzida pela Inglaterra. Em 1851, a Regeneração é precedida por um período de guerras internas intensas, com a chegada de muitas das técnicas da 1ª revolução industrial, onde se assiste nomeadamente ao primeiro combate entre vapores ou à vulgarização das armas estriadas e de fecho de fulminante. Em 1890/1910, temos a ampla renovação das forças armadas provocada pelas campanhas de pacificação intensas, com a chegadas das técnicas da 2ª revolução industrial, como sejam as embarcações em aço, as armas de repetição (Kroptchek, Nordenfelt, Gardner), a artilharia de tiro rápido com granada explosiva, os pontões pré-fabricados, as canhoneiras, a medicina tropical moderna e outras. Mesmo já no começo do século XX chegam ao Exército novas armas sem as quais pura e simplesmente não teria sido possível a vitória republicana no 5 de Outubro, como sejam a metralhadora Maxim e a peça de tiro rápido de 7,5 cm Schneider-Canet. Em 1926, a movimentação é precedida pelo forte abalo da beligerância na Grande Guerra, muito em especial na Flandres, onde as mudanças nas forças armadas foram mais uma vez ditadas pela Inglaterra. É nesta altura que chegam a Portugal, por exemplo, os navios de combustíveis líquidos, os modernos estados-maiores ou a aeronáutica militar. Em 1974, a revolução é precedida por dois abalos sucessivos: o impacto da NATO na década de 1950 e o impacto das guerras de África na década de 1960. Entre ambos, temos a chegada à sociedade portuguesa de muitas das técnicas e formas organizativas das sociedades pós-industriais.

Em qualquer dos casos, temos perante nós vagas de inovação, com um forte componente tecnológico, que afectam em primeiro lugar os militares devido ao seu envolvimento em conflitos anormalmente intensos e exigentes. Os períodos de guerras (internas ou externas) são assim um elemento essencial em todo o processo, pois são eles que trazem consigo vagas de inovação a todos os níveis para as forças armadas. A afirmação é verdadeira em termos técnicos, organizativos, operativos e formativos. Para, por exemplo, compreender o forte elo entre os militares e a técnica, basta recordar que até muito avançado o século XIX, os maiores estabelecimentos fabris nacionais eram militares (os arsenais da Marinha e do Exército) e a engenharia em geral era dominada pelas escolas e academias militares.

\*

Em todos os casos considerados, em maior ou menor grau, a inovação da instituição militar surge a partir de um conflito importante que trouxe consigo uma vaga de mudança para as Forças Armadas, com novidades técnicas, a sua ampla reorganização e mudança de mentalidades. Nalguns casos, a vaga de inovação é directamente paga, financiada, organizada e apressada pelo exterior. É o que acontece, por exemplo, com a Inglaterra nas guerras napoleónicas e na 1ª Guerra Mundial; é o que acontece com os EUA quando da adesão à NATO.

Em todos os casos os responsáveis políticos não fazem ideia da amplidão da mudança em curso e, sobretudo, não imaginam sequer que a mera modernização das estruturas militares implica uma completa reorganização e mudança de mentalidades, que acabará por criar o instrumento que leva à mudança de regime passados uns anos.

D. João VI em 1808, por exemplo, a única coisa que pretende é combater os invasores franceses e, para tal, está disposto a dar mão livre à Inglaterra para refazer o exército. A Corte no Rio não imagina que está a criar o grande instrumento da chegada do liberalismo a Portugal, nem era essa a intenção da Inglaterra. O Governo Republicano de Afonso Costa, do mesmo modo, só quer criar uma força expedicionária capaz de combater na Flandres, a frente mais difícil de todas, pelo que fica muito contente quando a Inglaterra se oferece para financiar, transportar, treinar, reorganizar e enquadrar o CEP. Como poderia a 1ª República imaginar que estava a assinar a sua sentença de morte passados 7 anos? Os governos de Salazar ou de Marcelo Caetano também não podiam imaginar que, com os jactos e os radares da NATO, chegava também a mentalidade das democracias ocidentais, ou que com as G-3 e os Alouette vinha uma reorganização que representaria o fim do regime. Todos estes políticos eram aprendizes de feiticeiro, num processo que sabiam como começava, mas não imaginavam como iria acabar.

Mesmo que os políticos mais lúcidos pudessem vislumbrar os efeitos de longo prazo - e é um facto que Salazar temia as consequências políticas dos contactos com a NATO - não tinham real alternativa numa altura em que o país se envolvia num conflito sem ter forças armadas preparadas. O príncipe regente D. João não podia, por exemplo, dizer à Inglaterra em 1808: "afastem-se, pois será a Corte no Brasil que vai modernizar e preparar o Exército Português, como é normal". Era impossível uma tal afirmação, pois todos sabiam que Portugal não tinha os recursos materiais ou humanos para tal. E será que Afonso Costa podia dizer à Inglaterra: "seremos nós sem mais ninguém que vai preparar o corpo de Exército a enviar para a Flandres". Qualquer

responsável que conhecesse a situação de Portugal em 1916 sabia que tal era impossível. Mas mesmo que isso acontecesse e mesmo que a ajuda externa pudesse ser dispensada, como foi no essencial o caso em 1961-74, o resultado final não seria muito diferente. E não seria muito diferente porque o importante não era que o processo de inovação fosse superiormente dirigido a partir de Lisboa, de Londres ou de Washington; o importante é que o processo de inovação se desse, independentemente de saber qual a sua direcção superior e qual a grande estratégia a que obedecia.

O que tornava o processo de inovação inevitável nas Forças Armadas nestes períodos era o facto de elas estarem envolvidas em conflitos de anormal intensidade. O auxílio mais ou menos forte e aberto do exterior não mudava, no essencial, a direcção da inovação, simplesmente a podia apressar. O que o poder político não podia fazer era dizer ao corpo de oficiais profissional: “fazem favor de travar e vencer esta guerra de anormal intensidade, mas sem qualquer inovação radical e sem mudarem em relação ao que são actualmente”. Isso sim, é que era impossível.

\*

Podemos mesmo detectar um ritmo ou compasso de espera semelhante entre o começo dos conflitos de anormal intensidade e a queda da situação política. É um ritmo de cerca de 13 anos, que se indica por mera constatação pragmática, sem qualquer justificação teórica e sem se pretender com isso apontar para uma qualquer “lei” rígida e determinista. Junot entra em Portugal em 1807 e a revolução surge passados 13 anos, em 1820; em 1851 a Patuleia é muito mais recente, mas é somente o ponto final de uma longa série de guerras, pronunciamentos, golpes e intervenções externas; as campanhas de pacificação arrancam em força em Gaza (1894/95) e o regicídio surge em 1908, com a queda da monarquia em 1910; o envolvimento de Portugal na 1ª Guerra Mundial começa logo em 1914, com as expedições para África (a beligerância formal é de 1916), e a República cai passados 12 anos; as guerras de África arrancam em 1961 e o Estado Novo cai passados 13 anos.

Um outro ritmo, que mais uma vez indicamos de forma pragmática sem o pretender transformar numa qualquer “lei” obrigatória, é o das grandes mudanças. Os movimentos referidos (1820, 1851, 1890/1910, 1926, 1974) estão separados por cerca de 40 a 50 anos, datando em regra a sua crise final de cerca de 10 a 13 anos antes da sua queda.

Em resumo, as grandes vagas de inovação na idade contemporânea tendem a chegar a Portugal pela mão dos militares, num processo que visa somente dar maior

eficácia à máquina militar numa campanha ou guerra em curso, mas que acaba por ter efeitos muito mais amplos a médio prazo.

As coisas passam-se na prática da seguinte maneira: as circunstâncias internas e externas levam a que o poder político se veja obrigado a fomentar um amplo movimento de inovação da máquina militar devido a um conflito; este movimento, ao contrário do que é a norma em Portugal, é motivado pela procura da eficácia e passa pela chegada de um amplo conjunto de técnicas a Portugal; ao fim de algum tempo a instituição militar mudou, não só em termos da sua eficácia, mas também em termos da sua mentalidade; assim, a instituição militar está preparada para responder positivamente aos apelos da sociedade quando esta começa a sentir o modelo político e económico como um imenso obstáculo à sua evolução e modernização; quando este movimento atingiu proporções razoáveis e quando os responsáveis políticos que sentem o descontentamento tentam reformas de fundo e falham, adquire credibilidade perante os militares profissionais ideia de que a “Pátria está em perigo” é que é necessária uma intervenção extraordinária; nessa altura, e só nessa altura, dão-se as movimentações militares de ampla adesão que derrubam os modelos políticos caducos sem encontrar resistência significativa.

### **Continuidade e Ruptura**

Estamos agora melhor habilitados para traçar algumas conclusões sobre o tema central escolhido.

Em primeiro lugar, podemos concluir que as grandes transições em Portugal na Época Contemporânea, entendidas em termos políticos e também económicos, têm sido desencadeadas pelos militares.

Em segundo lugar, a sociedade portuguesa moderniza as estruturas políticas através de um corte brusco com o passado, depois de terem falhado as tentativas de reformas graduais e adaptações.

Em terceiro lugar, estas mudanças ocorrem através de movimentos muito particulares, que só surgem quando as estruturas do estado e as instituições políticas e sociais não se conseguem auto-reformar e evoluir internamente.

Em quarto lugar, a predisposição para que as Forças Armadas encabechem estas mudanças nasce devido ao seu envolvimento num importante conflito anterior, que obriga a uma ampla reorganização e cria o descontentamento nos sectores intermédios da hierarquia.

Em quinto lugar, todo o processo é condicionado pela relação particular de Portugal com o sistema internacional, pois é ele que marca o ritmo das guerras que levam às vagas de inovação, bem como é ele que traça os contornos e grandes linhas destas.

### **O Papel dos Militares**

Os militares têm representado um papel muito particular na modernização da sociedade portuguesa. Isto deve-se em larga medida à originalidade da disfunção nacional, nomeadamente ao facto de ser especialmente sensível à mudança do sistema internacional em termos económicos e políticos e, ao mesmo tempo, revelar uma incapacidade crónica para a evolução gradual e a adaptação das principais instituições. Os militares são a excepção, não pelas suas regras internas de funcionamento, mas pela necessidade de se modernizarem rapidamente quando o país se envolve num conflito de anormal intensidade, ou quando está na expectativa de tal acontecer. É isto que leva as forças armadas a adaptarem-se, antes das restantes instituições, a um mundo exterior em mudança rápida e é esse o principal motivo porque elas estão disponíveis para encabeçar os processos de modernização quando a sociedade lhes lança esse apelo.

É como se o país profundo, com a sabedoria inata que normalmente se lhe atribui, conhecendo a sua incapacidade de evoluir de forma lenta e gradual, escolhesse uma instituição muito particular para que fosse a excepção, criando-lhe situações em que ela se tem de modernizar com a ajuda e, muitas vezes, o financiamento externo.

Devo realçar que este processo particular de mudança só ocorre na época contemporânea e não é a norma antes do século XIX. Significa isto que é um mecanismo histórico e que o facto de poder ser detectado nos dois últimos séculos não significa necessariamente que se repita no futuro. Na realidade, há um conjunto de circunstâncias que tornam duvidosa a sua operacionalidade hoje em dia.

Em primeiro lugar, o papel dos militares na sociedade está em rápida revisão, o que faz parte da mudança dos tipos de conflitos e das formas de violência na Europa e no mundo. Ao contrário do que acontecia antes de 1945 e mesmo durante a Guerra Fria, é hoje difícil conceber um conflito global, e é impensável imaginar uma guerra convencional de grande envergadura na Europa central ou ocidental que implicasse a mobilização de forças armadas numerosas à escala nacional. Em contrapartida, a violência nunca esteve mais perto e mais presente na sociedade, embora as ameaças adquiram for-

mas diferentes do passado. É normal que isto aconteça, pois cada sistema internacional tem as suas regras próprias. O resultado desta mudança que dá ainda os primeiros passos, é que Portugal tem hoje em dia Forças Armadas anormalmente pequenas em termos numéricos e caminha ainda para uma sua redução, numa crescente profissionalização total que está praticamente completa.

É, sem dúvida, uma situação nova, que aponta nomeadamente quando acompanhada por um envolvimento das Forças Armadas em conflitos de tipo muito diferente do passado, para um enquadramento onde o nacional se tende a esbater cada vez mais.

Em segundo lugar, a sociedade portuguesa é hoje mais aberta ao exterior do que nunca, a pontos de começar a ser duvidoso se podemos continuar a falar em termos de uma soberania em muitos campos. Hoje em dia os reflexos da evolução do sistema internacional são fortes e directos, numa sociedade aberta que caminha para a globalização, onde os traços próprios a cada formação particular se tendem a esbater, pelo que não é certo que a originalidade nacional se vá manter. A disfunção nacional é hoje menor do que nunca e a sua principal vertente é a cultural e não a económica ou a estratégica. Quando Portugal, por exemplo, não tiver uma balança de pagamentos própria, todos os ritmos e mecanismos da sua inserção no sistema internacional serão profundamente alterados.

Deixei para o fim talvez o elemento mais importante de todos. Nos últimos anos as instituições portuguesas têm mudado. O seu tradicional corporativismo, o seu carácter fechado, o seu normal funcionamento virado para dentro, sem procura da eficácia, sem concorrência, sem competitividade, sem políticas de qualidade, tende a esbater-se. É normal que isso aconteça. Tivemos uma evolução semelhante no período do Fontismo (1851-1890), quando a sociedade portuguesa se abriu ao Atlântico e criou um regime liberal estável. Então também as instituições nacionais mudaram e se tornaram mais competitivas, o que ficou bem patente no facto de esse ter sido um dos poucos períodos da época contemporânea em que Portugal se desenvolveu mais depressa do que a média da Europa Ocidental.

O resultado imediato da abertura do Fontismo foi o facto de 1890 ter sido a única grande mudança onde o protagonismo dos militares não é evidente. Pelo contrário, o modelo económico muda por razões próprias e em obediência aos estímulos externos, sem ser necessária uma intervenção dos militares. O regime político tenta modernizar-se entre 1890 e 1908 e é a altura em que se está mais próximo disso acontecer. No entanto, como se sabe, a tentativa falha e o resultado é a revolução do 5 de Outubro de 1910.

Há, sem dúvida, uma ligação directa entre a maior abertura do Fontismo e o facto de ter sido nessa altura que as instituições nacionais mais perto estiveram de uma evolução gradual e interna.

Hoje a evolução das instituições e a remoção das barreiras é muito mais forte do que em 1890. É perfeitamente possível que, quando chegar de novo a altura de uma grande mudança em termos do modelo político (e não há modelos políticos eternos) as instituições nacionais estejam preparadas para a evolução gradual, como é normal na Europa Ocidental e Central a norte dos Pirinéus. Se isso acontecer, não será necessário um apelo às Forças Armadas e o processo que começou em 1820 não se repetirá. Não há, na minha opinião pessoal, “leis” de aplicação obrigatória na evolução histórica e os factores subjectivos e pessoais têm grande importância – um homem pode fazer a diferença, como é normal dizer-se.

De qualquer modo, é um problema que não se coloca, nem é previsível que se coloque a curto prazo. Portugal tem hoje, sublinho este aspecto, instituições adaptadas ao sistema internacional e que se baseiam num amplo consenso nacional, legitimadas por métodos de aceitação generalizada, pelo que qualquer ideia de um apelo às Forças Armadas para as alterar é despropositada e completamente irrealista, para além de inexistente.

## Bibliografia

**AAVV** - *Portugal e os 50 Anos de Aliança Atlântica*, MDN, Lisboa, 1999.

**Almeida**, Políbio Valente - *Do Poder do Pequeno Estado*, Lisboa, ISCSP, 1990.

**Barata**, Manuel Themudo - *As Invasões Francesas e a Organização da Resistência Portuguesa*, Lisboa, Serviço Histórico Militar, 1989.

**Berridge**, G. R. - *International Politics, States, Power & Conflict since 1945*, Nova York, Prentice Hall, 1997.

**Best**, Geoffrey - *War and Society in Revolutionay Europe 1770-1870*, Londres, Fontana, 1982.

**Carrilho**, Maria - *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Século XX*, INCM, Lisboa, 1985.

*Portugal no Contexto Internacional*, IDN/Edições Cosmos, Lisboa, 1998.

- Claval**, Paul – *Géopolitique et Géostratégie*, Paris, Nathan University, 1996.
- Cohen**, Eliot – *Citizens and Soldiers*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1991.
- Clausewitz**, Carl von – *On War*, Penguin, 1968.
- Dupuy**, Trevor – *The Evolution of Weapons and Warfare*, Indianapolis, Bobbs-Merril, 1980.
- Ellis**, John – *The Social History of the Machine Gun*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1991.
- Faivre**, Maurice – *Les Nations Armées: de la Guerre des Peuples a la Guerre des Etoiles*, Paris, Fondation pour les Etudes de Defense Nationale, 1988.
- Ferreira**, José Medeiros – *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, Editorial Estampa, 1992.
- Fuller**, J.F.C. – *The Conduct of War 1789-1961*, Londres, Eyre & Spottiswoode, 1961.  
*A Military History of the Western World*, 3 vols., Nova York, Funk and Wagnalis, 1954.
- Gilpin**, Robert – *War & Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Griess**, Thomas (coord.) – *Definitions and Doctrine of the Military Art*, West Point, Avery, 1985.  
*The Dawn of Modern Warfare*, West Point, Avery, 1984.
- Holley**, I. B. – *Ideas and Weapons*, Yale, Yale University Press, 1953.
- Hopkins**, Terence (coord.) – *The Age of Transition, Trajectory of the World System 1945-2025*, Londres, Zed Books, 1996.
- Kennedy**, Paul – *Strategy and Diplomacy 1870-1945*, Londres, Fontana, 1983.  
*The Rise and Fall of the Great Powers*, Nova York, Random House, 1987.
- Kupchan**, Charles – *The Vulnerability of Empire*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1994.
- Lemos**, Viana de – *Duas Crises*, Ed. Nova Gente, Lisboa, 1977.
- Levy**, Jack – *War in the Great Power System 1495-1975*, Kentucky, The University Press of Kentucky, 1983.
- Loureiro dos Santos** – *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*, INCM, Lisboa, 1980.



**Macedo**, Jorge Borges de – *História Diplomática Portuguesa, Constantes e Linhas de Força*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1987.

**Marques**, Fernando Pereira – *Exército, Mudança e Modernização na Primeira Metade do Século XIX*, IDN/Edições Cosmos, Lisboa, 1999.

**Martelo**, David – *A Espada de Dois Gumes – As Forças Armadas do Estado Novo (1926-1974)*, Europa-América, Lisboa, 1999.

**Mata**, Eugénia e **Valério**, Nuno – *História Económica de Portugal – uma Perspectiva Global*, Fundamentos, Lisboa, 1994.

**Midlarsky**, Manus (coord.) – *Handbook of War Studies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.

**McNeil**, William – *The Pursuit of Power*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

**Modelski**, George e **Thompson**, William – *Seapower in Global Politics 1494-1993*, Seattle, University of Washington Press, 1993.

*Leading Sectors and World Powers*, Columbia, University of South Carolina, 1996.

**Moreira**, Adriano – *Teoria das Relações Internacionais*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 1999.

**Parker**, Geoffrey – *The Military Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

**Porter**, Bruce – *War and the Rise of the State*, New York, The Free Press, 1994.

**Rosas**, Fernando – *Portugal Entre a Paz e a Guerra*. Estampa, Lisboa, 1990.

*História de Portugal – O Estado Novo* (coord.), vol. 7, Editorial Estampa, Lisboa, 1994.

**Rosen**, Peter – *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1992.

**Selvagem**, Carlos – *Portugal Militar*, 2ª ed., Lisboa, 1991.

**Singer**, J. David – *Explaining War*, Beverly Hills, Sage, 1979.

*The Wages of War 1816-1965*, Nova York, Wiley, 1972.

**Small**, Melvin e **Singer**, David – *Resort to Arms. International and Civil Wars 1816-1980*, Beverly Hills, Sage, 1982.

**Sorokim**, Pitirim - *A Social and Cultural Dynamics*, 4 vols., Nova York, American Book Company, 1937.

**Telo**, António José - *Portugal na 2ª Guerra Mundial 1941-1945*, 2 vols., Lisboa, Vega, 1991/1992.

*Portugal e a NATO*, Lisboa, Cosmos, 1993.

*Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Cosmos, 1994.

**Telo**, António Jose e **Torre**, Hipólito de la - *Portugal e Espanha nos Sistemas Internacionais Contemporâneos*, Cosmos, Lisboa, 2000

**Tilly**, Charles - *Las Revoluciones Europeas 1492-1992*, Barcelona, Grijalbo, 1992.

**Torre**, Hipólito de la - *Na Encruzilhada da Grande Guerra 1913-1919*, Lisboa, 1980.

**Toffler**, Alvin - *War and Anti-war at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century*, Londres, Warner Books, 1993.

**Thompson**, William - *Contending Approaches to World System Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1983.

**Wright**, Quincy - *A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

# Um Olhar Actual sobre a "Transformação" do Conde de Lippe

Miguel Freire

*Major do Exército. Professor de Estratégia no Instituto de Estudos Superiores Militares*

## Resumo

O presente artigo tem por objectivo responder à questão central: numa perspectiva actual, quais os ensinamentos que se poderão tirar da reorganização conduzida pelo Conde Schaumburg-Lippe durante o período de 1762 a 1777?

A resposta à questão central coloca-se, naturalmente, nos aspectos identificados como responsáveis pelo insucesso da transformação. Assim, os ensinamentos que se podem tirar são:

- A transformação das forças armadas só poderá ser levada a efeito com sucesso sob um alto patrocínio do poder político. Este tem de compreender a necessidade de mudança, disponibilizar recursos e acima de tudo acompanhar o processo, salvaguardando as necessárias condições estruturais das forças armadas facilitadoras para a transformação;
- A transformação das forças armadas tem de ser sentida e levada a cabo por toda a hierarquia da organização nomeadamente na sua estrutura superior. Desta deve esperar-se não só a capacidade de percepção das fontes para a mudança, a concepção da sua operacionalização com a consequente implementação em todas as componentes, mas, principalmente, a capacidade de liderar e motivar a hierarquia para esse empreendimento.

## Abstract

*This article tries to answer the following question: what lessons should be learnt from Count Schaumburg-Lippe transformation in XVIII century that could be useful for today's armed forces transformation?*

*The answer focuses mainly the issues that in XVIII century were responsible for Count Lippe failure. Thus, the lessons learnt can be:*

- *First, a successful transformation of armed forces can only be achieved under a strong political support. Politicians have to understand the need for change in the military, allocate proper resources, and above all, be involved in the transformation process, assuring the right armed forces organizational structure in order to promote the transformation.*
- *Second, the transformation must be felt and undertaken by all organization hierarchy, mainly its highest level. It is expected that the top of the hierarchy acknowledge the sources of change, the concept of transformation implementation in all of its components. Critical to this endeavour is the ability to lead and motivate all the hierarchy to the enterprise.*



## I. Introdução<sup>1</sup>

A reorganização do Exército Português levada a cabo pelo Conde de Lippe durante o período de 1762 a 1767 tem merecido por parte de autores portugueses e estrangeiros palavras muito positivas, qualificando-a como um dos pontos altos da história do Exército Português<sup>2</sup>.

Tal como a maior parte das Forças Armadas dos países ocidentais e a própria NATO, também o Exército Português vive um processo de transformação<sup>3</sup>. Por esta razão é de todo o interesse voltar a reler o empreendimento de transformação<sup>4</sup> do Conde de Lippe ao serviço de Portugal, procurando identificar os aspectos positivos e intemporais que poderão, no contexto actual, servir de ensinamentos, ou pelo menos de reflexão à transformação em curso no Exército Português.

O presente artigo tem por objectivo responder à seguinte questão central: numa perspectiva actual, quais os ensinamentos que se poderão tirar da reorganização conduzida pelo Conde Schaumburg-Lippe durante o período de 1762 a 1777?

Para responder a esta questão, procedeu-se em termos metodológicos à caracterização conceptual do que é tido como “transformação”. A caracterização desta “perspectiva actual” sobre a transformação das forças armadas levou-nos a responder a algumas questões, nomeadamente:

- O que se entende por transformação?
- Quais as fontes para a transformação?

---

1 O autor gostaria de agradecer a Josefina Marques da Silva pela insubstituível ajuda na tradução dos textos em língua alemã e à Prof Dr<sup>a</sup> Marion Ehrhardt pela atenção a aspectos menos divulgados da personalidade do Conde de Lippe.

2 Dos autores portugueses destacam-se, na segunda metade do século XX: SALES, E.A. - O Conde de Lippe em Portugal. V.N. Famacão, 1936; FIGUEIRA, J.d. O Exército Português sob comando do Conde de Lippe. Revista Militar, 1982. pp. 37-64; BARRENTO, A.M. - O Exército Português antes e depois do Conde Lippe. Revista Militar, 1991. pp. 361-385; já neste século COSTA, F.D. - Guerra no Tempo de Lippe e de Pombal. Nova História Militar de Portugal. Rio de Mouro: Circulo de Leitores. Vol 2. 2004. pp. 331-358. De autores estrangeiros destaca-se EHRHARDT, M. O Conde de Lippe - Soldado e Filósofo. 1985 (não publicado).

3 Passados pouco mais de três meses depois de empossado como Chefe do Estado-Maior do Exército, o General Valença Pinto difundiu a “Directiva para a Transformação do Exército” a 14 de outubro de 2003, dando-a a conhecer publicamente numa alocução proferida na Academia Militar.

4 A adopção da palavra “transformação” reflecte o léxico usado presentemente pelos Estados Unidos da América e que acabou por ser empregue, de uma forma geral, para as reorganizações ou mudanças processadas ao nível das Forças Armadas dos países que têm os Estados Unidos como referência. Nesta matéria Portugal não foi excepção. Na presente comunicação as palavras “transformação” ou “mudança” têm o mesmo significado de “organização” ou “reorganização”, expressões usadas não só na documentação da época mas em toda a bibliografia que aborda a temática da presença do Conde de Lippe em Portugal.

- Como se pode operacionalizar?
- Quais as áreas de implementação?

Para responder a estas questões socorremo-nos de literatura sobre investigação de transformações na área da defesa. Essa literatura reflecte essencialmente os domínios britânicos e dos Estados Unidos da América, sendo maior o destes. Este aspecto não deverá causar espanto já que é este país que mais investe na área da Investigação e Desenvolvimento (I&D) e que, fruto da sua postura de intervenção global está empenhado em manter essa hegemonia. São as respostas a estas questões derivadas que constituem o modelo pelo qual se analisa a reorganização do Conde de Lippe.

Na análise do período histórico em causa, usou-se como únicas fontes primárias o corpo doutrinário aprovado pelo Conde de Lippe. Como fontes secundárias usou-se a incontornável obra de Pereira Sales publicada com o patrocínio da Comissão de História Militar, em 1936, bem como um conjunto de outras obras e artigos publicados com destaque para a “Nova História Militar de Portugal”.

A seguir a esta introdução, o trabalho apresenta cinco secções. Na primeira secção em que se reflecte sobre a necessidade da transformação das forças armadas, faz-se a opção dentro da literatura actual mais significativa, de uma sistematização que permita uma enquadramento conceptual do tema. Nas secções seguintes, III, IV e V analisa-se, por ordem cronológica o que se considerou serem os três momentos de transformação do Conde de Lippe: a acção imediata que decorre do esforço de guerra durante a campanha de 1762; a transformação propriamente dita que diz respeito ao esforço de organização durante o período de 1763-64 e o esforço de continuação, entre 1764-1777 já com o Marechal-general no seu estado germânico mas mantendo uma aturada correspondência, fazendo uma visita a Portugal entre 1767-68. Nestas três secções procura identificar-se as medidas tomadas no âmbito das “pessoas”, “processos”, “organizações” e “tecnologia”.

Na última secção apresentam-se as conclusões nas quais se responde à questão central.

## II. A necessidade da transformação

Uma transformação tem a ver com uma mudança sustentada e propositada com o objectivo estratégico de manter uma vantagem competitiva<sup>5</sup> estratégica ou fazer face a

---

<sup>5</sup> Uma vantagem competitiva significa que a organização ou o actor em causa estão numa posição vantajosa face aos seus adversários, ou seja, quando comparados, apresenta performances (na ideia de acção) supe-

uma vantagem apresentada por um novo ou já existente competidor<sup>6</sup>. Uma transformação no âmbito das forças armadas tem a ver com uma mudança militar.

Para Theo Farrell e Terry Terriff uma mudança militar prende-se com uma “mudança de objectivos, estratégias actuais, e/ou a estrutura da organização militar” e que se distinguem de mudanças menores que se prendem com mudanças de métodos e meios (tecnologias e táticas) que não têm implicações na estrutura e estratégia organizacional<sup>7</sup>. Os autores esclarecem ainda que é o resultado da mudança que determina o carácter maior ou menor desta. É importante realçar este aspecto porquanto é o produto do processo da mudança que é determinante uma vez que, por si só, a vontade de mudar ainda que definida por uma estratégia clara e bem estruturada, não é condição exclusiva para a sua realização.

Mas o que é que pode levar a uma vontade de se empreender uma mudança militar sustentada?

Farrell e Terriff consideram três as fontes para a mudança militar: as normas culturais, a política e a estratégia, e novas tecnologias<sup>8</sup>.

As normas culturais são crenças intersubjectivas sobre o mundo social e natural que definem os actores, as situações e as possibilidades de acção. Produzem padrões de comportamento persistente ao tornarem-se institucionalizados nas regras e rotinas de uma comunidade. Uma vez institucionalizadas, as normas são aceites como garantidas ou forçadas por sanções poderosas. Por esta razão, os autores consideram a cultura particularmente útil na explicação do porquê de muitas vezes os militares continuarem a agir de forma incongruente com as circunstâncias estratégicas e operacionais prevaletentes. A literatura actual sugere a existência de dois processos para se processar uma mudança cultural: primeiro, por um processo de mudança planeada que implica a mobilização de ideias e interesses por detrás de novas formas de identidade e comportamentos adequados. Este processo implica o uso instrumental da cultura pelas elites políticas e militares;

---

riores. Para Garstka reflecte-se numa comparação das capacidades integradas de cada um no ambiente competitivo. No mundo empresarial pode mensurar-se essa vantagem pelos níveis de produção, vendas, etc.. Em termos militares, essas performances podem ser medidas na capacidade de apoio logístico, comando e controlo e outros, que em última análise, se traduzirão na realização da missão (GARSTKA, J.J. - O desafio da transformação. Notícias da NATO, 2005. p. 1.), ou seja, numa linguagem estratégica, na imposição da vontade do adversário.

6 GARSTKA, idem.

7 FARREL, T. e TERRIFF, T. - The Sources of Military Change. The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology. London: Lynne Rienner Publishers. 2002. p. 5.

8 FARREL, T. e TERRIFF, T., ob. cit., pp. 6-16.

segundo, por um processo de choque face ao sistema cultural vigente de tal forma que mina a legitimidade das normas existentes<sup>9</sup>. Uma versão mais objectiva, se é que é possível, do conceito de cultura militar é aquela que a considera como a soma dos valores intelectuais, profissionais e tradicionais do corpo de oficiais (aqui no sentido de oficiais e sargentos)<sup>10</sup>. Tal como refere o mesmo autor, a cultura do corpo de oficiais desempenha um papel crucial em como as forças militares se preparam elas próprias para combate e por isso representam um elemento essencial no sucesso de inovações<sup>11</sup>.

Uma outra fonte para a mudança militar, talvez a mais óbvia, é de natureza estratégica, ou seja, a mudança da ameaça à segurança nacional. Muitos académicos consideram que as pressões estratégicas operam através de processos políticos que moldam a mudança militar, ou seja, requerem imperativos estratégicos e intervenção civil<sup>12</sup>.

A introdução de novas tecnologias como fonte para a mudança militar não é encarada de forma linear por académicos. A sua influência oscila entre a ideia do determinismo tecnológico e o conservadorismo militar. No primeiro, a tecnologia apresenta um papel determinante na forma da mudança militar em contraste com um papel inferior no conservadorismo militar<sup>13</sup>.

Um outro aspecto que importa abordar na questão de transformações na área da defesa diz respeito à forma como se pode operacionalizar. Segundo os mesmos autores, Theo Farrell e Terry Terriff, a mudança militar pode ter três formas de concretização: inovação, adaptação e emulação.

A inovação implica o desenvolvimento de novas tecnologias, táticas, estratégias e estruturas militares. A adaptação envolve o ajuste de métodos e meios já existentes, mas que num conjunto de ajustes múltiplos pode conduzir à inovação. A emulação, envolve a importação de novas formas de fazer a guerra pela imitação de outras organizações militares<sup>14</sup>.

Se uma transformação visa manter uma vantagem competitiva sobre um adversário, através de inovação, adaptação ou emulação, interessa compreender o que se deve inovar, adaptar ou emular. Parece haver consenso que as transformações têm de incidir sobre a tecnologia, doutrina e organização das instituições para que se possa verificar o salto

---

9 Idem, pp. 7-10.

10 MURRAY, W. - *Innovations. Past and Future. Military Innovation in the Interwar Period*. Cambridge University Press. 1998. p. 313.

11 Idem.

12 FARREL, T. e TERRIFF, T., ob. cit., pp. 10-12.

13 Idem, p. 14.

14 Ibidem, p. 6.



qualitativo nas capacidades (no sentido do que têm de ser capazes de realizar) dessas organizações face às suas adversárias.

Num contexto de defesa, as quatro componentes de uma capacidade são as “pessoas”, os “processos”, a “organização” e a “tecnologia”<sup>15</sup>, as quais podem ser acrescidas de capacidades adicionais como se tratasse de *building blocks*. Para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos estas componentes correspondem à concepção de doutrina, organização, treino, material, liderança e ensino, pessoal e instalações. A relação de correspondência entre as quatro principais componentes e o acréscimo entendido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos é<sup>16</sup>:

- Pessoas - Pessoal, liderança e ensino e treino;
- Processos - Doutrina;
- Organização - Organização;
- Tecnologia - Material e instalações.

Para John Garstka trata-se de uma estruturação simples que permite destacar as principais dimensões de uma mudança para as forças militares ao mesmo tempo que dá uma perspectiva pela qual se pode reexaminar o passado e desenvolver estratégias para fazer face a desafios decorrentes da implementação de uma transformação militar<sup>17</sup>. A importância de cada uma destas componentes no processo de transformação depende, naturalmente, das fontes e formas de operacionalização que deram lugar à transformação. O importante é destacar que dada a natureza complexa das organizações, e as forças armadas são um paradigma nessa matéria, qualquer transformação acarreta alterações, ainda que em dimensões variadas, em todas as componentes<sup>18</sup>.

---

15 Não deixa de ser uma visão restritiva, o que Eric Sterner alerta no seu artigo “you say you want a revolution (in Military Affairs)?” que é preciso analisar a mudança nas organizações militares numa perspectiva mais ampla que abranja os contextos sociais, políticos e económicos que estão a desenvolver-se fora do fenómeno da guerra, ver STERNER, E.R. You say you want a revolution (in Military Affairs)? Comparative Strategy, 1999. pp. 297-308.

16 GARSTKA, ob. cit., p. 3.

17 Idem.

18 Ou então como defende Telo, “encarar o processo de inovação como uma realidade multifacetada com diversos níveis, onde a importância relativa de um ou outro varia conforme as circunstâncias. Podemos considerar pelo menos três níveis distintos e com dinâmicas próprias: técnico; social e de mentalidades; organizativo e tático. A mudança nestes três níveis é paralela e a tónica pode estar em qualquer deles, por outras palavras, pode ser qualquer deles que conduz e determina o processo. Só a análise concreta de cada situação nos permite detectar a coerência lógica de uma vaga de inovação e o nível em que está colocada a sua tónica. TELO, A.J. - Tecnologia e armamento. Nova História Militar de Portugal. Circulo de Leitores. 2004. Vol 3. p. 339.

A sistematização escolhida para a compreensão do processo de mudança pode ser resumida no quadro seguinte que pretende reflectir as três fases que, de forma interdependente, se podem prolongar no tempo. As fontes como iniciadoras de uma necessidade de transformação, a operacionalização como a forma em que a organização se relaciona com as suas congéneres (de inimigos ou aliados) e a implementação, ou seja, a introdução da mudança nas componentes das capacidades da própria organização.

**Quadro 1 - Sistematização do processo de transformação**

FONTES	OPERACIONALIZAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	
Normas Culturais Política e Estratégia Tecnologia	Inovação Adaptação Emulação	Pessoas	Pessoal, liderança e ensino e treino
		Processos	Doutrina
		Organização	Organização
		Tecnologia	Equipamento e instalações

### III. A acção imediata

D. José I era o rei de Portugal e tinha como seu Primeiro-ministro, Sebastião José de Carvalho e Melo, a quem concedeu o título de Conde de Oeiras em 1759 (mais tarde, em 1769, concederia o título de Marquês de Pombal). Sem ameaças exteriores e com a necessidade interna de diminuir o poder do exército, o governo de D. José descurou completamente o seu aparelho militar. Como refere Fortunato de Almeida, “o Marquês de Pombal, ou por desafecto às instituições militares, ou porque de todo o absorvia o delírio de aniquilar a nobreza e a Companhia de Jesus, não só deixou o exército no mísero estado em que o encontrou, como até reduziu os quadros existentes em 1735. Tornou-se tão sensível a penúria, que teve dificuldades em reunir tropas que policiassem Lisboa depois do terramoto”<sup>19</sup>.

19 ALMEIDA, F.d. - História de Portugal. Coimbra: Imprensa da Universidade. 1927. p. 287.

### III.1 Antecedentes

Apesar de, desde 1756, deflagrar uma autêntica guerra mundial – a Guerra dos Sete Anos<sup>20</sup> – Portugal manteve-se neutral. Contudo, um recontro naval entre a esquadra inglesa e a francesa em águas territoriais portuguesas com a consequente derrota francesa e a perseguição aos navios franceses até junto dos fortes da cidade de Lagos, serviu de motivo para reclamações da França e a posterior invasão do território nacional por forças espanholas. A Espanha, que também se tinha mantido neutral, inverteu a sua postura após a subida ao trono do anti-britânico Carlos III o que aconteceu depois da morte de Fernando IV, em 1759. Carlos III facilitou uma aliança franco-espanhola materializada no chamado Pacto de Família, assinado em 15 de Agosto de 1761, entre os diferentes países governados por membros da casa Bourbon, que reinavam em França, Espanha, Nápoles e Parma. D. José I recusou-se a aderir ao pacto em virtude da velha aliança luso-britânica, facto que levou à invasão do reino por tropas espanholas.

Portugal estava em paz desde a guerra de sucessão de Espanha (1701-1714). Como salienta Sales “durante uma paz de quarenta e oito anos o exército português tinha sido esquecido, e a sua força não chegava a vinte mil homens mal armados e pior disciplinados”<sup>21</sup>.

A questão da impreparação do exército português não dizia respeito só aos efectivos existentes mas também a uma ausência de postura empreendedora militar dos quadros do exército. Tal como refere Fernando Costa, “embora o rei de Portugal tenha uma força terrestre permanente, cuja dimensão não corresponde entretanto à definida pelas suas ordens, não há uma cultura militar nas elites correspondente ao acompanhamento do pensamento e da acção sobre a guerra europeia. A guerra não é uma preocupação”<sup>22</sup>. Para além de que, como o mesmo autor ainda acrescenta, “com efeito, o reino de Portugal permanece na periferia do sistema militar europeu e a cultura bélica ocupa um lugar formal, sobretudo interno, e com fraca ou mesmo nenhuma comunicação externa”<sup>23</sup>. Como sintetiza Martins Barrento, “de facto, não havia guerra há muito, os militares desabituaram-

---

20 Tratou-se de um conflito terrestre que envolveu batalhas travadas na Europa Central entre a Prússia e uma coligação que comportava a Áustria, França e Rússia e um combate além mar entre a Grã Bretanha e a França, mais tarde auxiliada pela Espanha e que levou o combate a locais tão distantes como o Canadá, a Índia, Havana e Manila.

21 SALES, ob. cit., p. 51.

22 COSTA, ob. cit., p. 331.

23 Idem, p. 332.

-se de suportar as armas, os Generais de suportar a disciplina, o Poder Político de suportar o Exército”<sup>24</sup>.

Como toda a política externa de Portugal andava à volta da antiga aliança com a Grã-Bretanha, foi a ela que o Conde de Oeiras solicitou ajuda para a defesa do território e organização do exército<sup>25</sup>.

### *III.2 A escolha de um estrangeiro*

O pedido dirigido ao governo da Grã-Bretanha era explícito na necessidade de um “mestre-de-campo-general”<sup>26</sup> para além de uma vasta quantidade de equipamentos e tropa. A escolha desse general ficou ao critério da coroa britânica. Foi na pessoa de Guilherme Schaumburg-Lippe, conde reinante do pequeno condado Schaumburg-Lippe desde os seus vinte e quatro anos, que recaiu a escolha de Jorge II. O Conde de Lippe tinha nessa altura trinta e oito anos e uma carreira militar de elevada reputação. “As razões para este convite encontram-se tanto nas qualidades profissionais de Lippe como na estima de que ele, quase membro da família real inglesa, gozara na Grã-Bretanha”<sup>27</sup>.

A escolha de um estrangeiro para o lugar cimeiro do exército parecia apresentar, a despeito das diferenças evidentes - língua, cultura, religião -, vantagens tanto para a Grã-Bretanha como para a governo português. “Os ingleses talvez tivessem também desejado entregar o comando em Portugal a uma pessoa de outra nacionalidade e, portanto, considerada mais neutra. O conde, por seu lado, viu primeiro as dificuldades que uma tarefa desta envergadura iria implicar. Em duas cartas, uma dirigida ao primeiro-ministro britânico e outra ao embaixador de Portugal em Londres, especificou as suas dúvidas, a saber, a falta de conhecimento sobre Portugal, sua língua e clima, além de ser completamente desconhecido dos portugueses e de não pertencer à religião católica. Alegou igualmente que não queria ausentar-se por muito tempo do seu país”<sup>28</sup>. Somente Lippe parecia relevar as diferenças.

---

24 BARRENTO, ob. cit., p. 366.

25 SELVAGEM, C. - Portugal Militar. Compêndio de História Militar e Naval de Portugal. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. 1999. p. 472.

26 Como refere Fernando Costa, “as guerras não são questões “nacionais” e as administrações europeias recorrem frequentemente a especialistas estrangeiros e também a combatentes mercenários” COSTA, ob. cit., pp. 332-333.

27 EHRHARDT, ob. cit., p. 13.

28 Idem.

“O Conde de Lippe, que ostenta o seu título de conde reinante de Schaumburg-Lippe e que verá consagrado o seu tratamento por Alteza, ocupará o lugar cimeiro da hierarquia militar e debate os problemas directamente com o Conde de Oeiras, cuja autoridade se encontra plenamente consolidada após o episódio do real ou suposto atentado contra o rei e a espectacular eliminação física de um conjunto de elementos da primeira nobreza como “conspiradores”. Apesar da eliminação de todas as hipóteses de oposição e da colocação de criaturas nos lugares decisivos da administração, existe latente um sentimento de revolta. A contratação de um estrangeiro para dirigente máximo do exército teria a vantagem suplementar de anular quaisquer veleidades que poderiam emergir da ocupação desse lugar se a ele fosse chamado um indivíduo da Fidalguia de Corte”<sup>29</sup>.

O Conde de Lippe chegou a Lisboa em 2 de Julho de 1762 e fez-se acompanhar de vários oficiais alemães entre os quais o príncipe Carlos Luiz Frederico, Duque de Mecklemburg, marechal de campo no Exército Britânico e irmão da rainha inglesa.

É com um exército português longe do estatuto de uma força armada organizada que o Conde de Lippe, reforçado por tropas estrangeiras, vai ter de defender o território português da invasão espanhola.

### *III.3 A campanha de 1762*

O objectivo da análise da campanha de 1762 não é a descrição, nem sequer a análise das manobras táticas<sup>30</sup> dos contendores, mas sim, tentar identificar o que constituiu a preocupação imediata do Conde de Lippe para transformar um exército praticamente inexistente numa força minimamente credível capaz de dissuadir as intenções do inimigo e concretizar a efectiva defesa da integridade do reino.

Para um homem experiente no campo de batalha e que acompanhava a evolução dos mais modernos exércitos da época, Lippe concentrou o seu primeiro esforço em disciplinar o exército. Fê-lo quer no campo da moral, tentando acabar com uma das maiores fontes de deserção nas praças e de descontentamento nos oficiais - o pagamento a tempo e horas do pré -, quer no campo material, procurando fardar e equipar convenientemente o pessoal.

---

<sup>29</sup> COSTA, ob. cit., p. 334.

<sup>30</sup> Para um estudo pormenorizado das mesmas, ver as ordens expedidas pelo Quartel General do Marechal General Conde de Lippe desde 2 de Agosto de 1762 até 28 de Maio de 1763, que constam da Revista das Ciencias militares, Vol. VII, 1888, pp. 21-41. As memórias sobre a Campanha de 1762 do General Conde de Schaumbourg-Lippe podem ser consultadas na Revista Militar, Tomo I, 1849, pp. 182-187, 427-434, 536-545, 701-710. O interessante destas memórias é terem sido escritas pelo Conde de Lippe a pedido do rei D. José.

Ao mesmo tempo que disciplinava internamente o exército, o Conde de Lippe tratava da concepção e integração de todas as forças disponíveis, nacionais e estrangeiras. Para isso concentrou as tropas anglo-lusas em vários pontos de que podia dispor: cerca de 15 000 homens nas tropas de linha (sensivelmente de iguais proporções entre portuguesas e inglesas), constituindo o exército de manobra e cerca de 20 000 homens, auxiliares e ordenanças, que só podiam ser empregues na guarnição das praças e constituíam o exército de guarnição. Criou o estado maior do exército, com o brigadeiro inglês Crawford, chefe do estado maior, no posto de quartel-mestre-general.

De um plano inicial assente na concentração de tropas em expectativa estratégica de modo a poder lançá-las, com oportunidade, no ponto ou pontos ameaçados, o Marechal reinante, depois de se aperceber da manobra do seu opositor, o Marquês de Sarria, adaptou-o oportunamente para uma ofensiva rápida.

O exército de manobra tinha sido organizado em cinco destacamentos para este plano, sendo com eles que Lippe acabou por manobrar para defesa do reino. As coisas não estavam a correr de feição para as tropas anglo-lusas quando uma ordem de Madrid obrigou à suspensão da ofensiva por imposição de novo comandante. O Conde de Aranda iria substituir o Marquês de Sarria. Esta quebra de ímpeto permitiu ao Conde de Lippe rearticular os seus destacamentos, manobrando-os em reacção ao inimigo.

Ambos os exércitos entraram em quartéis de inverno e, entretanto, em França, a paz de Fontainebleau punha termo à Guerra dos Sete Anos e fazia suspender as operações entre Portugal e Espanha.

O tratado de paz definitivo que assegurou a restituição recíproca dos prisioneiros de guerra e a devolução a Portugal das praças ainda ocupadas pelo inimigo (Chaves e Almeida), só foi assinado em 10 de Fevereiro de 1763, sendo publicado em Lisboa no dia 25 do mês seguinte.

#### *III.4 A génese de uma transformação necessária*

A realidade de uma invasão de tropas espanholas a Portugal não deixou dúvidas ao poder político da necessidade de uma transformação do exército. Eram razões de natureza política e estratégica que se constituíam na fonte imediata para transformar o exército. Mais, a natureza concreta da ameaça não conferia tempo para que essa transformação se operasse senão por emulação, com a particularidade de envolver a importação de novas formas de fazer a guerra, não pela imitação de outras organizações

militares, mas pela incorporação de capacidades dessas organizações estrangeiras (através do ingresso de oficiais estrangeiros experientes) na estrutura do exército português.

Como se constatou anteriormente, foi ao nível da componente de “pessoas”, no desenvolvimento da sua moral (pela satisfação das necessidades mínimas: vencimentos), e na componente de “organização”, numa organização estratégica do exército anglo-luso que Lippe iniciou essa transformação.

Este esforço imediato de transformação nas componentes “pessoas” e “organização” está espelhado na opinião de Martins Barrento quando este considera que é a dois níveis que se pode identificar o legado imediato do Conde de Lippe na transformação do exército logo a seguir à campanha de 1762<sup>31</sup>:

- primeiro, “apesar de não se ter visto, em 1762, a batalha vitoriosa que glorificou os grandes capitães, o Marechal General (...) conseguiu a defesa do Reino e a paz que se seguiu”;
- segundo, lançou as sementes para a reconstrução de um novo exército pelas suas “determinações sobre a organização, a acção insistente sobre a instrução e a disciplina”.

Talvez não ponderado no longo prazo pelo Conde de Oeiras, a incorporação de um comandante chefe estrangeiro, acompanhado de um lote de oficiais estrangeiros e de uma força anglo-lusa, na qual 50% dos efectivos eram também estrangeiros, poderia constituir-se, *per se*, numa fonte de transformação ao provocar um confronto entre normas culturais distintas, não só ao nível das elites militares, mas também ao nível do poder político. Este choque foi por demais evidente porque “logo desde o início da campanha, e durante ela, teve o Conde de Lippe contra si estorvando-lhe a acção, não só a má vontade dos vedores<sup>32</sup> como também a da maioria dos generais e oficiais superiores, fidalgos todos eles mais ou menos aparentados entre si”<sup>33</sup>. A razão para o choque era clara, “o conde era um típico *militarischer Aufklärer*, um militar das luzes, com poucas semelhanças, em termos de formação intelectual e de atitude militar, com a larga maioria dos oficiais portugueses”<sup>34</sup>.

---

31 BARRENTO, ob. cit., pp. 379-380.

32 Em tempo de guerra havia duas vedorias, uma geral do exército e outra especial da artilharia. Era sua obrigação cuidar do pagamento, mantimentos e carruagens do exército; à sua volta funcionavam os assentistas – chamados assim os contractores que, por certa soma avançada, tinham a seu cargo prover as tropas de todos os géneros e artigos necessários. SALES, ob. cit., p. 71. cit.

33 SALES, ob. cit., p. 75.

34 BEBIANO, R. – A Arte da Guerra. Estratégia e Tática. Nova História Militar de Portugal. Rio de Mouró: Círculo de Leitores. Vol 2. 2004. pp. 133.

Naturalmente, “a acção do conde de Lippe tinha pois de encontrar resistência entre uma oficialidade ainda formada de acordo com valores e conhecimentos que, tanto no domínio cultural como no mais especificamente militar, eram os mais tradicionais”<sup>35</sup>.

Parece ser este aspecto de choque entre normas culturais distintas que se pode deduzir quando Martins Barrento, no artigo já diversas vezes citado, destaca ainda outros dois patamares importantes do legado imediato do Conde de Lippe, a saber, “as influências que produziu nas mentalidades e no poder”<sup>36</sup>.

Ao nível das fontes, verifica-se que foram razões de natureza política e estratégica que confrontaram o poder político para a necessidade de transformação. Após uma campanha de sucesso e a integração de uma estrutura organizacional estranha ao Exército Português, foi o confronto de normas culturais que permitiu dar continuidade ao processo de transformação.

Ao nível da operacionalização, a integração de oficiais de outros exércitos materializou a emulação necessária para a implementação de medidas, essencialmente, nas componentes “pessoas” e “organização”.

#### IV. A transformação

A guerra tinha feito considerar o Conde de Oeiras sobre o valor de um bom exército e a necessidade da sua eficiência para afirmar perante outras potências a existência real da nação<sup>37</sup>. Por isso, terminada a campanha de 1762, o Conde de Oeiras não quis descurar o problema militar e, protelando a partida do Conde de Lippe, desejoso de regressar a casa, aproveitou a sua permanência para dotar o exército de uma nova organização e de regulamentação adequada a consolidar a disciplina das tropas e a promover a sua instrução<sup>38</sup>.

As normas culturais constituíram a fonte para a continuação da mudança. A permanência do comando do exército na pessoa do Conde de Lippe, coadjuvado por uma vasta panóplia de oficiais estrangeiros<sup>39</sup>, indicia que a operacionalização da mudança

---

35 BEBIANO, ob. cit., p. 134.

36 BARRENTO, ob. cit., pp. 380-381.

37 SELVAGEM, ob. cit., p. 480.

38 MARTINS, F. História do Exército Português. Lisboa: Editorial Inquérito. 1945. p. 186.

39 “Ainda depois de finda a campanha continuaram a ser admitidos no exército português muitos oficiais estrangeiros; no ano de 1764 foram admitidos para cima de quarenta”. SALES, ob. cit., p. 71.



se processou por emulação da organização militar que Lippe personalizava. Naturalmente, essa emulação verificou-se em todas as componentes: pessoas, processos, organização e tecnologia.

De seguida analisou-se de forma sucinta, a implementação em cada uma destas componentes durante o período de tempo em que o Conde de Lippe permaneceu em Portugal e por isso capaz de, pessoalmente, zelar pela implementação, supervisão e consequentes correcções.

#### *IV.1 Pessoas*

Como referido na secção II, a componente “pessoas” diz respeito ao pessoal (em tudo o que lhe diz respeito administrativamente: recrutamento, sustentação, disciplina, etc.), liderança, ensino e treino.

**Pessoal.** Regionalização do recrutamento.

**Justiça.** A manutenção da disciplina nas fileiras constituiu uma das principais preocupações de Lippe, por isso a justiça foi matéria publicada. Foi introduzido, pela primeira vez o conceito de foro material, então generalizado na Europa. Segundo este conceito que é oposto ao foro pessoal, é a natureza do crime e não a qualidade do seu agente que determina se este fica ou não sob a alçada da Justiça Militar<sup>40</sup>. Mas o novo código penal também surpreendia pela violência das penas.

**Liderança.** Também ao nível das promoções dos oficiais existiram modificações substanciais: a introdução do princípio prussiano da antiguidade<sup>41</sup>, como fundamento e regra da promoção. De forma inequívoca “o Conde de Lippe acaba definitivamente com as promoções de favor passando estas a fazerem-se exclusivamente por critérios de competência de mérito [...], o regulamento reforça a ideia cara ao Conde de que se deveriam lembrar de ter em atenção que os oficiais seriam avaliados pela forma como “exerciam o seu cargo”. [...] Passa a ser-se nobre por ser

---

40 ROQUE, N. – Justiça penal militar em Portugal. Linhó: Edições Atena. 2000. p. 53.

41 Excepto na artilharia. “A promoção por antiguidade era abolida n’uma arma, onde a aptidão se não pode medir exactamente pelos anos de serviço. Todos os postos nos regimentos de artilharia haveriam de ser providos precedendo exames de oposição ou concurso”. COELHO, J.M. – Historia Militar e Política de Portugal. Lisboa: Imprensa Nacional. 1891. p. 76.

oficial, para dignificação do exército, e deixa de haver oficiais só por serem nobres, norma que constituía um avanço qualitativo enorme à eficiência dos comandos militares<sup>42</sup>.

**Ensino.** “Já com a Guerra dos Sete Anos a envolver-nos. A 7 de Março de 1761 é criado o Real Colégio dos Nobres destinado a cem alunos com idades compreendidas entre 7 e 13 anos, que já soubessem ler e escrever e que ali permaneceriam em regime de internato - e alunos que em princípio se destinavam ao exército e tinham de pagar 120 mil réis cada ano. Como houve dificuldades no recrutamento de candidatos, o colégio só abriu em 19 de Março de 1766, e apenas com 24 alunos<sup>43</sup>.”

**Treino.** A execução de manobras militares com o objectivo do ensino e prática das evoluções constituiu uma das prioridades do conde de Lippe. Em Maio de 1763 determinou que se realizassem no campo da Ajuda exercícios de manobras que se concretizaram de 1 a 7 de Junho e aos quais o Rei D. José I compareceu. Mais tarde, no mesmo ano, de 23 de Novembro até 4 de Dezembro, decorreram novos exercícios no sítio denominado Monte Branco, entre Vila Viçosa e Estremoz. Também nestes exercícios o poder político, representado pelo rei e o seu primeiro ministro, esteve presente.

#### IV.2 Processos

Os processos dizem respeito essencialmente às doutrinas. A doutrina militar consiste num conjunto de princípios e métodos aprovados com o objectivo de dar às organizações militares uma concepção comum e uma base uniforme de actuação. A doutrina militar é a base para o treino militar e indirectamente para o comando e controlo<sup>44</sup>. Na prática a doutrina militar traduzia-se na regulamentação, muitas vezes pormenorizada, de procedimentos técnicos, táticos e administrativos. Os regulamentos publicados pelo Conde de Lippe traduzem bem o seu empenho na componente “processos”.

Assim que a guerra lhe permitiu, o Conde de Lippe voltou a sua atenção para a elaboração de novos manuais. Ainda durante o ano de 1762 publicou as “*Instrucções*”

---

42 NUNES, A.P. - Quadros da vida militar - das ordenações sebasticas às invasões francesas. Nova História Militar de Portugal. Rio de Mouro: Círculo de Leitores. Vol 5. 2004. p. 80.

43 BARATA, M.T. - Ensino Militar: primeiros passos. Nova História Militar de Portugal. Rio de Mouro: Círculo de Leitores. Vol 3. 2004. p. 419.

44 HOLMES, R. The Oxford Companion to Military History. New York: Oxford University Press. 2001.

geraes relativas a várias partes essenciaes do serviço diário para o exército de S. Magestade Fidelissima, debaixo do mando do ill.mo e ex.mo Sr Conde Reinante de Schaumbourg Lippe, marechal-general dos exercitos do mesmo Senhor, e general em chefe das tropas auxiliares de S. Magestade britanica”. Em 1763 é publicado o “Regulamento para o exercicio e disciplina dos regimentos de infantaria dos exércitos de S. Magestade o Conde Reynante de Schaumbourg Lippe, marechal-general”. Com esta publicação foi posta de parte a organização táctica de 1735 e substituída por outra adequada aos princípios militares daquela época, especialmente aos de Frederico o Grande<sup>45</sup>.

Com o objectivo de promover e uniformizar o conhecimento técnico da artilharia foi publicado em 15 de Julho de 1763 o “Plano que S. Majestade manda seguir e observar no estabelecimento, estudos e exercícios das aulas dos regimentos de artilharia”. São mandados adoptar para explicações nas aulas os “manuais técnicos” em voga, todos em língua francesa, sobre as áreas do conhecimento determinantes nesta área, como a matemática, mecanismos de artilharia, composições de fogo de artifício, ciência das minas, engenharia e fortificações, etc..

Em Agosto de 1764 começou a ser distribuído, pelos corpos a que dizia respeito, o “Regulamento para o exercicio e disciplina dos regimentos de cavallaria dos exercitos de S. Magestade Fidelissima: por ordem do mesmo Senhor por S. Alteza o Conde Reynante de Schaumbourg Lippe, marechal-general”.

A preocupação de dotar o exército de um corpo doutrinário verdadeiramente orientador é uma das imagens de marca da transformação do Conde de Lippe. Como afirma Rui Bebianio, no que diz respeito, em concreto, aos dois regulamentos para o exercicio da disciplina destinados à infantaria e à cavalaria, trata-se de “documentos sem precedentes, em virtude da forma depurada e possuidora de uma intenção vincadamente normativa que apresentam”<sup>46</sup>. Como afirma outro historiador, “cada linha de Lippe – veja-se o cuidado posto no final de cada um dos seus livros em resumir o já dito para os soldados, mas também para memorando dos oficiais – é uma firmação de existência de um saber e de uma civilização intramilitares”<sup>47</sup>.

---

45 SALES, ob. cit., p. 88.

46 BEBIANO, ob. cit., p. 134.

47 GOUVEIA, A.C. e MONTEIRO, N.G. A Milícia. História de Portugal. Lisboa: Circulo de Leitores. Vol 4. 1993. p. 203.

### IV.3 Organização

Depois da campanha de 1762 era necessário reduzir os regimentos para um número aceitável e comportável, em tempo de paz, pelo reino.

Para tal, a reorganização do exército de 1ª linha passou a contar com 30 000 homens, compreendendo 25 Regimentos de Infantaria, 10 de cavalaria<sup>48</sup>, 4 de Artilharia, 1 Regimento da Armada e 1 de Voluntários Reais, o que só vem a sofrer pequenas alterações em Janeiro de 1777<sup>49</sup>.

Um outro aspecto relevante de organização verificou-se ao nível dos uniformes. Foi publicado o primeiro regulamento de uniformes, que, com poucas alterações, durou até ao ano de 1806<sup>50</sup>.

Em termos de organização, para o Conde de Lippe “criar um corpo militar, ultrapassando o bando, foi a sua preocupação fundamental”<sup>51</sup>. Só foi possível pela “definição de códigos de hierarquia, patentes e suas funções, *cursus honorum* e a sua representação exterior através de galões e atributos de comando. Aliava-se a esta preocupação aquela com os fardamentos. Ficava assim criado um corpo alinhado, com uma cabeça no comando, com uma hierarquia interna. A caserna começava a fechar-se às intromissões dos estatutos sociais”<sup>52</sup>.

### IV.4 Tecnologia

A restauração de várias fortalezas e a construção do forte da Graça em Elvas completaram o sistema defensivo das fronteiras<sup>53</sup>.

É talvez no domínio da artilharia que se dá o maior salto técnico na transformação do Conde de Lippe. “Criou em Portugal a moderna artilharia e lhe deu a importância e graduação de uma arma científica”<sup>54</sup>. Aparecem então consignadas na legislação

---

48 Sales escreve que foram onze (e não dez) os regimentos de cavalaria existentes durante a campanha. SALES, ob. cit., p. 95.

49 FIGUEIRA, ob. cit., p. 40.

50 RODRIGUES, M.A. 300 Anos de Uniformes Militares do Exército de Portugal. 1660-1960. Lisboa: Madeira & Madeira, Lda. 1998. p. 62.

51 GOUVEIA, A.C. e MONTEIRO, N.G., ob. cit., p. 203.

52 Idem.

53 SELVAGEM, ob. cit., p. 481.

54 COELHO, ob. cit., p. 76.

as habilitações especiais adquiridas nas escolas e comprovadas por exames para o acesso aos postos de oficial<sup>55</sup>.

Um dos ramos do serviço militar que igualmente mereceu a atenção do Marechal-general foi o do levantamento de plantas e de cartas militares de várias regiões do país. Fê-lo com auxilio de engenheiros que trouxe consigo.

#### *IV.5 O fim de uma fase*

Do percurso efectuado ao longo das diversas componentes, verifica-se que em todas houve empenho de Lippe, o que leva a concluir sobre a dimensão da transformação empreendida. Contudo, como se referiu na secção II., não basta a definição de um programa ou estratégia de acção, traduzidos em regulamentos, manuais, procedimentos e aculturação, é necessário, acima de tudo a consolidação de todos estes factores.

Em todo o processo de transformação existiu um esforço por parte do Conde de Lippe em comprometer o poder político o que lhe foi facilitado pelo acesso directo ao Conde de Oeiras. Lippe mostrou ter consciência que só assim poderia dar continuidade à reorganização, depois de regressar à sua terra natal. Por isso empenhou-se para que a sua futura ausência não compromettesse a transformação em curso. Após pouco mais de dois anos ter chegado a Portugal e um ano de reformas já em paz com Espanha, o Conde de Lippe regressou ao seu condado, mas antes deixou indicações claras para a consolidação da transformação.

### **V. A continuação**

Em Setembro de 1764, antes de partir para o seu Estado, o Conde de Lippe dirigiu ao Conde de Oeiras um conjunto de “observações militares”<sup>56</sup> que não eram mais do que “um programa de trabalhos a efectuar na sua ausência” e em cuja nota introdutória o Conde de Lippe afirmava: “o essencial da obra está feita. Existe um Exército. Há leis e artigos de guerra. Um regulamento sobre a organização, a composição, a disciplina, o serviço, a instrução, a justiça, o pagamento, e o recrutamento da tropa. Estas leis acham-se em execução, e são observadas habitualmente em quase três quartas partes dos

---

55 Idem, p. 79.

56 Disponíveis em SALES, ob. cit., pp. 119-138.

regimentos. São disposições completas, inquestionavelmente novas, e de espécies diferentes, pelo que poderiam encontrar maiores dificuldades na adopção. Tudo se acha todavia em prática, e removidos de obstáculos. Actualmente ainda é preciso e sempre necessário, isto é, uma vigilância incansável no fazer cumprir escrupulosamente as últimas leis, regulamentos e artigos da guerra<sup>57</sup>.

Uma noção de imperiosa continuidade do processo de reorganização está patente ao longo de todo este documento. Como afirma Fernando Dores Costa “este trabalho nunca pode estar concluído. É um labor sempre imperfeito e esta é a sua advertência principal<sup>58</sup>”.

### *V.1 Observações militares*

Estas Observações militares merecem uma abordagem detalhada já que permitem identificar uma metodologia, pela selecção dos assuntos abordados, do esforço de continuação do processo de transformação.

As “Observações Militares” constam de 27 artigos cujas ideias-força podem ser sistematizadas da seguinte maneira:

- a necessidade de inspecções regulares que avaliem do estado completo das unidades, mas também, curiosamente, sobre se “as informações sobre o comportamento dos oficiais contêm imparcialidade e inteireza, conforme ao zelo do serviço definido nos regulamentos” (Art<sup>a</sup> 1.<sup>o</sup>). Apresenta nomes dos oficiais responsáveis (Art<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup> e 3.<sup>o</sup>) alertando para o facto destes oficiais fazerem os relatórios directamente ao Conde de Oeiras, lembrando que, ele próprio, queria ser informado (Art. 5.<sup>o</sup>);
- a importância do acompanhamento do poder político (no caso do Art. 6.<sup>o</sup> é o próprio Rei) com dois objectivos distintos: primeiro a necessidade de “manter no exército o nobre espírito de emulação” pela presença do rei, ou seja, mostrar que o soberano é o primeiro dedicado na causa militar<sup>59</sup>; segundo, ser também ele próprio primeiro avaliador do estado de proficiência do seu exército. Só assim, segundo o Conde de Lippe, “este espírito de aplicação ao desempenho do dever se propagará então por todo o exército”;

---

57 SALES, ob. cit., p. 119.

58 COSTA, ob. cit., p. 347.

59 Sem dúvida uma influência de Frederico II. Contudo importa referir que “a afirmação, que se lê por toda a parte, de Guilherme ter organizado o seu exército segundo as ideias prussianas, não corresponde inteiramente aos factos. Embora se tenha aproveitado de vários processos utilizados no sistema militar da Prússia, seguiu sempre os seus próprios caminhos, como, aliás, a sua posição perante Frederico II também não era de pura admiração mas sim de atenção crítica. EHRHARDT, ob. cit., p. 10.

- a importância da disciplina (Artº 7.º e 17.º);
- a gestão dos oficiais (Artº 8.º);
- a manutenção específica das praças fortes (Art. 9.º, 11.º, 17.º e 27.º) e a preocupação de rentabilizar infra-estruturas (Art. 13.º e 15.º);
- a formação técnica de corpos especiais como é o caso dos engenheiros, para os quais o Conde de Lippe vai ao pormenor de discriminar a formação técnica (Artº 10.º) e no caso da artilharia indo ao pormenor do orçamento mínimo anual (Artº 12.º);
- a identificação do que poderão ser formas de bloqueio à transformação e à aplicação dos novos regulamentos (Artº 14.º);

Nos artigos seguintes (Artº 18.º ao 26.º) o Conde de Lippe debruça-se sobre o que diz serem “arranjos económicos”, não sendo mais do que formas de dotar o exército dos melhores equipamentos<sup>60</sup> sabendo economizar recursos e preocupando-se com as questões técnicas e táticas do seu emprego.

No último artigo, o 27.º, o Conde de Lippe deixa alguns apontamentos sobre a “milícia, chamada de auxiliar”.

Da análise feita às “Observações Militares” do Conde de Lippe segundo os parâmetros definidos na secção II e já utilizados na análise da transformação nas secções III e IV é facilmente identificado que as matérias que continuam a preocupar Lippe dizem respeito essencialmente às componentes “pessoas”, “organização” e “tecnologia”. Relativamente aos “processos” parece isenta de muita polémica a constatação do Conde de Lippe em aceitar que o corpo doutrinário necessário ao funcionamento do exército estava pronto, aliás, como já referido anteriormente, é o próprio que afirma no início do documento que “há leis e artigos de guerra. Um regulamento sobre a organização, a composição, a disciplina, o serviço, a instrução, a justiça, o pagamento, e o recrutamento da tropa”. Parece pois, que é a vivência continuada deste corpo doutrinário pelas “pessoas” e embuído na “organização” que constitui a principal preocupação do Marechal-general para o sucesso da transformação em curso.

Curiosamente as suas preocupações de natureza técnica expressas no Artº 26.º sobre a artilharia mereceram desenvolvimentos que levaram a inovações técnicas<sup>61</sup>, nomeadamente, o de inventar um reparo “para as peças de calibre três, de maneira que pudessem

---

60 Armamento (Artº 19º), uniformes (Artº 20.º), remonta (Artº 21.º), condutores de artilharia (Artº 23.º), transportadores de víveres (Artº 24.º), hospitais, fundições e moinhos para pólvora (Artº 26.º).

61 SALES, ob. cit., pp. 138-139.

ser conduzidas por duas bestas nos trânsitos escabrosos e em país montanhoso tão facilmente como em liteira, sem que as inovações necessárias para estes fim privassem os mesmos reparos de poderem rolar em planície como os outros, nem empecessem de modo algum a celeridade das manobras”<sup>62</sup>.

## V.2 *A acção continuada e o regresso a Portugal*

Na manhã do dia 20 de Setembro de 1764, o Conde de Lippe embarcou num paquete inglês para regressar ao seu estado em terras germânicas. Apesar do distanciamento físico, o Marechal-general não perdeu o seu lugar no exército português. “O rei D. José determinou que o Marechal Conde de Lippe, mesmo ausente, conservasse o comando do exército português”<sup>63</sup>. A ligação à corte portuguesa seria garantida por um indivíduo do seu séquito, Jorge Luiz de Colson, o qual com a designação “conselheiro da corte” tinha por encargo estabelecer a ligação de correspondência entre o seu amo e a corte portuguesa, e ao mesmo tempo informá-lo daquilo que ia ocorrendo em Portugal e que directa ou indirectamente o interessasse<sup>64</sup>.

Ainda no ano de 1764 e já depois da partida do Conde de Lippe para o seu estado, as cortes de Madrid e Lisboa voltaram a desentender-se e novamente o Rei e o Conde de Oeiras tentaram que o Conde de Lippe regressasse a Portugal. Este facto constitui uma prova da transformação inacabada e, por isso, do sentimento de insegurança do poder político à capacidade do exército português actuar sozinho, ou seja, sem enquadramento superior possuidor de conhecimento militar.

Nos extractos da carta do Conde de Lippe em resposta a este pedido a que Sales faz referência<sup>65</sup>, é possível destacar dois aspectos importantes.

Primeiro, que o Conde considerava determinante a execução das suas observações militares datadas de 5 de Setembro de 1764, e que destas os aspectos considerados nos artigos 19.º, 20.º, 21.º, 22.º e 26.º (de natureza essencialmente económica) eram de especial importância já que “sem aquela execução não importava que o exército estivesse completo, pago e bem disciplinado para obrar”. Embora mostrasse disposição para acorrer a Portugal, Lippe salientava “que o que falta para fazer pronto o exército, sendo disposições económicas, se podem fazer na sua ausência, com menos ruído e com menos precipitação”.

---

62 MARTINS, ob. cit., p. 189.

63 SALES, ob. cit., p. 145.

64 Idem, p. 146.

65 Ibidem, pp. 152-156.



Segundo, que nem os regimentos existentes em Portugal nem os generais portugueses mereciam, ainda, a confiança total do Marechal-general uma vez que solicitava a presença de tropas inglesas<sup>66</sup> e de comandantes ingleses<sup>67</sup>.

Estes dois aspectos remetem para a questão da impreparação do exército e do estado insipiente da consolidação das reformas introduzidas por Lippe. Aliás, foi o próprio Rei D. José que afirmou, em carta, o “receio de que ainda tudo se não ache no estado que ele recomendou: remonta da cavalaria, como ficou ajustado; dificuldade de se fazer a guerra sem o socorro da G.B. (Grã-Bretanha)”<sup>68</sup>.

O interesse do Conde de Lippe pelos assuntos militares em geral, e com aqueles que diziam respeito a Portugal em concreto, não se esgotou com a sua partida para o seu principado. Efectivamente, em 1766, fundou uma academia militar em Bückeburg.

Fruto da sua própria vontade e dos diversos pedidos do poder político português, o Conde de Lippe regressou a Portugal a 16 de Setembro de 1767, ou seja, praticamente três anos depois de ter partido de Lisboa. Desta vez veio por terra, atravessou a Espanha e entrou em Portugal pelo norte. Entrou por Miranda, onde visitou esta praça. Seguiu para Almeida, aproveitando a viagem para passar revista aos regimentos de Trás-os-Montes.

Um dos objectivos do Marechal-general era o de reunir uma grande parte do exército e fazer manobrar essas forças em conjunto, não só para verificar a sua instrução e disciplina, mas igualmente para as habituar aos exercícios de mobilização<sup>69</sup>.

Os exercícios decorreram num local chamado Olhos de Água, entre Azeitão e Palmela, entre 17 de Novembro e 12 de Dezembro<sup>70</sup>. A ideia do Conde de Lippe era implementar um sistema que permitisse a realização de exercícios destas dimensões e com a presença do rei, uma vez por ano<sup>71</sup>.

---

66 “que as tropas inglesas, ainda quando sejam pesadas, se fazem necessárias ao número de três regimentos de cavalaria, como a de Bourgoyne, e três de infantaria inglesa da escola do General Wolf, ou dos oficiais por eles formados, com as suas respectivas peças de regimento; de um batalhão de Montanhese da Escócia, e de duas companhias de artilharia com doze peças de parque dos calibres de doze, de nove, e de seis, com os seus carros manchegos do modelo francês, que bem conhece o coronel Phillips, e com as suas equipagens, munições e cavalos”. SALES, ob. cit., p. 153.

67 “Que seria muito para desejar que Milord Townshend fosse o comandante, tendo debaixo das suas ordens Milord Lennox e Mr. de Bourgoyne”.

68 Idem, pp. 152-156.

69 Ibidem, pp. 168.

70 Para informações detalhadas sobre estes exercícios no campo dos Olhos d’Água ver “Notas sobre algumas manobras do exercito portuguez no século passado e actual colligidas pelo General Barão de Wiederhold”, na Revista das Sciencias Militares, 1888, Vol. VII, pp. 231-237, 291-303 e 347-357.

71 O projecto era faseado a quatro anos para que, neste período, todos os regimentos uma vez tomassem parte dos exercícios e terem a “honra de ter passado revista na presença de S. Majestade”. A ideia era também aproveitar a ocasião para exercício dos terços de auxiliares.

Durante esta segunda estadia em Portugal foram publicados, no ano de 1767, vários regulamentos: “*Direcções que hão de servir para os senhores Coronéis, Tenente-Coronéis e Majores dos regimentos de infantaria*”, o “*Novo methodo para dispor um corpo de infantaria de sorte que possa combater com a cavallaria em campanha rasa*” e a “*ordenança que determina as obrigações dos inspectores das tropas*”. Os dois primeiros regulamentos foram traduzidos do alemão para português. No caso particular do método para dispor de um corpo de infantaria contra a cavalaria em campanha rasa, tratava-se de uma actualização ao regulamento de 1763, ou seja, a adopção de uma nova técnica para este tipo de situação táctica: a cruz de Bückeberg<sup>72</sup>.

O Conde de Lippe deixou o país a 27 de Fevereiro de 1768.

Apesar de regressado ao seu Estado e não ser muito provável o seu regresso a Portugal, o Conde de Lippe continuou empenhado, através de uma correspondência assídua, no processo de transformação, principalmente no domínio das “pessoas” e “processos”.

No âmbito das “pessoas” a sua preocupação incidiu no ensino, onde em 1771 escreveu a “*pro-memoria de uma differença de opinião na Aula de Artilharia de S. Julião da Barra sobre o modo de regular-se para lançarem bombas com certeza*” e, dois anos mais tarde, em 1773, traçou um projecto para criar uma biblioteca<sup>73</sup> militar em cada guarnição. É na “*Memória sobre os exercicios de meditação militar para se remeter aos senhores Generaes e Governadores das provincias afim de se distribuir aos senhores Chefes dos regimentos dos Exercitos de S. Magestade*” que se pode ler que “a leitura serve para formar-se o espírito militar e prover-se de ideias: por ela se enriquece com as luzes e com a experiência dos outros: e os senhores officiaes não poderão melhor, nem mais agradavelmente (para aqueles que amam a sua profissão) empregar, do que na leitura, as horas de descanso que deixam, especialmente no tempo de paz, as funções do serviço diário”<sup>74</sup>.

---

72 Citando o General A. Xavier Palmeirim, Sales afirma que a cruz de Bückeberg era uma das novidades propostas pelo Conde no seu por vezes citado *Nouveau Système* impresso em Stadthagen (SALES, ob. cit. p. 174), e um dos ensinamentos da sua academia militar.

73 Tal como se faz nas modernas escolas de Estado-maior dos países ocidentais, também o Conde de Lippe propunha uma listagem de livros de leitura (obrigatória): *Arte da Guerra do marechal Puysegur* (2 vols), *Memórias do Marquês de Feuquières* (4 vols), *Instruções de El-rei da Prússia aos seus Generais*, com um “*tratado das obrigações da cavalaria ligeira*”, *Arte da guerra*, pelo Conde de Turpin (2 vols), *Memórias de Montecuculi* (1 vol), *Reflexões militares e políticas do Marquês de Santa Cruz* (11 vols), *Arte de guerra prática de Ray de St. Genies* (2 vols), *A pequena guerra ou Tratado do serviço da tropa ligeira em campanha de Grand maison* (2 vols), *Tratado da pequena guerra de La Croix* (1 vol) e *Engenharia de campanha de Clairac*.

74 LIPPE, S. - *Memoria sobre os exercicios de Meditação militar para se remetter aos senhores Generaes, e Governadores de Provincias, a fim de se distribuir aos Senhores Chéffes dos Regimentos dos Exercitos de*

Em 1774, dez anos depois de ter deixado as suas observações militares, o Conde de Lippe escreveu “Alguns factos militares Portugueses”<sup>75</sup> onde voltou a reiterar, essencialmente, recomendações de carácter logístico e administrativo, desde a aquisição de equipamentos até ao aumento do soldo, mas também de carácter técnico e de disciplina e treino dos auxiliares. Um ano depois, resultado de desentendimentos sobre a delimitação dos territórios confinantes ao sul do Brasil, as relações entre Portugal e Espanha voltam a degradar-se e, uma vez mais, são dirigidas ao Conde de Lippe palavras de preocupação sobre a inferioridade numérica portuguesa e a falta de preparação das forças. Também uma vez mais o Conde de Lippe se esforçou para defender o reino português, mas desta vez fê-lo por cartas, nas quais detalhou tanto quanto possível as modalidades de acção. O estado do exército português tinha regredido tanto que o Marquês de Pombal viu-se na necessidade de solicitar, ao Conde de Lippe, oficiais para virem servir no exército português e nele porem em prática os últimos ensinamentos da arte militar. Uma vez mais o Conde respondeu ao pedido. Em Outubro de 1776, informou por carta que os oficiais escolhidos pertenciam ao seu corpo de artilharia e de granadeiros e numa outra que seguiu discriminou as habilitações técnicas decorrentes de novas invenções e práticas, nomeadamente nos domínios da arma de artilharia e engenharia.

Apesar do empenho do Conde de Lippe (tanto quanto a distância o permitia), aquando da morte de D. José, em Fevereiro de 1777, “já se encontravam sem oficiais quase todos os corpos, e o exército, em todos os seus serviços, no mísero estado que aquele mesmo facto acusa”<sup>76</sup>. Ou como esclarece Sales, “com a ausência definitiva do Marechal-general, o exército voltou gradualmente ao estado desolador do tempo passado; um dia começou faltando o fardamento no tempo prescrito para ser fornecido; os vencimentos perderam a regularidade com que legalmente deviam ser feitos; os recrutas passaram a faltar também nos efectivos dos corpos; o quadro de oficiais ia-se restringindo, porque era caro haver promoções, e os poucos que havia mal ocultavam o seu descontentamento em razão da insuficiência do soldo mal pago, e do desrespeito pela antiguidade sempre atropelada pelas exigências predominantes da fidalguia”<sup>77</sup>.

---

S. Magestade pelo Conde Reinante de Schaumbourg Lippe. Lisboa: Offic. João Antonio da Silva. 1782. p. 4. Talvez, lentamente o processo de aculturação à profissão das armas, tal como o Conde de Lippe o percebia, tenha começado a germinar nas elites portuguesas. Pelo menos parece ser essa a razão para que em 1767, na ilha da Madeira, o governador José António de Sá Pereira (sobrinho do Marquês de Pombal) tenha criado uma aula militar à semelhança das aulas militares instituídas em 1763 nos quatro regimentos de artilharia do continente.

75 SALES, ob. cit., pp. 183-186.

76 ALMEIDA, ob. cit., pp. 289-290.

77 SALES, ob. cit., p. 198.

Da acção continuada verifica-se, ao nível da operacionalização, a continuação de um processo de emulação pelo ingresso nas fileiras portuguesas de quadros com formação militar específica, alguma dela oriunda da própria academia de Lippe. Ao nível da implementação, o Marechal-general continuava a preocupar-se com todas as componentes de implementação da transformação, destacando contudo as “pessoas” e “processos”.

Apesar de todo este empenho, os pedidos do reino de Portugal a Lippe para regressar sempre que este entrava num período de hostilidade com Espanha, evidenciam o fracasso da consolidação do processo de transformação em curso.

O Conde de Lippe faleceu a 10 de Setembro de 1777, tinha 53 anos.

## VI. Conclusões

Pode afirmar-se que a transformação processada pelo Conde de Lippe decorreu num período temporal de, sensivelmente, quinze anos e dois meses, e do qual só num quinto esteve em Portugal<sup>78</sup>. O facto de se encontrar ausente durante a maior parte do tempo não o impediu de continuar a cumprir com as suas obrigações de comandante do exército.

Como se foi constatando na secção anterior, a transformação do Conde de Lippe estava moribunda dez anos depois das primeiras acções de Lippe e defunta no início do reinado de D. Maria I.

Enquanto transformação entendida como processo pelo qual as organizações militares se transformam de forma sustentada, o empreendimento do Conde de Lippe foi um insucesso. O mesmo não significa dizer que o Marechal-reinante foi o culpado e que todas as acções por si pensadas e implementadas não tiveram resultados práticos. Neste aspecto particular importa ler uma vez mais Martins Barrento que com clareza identifica o que foi o legado a médio e longo prazo bem como a pertinência actual de algumas acções<sup>79</sup>.

Contudo, o que parece ser importante dado o objectivo do trabalho é não só destacar o legado deixado, mas principalmente a forma como foi conduzida a reorganização e que ensinamentos práticos podem ser, quase duzentos e trinta anos depois, extrapolados para a transformação em curso no Exército Português.

---

78 Considerando o período em que o Conde de Lippe assumiu a chefia do exército português (Julho de 1762) até à sua morte (Setembro de 1777) esteve presente em Portugal por duas vezes: de Julho de 1762 a Setembro de 1764; e de Setembro de 1767 a Fevereiro de 1768.

79 BARRENTO, ob. cit., pp. 379-382.

O Conde de Lippe seguiu à risca o que constituem, hoje, modelos para transformação das forças armadas.

Lippe soube aproveitar com mestria o que podia constituir duas fontes para uma transformação sustentada: a primeira, a situação “política e estratégica” que a invasão de tropas espanholas, no contexto da Guerra dos Sete anos, exigiu como mudança depois de quatro décadas de paz; a segunda, o choque entre “normas culturais” entre a inexistência de uma cultura militar no Exército Português e a uma cultura militar profissional.

Na operacionalização da reorganização privilegiou a emulação de “escolas” exteriores, numa fase inicial materializada pelo corpo de oficiais experientes que o acompanhou, numa fase mais adiantada pelo envio de oficiais formados em diversas áreas, alguns dos quais da sua própria escola.

Na implementação das medidas percorreu todas as componentes importantes – “pessoas”, “processos”, “organização” e “tecnologia”. Mais, fê-lo tendo em atenção a importância relativa de cada uma, consoante o contexto a fazer frente. Por isso, privilegiou, logo quando chegou, as “pessoas” e a “organização”. Liberto dos empenhamentos da guerra concentrou-se na “organização” e nos “processos” e, distante de Portugal, voltou a dar importância, essencialmente, às “pessoas”, sem contudo isso significar o abandono das outras componentes.

Se tudo foi feito tão bem, urge questionar o que é que causou o insucesso. Na constatação da rápida degradação do exército, materializada na perda de disciplina e ordem, Fernando Dores Costa questiona mesmo “como se desvanecem a disciplina e a ordem com tal facilidade?”. Pela natureza do trabalho importa questionar por que se perdeu a transformação em curso?

Considera-se a dois níveis a razão para tal insucesso. O primeiro, ao nível político, o segundo, ao nível do próprio exército. Veja-se cada um em particular.

### *VI.1 O nível político*

Apesar dos esforços do Conde de Lippe em informar o poder político através da sua ligação directa ao Conde de Oeiras, depois Marquês de Pombal, e comprometer o rei no processo através da sua presença nos exercícios militares, o poder político acabou por se empenhar só e enquanto uma ameaça directa à integridade do reino estava presente. Chega a ser incompreensível, pela sua própria personalidade, a oportunidade

perdida pelo Marquês de Pombal em transformar o exército num instrumento do estado subordinado aos seus interesses.

Existe um aspecto para o qual o historiador Jeremy Black alerta e que não deixa de ser relevante no contexto da análise que foi realizada. Nem sempre os objectivos políticos de uma organização militar se prendem com o facto de se ser vitorioso contra um potencial ou real inimigo. Por vezes, a instrumentalização do aparelho militar pelo poder político pode ter como objectivos questões de natureza sócio-política doméstica<sup>80</sup>. Neste caso particular parece ter sido a força armada organizada não poder constituir-se, nunca, numa possibilidade de ameaça à governação absoluta do poder político vigente.

Nos aspectos abordados pelo Conde de Lippe em “Alguns factos militares Portugueses”, escritos em 1774, verifica-se que não houve da parte do poder político a cedência dos recursos humanos e materiais necessários à implementação das reformas. Apesar de uma aparente concordância com o que era necessário fazer, não se criaram condições de facto à sua concretização.

Se alguma dúvida houvesse sobre o facto das influências de Lippe no poder político terem sido efémeras a constatação inequívoca desse facto seria confirmada pelas palavras de Latino Coelho na sua História Militar e Política: “as primeiras providências militares, com que a piedosa rainha (D. Maria I) procura acudir à triste condição do seu exército, denunciam desde logo a feição proeminente da nova administração. A poucos dias de coroadada ordena a soberana que se reze o terço indefectivelmente nas guardas e quartéis, e que se façam escrupulosamente as honras militares aos prelados diocesanos<sup>81</sup>.”

## *VI.2 O nível do exército*

A organização do exército demonstrava uma estreita dependência da pessoa do Marechal-general. Enquanto o Conde de Lippe permaneceu em Portugal a severa centralização garantia uma visão exacta sobre cada fase da estruturação. Sem essa centralização nunca podia ter sido efectuada a reforma do exército em tão curto espaço de tempo. Até que ponto essa reforma podia ter sido assimilada pela mentalidade

---

80 BLACK, J. - Military Change in Historical Perspective. The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology. London: Lynne Rienner Publishers. 2002. pp. 21-38.

81 COELHO, ob. cit., pp. 85-86, citando o aviso do ministro da guerra Ayres de Sá e Mello ao governador das armas do Alentejo de 28 de Junho de 1777.

dos portugueses deu que pensar ao Conde de Lippe, mesmo antes da sua partida, tornando-se cada vez mais visível depois de partir<sup>82</sup>.

Como afirma Fernando Dores Costa, há obstáculos “culturais que se prendem com o próprio estatuto socialmente consagrado da acção quotidiana e também com o estatuto da guerra como ameaça. Há uma cultura de ociosidade e da herança predominante na fidalguia de corte portuguesa que tem porventura a sua expressão mais importante no desprezo pela aquisição de saberes técnicos específicos e formais. (...) Por outro lado, a guerra não é uma ameaça permanente. É algo que ocorre e que se “pensa” apenas numa inesperada conjuntura. (...) A guerra apanhava as forças sem preparação. Tudo aponta para um elevado grau de “despreocupação” face à guerra”<sup>83</sup>. Como continua o mesmo autor “o trabalho do marechal-general é pois um trabalho de aculturação dos Portugueses. A tentação de ver neste processo uma sobreposição conflituosa entre “culturas nacionais” deve ser evitada. A cultura que se quer impor em condições pouco favoráveis é uma cultura militar. Em si mesma, com a sua ênfase posta na obediência, nada tem de especificamente “nacional” nem de substancialmente novo. Quando muito há “ambientes nacionais” que podem surgir como mais favoráveis à inserção dessa “cultura militar”<sup>84</sup>. É pois o choque entre a inexistência de cultura militar e uma cultura militar específica. Aliás, é o próprio Conde de Lippe que o deixou transparecer quando escreveu “se eu tivesse ficado em Portugal e não tivesse feito mais nada do que contrarubricar patentes, ir a paradas, fazer de vez em quando uma viagem de recreio a qualquer província para ver superficialmente qualquer fortificação e qualquer regimento, não me teriam faltado aduladores neste grande teatro que teriam aplaudido estas atitudes. Aqui tenho trabalhado com mais profunda aplicação sem ser notado, e tenho-me lisonjeado de ter ao menos lançado os alicerces para aperfeiçoamentos essenciais, novos e duradouros dentro da arte militar”<sup>85</sup>.

O pormenor deste choque de “normas culturais” se fazer pela pessoa de um oficial general estrangeiro que desconhecia a língua, a cultura, o país e não praticava a mesma religião merece alguma reflexão. As obras consultadas são unânimes em defender o empenho sério e até patriótico do Marechal-general em antagonismo aos muitos oficiais

---

82 BANASCHIK-EHL, C. Scharnhorsts Lehrer, Graf Wilhelm von Schaumburg-Lippe in Portugal. Die Heeresreform 1761-1777. Biblio Verlag. 1974. p. 108.

83 COSTA, ob. cit., p. 348.

84 Idem.

85 EHRHARDT, ob. cit., p. 26, citando Wilhelm Graf zu Schaumburg-Lippe: Schriften und Briefe. Hrsg. Curd Schwadt. Frankfurt/M.: Klostermann, 1976-1983, Vol I. Philosophische und politische Schriften - 1976, p. 219.

portugueses com espírito de oposição directa ou indirecta a acções que tinham por finalidade criar condições à defesa do território nacional. O facto de ter sido um estrangeiro a liderar o processo de transformação parece ter constituído uma barreira cultural à transformação. O próprio, sentindo as dificuldades por que passou, sustenta esta argumentação, escrevendo em resposta a um apelo do Marquês de Pombal para regressar a Portugal, em Dezembro de 1776: “depois das mais sérias reflexões a este respeito, estou convencido que, no caso actual do exército em Portugal, nenhuma qualidade pode contrabalançar a de conhecer o exército, o local, a língua, ser conhecido dos oficiais e da tropa, e conhecer esta e aqueles; numa palavra, de toda a maneira é mais conveniente e útil dar o comando a um general escolhido, por assim dizer, no seio do exército, do que confiar este importante posto a um general que, por maiores talentos que tivesse, e por mais perfeito que fosse, se acharia transplantado para obrar em um terreno incógnito; e, prevenido com outras ideias, resultariam de tudo isto incertezas e inovações que, não podendo ajustar-se com o que já está estabelecido, produziriam inconvenientes e perigos”<sup>86</sup>.

Tal como apresentado na introdução, o presente trabalho tem por objectivo responder à seguinte questão central: numa perspectiva actual, quais os ensinamentos que se poderão tirar da reorganização conduzida pelo Conde Schaumburg-Lippe durante o período de 1762 a 1777?

A resposta à questão central coloca-se, naturalmente, nos aspectos identificados como responsáveis pelo insucesso da transformação. Assim, as lições que se podem tirar são:

- A transformação das forças armadas só poderá ser levada a efeito com sucesso sob um alto patrocínio do poder político. Este tem de compreender a necessidade de mudança, disponibilizar recursos e acima de tudo acompanhar o processo, salvaguardando as necessárias condições estruturais das forças armadas facilitadoras para a transformação;
- A transformação das forças armadas tem de ser sentida e levada a cabo por toda a hierarquia da organização nomeadamente na sua estrutura superior. Desta deve esperar-se não só a capacidade de percepção das fontes para a mudança, a concepção da sua operacionalização com a consequente implementação em todas as componentes mas, principalmente, a capacidade de liderar e motivar a hierarquia para esse empreendimento.

---

86 Citado em SALES, ob. cit., pp. 197-198.



# A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal\*

João Vieira Borges

Tenente-Coronel, Assessor de Estudos no IDN e Professor na AM

## Resumo

O presente artigo tem como objectivo apresentar um ponto da situação sobre a “Cultura de Segurança e Defesa” no Ensino Superior em Portugal e, na mesma linha, contribuir com alguns subsídios para o seu desenvolvimento, numa altura em que novos desafios se colocam ao Estado e ao Cidadão, no que concerne à Segurança e Defesa. No sentido de consolidar as suas propostas, o autor começa por clarificar alguns conceitos, nomeadamente o de “Cultura de Segurança e Defesa”, para depois destacar a importância da formação moral e intelectual dos futuros quadros superiores da Nação, em especial depois do fim da conscrição nas Forças Armadas. As suas propostas, assentes num “Plano Director de Cultura de Segurança e Defesa”, a implementar pelo IDN na sequência do Programa do XVII Governo, são apresentadas de modo integrado em três áreas de intervenção, como a curricular, a organizativa e a comunitária. Está presente em todo o artigo, a ideia de que vale a pena investir nos jovens universitários, como factor multiplicador de valores e comportamentos, “pressuposto” que o autor considera indispensável para a acção de todos os actores mais ou menos directamente responsáveis pela “Cultura de Segurança e Defesa” em Portugal.

## Abstract

*In a time of new challenges to the State as to the citizen, in what concerns with Security and Defence, the present article presents the Portuguese situation point of the “Security and Defence Culture” in the Higher Education, and to contribute to its development through some subsidies.*

*To strengthen his proposals, the author starts to clarify some concepts, such as Security and Defence Culture; and then points out the importance of a moral and intellectual education of the Nation's future leaders, especially after the conscription in the Armed Forces. His proposals, based on a “master plan for Security and Defence Culture”, which will be implemented by the NDI, according to the XVII Governmental Program. They are integrally presented in three intervention areas: such as the curricular one, the organizational and the communitarian. The article underlines the idea of investing in college students, as a multiplying factor of values and behaviours, a presupposition the author considers indispensable for the action of all actors, more or less responsible for the “Security and Defence Culture” in Portugal.*

---

\* Intervenção proferida no âmbito das XXII Jornadas IDN/IEEE sobre “Cultura de Cidadania, Segurança e Defesa”, que decorreram em Braga (Universidade do Minho), entre 16 e 19 de Outubro de 2005.



“A articulação da política de defesa com a política de educação deve constituir uma prioridade, que se encara como elemento importante do exercício da cidadania”.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Em Portugal, a transformação política, estratégica, económica e social verificada nos últimos anos, a par da profissionalização das Forças Armadas (FA) e do papel crescente destas como instrumento da política externa nacional, são algumas das razões porque os cidadãos, em geral, se preocupam cada vez mais com os temas relacionados com a Segurança e Defesa (SD).

Por outro lado, o Ensino Superior (ES) desempenha e continuará a desempenhar um papel de destaque no desafio global da nova sociedade do conhecimento (Simão, 2002, p.39), sobretudo se estiver assente nos pilares da cidadania, da cultura, da ciência e da inovação.

Assim, abordar a relação entre a “Cultura de Segurança e Defesa” e o “Ensino Superior em Portugal”, pressupõe que comecemos por um pequeno enquadramento conceptual, sobretudo numa altura em que se consolidam novos diplomas estruturantes para o ciclo de planeamento estratégico nacional (caso da LDNFA, que remonta a 1982), que têm a montante novos conceitos, directa ou indirectamente relacionados com a Segurança e Defesa<sup>2</sup>.

As opções conceptuais do autor, pretendem dar mais um contributo para a necessária reflexão, mas sobretudo, apoiar a compreensão do capítulo seguinte, que diz respeito à situação da “Cultura de Segurança e Defesa” em Portugal e à sua relação com o Ensino Superior.

Descortinamos ainda, alguns contributos para o fortalecimento dessa relação entre a SD e o ES, antes das considerações finais, que pretendem traduzir, de modo particularmente sintético, algumas mensagens directamente relacionadas com o caso nacional.

---

1 Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003 de 20 de Janeiro.

2 O actual CEDN e mesmo o Programa do XVII Governo, têm já implícitos novos conceitos de Segurança e Defesa.

Um pressuposto fundamental e indiscutível, que cruzou todo o trabalho e que esteve presente no pensamento de todos quantos nos apoiaram com a sua palavra amiga ou a sua opinião mais ou menos concordante, diz respeito à indiscutível importância da “Cultura de Segurança e Defesa” para os jovens universitários e futuros quadros superiores da Nação, mas também à necessidade de adoptar novos “instrumentos” para fazer face aos novos desafios que se colocam ao Estado e aos Cidadãos.

## 2. Enquadramento Conceptual

Aprendemos e ensinamos ao longo dos últimos anos, que a Segurança exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem ou foram atenuadas as suas causas e que visa a conservação da sociedade política. Nesta perspectiva, é dever do Estado criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade, livre de ameaças, em liberdade e bem-estar.

Esta visão assenta sobretudo numa visão da Segurança, assegurada pela protecção do Estado, como actor privilegiado das relações internacionais. Assim, de acordo com a legislação nacional<sup>3</sup>, a **Segurança Nacional** é ainda encarada exclusivamente como o “valor”, como uma condição para que a “Nação” sobreviva, de uma forma soberana, em paz e em liberdade.

Em termos conceptuais, esta visão deriva da versão de 1982 do Instituto da Defesa Nacional (IDN), em que a **Segurança Nacional** é encarada como “a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (Viegas, 1998, p. 9).

Mas, de acordo com uma leitura mais global da legislação, para o General Loureiro dos Santos, “o termo Segurança aparece como objectivo”, mas também “como actividade de Forças que, no fundo, levam a efeito medidas de polícia que visam não a «salvaguarda colectiva de pessoas e bens», que é um dos aspectos da Segurança Nacional

---

<sup>3</sup> Na perspectiva americana, a “National Security” ou “Security” constitui o objectivo e as medidas, enquanto a “Defence” constitui a actividade puramente militar. Sobre esta temática (com naturais consequências para as missões das Forças Armadas e das Forças de Segurança) ver Santos (2000).

explicitado na sua definição, mas sim a salvaguarda individual das pessoas e dos bens” (2000, p. 82). Assim, temos assistido, na prática, ao alargar do conceito relacionado com o “valor” (objectivo), ao conjunto de actividades das forças de segurança, mais relacionadas com a segurança individual das pessoas e dos bens.

Na definição apresentada pelo IDN em 1982, a **Defesa Nacional** “é o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam por em causa a Segurança Nacional.” (Viegas, 1998, p.9).

Com o mesmo racional de interligação com a Segurança Nacional, mas de modo mais sucinto, a LDNFA no seu artº 1º define a **Defesa Nacional** como “a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

Este conceito “restritivo” de Defesa Nacional, apesar de garantir todos os elementos constitutivos do Estado, pretendia sobretudo evitar uma sobreposição com o conceito de Segurança Nacional, ao “direccionar exclusivamente a defesa para o enfrentamento de um «inimigo externo»” (Morais & Miranda, 2000, p. 41), e ao circunscrever as FA “aos quartéis”.

O facto das novas ameaças serem sobretudo transnacionais e ultraterritoriais, retira desde logo algum espaço de intervenção local e regional ao Estado como entidade soberana, levantando questões estruturais ao nível da identificação das fronteiras da segurança interna e externa, assim como dos órgãos, organizações ou forças responsáveis pela sua garantia.

A Segurança é hoje mais global e dinâmica e menos territorial, colocando no mesmo plano dos Estados, as Organizações Internacionais (OI), as Pessoas Colectivas não Estaduais (PCNE) e as Pessoas Singulares e utilizando de modo crescente os vectores não militares. A Segurança, cujo conceito é, apesar de tudo, muito recente (nos EUA, em 1947 com o National Security Act), constitui uma das questões centrais do estudo das relações internacionais.

Todos estes factores forçaram, nos últimos anos, o aparecimento das novas aplicações da Segurança, muito bem explicadas no estudo de Amitav Acharya (2001), onde podemos descortinar quatro imagens da Segurança: Pessoal, Nacional, Humana e Global (que não desenvolveremos neste trabalho).

Podemos então definir actualmente a Segurança como o “valor”, o garante da sobrevivência, da independência, da conservação, da integridade e da solidariedade duma unidade política, mas também como uma condição para que os cidadãos vivam em paz, democracia e liberdade<sup>4</sup>, no Mundo de todos e para todos. “Entre os Estados da comunidade internacional, significa preferir a negociação e o compromisso à violência. No interior dos Estados significa a participação dos cidadãos na vida pública e significa também a utilização da arbitragem e da negociação para a regulação de tensões e conflitos políticos, económicos, sociais e étnicos” (Fernandes, 2002, p. 90).

Em face da nova tipologia das ameaças e desta visão mais abrangente da Segurança, consideramos que, também ao nível da Defesa, se podem dividir as aplicações ao nível pessoal, nacional (mesmo regional), humanitário e global. E esta operacionalização da Defesa pode ser feita dividindo as responsabilidades de novas dimensões ou componentes (na legislação nacional só existem as componentes militares e não militares), a saber:

- defesa armada, elemento principal mas não exclusivo, que garantisse a sobrevivência da unidade política e os interesses nacionais, também ao nível da segurança humana e global;
- defesa civil, que protegesse as populações e o ecossistema, mantivesse a ordem pública e preservasse a continuidade da acção governativa;
- defesa económica, que assegurasse, desde o tempo de paz, a redução das vulnerabilidades do país e a boa repartição de recursos, contribuindo para o desenvolvimento sustentado e assim, indirectamente, para a segurança humana e global;
- e defesa cultural, que consolidasse a solidariedade colectiva no seio da juventude, e reforçasse a coesão social e o conhecimento da natureza do património cultural (nasce com o civismo e a educação para a cidadania e prolonga-se com a cultura de segurança e defesa).

Esta visão “afrancesada”, adapta mais facilmente, as componentes militares e não militares, à diversidade das novas ameaças e das consequentes acções para as destruir e sistematiza as componentes não militares, normalmente menos cuidadas ao nível

---

<sup>4</sup> De acordo com o Programa do XVII Governo: “A segurança é configurada constitucionalmente como um direito fundamental conexionado com o direito à liberdade. Entre ambos existe uma relação de interdependência. Não há liberdade sem segurança nem, verdadeiramente, segurança sem liberdade”.

do Estado, mas crescentemente mais associadas à própria sobrevivência das unidades políticas.

Poderíamos então definir **Segurança e Defesa** como o “espaço aglutinador de valores e actividades identificados directamente com a sobrevivência do Estado, enquanto unidade política, que se traduz na sua independência, conservação, integridade e afirmação internacional, mas também na liberdade e integridade física das populações, e na protecção do património nacional”.

A cultura e a cidadania emergem na sociedade do conhecimento como valores indiscutíveis e complementares (Simão, 2002, p. 41).

Sendo a cultura o ponto de encontro dos costumes, práticas, comportamentos e saberes, que identificam uma região, um povo ou uma Nação, a sua especificidade pode ser trabalhada em termos dum determinado domínio ou área do saber. Assim, falar de cultura musical de um povo ou de cultura literária, é de fácil entendimento e percepção. Por outro lado, falar de cultura de Segurança e Defesa (SD), é de âmbito mais vasto, pois consiste na consolidação da consciência de um conjunto de saberes multidisciplinares (onde também têm lugar os da música e da literatura) ligados à sobrevivência de Portugal enquanto unidade política soberana e independente.

Podemos então identificar a **Cultura de Segurança e Defesa** como um conjunto de costumes, práticas, comportamentos e saberes, de âmbito multidisciplinar, e relacionados directamente com a sobrevivência do Estado, enquanto unidade política, que se traduz na sua independência, conservação, integridade e afirmação internacional, mas também na liberdade e integridade física das populações, e na protecção do património nacional.

Numa altura em que, tanto em Portugal como na maioria dos países, a percepção da insegurança é cada vez maior e mais associada a outros actores que não o Estado, e em que existe simultaneamente um protagonismo crescente das opiniões públicas e da comunicação social, os desafios que se colocam ao “Estado de todos nós”, devem ser encarados como uma motivação mas também com esperança num futuro melhor, mas necessariamente diferente...

### 3. A importância da Cultura de Segurança e Defesa

Com o domínio das ameaças globais no novo sistema político internacional, as fronteiras da segurança interna e externa ficaram muito ténues, do mesmo modo que

as fronteiras dos países, o que implica arquitecturas e respostas diferentes, mas sobretudo a consciência de que o papel de cada cidadão é importante para a SD do seu País, da sua região, mas também do Mundo. Nesta perspectiva, a SD não é hoje exclusivo de militares ou de alguns peritos ou investigadores, denotando uma crescente abertura (com obvias limitações em algumas áreas) a todos os sectores da sociedade, que assim contribuem de modo mais claro e consciente para o reforço das potencialidades nacionais.

Por outro lado, nos dias de hoje, as Forças Armadas (FA) já não constituem o “espelho da Nação” típico das Nações com modelos de conscrição. Deste modo, e com o actual modelo assente na profissionalização do serviço militar, só uma pequena parte dos cidadãos passa voluntariamente pelas fileiras da instituição militar, onde aprende, com suor e lágrimas, as agruras inerentes à “condição militar”, essencial para a defesa militar do País.

Como se consegue então “implementar” a Cultura de SD na sociedade portuguesa actual, integrada cada vez mais na União Europeia e num Mundo cada vez mais globalizado?

O programa do XVII Governo é explícito quando ao “desenvolvimento de uma Cultura de Segurança e Defesa, nomeadamente através da actividade de investigação, sensibilização e divulgação do Instituto da Defesa Nacional”.

Independentemente dos actores, esse desenvolvimento deve ser feito tendo por base um Programa ou um “Plano Director de Cultura de Segurança e Defesa”, que vise atingir objectivos sustentáveis a curto e a médio prazo. Os estratos etários alvos prioritários desse Plano Director (ou de planos derivados e de âmbito operacional) cruzariam sobretudo os jovens em formação na Escola (a “educação escolar” do Sistema Educativo<sup>5</sup>) que vão desde os mais jovens (ensino básico) aos menos jovens (ensino superior).

O Ensino Básico e o Secundário são actualmente abrangidos pelos decretos 6/2001 e 7/2001 de 18 de Janeiro, no âmbito da “Educação para a Cidadania”, que foi integrada, com carácter transversal, em todas as áreas curriculares e em três áreas de intervenção, a saber:

---

5 O sistema educativo, que compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar, “engloba o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”.



- Curricular - Projecto educativo, programa inter-disciplinar, objectivos, competências e conteúdos, metodologias de ensino-aprendizagem, avaliação e apoios educativos;
- Organizativa - Regulamento da Escola, cooperação nos órgãos de gestão, na organização de espaços e serviços, em actividades de enriquecimento, na orientação vocacional;
- Comunitária - Participação de Pais e Comunidade, parcerias com instituições e associações locais e/ou nacionais e/internacionais, intercâmbio com escolas.

No final do secundário, e concorrentemente e complementarmente à “Educação para a Cidadania”, são desencadeadas várias acções no sentido de motivar os jovens para se apresentarem como voluntários às FA, preocupação de recrutamento, que associada à reconversão dos militares (que não obtiveram vínculo permanente à instituição), faz parte do leque das grandes preocupações da Instituição Militar.

Assim, a passagem das acções de “Educação para a Cidadania”, para as acções inerentes ao desenvolvimento de uma “Cultura de Segurança e Defesa”, nomeadamente através da actividade de investigação, sensibilização e divulgação, encontra um público privilegiado (não exclusivo como veremos) nos jovens universitários e no Ensino Superior em geral, o espaço de intervenção prioritário da nossa discussão e curiosamente menos directamente ligado ao recrutamento para as FA.

O Ensino Superior dispõe de um núcleo crescente (em termos percentuais e em termos absolutos - com valores muito próximos dos 390.000 inscritos<sup>6</sup>) de cidadãos, com grande potencial para se constituir nos quadros superiores do País, a curto e médio prazo. Serão os futuros líderes de opinião, os líderes das empresas, os professores, os dirigentes políticos, etc., e servirão de referência a futuras gerações e inclusivamente à sua própria geração. Tendo ou não sido alvo de um programa de educação para a cidadania ao longo da sua vida, os jovens universitários estão sempre a tempo de compreender e de reflectir sobre a importância da SD para a sua vida pessoal, para o país e para o Mundo.

No entanto, no Ensino Superior a atitude face à Cultura da SD pode e deve situar-se a dois níveis:

- moral, que se traduz por uma forte consciência de valores a defender;
- intelectual, de compreensão das situações, de avaliação dos riscos e das ameaças.

---

6 Quando em 1990/91 este valor era de 186.780 alunos inscritos.

Independentemente da importância de todos os actores (desde o agregado familiar aos diferentes funcionários da Universidade), as várias acções podem ser desenvolvidas pró-activamente a quatro níveis diferentes de intervenção:

- pelo Estado;
- pela Universidade;
- pelos Professores (corpo docente);
- pelos Alunos (corpo discente).

Muitas vezes, a iniciativa vem do lado dos alunos e dos professores e não existem mecanismos suficientemente eficazes e motivadores. Outras vezes é o Estado que toma iniciativas que não vão ao encontro do “viver” e das aspirações dos mais jovens. A solução tem sido encontrada na intercepção das acções e das inacções, mas nem sempre com resultados perceptíveis a curto e médio prazo. Vejamos então o que se faz hoje em Portugal...

#### **4. A Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal**

Para além de formar diplomados, o ensino superior tem como objectivo (entre outros), estimular a criação cultural e continuar a formação cultural e profissional dos cidadãos pela promoção de formas adequadas de extensão cultural<sup>7</sup>.

Por outro lado, acentuou-se na última década a ligação entre a Universidade e a Segurança e Defesa em Portugal. O reforço desta ligação teve na sua génese no crescendo exponencial de cursos relacionados directa ou indirectamente com a SD, em especial da área das Relações Internacionais e da Ciência Política. Cresceram simultaneamente os periódicos e as actividades de I&D relacionadas com a SD. Aumentaram também as iniciativas e protocolos entre a Universidade e a Instituição Militar (ou os organismos ligados à SD), por interesse da Universidade, por iniciativa dos Professores e por curiosidade dos Alunos, apesar (ou devido a) do final da conscrição em Portugal, que teve lugar em Setembro de 2004.

---

<sup>7</sup> Lei nº 49/2005 de 30 de Agosto (Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior), DR - I Série - A, nº 166 - 30 de Agosto de 2005.

Vejamos então o que se faz actualmente em Portugal, aos diferentes níveis da SD e ES<sup>8</sup>:

- Do Estado

- No âmbito do MDN

\* O Dia da Defesa Nacional<sup>9</sup> (DDN), que abrande todos os cidadãos recenseáveis (com 18 anos) durante um dia e numa actividade que visa sensibilizar os jovens “para a temática da Defesa Nacional” e “divulgar o papel das Forças Armadas”. O DDN teve uma experiência-piloto em 2003, abrangendo cerca de 1.000 jovens e generalizou-se a todos os cidadãos masculinos legalmente abrangidos a partir de 2004. Em termos concretos, estes objectivos envolvem dimensões como a descrição dos preceitos constitucionais que se relacionam com a Defesa Nacional, os princípios gerais que se relacionam com as FA, os direitos e deveres dos cidadãos, as missões, a organização e os recursos das FA, bem como as diversas formas de prestação de serviço militar existentes e as condições que lhe são inerentes (constituindo um momento ideal para aferir o potencial da atractibilidade dos novos regimes de prestação de serviço). Todo o planeamento, coordenação e organização têm estado a cargo da DGPRM/MDN, mas com a colaboração estreita e activa de todos os Ramos das Forças Armadas. Os inquéritos sociológicos entretanto realizados aos cerca de 45.512 jovens em 2004, indiciam apreciações muito positivas (68,1% muito positivo – para jovens maioritariamente desempregados ou que se encontram no mercado de trabalho, a par de 10,2% com apreciação negativa – para jovens maioritariamente estudantes<sup>10</sup>), apesar da grande diversidade dos participantes, em que os jovens universitários constituem cerca de 15% do universo. Tem sido uma acção particularmente prestigiante para as Forças Armadas, um contributo importante para a “radiografia” da juventude portuguesa e um claro investimento na cidadania;

\* O apoio do MDN, dos três Ramos das Forças Armadas, da GNR e da PSP (âmbito do MAI) a solicitações pontuais das Universidades/Professores/Associações de

---

8 Não são aqui incluídas outras acções importantes, mas não directamente relacionadas com o ES, como o Curso de Formação para a Cidadania, destinado a professores do ensino básico e secundário.

9 Na sequência do disposto no artº 11º da Lei do Serviço Militar nº 174/99, de 21 de Setembro.

10 De acordo com relatório de Setembro de 2005 da DGPRM/MDN, “à medida que a escolaridade aumenta, diminui a positividade das apreciações realizadas pelos jovens”. Os jovens com frequência universitária apresentam, em termos médios, a apreciação de valor mais baixo!

Jovens, quer no âmbito de visitas a instalações militares, quer na cedência de instalações ou equipamentos para o desenvolvimento de algumas actividades.

- No âmbito do IDN/MDN
  - \* O Curso de Defesa Nacional, com a duração de um ano lectivo, e destinado a quadros superiores da administração pública e da sociedade civil. É ministrado pelo IDN e tem tido a presença de alguns docentes do Ensino Superior entre os cerca de mil auditores já formados nos 30 cursos, ministrados desde 1972 (ainda Instituto de Altos Estudos da Defesa Nacional);
  - \* O Curso de Actualização dos Auditores de Defesa Nacional e o Curso de Segurança e Defesa para Jornalistas, que abrangem directa ou indirectamente alguns Professores e Alunos do ES;
  - \* O Curso de Defesa para Jovens, com a duração de uma semana e destinado prioritariamente a jovens (até aos 30 anos) licenciados e estudantes universitários. É ministrado pelo IDN, que desde 2003 já realizou 5 cursos a mais de 160 jovens, em instalações diversificadas em termos de localização e de pertença a instituições ligadas à SD;
  - \* Os protocolos realizados entre o IDN/MDN e as diferentes universidades, com destaque para os estágios curriculares que alguns alunos da área da SD (Relações Internacionais e Ciência Política) realizam no IDN;
  - \* O projecto “A SD no ES em Portugal”, pilotado pelo IDN, e que tem por objectivo promover a cultura, a individualização e a divulgação da SD, através das necessárias e adequadas ligações entre o IDN e os diferentes actores do Ensino Superior, e da disponibilização de informação específica ao público em geral. Este Projecto de I&D inclui, entre outras acções, a construção de uma base de dados IDN\_GES\_PROJ, que dispõe de conteúdos relativos ao ES e à investigação mais directamente relacionados com a SD em Portugal, de modo a apoiar, quer a Direcção do IDN/MDN, quer o público em geral. Entre as palavras-chave de relação entre a SD e o ES destacam-se: Relações Internacionais; Segurança; Defesa; Estratégia; Guerra; Geopolítica; Geoeconomia e Geoestratégia; Conflitos; Organizações Internacionais; Direito Internacional; História Militar; Economia da Defesa; Cidadania; Ameaças. A base de dados, que disponibilizará ao público em geral, a partir do primeiro semestre de 2006, os conteúdos de Universidades, Institutos, Cursos, Unidades de Investigação e Periódicos, já tem “carregados” em Outubro de 2005: 25 Universidades (das quais 10 de

Lisboa e 6 do Porto); 112 cursos (dos quais 38 licenciaturas e 21 mestrados); 476 disciplinas; 212 Professores; 20 Unidades de I&D; 22 Projectos de I&D e 17 Periódicos;

- \* A edição de publicações sobre SD (Nação e Defesa, Livros da Coleção Atena - caso do “Pensar a Segurança e Defesa”, e Newsletter do IDN) no sentido de sensibilizar os cidadãos em geral para as grandes questões da SD e o mundo universitário em particular.
- Da Universidade
  - \* O crescendo de cursos (licenciaturas e mestrados) ligados à SD (Relações Internacionais, Estratégia, ...) e mesmo de disciplinas da área da SD incluídas em vários cursos;
  - \* Os Cursos de Liderança ministrados pela Academia Militar a Alunos da Universidade do Minho, desde 1998, e depois seguidos pela Universidade de Évora e pelo IST<sup>11</sup>. O Curso de Liderança ministrado pela AM a alunos da UM (inicialmente com a duração de três semanas e actualmente de duas), com base no princípio da reciprocidade, leva também à Universidade os futuros oficiais para um “curso de sociedade de informação”. Esta iniciativa, a que tivemos o privilégio de nos associar desde o seu início, já formou mais de 160 jovens universitários (voluntários) da UM<sup>12</sup> e já contribuiu para que esta Universidade ganhasse um prémio internacional do suplemento ao diploma, no âmbito do processo de Bolonha;
  - \* Os cursos de pós-graduação e mestrados, realizados pelos (ou nos) diferentes Estabelecimentos Militares de Ensino Superior (EN, AM, AFA, IESM e seus antecessores ISNG, IAEM e IAEFA) em cooperação com as Universidades, que formam alguns alunos civis em SD (casos das Pós-graduações em Guerra de Informação ou em Liderança e Mestrados em História Militar ou em Liderança);
  - \* A realização de estágios curriculares de alunos universitários das áreas de Relações Internacionais e Ciência Política nos diferentes EMES (caso da AM-CINAMIL, do ISNG, etc.);

---

11 Na sequência do protocolo de cooperação assinado entre o EME e a UM, no Quartel-general da RMN, a 24 de Setembro de 1998.

12 E mais recentemente, em Setembro de 2004, um “Estágio de Liderança” para 11 Professores da UM, aos quais se juntaram, durante uma semana, 4 professores da AM. Também com base no princípio da reciprocidade, a UM ministrou a 10 professores da AM, um “Estágio em Sociedade da Informação”.

- \* A I&D em parceria com o MDN (ainda muito limitada, mas com especial destaque para o IST), no sentido da necessária ligação entre a Universidade, o Mundo Empresarial e o Reequipamento das FA ou das Forças de Segurança.
- Dos Professores
  - \* A iniciativa no que concerne à organização de conferências e seminários sobre a temática da SD e a participação em fóruns desta natureza no IDN, nos EMES ou noutros organismos ligados directa ou indirectamente à SD;
  - \* A investigação nas temáticas da SD, e a publicação dos diferentes trabalhos em periódicos ou em edições de âmbito diversificado;
  - \* As organização de visitas a instituições ligadas à SD como a PSP, a GNR, as FA, o CJLisbon (Comando da NATO em Oeiras)...
- Dos Alunos
  - \* A curiosidade pelas temáticas da SD, demonstrada na enorme adesão a todas as iniciativas dos restantes actores;
  - \* A participação em actividades mais ligadas ao “aprender a fazer” e ao “aprender a ser”;
  - \* A criação de associações de jovens, que solicitam com alguma frequência apoios de diversos tipos (cedência de instalações e fornecimento de equipamentos) ao MDN, aos três Ramos das FA à GNR e à PSP.

O conjunto das acções acima descritas só contempla uma parte não significativa da juventude universitária portuguesa, o que constitui uma lacuna a colmatar com acções de sensibilização e formação envolvendo maior número de jovens ou alargada a grupos multiplicadores (caso de dirigentes associativos, dirigentes de juventudes partidárias ou a jornalistas...). Por outro lado, não existe uma arquitectura organizacional nacional claramente preparada para os novos desafios (da SD mas também do ES, sobretudo no âmbito do processo de Bolonha), factos que nos deixam espaço para o levantamento de algumas sugestões, tendo por referência a experiência (não só nacional) dos últimos anos e a consolidação do trabalho de qualidade entretanto efectuado e em curso.

## 5. Fortalecer a relação entre a Segurança e Defesa e o Ensino Superior

Apesar da evolução positiva a que temos assistido nos últimos anos, é importante lançar alguns subsídios para um funcionamento mais coordenado e integrado de todas as actividades no futuro. As nossas posições foram inclusivamente reforçadas muito recentemente pelas apreciações menos positivas dos jovens universitários (relativamente aos restantes) aquando do Dia da Defesa Nacional, o que pressupõe um investimento cuidado mas adequado a um universo que fará parte dos futuros quadros da administração pública e da sociedade civil em geral.

No entanto, o fortalecimento das relações entre a SD e o ES tem de se fazer numa perspectiva que vá ao encontro das transformações em curso na SD e no ES. Por isso, é importante repensar a SD no Ensino Superior, tendo por base um melhor conhecimento da “Juventude Hoje” (mais e melhores estudos sociológicos), mas numa linha de continuidade das acções em curso no Ensino Básico e Secundário e, sobretudo, nas mesmas três áreas de intervenção: curricular; organizativa; comunitária.

Por outro lado, seria importante acompanhar o que de melhor se faz na Europa (e em particular decorrente do processo de Bolonha), mantendo também a actual metodologia para as acções pontuais, na sequência das solicitações das Universidades, dos Professores ou das Associações de Alunos.

Em termos de público alvo, e no sentido de colmatar as lacunas decorrentes das limitações em termos do número de formandos, seria importante atribuir um espaço privilegiado de intervenção a jovens multiplicadores dos valores e dos comportamentos, caso dos futuros jornalistas ou dos dirigentes das associações de estudantes universitários e das juventudes partidárias.

As acções deverão ser contínuas e sustentadas, mas com uma estratégia de acção indirecta, deixando espaço de intervenção a todos os actores, sobretudo quando precisamos mais de um “Estado de Todos” num Mundo crescentemente globalizado.

Deixamos então alguns subsídios que poderão e deverão ser trabalhados com maior profundidade por todos os actores:

### 5.a. Área curricular

- Criar umas “Jornadas de Segurança e Defesa” destinadas explicitamente a Jovens Universitários até aos 25 anos (na sequência de protocolos a realizar entre o MDN, o MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o MAI - Ministério

da Administração Interna - e as Universidades). Estas Jornadas, a organizar e a ministrar (bianualmente - uma em cada semestre lectivo) no IDN (Lisboa e Porto)<sup>13</sup>, poderiam ter a duração de 2 a 5 dias e contemplar unidades de crédito ECTS<sup>14</sup> (em coordenação com o MCTES) para efeitos dos diferentes cursos. Poderiam inclusivamente ser considerados dois tipos de cursos, um mais orientado para os jovens universitários frequentando cursos mais ligados à SD, e outro, para os jovens universitários em geral. As Jornadas poderiam ter como objectivos: apresentar as razões e as grandes linhas da política de defesa nacional; discutir em regime aberto algumas problemáticas “actuais” ligadas à SD e à Defesa Nacional; ilustrar a informação com contactos directos com responsáveis das FA ou das componentes não militares da DN. Estas Jornadas, destinadas exclusivamente ao público universitário, seriam complementares do Curso de Defesa para Jovens, que assim se orientaria para os jovens entre os 25 e os 30 anos, mas que já fizessem parte do mundo do trabalho (licenciados ou não) e como formação contínua e simultaneamente preparatória para o Curso de Defesa Nacional. Nesta perspectiva, o Curso de Defesa para Jovens poderia ter também unidades de crédito ECTS atribuídas (importante para a formação ao longo da vida), apesar da prioridade para a consolidação das relações pessoais e profissionais entre os vários jovens quadros superiores da administração pública e da sociedade civil em geral.

- Incentivar a inclusão de mais cadeiras opcionais da área da SD e de pequenos cursos (na linha do curso de liderança da AM-UM incluído no suplemento ao diploma de Bolonha), aos quais fossem atribuíveis unidades de crédito ECTS.

### *5.b. Área organizativa*

- Criar uma estrutura eficaz e eficiente, mas centralizada no MDN/IDN na linha do programa do XVII Governo, que reforça a ligação do IDN ao Ensino Superior. Esta estrutura, a incluir num “Plano Director de Cultura de Segurança e Defesa”, poderia contemplar, no IDN, a criação de uma Divisão de Estudos de Segurança e Defesa<sup>15</sup>,

---

13 Sem esquecer os jovens dos Açores e da Madeira.

14 European credit transfer system.

15 Tal como em França (esta Divisão existe no instituto congénere do IDN - o IHEDN) poderia ter as seguintes tarefas: “contribuir” para o reconhecimento dos conhecimentos de segurança e defesa no seio da instituição



que teria maior intervenção nas acções abertas a mais do que um curso e do que uma universidade, e que implicassem apoios para além de um Ramo das FA, a PSP e a GNR, uma abordagem mais alargada da SD, ou uma coordenação atempada e concertada.

- Desenvolver e apoiar acções no sentido de tornar a SD como uma área do domínio do saber, quer ao nível do MCTES, quer ao nível da I&D (FCT/MESCT). A criação da área científica de SD abriria algumas portas à necessária ligação entre a Investigação da Universidade, as Empresas, e os diferentes programas de reequipamento das FA ou das FS.

### *5.c. Área Comunitária*

- Investir no fornecimento de informação sobre SD ao público em geral, o que está em curso no IDN com o Projecto “SD no ES em Portugal”. O investimento nas novas tecnologias, como instrumento de mais fácil transmissão da SD aos jovens universitários, poderia alargar-se dos portais institucionais (MDN, IDN...) a novos portais, os quais poderiam ser alvo de um sistema de acreditação, com aferição pública e transparente (caso de portais como o portalmilitar.net, o jornaldefesa.com ou o Portal da História);
- Criar um prémio científico na área da SD, orientado especialmente para jovens investigadores e que tenha por objectivo motivar a investigação nesta área do conhecimento e fortalecer a ligação entre a Universidade e a SD. Este prémio, na continuidade dos actuais prémios Defesa Nacional (Ligados à História Militar ou ao Ambiente), que se poderia designar de “Prémio Segurança e Defesa Nacional” (a regulamentar ao nível do IDN/MDN), constituiria mais uma motivação e um reconhecimento para os jovens universitários mais ligados às questões da SD;

---

universitária e na sequência duma relação privilegiada com a Direcção do ES do MCTES; proceder regularmente a um levantamento das actividades no domínio da segurança e defesa, sob a forma de um anuário de estudos de segurança e defesa em Portugal; “financiar” a realização de projectos de I&D; organizar e preparar o concurso de um prémio científico.

- Empenhar (em coordenação muito próxima com as associações respectivas) os ex-auditores nas actividades de formação dos jovens universitários, mas também em outras actividades em prol da sociedade, como a colaboração com o MDN no Dia da Defesa Nacional, no Dia das FA e, sobretudo, no Dia de Camões e das Comunidades Portuguesas.

As consequências de todas estas propostas (algumas já em curso) poderão situar-se em acções e comportamentos de médio e longo prazo, que se traduzam em homens e mulheres com maior consciência dos objectivos políticos nacionais, mais orgulho no seu país e mais confiança no Futuro de Portugal.

## 6. Considerações Finais

Os últimos anos consubstanciaram novas condições políticas e estratégicas ao nível do sistema político internacional, mas também novas ameaças (de carácter sobretudo global) e novos riscos, situações que no seu conjunto vêm alterando os desafios que se colocam ao Estado e ao Cidadão no que concerne à Segurança e Defesa.

Portugal não tem constituído uma excepção a esta evolução, e o facto de ter alterado o seu modelo de FA (entre outros, como o demográfico e o social) assente, desde Setembro de 2004, na profissionalização do serviço militar, trouxe novos desafios no que respeita à “Educação para a Cidadania” e à “Cultura de Segurança e Defesa”.

Na linha das várias acções desenvolvidas a diferentes níveis (com destaque para o papel do IDN), e sem esquecer a necessária e adequada articulação da política de defesa com a política de educação, devemos continuar a investir na “Cultura de Segurança e Defesa” em Portugal, com especial destaque para o Ensino Superior, que forma e prepara os futuros quadros da administração pública e da sociedade civil em geral. Ao jovem universitário, que hoje não passa, na sua grande maioria, pela instituição militar, devem ser transmitidas as dimensões moral e intelectual da SD, com instrumentos diversificados (teóricos e práticos), mas na continuidade da “Educação para a Cidadania” já consolidada nos ensinamentos básico e secundário.

Neste sentido, e quando hoje a Defesa se faz mais “por” valores e por um tipo de organização da sociedade, do que “contra” ameaças (cada vez mais globais), é essencial um “Plano Director de Cultura de SD” cuidado, mas consequente, assente na valori-

zação do nosso capital social e no reforço do “carácter, da liderança e da cidadania” dos jovens em geral e dos jovens universitários em particular.

O crescendo de cursos superiores ligados à SD e de iniciativas que têm aproximado a Universidade e os jovens universitários da componente militar da SD, aumenta as responsabilidades do Estado. Nessa perspectiva, apresentámos uma série de medidas enquadráveis no referido Plano Director (com destaque para as “Jornadas de Segurança e Defesa” e para o “Projecto de SD no ES”), as quais, se trabalhadas e implementadas, poderão reforçar a cultura de SD dos jovens universitários e futuros quadros superiores do país. As medidas em causa exigem empenho político, mas sobretudo requerem um esforço concertado e interministerial em prol do interesse nacional.

Não esqueçamos que investir no desenvolvimento da “Cultura de Segurança e Defesa” no Ensino Superior, é investir em melhores líderes para Portugal, e num futuro de Paz e Liberdade para os nossos Filhos.

Vale sempre a pena...

### Bibliografia

- Acharya, Amitav**, “Human Security”, *International Journal*, 56, 2001, pp. 442-460.
- Buzan B. & Waeaver, O.**, *Security: A new framework for Analysis*, Boulder, West-view Press, 1998.
- Direcção Geral de Pessoal e Recrutamento Militar**, *Jovens e Forças Armadas – Estudo no âmbito da Defesa Nacional*, Lisboa, Setembro de 2005.
- Borges, João Vieira**, “A Academia Militar e Universidade do Minho ensinam a Liderar na Sociedade da Informação”, *Jornal do Exército*, Ano XLV, Nº 534, Lisboa, Novembro de 2004, pp. 14-19.
- Borges, João Vieira**, “Carácter, Liderança e Cidadania no Ensino Superior”, *Revista Nação e Defesa*, número Extra Série, Julho 2004, pp. 201-208.
- Brandão, A. P.**, “Segurança: um conceito contestado em debate”, *Informações e Segurança: Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Prefácio, 2004, pp. 37-55.
- Crespo, Vitor**, *Ganhar Bolonha, Ganhar Futuro: O Ensino Superior no Espaço Europeu*, Gradiva, Lisboa, 2003.

**David**, Charles-Philippe & **Roche**, Jean-Jacques, *Théories de la sécurité*, Paris: Montchrestien, 2002.

**Fernandes**, José Pedro de Sousa e Castro, *A Segurança da Europa Ocidental: uma arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*, Fundação Calouste Gulbenkian, FCT, Lisboa, 2002.

**Henriques**, Mendo Castro, e **Rodrigues**, Arlindo, e **Cunha**, Filipe, e **Reis**, João, *Educação para a Cidadania*, Plátano Editora, 2ª ed., Lisboa, 2000.

IHEDN, *Comprendre la Defense*, Económica, Paris, 2002.

**Morais**, C. B., & **Miranda**, J., *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, IDN, Lisboa: Edição Cosmos, 2000.

**Nogueira**, José Freire (coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2005.

**Sampaio**, J., *A Defesa Nacional e as Forças Armadas*, Lisboa: Presidência da República, 2002.

**Santos**, J. Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia: Temas de segurança e defesa*, Mem Martins: IAEM – Publicações Europa-América, 2000.

**Simão**, José Veiga, **Santos**, Sérgio Machado dos, **Costa**, António de Almeida, *Ensino Superior: Uma visão para a próxima década*, Gradiva, Lisboa, 2002.

**Viegas**, J. M. Silva, *Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (anotada)*, Lisboa: IAEM, 1988.

# Indicadores de Produtividade da Marinha\*

Jorge Silva Paulo

*Capitão-de-Fragata, Professor de Economia da Empresa*

Ana Barbosa Queirós

*Guarda-Marinha, Chefe do Serviço de Abastecimento NRP "Baptista de Andrade"*

## Resumo

Ao medir a produtividade avalia-se a eficácia da produção e a eficiência da utilização dos recursos, que se pretende aumentar, nas organizações, incluindo, cada vez mais, a Administração Pública Militar. É complexo e controverso medir a produtividade dos bens públicos, como a defesa nacional, pela sua natureza e pela dificuldade de valorização destes bens, características que geram o problema da boleia e o dilema eficácia-eficiência. Mesmo quando parece ser simples construir indicadores numéricos é possível que a falta de controlo directo pelos destinatários finais permita ou até incentive o uso perverso dos indicadores, empenhando-se em áreas sujeitas a medida à custa das que o não são. Neste artigo, relata-se a criação de dezanove indicadores e índices (base: 2001) de produtividade, sectoriais, com dados disponíveis nas publicações estatísticas oficiais, segundo a desagregação de missões, funções e subfunções de Booth (1977), e que, em conjunto, permitirão ter uma ideia das tendências da produtividade da Marinha de Guerra Portuguesa e até compará-la com outras marinhas. O estudo visa mostrar a validade do modelo de análise e não visa analisar criticamente os resultados; por isso, identificou a necessidade de se atribuírem coeficientes às missões, funções e subfunções na agregação de índices, mas absteve-se de o fazer, por tal ter uma natureza política. Por fim, o estudo reconheceu que o uso de muitos indicadores para reduzir eventuais efeitos perversos da medição pode não ser a única nem sequer a melhor solução para esse problema; por isso, deixa para futuras investigações a construção de indicadores compostos, que incorporem e meçam os efeitos perversos, e que compensem os eventuais excessos nos indicadores de produtividade, tornando-os assim mais fiáveis.

## Abstract

*By measuring productivity one is evaluating the effectiveness and the efficiency of production, aiming at increasing both, in organizations, including more and more the military, as part of the public sector. It is complex and polemic to measure the productivity of public goods, such as national defence, because of its nature and the difficulty of valuing these goods, which both create the free-rider problem and the effectiveness-efficiency dilemma. Even when it seems simple to build numerical indicators it is possible that the lack of control by the final users allows or even supports the perverse use of indicators, with extra effort in areas subject to measurement at the cost of those that are not. This paper reports the creation of nineteen partial productivity indicators and indexes (base: 2001), with data available in the official statistical publications, according to the division of missions, tasks and subtasks of Booth (1977), which together may form a composite idea of the Portuguese Navy productivity tendencies, and even to compare it with other navies. The report aims to prove the validity of the model of analysis, but not a critical analysis of the navy productivity results; hence, it identified the need to define coefficients to missions, tasks and subtasks, but stopped short of defining them, due to its political nature. Finally, the report recognizes that to use many indicators to reduce possible perverse effects of measurement may not be the only, not even the best, solution to that problem; it is left for later research the building of composite indicators that embody and measure the perverse effects, in a way that compensates them in the productivity indicators, making these more reliable.*

\* Artigo baseado na Memória de Fim-de-Curso que a autora apresentou em 31 de Agosto de 2005, para concluir o curso de licenciatura em Administração Naval da Escola Naval, e de que o autor foi tutor (Queirós 2005).



*"Not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts."*

Albert Einstein

## 1. Introdução

O crescimento das funções e tarefas do Estado, e a conseqüente necessidade de cada vez mais recursos para as realizar, e a escassez relativa de recursos têm obrigado o sector público, e as Forças Armadas (FA) em especial, a atender a conceitos como eficiência e produtividade, no passado quase confinados às empresas privadas (Silva 2000). Além da escassez relativa de recursos para satisfazer todos os desejos e necessidades dos cidadãos estes, cada vez mais, exigem transparência, eliminação do desperdício, e preocupam-se com o ambiente (Barata 1999; Silva 2000). E é ainda nos índices de produtividade que se baseia a atribuição de remunerações variáveis destinadas a motivar e premiar os melhores desempenhos.

Aquelas condicionantes são inerentes ao Estado de direito democrático e são um sinal dos tempos (Peacock, Wiseman 1961). Por um lado, apontam o dever de reconhecer a dignidade e a individualidade de cada cidadão; por outro, exigem cada vez maior quantificação, para apoiar e dar solidez à gestão, garantir o tratamento objectivo das coisas públicas e a igualdade das pessoas perante a lei. Isto obriga os dirigentes da Administração Pública<sup>1</sup> (AP), civil e militar, a incorporar estas condicionantes na sua actuação corrente; nesse sentido, é uma questão actual e que interessa às FA, e à Marinha em particular.

A produtividade relaciona quantitativamente o volume de produção alcançada com os recursos consumidos para esse fim; é uma medida da eficiência e da eficácia das organizações. Assim, tanto quanto sejam mensuráveis e quantificáveis os elementos para o seu cálculo, pode falar-se de produtividade nas FA, e na Marinha em particular.

Neste artigo, relata-se um estudo desenvolvido com o fim de criar indicadores de produtividade da Marinha. São raros os indicadores válidos de produtividade sectoriais da AP; além de procurar entender porquê, o estudo visa criar alguns indicadores úteis de apoio à gestão<sup>2</sup>, mas também robustos, a fim de permanecerem válidos num longo intervalo de tempo e em variadas circunstâncias.

---

1 A AP é o "sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar." (Amaral 2000, pp. 36-37).

2 Adopta-se a seguinte definição de gestão: "Gerir é afectar recursos escassos a fim de atingir objectivos, com a informação disponível e um quadro de constrangimentos" (Paulo 2002, p. 859).

Dada a sensibilidade e a potencial controvérsia da matéria, importa dizer o que o estudo não é. Primeiro, não é definitivo nem exaustivo: por exemplo, ficaram por desenvolver e testar possíveis caminhos para reduzir ou eliminar as falhas dos indicadores. Depois, o estudo assume que a validade dos indicadores propostos depende da qualidade dos dados usados. Além disso, não pretende que os números e gráficos produzidos sejam absolutos, pois reconhece que são necessárias mais longas séries de tempo para tirar conclusões seguras e pacíficas. Por fim, não visa de todo a discussão normativa ou crítica sobre a produtividade da Marinha.

O artigo começa por definir os conceitos relevantes e o âmbito do problema; depois, identifica os problemas da medição da produtividade na AP; em seguida, cria e define indicadores; conclui recomendando uma lista de indicadores e índices de produtividade da Marinha que derivam directamente da sua missão, concretizados com valores dos anos 2001 a 2004. Com estes resultados pode fazer-se a análise da produtividade da Marinha matéria que, contudo, fica a jusante dos objectivos fixados para o artigo e para o estudo subjacente.

## 2. A Produtividade: Conceito e Problemas

### 2.1. Definição

Define-se produtividade como o rácio entre uma medida da produção e uma medida dos recursos consumidos para a alcançar<sup>3</sup> (OECD 2001, p. 11). O conceito teve origem na avaliação do trabalho manual para recompensar os trabalhadores em função do seu produto<sup>4</sup>, e relaciona-se intimamente com os conceitos de eficácia<sup>5</sup> e de eficiência<sup>6</sup>: a produtividade traduz-se, tipicamente, “num indicador que ilustra a eficácia dos *outputs* e a eficiência dos *inputs* de um dado sistema produtivo” (Carvalho 2004, p. 17).

---

3 Para uma abordagem teórica e mais geral, ver Mateus, Mateus (2001, pp. 339-341).

4 Por exemplo, as observações desenvolvidas por Taylor (1998, p. 19), indicavam que o “carregamento médio de 12,5 toneladas por dia e por homem, quando executadas pelos melhores trabalhadores, poderiam originar o transporte de 47 a 48 toneladas por dia”.

5 A eficácia compara os resultados atingidos com os objectivos definidos (Berman 1998, pp. 4-6).

6 A eficiência compara os resultados com os recursos empenhados para atingir os primeiros (Berman 1998, pp. 4-6).



De acordo com a tabela 1, os indicadores que medem a produtividade constroem-se segundo dois grandes critérios: os recursos usados e a natureza da produção; do cruzamento destes critérios obtêm-se vários indicadores.

Tabela 1 - Tipos de indicadores de produtividade

<b>Produção</b> <b>Recursos</b>	<b>Valor Bruto</b>	<b>Valor Acrescentado<sup>7</sup></b>
<b>Factor Único</b>	Volume da Produção	VAB da Produção
	Volume de Trabalho ou de Capital	Volume de Trabalho ou de Capital
<b>Factor Múltiplo</b>	Volume da Produção	VAB da Produção
	Índice de Trabalho e Capital	Índice de Trabalho e Capital
<b>Factor Total</b>	Volume da Produção Índice de Trabalho, Capital e Bens e Serviços	—

Fonte: OECD (2001, p. 13)

Importa notar que os indicadores de produtividade são compostos por, pelo menos, dois indicadores: um que mede recursos usados e outro que mede o produto da organização. É difícil obter indicadores da produção da AP; é disso que trata a próxima secção.

## 2.2. A produtividade da Administração Pública

Para calcular a produtividade é preciso especificar o que se produz, para depois se poder medir. Este não é um problema menor na AP, cuja razão de existência é a produção de bens públicos<sup>8</sup>. Alguns destes são realmente difíceis e polémicos de espe-

<sup>7</sup> O processo de transformação dos consumos intermédios (matérias e serviços externos) em bens de consumo (bens e serviços) incorpora, além do valor dos consumos intermédios, o valor acrescentado pelo próprio processo. Assim, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) pode ser apurado por duas ópticas: da produção, a diferença entre os proveitos operacionais e os consumos intermédios; da repartição, pela soma dos custos com pessoal, amortizações/provisões, custos financeiros, impostos directos e resultados líquidos (Carvalho 2004, pp. 19-24).

<sup>8</sup> Os bens públicos têm as propriedades de indivisibilidade - os bens podem ser distribuídos pelos membros dum colectivo em simultâneo, realçando a universalidade da sua produção; por exemplo, a Defesa Nacional

cificar e avaliar, como é o caso da defesa nacional; muita investigação se tem feito para resolver esse problema. Esta secção, primeiro, reconhece as motivações deste esforço; depois, identifica o esforço já desenvolvido; e conclui discutindo as dificuldades a que tal esforço está sujeito.

### 2.2.1. Motivações da avaliação da produtividade

Esta questão é especialmente relevante, pois ainda se encontram muitas pessoas a defender que, para as FA, a eficácia é absolutamente mais importante do que a eficiência, porque a soberania e a pátria são valores indivisíveis e básicos. Este erro estende-se a muitos outros sectores e pessoas, e não será por acaso que tende a ser defendido por quem tem interesses no sector. Por exemplo, é normal preferir a rapidez do 112 ao desperdício de combustível no socorro; como é normal pretender-se que o salvamento de uma vida no mar seja eficaz, a qualquer custo; e tanto mais quanto se beneficie desses serviços.

Na verdade, a preferência da eficácia à eficiência é uma ilusão, como o provam vários exemplos. Primeiro, o princípio da economia de esforço é um princípio fundamental da guerra (o caso-limite do emprego das FA); assim, só se devem empregar os meios necessários para obter um determinado resultado e não mais – isto é, as FA devem ser eficientes nas suas acções e operações. Segundo, mesmo que seja implícita, há sempre uma restrição orçamental que converte a ineficiência em menos recursos disponíveis para acções ou operações futuras –ou então que obriga alguém a contribuir mais, para aliviar a restrição orçamental, apenas deslocando o problema, como quem aperta um balão cheio. E, terceiro, as restrições não são só orçamentais; por exemplo, estando em perigo a vida de quem faz o salvamento é provável que a eficácia não seja o critério decisivo.

Põe-se também a questão de natureza económica de saber qual o nível óptimo de produção dos bens públicos; medir a produtividade ajuda a resolvê-la. A quantidade óptima de produção calcula-se a partir da utilidade de cada pessoa e do custo marginal da produção, quando este iguala o benefício marginal (Mata 2000, p. 570);

---

é um “bem” que é produzido pelo Estado para benefício de toda a população – e de não-exclusão – ninguém pode ser afastado dos seus benefícios mesmo que não pague (Barbosa 1997, pp. 8-10). Os bens públicos distinguem-se dos bens de domínio público; por exemplo, as infra-estruturas militares são propriedade do Estado e bens do domínio público, mas não são bens públicos.

o problema da boleia, ou borlismo<sup>9</sup>, inviabiliza a resposta e a medida rigorosa da produtividade (Downs 1967, p. 30).

Mas no estado de direito democrático exige-se mais. A AP (civil e militar) está constitucionalmente obrigada a fazer uso eficiente dos recursos que lhe são afectos: é uma incumbência do Estado “assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público” (alínea c) artº 81º CRP). Para avaliar a eficiência é preciso medir ou estimar algumas variáveis. Isto é, basta a responsabilidade fiduciária (Stiglitz 1993, p. 44) para justificar os esforços de quantificação e medida. Mas a avaliação dos poderes políticos responde ainda ao dever democrático de informar os cidadãos com rigor e objectividade (Monnier 1995; Berman 1998, p. 51); para isso, é preciso dispor de informação (quantificada) sobre produtividade objectiva e acessível a não-especialistas: “a produtividade não é uma alternativa”, ela “permite restaurar a confiança pública através da ligação das organizações às preocupações dos seus *stakeholders* - contribuintes, dirigentes e empregados - priorizando objectivos, aumentando a sua eficácia e a eficiência e tornando os resultados mensuráveis” (Berman 1998, pp. 3-4).

## 2.2.2. Indicadores de produtividade em uso

Os estados gastam cada vez mais recursos na avaliação de resultados da AP (Berman 1998; Leeuw, Thiel 2002; Propper, Wilson 2003). Em Portugal, criaram-se e usam-se diversos indicadores de gestão na AP e de bens públicos (Bilhim 1999; Silva 2000, pp. 323-363; e Anuários Estatísticos da Defesa Nacional e da Marinha). Além dos que se divulgam externamente, as organizações, públicas e privadas, constroem e usam índices e indicadores de apoio à gestão, com divulgação restrita interna (Berman 1998, p. 59). Mas são raros os indicadores de produtividade e os que se usam são rudimentares<sup>10</sup>; para dois exemplos civis portugueses, ver André (1999), e Vaz (1999).

---

9 É o incentivo que os contribuintes têm para “subestimarem as verdadeiras preferências na esperança de que outros suportem o seu custo”; (Mateus, Mateus 2001, p. 609). Por exemplo, questionado um cidadão se, com o mesmo nível de impostos, preferia ter mais auto-estradas provavelmente diria que sim e que ligassem a sua casa aos locais que mais frequenta; mas se esse cidadão fosse questionado sobre quanto pagaria por essas auto-estradas ou para ter navios de guerra a patrulhar o mar, eventualmente contribuiria com pouco ou nada. Ver também Barbosa (1997, pp. 28-36) e Breton (1998, p. 44).

10 De resto, só recentemente se avançou para a criação de modernos sistemas de contabilidade analítica nas FA e no Ministério da Defesa Nacional, designadamente, inseridos no Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF), na Marinha em 1999, e no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN).

Para valorizar os bens públicos produzidos pela AP dum modo economicamente correcto, podia criar-se uma função-utilidade pela soma das utilidades individuais que cada cidadão retiraria da produção dum bem público, tal como os bens privados se valorizam por preços de mercado. O borlismo inviabiliza a representação da utilidade que cada cidadão retira destes bens e, por consequência, a obtenção desta função, ou do preço dos bens, pelo menos dum modo rigoroso. Em última análise, isto traduz-se na extrema dificuldade que têm os destinatários finais dos produtos da AP em fazer sentir a avaliação que realmente fazem dos mesmos, e que está na base da natureza burocrática destas organizações (Downs 1967, p. 29):

*"Unlike most other large organizations, bureaus are economically one-faced rather than two-faced. They face input markets where they buy the scarce resources they need to produce their outputs. But they face no economic markets on the output side. Therefore they have no direct way of evaluating their outputs in relation to the costs of the inputs used to make them."*

A isto soma-se a subjectividade e controvérsia na valorização dos bens públicos, pois neles confrontam-se objectivos de eficiência e de equidade (Berman 1998, pp. 8-9). Este obstáculo é muito importante.

Assim, generalizou-se a solução de valorizar os bens públicos ao custo dos factores de produção; isto é, valem o que neles se gastou (Lehtoranta, Niemi 1997; Pritchard 2003; Yu 2003). Mas isso ignora o valor que acrescenta a actividade produtiva que combina no produto os recursos usados (Drucker 1980, p. 104):

*"Most public service institutions [...] are budget-focused, but the budgets measure efforts rather than results."*

Outras soluções envolvem alguma arbitrariedade na valorização dos benefícios, no binómio custos-benefícios, posto que os custos costumam medir-se em unidades monetárias, embora nem sempre se capturem assim os custos de oportunidade<sup>11</sup>; em especial, medem-se variáveis ou parâmetros que se creia terem uma evolução previsível e directamente associada aos bens públicos; isto é, não se podendo estes quantificar

---

11 "Custo de oportunidade (ou custo social ou custo alternativo) - medido em termos dos usos alternativos aos recursos escassos, nomeadamente, em termos das unidades sacrificadas de outros bens/serviços ou do valor de bens socialmente desejáveis que deixam de ser produzidos" (Mateus, Mateus 2001, p. 360).

directamente, opta-se por medir algo que se julgue ser representativo, mesmo que seja apenas aproximado ou possa revelar-se, a prazo, inadequado.

### 2.2.3. Problemas dos indicadores de produtividade

Como se explicará melhor abaixo, os indicadores devem estar ajustados ao que visam medir, como é óbvio, mas também porque os resultados numéricos vão afectar o funcionamento e a gestão da organização. Por exemplo, os sistemas de remunerações variáveis normalmente baseiam-se em medidas de produtividade. Mas se o aumento de produtividade num sector se faz à custa doutro, deve poder reflectir-se esse custo no indicador de produtividade para ele ser válido; senão pode ser fácil melhorar, desprezando os custos e as desvantagens que isso trará a outros sectores e órgãos. Este problema tem especial relevância na AP, por ser uma organização de fins gerais.

Também por a AP ser uma organização de fins gerais, existe a dificuldade e a controvérsia na valorização dos bens públicos, que dificulta a quantificação e a medida da produtividade; as seguintes questões sugerem-no: quanto vale o salvamento duma vida humana no mar? Quanto vale uma criança curada duma leucemia? Quanto vale um aluno que completa escolaridade obrigatória? E qual destes vale mais?

A realização das funções e tarefas da AP costuma envolver um compromisso entre os fins que visa servir: quando se afectam recursos a um fim e não a outro, haverá sempre controvérsia. A quantificação, e os indicadores de produtividade em especial, podem clarificar polémicas, mas não eliminam as divergências sobre as prioridades de cada cidadão (Berman 1998, pp. 30-32). Ao contrário da prática de gestão típica duma empresa privada, medir a produtividade na AP pode informar, mas dificilmente pode resolver, e essa limitação deve ser reconhecida à partida (Jouvenel 1963; Fisher 1970; Paulo 2002 e 2003; Flynn 2004). Esta limitação torna ainda mais difícil o problema, já de si difícil e frequente na avaliação do desempenho organizacional, de identificar as variáveis efectivamente representativas desse desempenho (Starling 2002, pp. 395-409).

Por outro lado, não é raro que a introdução dos indicadores de produtividade (como os aumentos de eficiência ou de eficácia) vise realmente justificar reduções de despesas ou de orçamentos. Tais indicadores dificilmente serão válidos nem representarão fielmente a produtividade organizacional.

Ainda, para avaliar e medir são precisos recursos, usados pelos órgãos de auditoria e inspecção, que têm usos alternativos e custos de oportunidade. O aproveitamento

destes recursos que, no sector público, está só indirecta e levemente sujeito a controlo externo dos destinatários, vem a traduzir-se num dilema entre a eficácia e a eficiência: o aumento da eficácia – mais e melhores bens – exige mais controlo – normas e fiscalização – e agrava os custos. Assim, para um certo nível do produto, exigem-se mais recursos e baixa a eficiência (Paulo 2003 e 2004).

Os problemas dos indicadores de produtividade da AP tendem a materializar-se numa baixa correlação entre os índices obtidos e os resultados percebidos, pelos seguintes mecanismos (Leeuw, Thiel 2003, pp. 271-272):

- **Alterações da envolvente:** se os indicadores são muito sensíveis à envolvente, quando esta se altera não é de surpreender que os indicadores deixem de ser válidos. Por exemplo, um crescimento de crime de grupos pode levar a um maior número total e por operação de detenções (indicadores muito usados de eficácia da polícia), sem que daí resultem maiores números de crimes resolvidos nem de condenações.
- **Aprendizagem perversa, visão em túnel, *cream skimming* ou *cherry picking*:** o pessoal sabe o que se mede e o que não se mede, e consegue influenciar os resultados. Por exemplo, concentrando recursos só no que se mede, podem elevar-se os indicadores, mas tipicamente à custa doutros aspectos organizacionais, ou à custa dos resultados no médio e no longo prazo; por outras palavras, pode melhorar-se a imagem actual da organização, mas com custos que não são assumidos ou revelados. Por outro lado, dominando as fontes de dados e o seu processamento, é também possível influenciar os resultados a montante, qualquer que tenha sido o desempenho em concreto (Gabris 1986).
- **Aprendizagem positiva:** à medida que o desempenho da organização melhora, pela aprendizagem interna, os indicadores deixam de ter a sensibilidade necessária tornando-se obsoletos; este é um problema benigno, que não deixa de merecer atenção, já que exige adaptação à nova situação.

É essencial ter presente que a definição dos indicadores que avaliam uma organização pode ser influenciada pelo seu pessoal. Quando essa organização não tem concorrentes ou tem poderes de autoridade, como é o caso dos órgãos da AP, é apenas racional<sup>12</sup> que ela influencie fortemente, para o bem e para o mal, os resultados. Por

---

12 “Rationality implies instrumental behaviour: individuals pursue their goals in the most efficient manner given costly information” (Horn 1995, p. 7).

exemplo, ao afectar o melhor pessoal às tarefas e funções cujos indicadores são vistos como mais importantes, pode ser perverso se o fim é apenas a melhoria do indicador, ou positivo se trouxer melhorias duradouras e globais - mas não se podem ignorar os custos de oportunidade, também manifestados em piores resultados noutras áreas.

### 2.3. *Opções para construir bons indicadores de produtividade*

Bons indicadores em geral, e de produtividade em especial, devem ser (Berman 1998, p. 62):

- (i) Válidos, isto é, devem medir aquilo que são supostos medir;
- (ii) Fiáveis, isto é, devem dar o mesmo resultado sempre que meçam a mesma coisa;
- (iii) Simples, práticos e compreensíveis por não-especialistas;
- (iv) Associados a centros de responsabilidade.

Acima concluiu-se ser muito difícil, senão impossível, ter bons indicadores na AP com um mínimo razoável de garantias. Mas excluir a avaliação quantitativa e aceitar só as qualitativas na AP não é uma opção admissível. Por isso, admitem-se duas opções para criar indicadores de produtividade, para eliminar ou limitar estes problemas:

- com muitos indicadores;
- com indicadores sensíveis às disfunções.

A técnica mais simples para eliminar ou limitar os problemas dos indicadores na AP é contar com muitos, que reflectam um acompanhamento detalhado e multidimensional do órgão em causa.

Embora seja a solução conceptualmente mais simples, pode tornar-se, na prática, inadequada. Ao desagregar o produto dum órgão da AP em numerosos itens a medir, está-se a diluir a unidade e a natureza desse produto, com o risco de, obtidos os índices, não se conseguir reconstituir a substância do produto avaliado. Além disso, exige-se um esforço intelectual e analítico assinalável para reconstituir o produto a partir duma longa lista de indicadores.

Apesar das desvantagens apontadas, a simplicidade desta técnica torna-a apelativa numa primeira fase, e foi a que foi seguida no estudo ora descrito (ver o capítulo 3).

O recurso a indicadores sensíveis a disfunções é uma opção que parece promissora, mas está por investigar. Pode concretizar-se pela criação de indicadores individuais que meçam as disfunções, ou de indicadores compostos com esse fim; dentro destes, um caso especial a explorar, seriam os indicadores compostos por outros indicadores compostos, mas com evoluções em sentidos opostos; como se visa aumentar a produtividade desde que este indicador crescesse, considerando os seus impactos negativos, estar-se-ia no bom caminho. Todavia, essa é matéria para futuros estudos; por enquanto apenas se explorou a opção de avaliação por numerosos indicadores.

### 3. A Produtividade da Marinha

A missão da Marinha está estabelecida na sua lei orgânica<sup>13</sup> (LOMAR), a qual se articula com a Lei Orgânica das Bases de Organização das FA<sup>14</sup> (LOBOFA) e, num plano ainda mais elevado, com a Lei da Defesa Nacional e das FA<sup>15</sup> (LDNFA), a qual se articula directamente com a CRP. Porém, a definição da missão da Marinha, em todos estes níveis, é demasiado genérica para permitir a adopção de indicadores directos.

Por outro lado, a falta de indicadores de produtividade da AP e a falta de padrões (*benchmarks*) noutras FA, apesar de muitos trabalhos pioneiros (Fisher 1970), obrigou à análise atrás descrita e à opção pela desagregação em subfunções da Marinha, procurando indicadores representativos de cada uma delas (Trzesniak 1998). Os critérios apontados na secção 2.3 foram seguidos, embora reconhecendo as limitações inerentes à AP e aos bens públicos.

#### 3.1. Construção dos indicadores e dos índices de produtividade

O modelo de desagregação adoptado é o de Ken Booth<sup>16</sup> (1977), pela sua exaustão informativa e consistência, além do uso generalizado. Não se criaram indicadores para todas as subfunções listadas, por não se visar a exaustão neste estudo e porque a Marinha não executa várias das subfunções identificadas por Booth. Mas há indicadores em cada

---

13 Decreto-Lei nº 49/93, de 26 de Fevereiro.

14 Lei nº 111/91, de 29 de Agosto.

15 Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pelas Leis nº 4/2001, de 30 de Agosto, 41/83, de 21 de Dezembro, 111/91, de 29 de Agosto, 18/95, de 13 de Julho, e 3/99, de 18 de Setembro.

16 Remete-se o leitor para o referido artigo, para a lista de funções e subfunções proposta pelo autor.



uma das três missões de Booth: Polícia ou Interesse Público<sup>17</sup> (*policing*); Diplomática; e Militar.

Os dados usados nos indicadores foram extraídos dos Anuários Estatísticos da Marinha e dos Relatórios da Actividade Operacional do Comando Naval, dos anos 2001 a 2004. Estas foram as fontes escolhidas, pois garantem continuidade e consistência na recolha dos dados a trabalhar, e ainda a validade, pelo rigor que se prevê continuem a colocar na recolha dos dados.

Os indicadores de produtividade de cada subfunção consideram a produção num volume e unidade relevante e os recursos em valores pecuniários das dotações orçamentais consumidas ou despesas associadas a essa subfunção. Com base no ano de 2001, construíram-se índices<sup>18</sup> que permitem uma comparação directa e a agregação num só.

Assim, com os índices das subfunções, podem agregar-se em índices das funções, e agregar estes num índice global da Marinha. Mas a agregação de índices exige a atribuição de coeficientes a cada função e subfunção, que reflectam a importância e peso relativo que terão na missão global. A atribuição de coeficientes a subfunções e funções tem natureza política<sup>19</sup> e não foi explorada neste estudo, nem sequer numa análise de sensibilidade; mas como não é viável a agregação sem coeficientes, optou-se em cada cálculo por usar coeficientes iguais. Por isso, o presente exercício só demonstra a viabilidade do modelo de avaliação da produtividade da Marinha, e não faz uma análise crítica da mesma produtividade, cuja natureza e complexidade a coloca fora dos propósitos deste artigo.

### 3.1.1. Indicadores da missão Polícia ou Interesse Público

Foi na missão Polícia ou Interesse Público que se pôde criar mais indicadores, dez (tabelas 2 e 3), pois é nela que a Marinha executa a maioria das subfunções identificadas por Booth. Das três, esta missão será a mais bem caracterizada, pela quantidade de indicadores definidos e pela qualidade da informação neles contida.

17 Designação generalizada na nomenclatura da defesa nacional em Portugal, designadamente na LOMAR.

18 Índices são números relativos que traduzem a evolução de uma variável. Sendo  $V_n$  o resultado do indicador no ano  $n$  e  $V_0$  o resultado do indicador no ano base, o índice será igual a  $I = (V_n/V_0) \times 100$  (The Economist 1992, pp. 21-24).

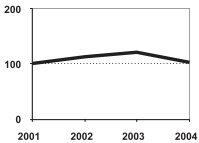
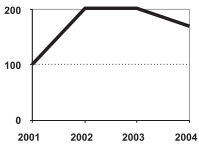
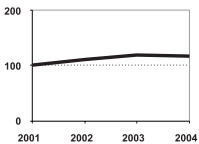
19 No sentido de envolver uma certa dose de arbitrariedade, ou de não estar sujeita a princípios absolutos (Jouvenel 1975, p. 324). De resto, é o poder político que tem a competência legal para fazer essa atribuição.

**Tabela 2 - Indicadores da função Guarda Costeira**  
(missão Polícia ou Interesse Público)

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
<b>Guarda Costeira</b>  <i>Manter a boa ordem e garantir a preservação dos recursos marinhos</i>	Busca e salvamento no mar	Indicador nº 1: <u>Horas em serviço SAR / N° Acções</u> Despesa da actividade operacional	
		Indicador nº 2: <u>Dias de mar dos navios</u> Despesa da actividade operacional	
	Controlo da poluição no mar	Indicador nº 3: <u>Horas da função de combate à poluição</u> Despesa associada ao combate à poluição	
	Proteger recursos marinhos	Indicador nº 4: <u>Horas de função fiscalização de pesca/ /N° de acções</u> Despesa da função fiscalização de pesca	
		Indicador nº 5: <u>Taxa de ilícitos fiscalizados</u> Despesa da função fiscalização de pesca	
	Garantir o cumprimento da lei e efectuar controlo da navegação	Indicador nº 6: <u>Milhas percorridas pelos navios</u> Despesa da actividade operacional	
		Indicador nº 7: <u>Horas de navegação do Dispositivo Naval</u> Despesa marginal do Dispositivo Naval	

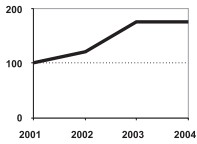
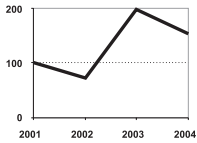
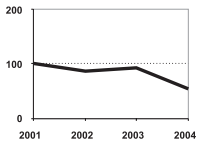
Embora não seja propósito do estudo analisar ou criticar a produtividade da Marinha, a concretização com números permite ilustrar o modelo de medida da produtividade proposto, e sujeitar os resultados à observação e crítica. Assim, o índice global da missão Polícia ou Interesse Público sugere que a produtividade aumentou em 2001 e 2002 e baixou em 2003 e 2004; o índice regista um máximo de 158 em 2001 e um mínimo de 90 em 2004 (ver figura 1). Sublinha-se que estes resultados dependem dos coeficientes atribuídos, e que, tendo-se adoptado no cálculo coeficientes iguais, os resultados podem ser muito diferentes, com outro perfil de coeficientes.

**Tabela 3 - Indicadores da função Apoio ao Desenvolvimento**  
(missão Polícia ou Interesse Público)

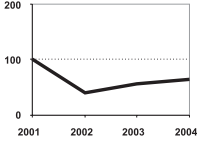
Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
Apoio ao Desenvolvimento  <i>Contribuir para a segurança e desenvolvimento internos</i>	Contribuir para o desenvolvimento nacional e modernização através da educação e construção no mar	Indicador nº 8: <u>Milhas percorridas pelos navios em Instrução</u> Despesa marginal da Instrução	
		Indicador nº 9: <u>Milhas percorridas pelos navios em Inv. Científica</u> Despesa marginal da Investigação Científica	
	Contribuir para a ordem civil através da patrulha e projecção da força	Indicador nº 10: <u>Horas de navegação</u> Despesa da actividade operacional	

3.1.2. Indicadores da missão Diplomática

**Tabela 4 - Indicadores da função Negociação em Posição de Força**  
(missão Diplomática)

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
Negociação em Posição de Força  <i>Fortalecer e assegurar relações com outros estados</i>	Demonstrar apoios a diversos estados	Indicador nº 11: <u>Nº de alunos PALOP em formação</u> Despesa formação PALOP	
	Ganhar ou fortalecer relações com outros estados	Indicador nº 12: <u>Nº de visitas de navios a portos estrangeiros</u> Despesa da actividade operacional	
		Indicador nº 13: <u>Horas de navegação em exercícios internacionais</u> Despesa da actividade operacional	

**Tabela 5 - Indicadores da função Prestígio** (missão Diplomática)

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
Prestígio  <i>Assegurar uma imagem de excelência e profissionalismo garantindo o contacto com a população</i>	Demonstrar apoio e manter relações com a população	Indicador nº 14: <u>Horas de colaboração com entidades civis</u> Despesa associada à colaboração	

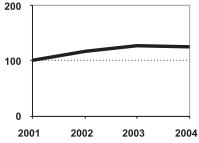
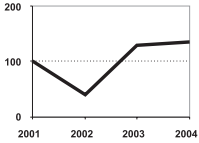
A natureza fortemente intangível e política da missão Diplomática das Marinhas torna-a extremamente difícil de quantificar. Assim, foram construídos quatro indicadores para as subfunções em que é possível conhecer e quantificar, pelo menos algum, do volume de serviços produzidos (tabelas 4 e 5).

O índice global da missão Diplomática sugere que a produtividade baixou entre 2001 e 2002, aumentou em 2002 e 2003, e baixou de novo em 2003 e 2004; o índice regista um mínimo de 81 em 2002 e um máximo de 126 em 2003 (ver figura 1). Insiste-se em que estes resultados dependem dos coeficientes atribuídos, e que, tendo-se adoptado no cálculo coeficientes iguais, os resultados podem ser muito diferentes, com outro perfil de coeficientes.

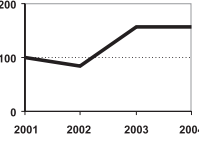
### 3.1.3. Indicadores da missão Militar

Esta é a missão nuclear e tradicional das Marinhas militares, mas a sua intangibilidade e raras ocasiões em que é concretizada, torna-a também difícil de quantificar. Foram criados cinco indicadores (tabelas 6, 7 e 8).

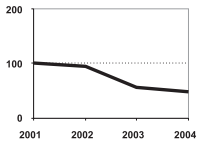
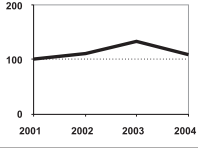
**Tabela 6 - Indicadores da função Defesa Convencional (missão Militar)**

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
<b>Defesa Convencional</b>  <i>Preparação para o tempo de guerra e defesa das águas nacionais</i>	Preparação para as tarefas do tempo de guerra	Indicador nº 15: <u>Horas de navegação em exercícios e aprontamento</u> Despesa marginal com exercícios e aprontamento	
		Indicador nº 16: <u>Nº de munições utilizadas</u> Despesas de Operação e Manutenção do Orçamento da Marinha	

**Tabela 7 - Indicadores da função Defesa Alargada (missão Militar)**

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
<b>Defesa Alargada</b>  <i>Protecção de interesses nacionais dispersos pelo mundo</i>	Proteger as vidas, interesses e bens dos cidadãos noutros países e os territórios nacionais distantes	Indicador nº 17: <u>Horas de função presença naval</u> Despesa da actividade operacional	

**Tabela 8 - Indicadores da função Ordem Internacional (missão Militar)**

Função	Subfunção	Indicadores associados	Gráfico de evolução
Ordem Internacional	Contribuir para a estabilidade e a segurança marítima	Indicador nº 18: <u>Horas de missão da segurança marítima</u> Despesa da segurança marítima	
		Indicador nº 19: <u>Milhas percorridas</u> Combustível consumido	

O índice global da missão Militar sugere que a produtividade baixou em 2001 e 2002, subiu em 2003 e voltou a baixar em 2004; o índice regista um mínimo de 89 em 2002 e um máximo de 127 em 2003 (ver figura 1). Volta-se a notar que estes resultados dependem dos coeficientes atribuídos, e que, tendo-se adoptado no cálculo coeficientes iguais, os resultados podem ser muito diferentes, com outro perfil de coeficientes.

### 3.2. Índices globais de produtividade

A partir dos índices agregados das três grandes missões criou-se um índice geral de produtividade da Marinha de novo, no pressuposto de que as três missões de Booth contribuem na mesma proporção para o cumprimento da Missão da Marinha. Sublinha-se que os resultados são tão válidos quanto o sejam os dados em que se baseiam.

Desta forma, o índice geral de produtividade da Marinha (a cheio na figura 1) é crescente entre 2001 e 2003 e decrescente entre 2003 e 2004. Regista um máximo em 2003 de 125 e decresce depois, mas ainda ficando acima do valor do ano base de 2001. É de salientar que entre 2003 e 2004 os índices das três grandes missões baixaram, o que não sucedeu nos períodos anteriores; mas, insiste-se, o perfil de coeficientes das missões, funções e subfunções tem um impacto importante no resultado final, pelo que esta conclusão deve ser entendida com essa condição presente.

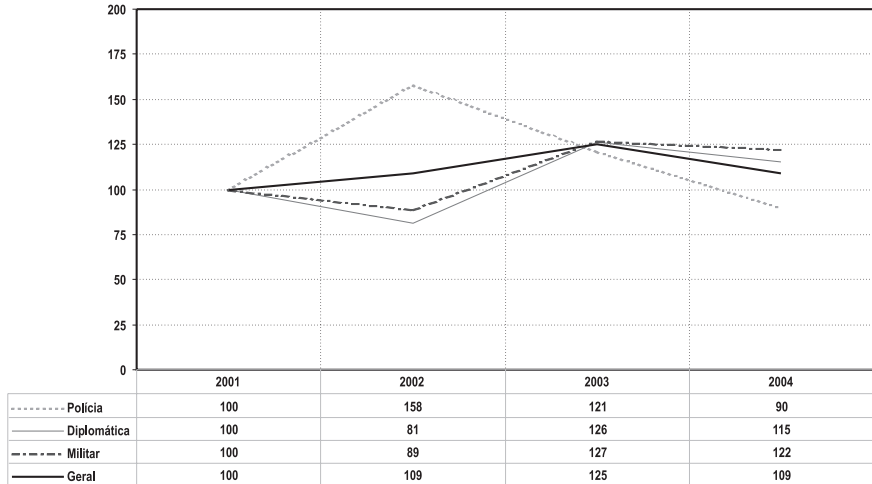


Figura 1 - Evolução dos índices globais de produtividade da Marinha

#### 4. Discussão dos Indicadores

A substância da presente discussão incide sobre a natureza e metodologia dos indicadores. Os indicadores propostos não resolvem todos os problemas acima descritos. Nalguns casos, a sua definição obrigou a adoptar simplificações por falta de dados. Mas constata-se que a tendência é razoavelmente coerente.

Abaixo indicam-se os principais pontos fortes e fracos identificados em cada um dos indicadores definidos.

##### Indicador nº 1 Horas em serviço SAR/Nº de Acções Despesa da actividade operacional

Pontos Fortes: Considerar no numerador o número de acções em que se efectuaram as horas de SAR reflecte a eficácia da actuação dos navios.

Permite monitorizar a eficiência na subfunção SAR duma forma directamente relacionada com a operação.

Pontos Fracos: O valor dos recursos consumidos não está directamente associado à subfunção SAR, mas estarão directamente associados (pelo que o índice evoluirá da mesma forma).

**Indicador nº 2**    **Dias de mar dos navios**

**Despesa da actividade operacional**

Pontos Fortes: Apesar de muito genérico, ilustra o custo da disponibilidade dos navios.

Pontos Fracos: O valor dos recursos consumidos deveria ser apenas o imputado à subfunção SAR. Assim, sobrevalorizam-se os recursos e o índice associado é subvalorizado.

**Indicador nº 3**    **Horas da função de combate à poluição**

**Despesa associada ao combate à poluição**

Pontos Fortes: O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: As horas de combate à poluição dependem muito do número e característica das ocorrências. Mas também a despesa reflectirá essa evolução, podendo compensar-se.

**Indicador nº 4**    **Horas de função fiscalização de pesca/Nº de acções**

**Despesa da função fiscalização de pesca**

Pontos Fortes: A produção reflecte a eficiência das acções de fiscalização de pesca efectuadas.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Nada a mencionar.

**Indicador nº 5**    **Taxa de ilícitos fiscalizados**

**Despesa da função fiscalização de pesca**

Pontos Fortes: O volume de produto reflecte a eficácia da subfunção proteger recursos marinhos porque con-



templa o número de infracções verificadas durante as fiscalizações.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: A taxa de ilícitos fiscalizados não depende só da Marinha: menos ilícitos detectados podem-se dever a melhor fiscalização, redução de infracções, ou maior fuga dos infractores.

**Indicador nº 6**    **Milhas percorridas pelos navios**

**Despesa da actividade operacional**

Pontos Fortes: Este indicador poderá avaliar bem quase todas as subfunções da Marinha, por ser muito geral. Será especialmente válido neste caso, pois uma boa patrulha do mar é necessária (embora não suficiente) para garantir o cumprimento da lei e o controlo da navegação.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Pode incluir milhas percorridas fora da ZEE portuguesa e que não servem esta subfunção.

Pode referir-se a patrulhas em áreas restritas sem servir esta subfunção no global.

**Indicador nº 7**    **Horas de navegação do Dispositivo Naval**

**Despesa marginal do Dispositivo Naval**

Pontos Fortes: Tem uma natureza e validade semelhante ao indicador nº 6.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Pode referir-se a missões que não servem esta subfunção.

- Indicador nº 8**    **Milhas percorridas pelos navios em Instrução**  
**Despesa marginal da Instrução**  
Pontos Fortes: O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.  
Pontos Fracos: Os alunos percorrerem mais milhas não implica directamente que estejam a aprender mais.
- Indicador nº 9**    **Milhas percorridas pelos navios em Inv. Científica**  
**Despesa marginal da Investigação Científica**  
Pontos Fortes: Pode ser um bom indicador sempre que a investigação científica esteja associada à distância percorrida.  
Pontos Fracos: Pode não ser um bom indicador quando, por exemplo, é preciso navegar muito para chegar a uma área e depois se passa muito tempo nela a fazer investigação; ou quando a investigação é muito importante mas é feita em portos ou águas costeiras.
- Indicador nº 10**    **Horas de navegação**  
**Despesa da actividade operacional**  
Pontos Fortes: Tal como o indicador nº 6, será aplicável a quase todas as subfunções, por ser muito geral. Aqui, assume-se que a visibilidade da Marinha aumenta com o tempo passado pelos navios no mar.  
O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.  
Pontos Fracos: Tal como o indicador nº 6, pode incluir horas de navegação passadas fora da ZEE portuguesa e que não servem esta subfunção directamente.
- Indicador nº 11**    **Nº de alunos PALOP em formação**  
**Despesa formação PALOP**  
Pontos Fortes: O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.  
Pontos Fracos: É um indicador muito incompleto, e muito sensível aos programas de cooperação em curso.

**Indicador n° 12** **N° de visitas de navios a portos estrangeiros**

**Despesa da actividade operacional**

Pontos Fortes: Pode ser um bom indicador se as visitas forem planeadas e tiverem um fim diplomático.

Pontos Fracos: O volume de recursos consumidos não está directamente associado a esta subfunção, embora devam estar directamente associados (pelo que o indicador evoluirá da mesma forma).

A visita pode não ser bem recebida nem desejada e não servir o fim diplomático.

**Indicador n° 13** **Horas de navegação em exercícios internacionais**

**Despesa da actividade operacional**

Pontos Fortes: Em princípio, quanto mais tempo os navios passarem a navegar em exercícios internacionais mais eficaz será esta subfunção.

Pontos Fracos: O volume de recursos consumidos não está directamente associado a esta subfunção, embora devam estar directamente associados (pelo que o indicador evoluirá da mesma forma).

**Indicador n° 14** **Horas de colaboração com entidades civis**

**Despesa associada à colaboração**

Pontos Fortes: O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Mede mal a função prestígio. São precisos mais indicadores parcelares.

**Indicador n° 15** **Horas de navegação em exercícios e aprontamento**

**Despesa marginal com exercícios e aprontamento**

Pontos Fortes: Bom indicador da preparação para o tempo de guerra pois é nos exercícios e no aprontamento que se faz o treino para essas missões.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Mais horas de navegação não implicam directamente melhor preparação, porque muito depende do tipo de exercício efectuado.

**Indicador nº 16** **Nº de munições utilizadas**

**Despesas de Operação e Manutenção do Orçamento da Marinha**

Pontos Fortes: Embora o volume de recursos consumidos não esteja directamente associado ao produto medido, deve haver uma evolução próxima, pelo que o indicador evoluirá da mesma forma.

Pontos Fracos: O número de munições consumidas não avalia directamente o treino efectuado porque não é o mesmo disparar dois torpedos ou duas munições de 20 mm.

**Indicador nº 17** **Horas de função presença naval**

**Despesa da actividade operacional**

Pontos Fortes: Neste domínio, a presença naval é o único produto que é contabilizado pela Marinha.

Pontos Fracos: A presença naval é só uma pequena componente da função de defesa alargada da Marinha e não a representa globalmente. São necessários mais indicadores de consumo de recursos neste domínio.

O volume de recursos consumidos não está associado ao produto medido.

**Indicador nº 18** **Horas de missão da segurança marítima**

**Despesa da segurança marítima**

Pontos Fortes: Este é um bom indicador da subfunção relativa à segurança marítima.

O volume de recursos consumidos está directamente associado ao produto medido.

Pontos Fracos: Nada a mencionar.

**Indicador n° 19 Milhas percorridas****Combustível consumido**

Pontos Fortes: Tal como os indicadores n°6 e n° 10, será aplicável a quase todas as subfunções, por ser muito geral. Aqui, assume-se que a visibilidade da Marinha aumenta com as milhas percorridas pelos navios. Complementa o indicador n° 10 pois relaciona o mesmo produto medido com outro recurso, o combustível, mas igualmente representativo.

Pontos Fracos: O facto dos navios percorrerem mais milhas não implica que estejam sempre a contribuir para a ordem internacional.

Além de incentivos perversos, estes indicadores podem estar sujeitos a correlações que os tornem redundantes e mesmo inúteis. Só a recolha e análise sistemática poderá revelar se isso é um problema real, e a experiência pode sugerir modos de o resolver.

Uma linha de investigação futura assentará em especificar outras variáveis a acompanhar, por forma a poder construir outros indicadores, designadamente comparáveis com outras entidades e que viabilizem o *benchmarking*, para melhorar o conhecimento da produtividade da Marinha.

**5. Conclusões**

A produtividade é uma medida da eficácia da produção e da eficiência da utilização de recursos numa actividade produtiva ou numa organização. Todavia, são raros os indicadores de produtividade da AP, sectoriais e globais, pois os bens públicos não são transaccionados num mercado, sendo muito controversa a sua valorização. O problema é muito difícil de resolver, mas a pressão a favor da transparência da AP, e a necessidade que os gestores têm de quantificar os recursos usados e, cada vez mais, os resultados, exigem mais investigação e imaginação para se resolver o problema.

Há várias opções, e o estudo relatado neste artigo avançou com uma, relativa à Marinha. Primeiro, adoptaram-se indicadores de desempenho que se assumiu serem representativos dos bens públicos cuja produtividade se visa medir. Mas esses indica-

dores são processados pelas mesmas entidades que são avaliadas, o que abre oportunidades a desvios na sua manipulação, ou que permite a alteração nas actividades internas para favorecer os indicadores e melhorar a imagem pública da actividade produtiva ou da organização. Para resolver esta dificuldade, admitiram-se duas possibilidades: ou criar um grande número de indicadores, que muito dificultassem eventuais enviesamentos dos resultados; ou criar indicadores específicos que detectassem enviesamentos. Estudou-se a primeira, adoptando a desagregação de missões, funções e subfunções das Marinhas militares proposta por Ken Booth (1977), tendo-se definido 19 indicadores para outras tantas subfunções representativas das actividades da Marinha Portuguesa. Num futuro próximo, pensa-se vir a investigar a segunda possibilidade, de criar indicadores sensíveis a enviesamentos.

Os dezanove indicadores de produtividade propostos foram concretizados com a informação dos Anuários Estatísticos da Marinha e da Defesa Nacional, e em informação interna, para os anos de 2001 a 2004. Para facilitar a comparação e a agregação, os indicadores foram transformados em índices, com base no ano de 2001. De resto, é matéria em que são os valores relativos e as tendências que são relevantes, e não os valores absolutos.

A agregação dos índices das subfunções em índices das funções, e destas em índices das missões e da Missão da Marinha é uma possibilidade, mas necessita da atribuição de coeficientes a cada indicador e subfunção. Trata-se duma opção política, fora do âmbito do estudo aqui relatado. Todavia, para poder ilustrar a aplicação do método foi adoptado um perfil em que são iguais todos os coeficientes de subfunções relativos à mesma missão de Booth; são ainda iguais, neste estudo, por simplificação, os coeficientes atribuídos a cada missão de Booth.

Apesar de este estudo não visar analisar a produtividade da Marinha, mas como ilustração da potencialidade do modelo estudado, os resultados calculados sugerem que a produtividade da Marinha cresceu entre 2001 e 2003 e baixou entre 2003 e 2004. De novo, sublinha-se que outro perfil de coeficientes dos índices pode gerar resultados substancialmente distintos e também tecnicamente correctos, como também se deve sublinhar que os resultados são tão válidos quanto o sejam os dados em que se baseiam.

## Bibliografia

Amaral, Diogo Freitas do (2000) *Curso de Direito Administrativo - volume I*, Coimbra: Almedina.

**André**, M. Rodrigues (1999) “Avaliar a Produtividade dos Serviços Reguladores. Contributos para um Método”, in Forum 2000, *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, ISCSP-UTL, pp. 173-180.

**Anuários Estatísticos da Defesa Nacional**, 2001 a 2004.

**Anuários Estatísticos da Marinha**, 2001 a 2004.

**Barata**, Óscar Soares (1999) “A Gestão da Produtividade na Administração Pública”, in Forum 2000, *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, ISCSP-UTL, pp. 11-15.

**Barbosa**, António Pinto (1997) *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill.

**Berman**, Evan (1998) *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.

**Bilhim**, João (1999) “Avaliar os Resultados e Priorizar Acções na Administração Pública”, in Forum 2000, *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, ISCSP-UTL, pp. 35-47.

**Booth**, Ken (1977) “Roles Objectives and Tasks – An Inventory of the Functions of the Navies”, *Naval War College Review*, Summer, pp. 83-97.

**Breton**, Albert (1998) *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press.

**Carvalho**, J. Eduardo (2004) *Produtividade*, Lisboa: Quimera Editores Lda.

**Downs**, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.

**Drucker**, Peter F. (1980) “The Deadly Sins in Public Administration”, *Public Administration Review*, nº 40, March-April, pp. 103-106.

**Fisher**, Gene (1970) *Cost Considerations in Systems Analysis*, New York: American Elsevier Pub.Cy., Inc.

**Flynn**, Norman (2004) *Performance Measurement and Governance in the Public Sector in the United Kingdom*, Centre for Financial and Management Studies, SOAS-University of London.

**Forum 2000** (1999) *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

**Gabris**, Gerald T. (1986) “Recognizing Management Technique Dysfunctions: How Management Tools Often Create More Problems Than They Solve”, *Public Productivity Review*, nº 19, Winter, pp. 3-19.

**Hildebrandt**, Gregory (1999) "The Military Production Function", *Defense and Peace Economics*, vol. 10, pp. 247-272.

**Horn**, Murray (1995) *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press.

**Jouvenel**, Bertrand de (1975) *Teoria Pura da Política*, Lisboa: Guimarães Editores (edição original, 1963).

**Leeuw**, Frans; Sandra Thiel (2002) "The Performance Paradox in the Public Sector", *Public Performance and Management Review*, vol. 25, nº 3, Março, pp. 267-281.

**Lehtoranta**, Olavi; Markku Niemi (1997) *Measuring Public Sector Productivity - progress report*, Statistics Finland.

**Mata**, José (2000) *Economia da Empresa*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

**Mateus**, Abel; Margarida Mateus (2001) *Microeconomia. Teoria e Aplicações - Volume I*, Lisboa: Verbo.

**Monnier**, Eric (1995) *Evaluacion de La Accion de los Poderes Publicos*, Madrid: Ministerio de Economia y Hacienda - Instituto de Estudios Fiscales.

**Organisation for Economic Cooperation and Development** (2001) *Measuring Productivity - Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth*, Paris: OECD Publications.

**Paulo**, Jorge Silva (1999) *O Marketing na Marinha*, Lisboa: Marinha - Estado-Maior da Armada, Divisão de Pessoal e Organização.

\_\_\_\_\_ (2002) "Gestão Pública Versus Gestão Privada", *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CXXXII, Outubro-Dezembro, pp. 857-892.

\_\_\_\_\_ (2003) "O Dilema Eficácia-Eficiência da Gestão Pública", *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, vol. 2, nº 4, pp. 30-43.

\_\_\_\_\_ (2004) "Eficácia-Eficiência. Dilemas da Administração Pública", *Economia Pura*, Novembro, pp. 34-38.

**Peacock**, Alan; Jack Wiseman (1961) *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press.

**Pritchard**, Alwyn (2003) "Understanding government output and productivity", *Economic Trends*, nº 596, July, pp. 27-39.

**Propper**, Carol; Deborah Wilson (2003) *The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector*, CMPO Working Paper Series nº 03/073 - University of Bristol, May.



**Queirós**, Ana Barbosa (2005) *Indicadores de Produtividade da Marinha*, Memória de Fim-de-Curso, Licenciatura em Administração Naval, Escola Naval, 31 de Agosto.

**Stiglitz**, Joseph (1993) *El Papel Económico del Estado*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (edição original, 1992).

**Silva**, A.M.Barbosa da (2000) *Auditoria do Management Público*, Universidade Autónoma de Lisboa.

**Starling**, Grover (2002) *Managing the Public Sector*, 6th edition, Harcourt College Publishers.

**Taylor**, Frederick (1998) *The Principles of Scientific Management*, New York: Dover Publications Inc. (edição original, 1911).

*The Economist* (1992) *Numbers Guide. The Essentials of Business Numeracy*, London: Business Books Ltd.

**Trzesniak**, Piotr (1998) "Indicadores Quantitativos: Reflexões que Antecedem o seu Estabelecimento", *Ciência da Informação*, vol. 27, nº 2, Maio-Agosto, pp. 159-164.

**Vaz**, Maurício (1999) "Modelos e Técnicas de Medida da Produtividade", in Forum 2000, *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, ISCSP-UTL, pp. 51-91.

**Yu**, Kam (2003) *Measurement of Government Output: A Review*, Ontario: Lakehead University.



## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos editados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastrich a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido



## ***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

[europress@mail.telepac.pt](mailto:europress@mail.telepac.pt)











# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription (nrs. 113, 114, 115)

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

## Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

## Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000000777720

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT5000 3500270006863043049

BIC CODE – CGD IPT PL

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

[publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt)

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt) ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (12 a 15 linhas).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (149,64 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da Nação e Defesa.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt) or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*. The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide a 12 to 15 lines abstract of the article.

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form ( <http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

Raymond Aron e a Teoria da Estratégia  
Abel Cabral Couto

Raymond Aron's Response  
to Irresponsible Metaphysics  
Aurelian Craiutu

Quelle est la Nouveauté des «Nouvelles Guerres»?  
Jean-Pierre Derriennic

Raymond Aron and the Transatlantic Crisis,  
1945-1966  
Christian Malis

The Threat of Danger: Decadence and Virtù  
Miguel Morgado

Empresas Militares  
Jorge Silva Paulo

As Empresas Militares Privadas e a  
Resolução de Conflitos no Quadro da ONU  
Ana Magalhães

O Crime Organizado e as Novas Tecnologias:  
uma Faca de Dois Gumes  
Helena Carrapiço

Comunicação e Conflito na Era Digital  
Joam Evans Pim



ISSN 0870-757X

