



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

# REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

VOLUME I - NÚMERO 1

MAIO 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES



**Autores**

Carlos Miguel de Amorim Inácio  
Niklas Eklund  
Peter A. Mattsson  
Teresa Ferreira Rodrigues  
Ana Isabel Xavier  
Pedro Miguel Pinho  
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon  
Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos  
Sandra Pereira [et al.]

Copyright © IESM, 2013

ISSN:



# INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO I

Vol. 1, N.º 1 – MAIO DE 2013

## **Diretor**

Tenente-General Piloto Aviador Rui Mora de Oliveira  
(Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares)

## **Propriedade/Edição**

Instituto de Estudos Superiores Militares  
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA  
Telefone: 213 025 250 – Fax: 213 025 062  
Correio eletrónico: [revistacienciasmilitares@iesm.pt](mailto:revistacienciasmilitares@iesm.pt)  
Internet: [www.iesm.pt](http://www.iesm.pt)

## **DIREÇÃO EDITORIAL**

### **Presidente – Diretor do IESM**

Tenente-General Piloto Aviador Rui Mora de Oliveira

### **Editores:**

Coordenação Editorial: Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

Supervisão: Tenente-coronel Jurista Nuno Manuel Antunes Pires

Produção Gráfica: Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Revisão e Tradução: Tenente RC Sofia Conceição Gaspar

## **CONSELHO EDITORIAL**

General (Doutor) José Loureiro dos Santos, Exército Português

Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa

Major-General (Doutor) José Manuel Freire Nogueira, Exército Português

Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa

Major-General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa

Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL

Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional

Professor Doutor James Sterling Corum, Baltic Defense College, Estónia

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

Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos, Instituto de Estudos Superiores Militares

Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Fernando Irineu de Souza, Escola de Guerra Naval, Brasil

Captain (Doutor) John P. Cann, Institute for Defense Analyses in Alexandria, USA

Coronel (Mestre) Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano, Instituto de Estudos Superiores Militares

Capitão-de-fragata (Doutor) Federico Aznar Fernández-Montesinos, Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha

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

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

Tenente-Coronel (Doutor) Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, Instituto de Estudos Superiores Militares

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

Tenente-Coronel (Doutor) Jaime Flammarion Santos Costa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
 Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Tenente-Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Tenente-Coronel Armando Carlos Marcos Correia de Barros, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Tenente-Coronel (Mestre) João Paulo Nunes Vicente, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Tenente-Coronel (Doutor) Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Universidade da Força Aérea, Brasil  
 Capitão-tenente (Mestre) Francisco José Lavaredas Serrano, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Capitão-tenente (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Capitão-tenente (Mestre) José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares  
 Major António Rodrigues Gomes, Instituto de Estudos Superiores Militares

## REVISORES CIENTÍFICOS

Contra-Almirante (Doutor) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Marinha Portuguesa  
 Air Commodore (Doutor) Frans Osinga, Netherlands Defence Academy  
 Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL  
 Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
 Professor Doutor Derek Reveron, Naval War College, USA  
 Professor Doutor Kenneth Johnson, Air University, USA  
 Professor Doutor Luciano Bozzo, University of Florence  
 Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa  
 Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
 Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
 Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa  
 Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa  
 Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA  
 Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL  
 Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) André Panno Beirão, Escola de Guerra Naval, Brasil  
 Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Augusto António Alves Salgado, Escola Naval  
 Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Francisco Eduardo Alves de Almeida, Escola de Guerra Naval, Brasil  
 Coronel (Doutor) Fernando Velôzo Gomes Pedrosa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
 Coronel-Tirocinado (Doutor) João Vieira Borges, Academia Militar  
 Coronel (Mestre) Manuel Fernando Rafael Martins, Academia da Força Aérea  
 Tenente-Coronel (Doutor) António Palma Esteves Rosinha, Academia Militar  
 Tenente-coronel (Doutor) Eduardo Xavier Ferreira Mígon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil  
 Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar  
 Tenente-Coronel (Doutor) Carlos Jorge Ramos Páscoa, Academia da Força Aérea  
 Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel de Jesus Romão, Força Aérea Portuguesa  
 Major (Doutor) Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva, Exército Português  
 Major (Mestre) Mário José Machado Guedelha, Guarda Nacional Republicana

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

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. 1, N.º 1 (MAIO 2013)**

## Índice

Nota Editorial	
Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares	7
 <b><u>REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS:</u></b>	
Intervenção de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional	
Dr. José Pedro Aguiar-Branco	11
Lição Inaugural – “A Tomada de Decisão: da Teoria da Utilidade Esperada à Teoria do Prospeto”	
Major Carlos Miguel de Amorim Inácio	17
 <b><u>ARTIGOS CIENTÍFICOS:</u></b>	
1. Russian Operational Art in the Fifth Period: Nordic and Artic Applications	
Doutor Niklas Eklund; Doutor Peter Mattsson	29
2. Reconceitualizar a Segurança e a Defesa Nacional: O Futuro e a Importância do Fator Demográfico	
Doutora Teresa Rodrigues; Doutora Ana Isabel Xavier	49
3. Cloud Computing e Redes Sociais	
Capitão Pedro Miguel Pinho	71
4. Segurança, Defesa e as Relações Civis-Militares: (Re)leituras em apoio à Construção de uma Nova Agenda Brasileira	
Tenente-Coronel Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon	101
 <b><u>REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO:</u></b>	
El Mediterráneo como Espacio de Conflictos	
Capitão-de-fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos	125
Súmula do Seminário “A Marinha Em África (1955-1975). Especificidades.”	
Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos	141
Conclusões do Seminário “O interesse português na bacia do Atlântico”	147
 <b><u>SUGESTÕES DE LEITURA:</u></b>	
Salazar, Caetano e o “Reduto Branco”: a Manobra Político-Diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)	
Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso	153
A posição de Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana. Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas	
Major Luís Manuel Brás Bernardino	156
A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste	
Capitão Reinaldo Saraiva Hermenegildo	159



# NOTA EDITORIAL

**Tenente-General**

**Rui Mora de Oliveira**

Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares



Com a edição do primeiro número da Revista de Ciências Militares, o Instituto de Estudos Superiores Militares dá início a mais uma etapa na divulgação do trabalho de investigação científico levado a cabo por docentes e discentes dos diversos cursos ministrados neste Instituto, bem como por professores, alunos e investigadores de outras instituições de ensino superior universitário civis e militares.

Atuar como instrumento de transmissão de cultura e de conhecimento, numa área tão relevante como é a das Ciências Militares é para nós motivo de grande orgulho mas significa, também, uma responsabilidade acrescida para com os nossos leitores.

A Revista dá os seus primeiros passos apoiada por um Corpo Editorial e por um universo de Revisores Científicos de renome nacional e internacional, com créditos há muito firmados na área da Segurança e Defesa. Para todos eles o meu muito obrigado.

Num mundo cada vez mais imprevisível, instável e perigoso é da maior relevância que exista uma publicação onde o rigor e a honestidade sejam marca indelével, constituindo um espaço para que trabalhos científicos e artigos de opinião, fruto de reflexão amadurecida e estudo aprofundado, contribuam para a clarificação intelectual, para a interiorização doutrinária, para a atualização de conhecimentos e para uma visão prospetiva equilibrada do mundo que nos rodeia.

Como o nome indica, a nossa Revista tem como tema central as Ciências Militares. Nelas se inclui um leque muito abrangente e diversificado de temas, que vão do estudo das crises e dos conflitos armados ao comportamento humano em contexto militar, passando pelas operações militares e pelas técnicas e tecnologias militares. Pretendemos que a Revista de Ciências Militares do Instituto de Estudos Superiores Militares seja um fórum plural onde haja liberdade de exposição, mas em que a seriedade e a inovação sejam elementos centrais e incontornáveis de uma transmissão de conhecimentos e ideias que se quer construtiva, objetiva e relevante, contribuindo assim para um Mundo mais seguro, mais próspero e mais justo.

Desejo a todos uma boa leitura.



## REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS



# ABERTURA SOLENE DO ANO LETIVO 2012-2013 EM 21 DE NOVEMBRO DE 2012

11

## DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O MINISTRO DA DEFESA NACIONAL

Iniciamos, hoje, mais um ano letivo do Instituto de Estudos Superiores Militares. É para mim uma honra, enquanto Ministro da Defesa Nacional, estar presente neste dia tão significativo.

Tanto mais que, nesta sessão solene, pudemos também testemunhar o merecido reconhecimento público das Forças Armadas ao Sr. Prof. Adriano Moreira, português de exceção, que, pela sua inteligência, pelo seu conhecimento e pela sua história de vida, constitui um exemplo para todos nós.

Diz-se, normalmente, que as instituições estão para lá das pessoas. E é verdade. Mas eu acredito, também, que há muito das pessoas nas instituições.

E que o traço distintivo que as torna ou não referência para uma comunidade, assenta indiscutivelmente naqueles que, em cada momento, lhes emprestam a alma, o saber, a dedicação e o carácter que perpetuam a sua existência.

E se tenho alguma razão, o IESM é um bom exemplo disso: nesta casa faz-se muito do que são hoje as Forças Armadas Portuguesas.

O IESM é uma referência na investigação que proporciona, no estudo que ministra e na formação que presta. Não só de técnicas ou de táticas que conduzem a ação humana mas também do carácter de quem por elas é responsável.

Aqui formam-se cidadãos, mulheres e homens, com o sentido de serviço, de coesão, de rigor e de disciplina determinantes ao bom cumprimento da missão. Mas, também, se cuida da dedicação à causa pública, conduzido pelo superior interesse nacional que é a expressão máxima do sentimento patriótico.

Aqui combate-se um dos défices mais dramáticos das sociedades modernas: o do excedente de egoísmo, de individualismo e de concorrência desleal, que mina o valor da solidariedade, corrói a coesão social, condiciona a igualdade de oportunidades e provoca o agravamento do fosso entre os que muito têm e os que lutam pela sobrevivência.

É a afirmação integrada dos diversos valores, individuais e coletivos, a que devem respeito as pessoas e as sociedades, para a existência de um genuíno bem-estar, que

distingue o ensino militar de todos os outros.

Em cada curso, em cada aluno, o Instituto de Estudos Superiores Militares marca a vida de milhares de outros. Não formamos, apenas, cada um.

Formamos as centenas de mulheres e de homens que serão sujeitos, mais tarde, ao vosso comando.

E sabem melhor do que eu, em conhecimento herdado em séculos de história, que a liderança faz-se, num grau determinante, pelo exemplo que dá corpo à autoridade sem autoritarismo.

Hoje, mais do que nunca, é isso que se pede a todos: o exemplo. Temos de liderar pelo exemplo. Do ministro às praças. Passando pelos oficiais.

Todos, nas suas diferentes responsabilidades e funções, são soberanos na construção da qualidade da nossa vida em comum e da exigência que, auto impondo-se, podem depois reclamar dos outros.

Será essa a nossa marca num horizonte de 10 ou 20 anos. A forma como enfrentarmos as dificuldades de hoje, o carácter que revelarmos na afirmação dos nossos princípios, a coerência nas decisões que tomarmos, a persistência que imprimirmos às nossas ações e a responsabilidade que imputarmos a nós próprios formatarão, em grande medida, o nosso próprio futuro.

Minhas senhoras e meus senhores,

Discute-se, esta semana, o Orçamento do Estado para 2013, na Assembleia da República. Um dos orçamentos mais difíceis da história da nossa democracia.

Um orçamento igualmente exigente para o Ministério da Defesa Nacional e para as Forças Armadas Portuguesas.

E é precisamente por isso, por ser difícil, que faço questão de referir o tema nesta sessão.

Seria mais fácil não o fazer. Seria mais fácil escolher qualquer outro assunto. Mas essa não é a minha forma de estar. Nem de liderar. E ninguém melhor do que os militares sabe que não é por fugir às dificuldades que as conseguimos superar.

Num teatro de operações, o caminho mais direto para o insucesso é, seguramente, não ter a consciência real do terreno a trilhar, das suas condicionantes e do grau de risco associado.

Disse há um ano atrás que se havia Ministério capaz de cumprir o Orçamento do Estado para 2012 esse Ministério era o da Defesa Nacional. E cumprimos.

Disse há um ano atrás que se havia Instituição capaz de responder às restrições orçamentais, sem perda de operacionalidade para o cumprimento das missões essenciais que justificam a sua existência, essa instituição seria as Forças Armadas. E respondeu.

Em 2013 será assim, novamente, não tenho dúvida. Não por mérito deste Ministro ou do Ministério. Mas porque está na natureza, na alma e na formação das Forças Armadas forjada nos ensinamentos que atrás referi.

Porque aqui o desafio de toda uma vida, que só a vocação compreende, é o de superar, em nome do país, todas as dificuldades que o ponham em causa.

Senhores Oficiais,

Este não é, certamente, o orçamento que todos gostaríamos de ter. Qual de nós, nesta sala, não gostaria de ter mais recursos à sua disposição.

Que Ministro da Defesa Nacional não gostaria de dar aos seus homens e mulheres, as melhores condições, os melhores meios, os melhores equipamentos.

Mas todos conhecemos a situação que o país atravessa. Todos conhecemos o programa de ajustamento a que estamos sujeitos. Todos sabemos que este é um orçamento elaborado sob condição. Mas não é um orçamento envergonhado.

Sob condição porque as opções erradas que fizemos no passado limitaram a nossa liberdade e conduziram o país à dependência total do financiamento externo para prover às necessidades mais básicas, como por exemplo, a de pagar os salários dos funcionários do estado.

Mas não envergonhado porque ele exprime o carácter de um povo que honra os seus compromissos, trabalha com denodo para restaurar a sua plena credibilidade e assume as responsabilidades de reestruturação que lhe compete para, de cabeça erguida, se poder sentar com os seus pares no contexto das nações.

Mas sendo um orçamento, rigoroso face às restrições que atravessamos, ele considera e respeita a especificidade da condição militar.

Não por esta constituir um qualquer privilégio que discrimina, sem sentido, portugueses entre si.

Mas porque reconhece que são diferentes os direitos e deveres que enquadram a dimensão militar e que, em benefício do país se traduzem, uns - os direitos - em restrições face aos que a todos são constitucionalmente reconhecidos, como por exemplo, o direito à greve ou de participação política, e, outros - os deveres -, para lá dos que a todos se impõem como, por exemplo, o de dar a vida em nome da pátria.

É por isso, no respeito da especificidade da condição militar que se mantém para 2013 a possibilidade de ocorrerem promoções nas Forças Armadas, de forma ajustada e coerente, nos mesmos termos verificados em 2012 e que recorde, estavam congeladas à entrada em funções do atual governo.

Se introduz um conjunto de exceções à norma que trata da matéria das passagens à reserva e se viabiliza a passagem a um número muito significativo de militares.

Se assegura, igualmente, essa possibilidade a quem, até 1 de Janeiro de 2013, tenha reunido as condições ou verificado os pressupostos para a passagem à reserva, ao abrigo de regimes transitórios.

Se preserva, e que não restem dúvidas sobre isso, os 60 anos como a idade de aposentação para os militares.

Se aumenta o orçamento atribuído às Forças Nacionais Destacadas em cerca de 2 Milhões de euros, mantendo, assim, a presença portuguesa em missões internacionais, de combate ao terrorismo, humanitárias e de paz em vários teatros de operações, garantindo a continuidade do contributo nacional para a segurança e estabilidade globais e logo para a sua Defesa Nacional.

Minhas senhoras e meus senhores,

Todos sabemos que é mais fácil destruir com um juízo negativo do que construir com um consenso tolerante.

A boa execução orçamental não está, apenas, dependente do Ministro das Finanças. Como a saída para a crise também não está apenas nas respostas da ação governativa.

Este não é um caminho que só uma dúzia de pessoas possam fazer. A solução está em cada um de nós. No contributo que dermos. Na capacidade com que executarmos este orçamento sem por em causa a missão e a operacionalidade que o país exige.

É um desafio histórico cujo êxito, em que confio, fará a uma geração ser também motivo de orgulho e reconhecimento para os que nos seguirem.

E quem tiver dúvidas sobre a nossa capacidade para ultrapassar as dificuldades, deve lembrar-se da nossa história recente. No espaço de uma geração é a terceira vez que somos intervencionados financeiramente. A terceira. E superámos sempre essas dificuldades. Não tenho qualquer dúvida que vamos supera-las novamente.

O que é essencial é não perder da memória o que nos trouxe até aqui. É não perder no horizonte o destino para onde queremos ir. Com convicção, resistência e nervos de aço.

Senhores oficiais,

Termino com uma última nota que faço em tom de sugestão dirigida a este Instituto, na pessoa do seu diretor e através do Senhor Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas.

É do conhecimento geral que o Governo pediu o envolvimento da sociedade na discussão sobre as funções do Estado. Imprescindível para dar sustentabilidade ao nosso

futuro.

A sociedade é mais que a sociedade civil. É também a sociedade militar. Como disse no início, esta é uma casa de investigação e de estudo.

Gostava por isso de lançar o desafio, para que o Instituto refletisse, estudasse e preparasse contributos para esta questão, na vertente da Defesa Nacional.

Porque, ninguém duvide: sobre este assunto ou falam os responsáveis pela Defesa Nacional ou alguém falará por eles.

E é fundamental que se fale com elevado conhecimento de causa e com reconhecida capacidade para, sem ignorar a circunstância, ver para lá dela.

Minhas senhoras e meus senhores desejo a todos um bom ano de trabalho.

Disse!

O Ministro da Defesa Nacional

José Pedro Aguiar-Branco



## A TOMADA DA DECISÃO: DA TEORIA DA UTILIDADE ESPERADA À TEORIA DO PROSPETO

**Carlos Miguel de Amorim Inácio**

Major de Administração Aeronáutica  
Professor de Recursos Materiais e Financeiros  
Área de Ensino Específico de Administração  
Instituto de Estudos Superiores Militares  
Lisboa, Portugal  
inacio.cma@iesm.pt

A tomada de decisão é um processo individual ou coletivo com o qual nos confrontamos diariamente. Tratando-se de um processo genérico, o seu âmbito de aplicação é muito vasto, resultando a sua importância das consequências que dele advêm, nomeadamente em termos da eficiência e eficácia individual e organizacional. A sua relevância para a sociedade tem sido, inclusive, objeto de inúmeras manifestações de reconhecimento público, tendo-se traduzido algumas delas na atribuição de prémios Nobel. Estas e muitas outras razões justificam a seleção de tão importante tema para objeto de reflexão e discussão.

Nesse sentido, procurar-se-á, com esta intervenção, apresentar aquelas que se constituem como as duas principais teorias em que se alicerça a tomada de decisão: a teoria da utilidade esperada, na qual assenta o modelo racional e a teoria do prospeto, que procura explicar a tomada de decisão em ambiente de risco. Constituindo um tema estimado no meio castrense, importará enquadrar as referidas teorias ao nível da tomada de decisão em contexto militar.

Face à volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade do ambiente em que decorrem as operações militares e a concomitante necessidade de recorrer a formas de simplificação da realidade que agilizem o modo como decorre o processo de tomada de decisão, serão abordadas algumas heurísticas e analisadas as suas limitações.

Fruto da sua ubiquidade, nem sempre atribuímos a devida importância às decisões que tomamos, facto ao qual não é alheia a forma como algumas delas decorrem, isto é, no nosso quotidiano, para muitas decisões recorreremos ao que alguns especialistas apelidam de Sistema Automático. Este sistema representa uma forma de pensamento que se

caracteriza pela sua rapidez e instintividade, não implicando esforço, resultando as suas atividades, de acordo com alguns cientistas, das partes mais antigas do cérebro humano, partes essas que partilhamos com outros animais. Por seu turno, outras decisões apoiam-se numa forma de pensamento designada de Sistema Reflexivo que apresenta como características principais o facto de ser auto-consciente, lento, dedutivo, requerer esforço, decorrer de forma controlada e seguir determinadas regras (Thaler et al, 2008, p. 19).

Tratando-se de sistemas diferentes, é natural que as reações a um mesmo estímulo também sejam diferentes, conduzindo a decisões distintas (ibidem, p. 21).

Podendo proporcionar respostas tão diferenciadas, será que deveremos privilegiar um sistema relativamente ao outro? A resposta é não. Na realidade, ambos os sistemas apresentam virtudes e vulnerabilidades, sobre as quais nos debruçaremos mais adiante quando abordarmos as heurísticas, apresentando formas de as corrigir através do nosso raciocínio e, por essa via, tomar melhores decisões.

À primeira vista somos levados a pensar que o ideal seria que todas as nossas decisões fossem objeto de uma análise profunda e ponderada. No entanto, o ritmo a que decorrem as nossas vidas torna esta solução inviável. De facto, se pudermos confiar no nosso Sistema Automático tornamos as nossas vidas mais fáceis, melhores e mais longas (Ibidem, p. 21).

Na realidade, para um determinado tipo de decisões que implicam a realização de tarefas, quer físicas, quer cognitivas, é possível obter um melhor nível de desempenho quando executadas pelo Sistema Automático. Estudos realizados confirmam a ideia de que a exposição a uma vasta quantidade de treino permite aos sujeitos, de forma automática, invocar a resposta adequada a um estímulo que lhe é familiar (Ericsson et al, 1994, p. 736). É por essa razão que durante a aprendizagem de uma nova tarefa nos é exigido um esforço considerável no sentido de adquirir e dominar as técnicas. À medida que acumulamos experiência através da prática contínua, as competências necessárias para a realização da tarefa são absorvidas pela memória implícita, altura a partir da qual conseguimos realizá-la sem o recurso à reflexão deliberada (Syed, 2010, p. 88).

Este papel dos processos cognitivos na tomada de decisão nem sempre esteve presente na teoria da decisão. Na verdade, enquanto disciplina académica a teoria da decisão é relativamente recente, encontrando-se as suas raízes na Segunda Guerra Mundial, onde através da investigação operacional, da análise estatística, e da programação de computadores se conferiu uma aura científica ao processo de escolha, não sendo por isso de admirar o pendor fortemente quantitativo que ainda hoje lhe é atribuído (Harrison, 1995, p. 9). A atestar essa influência refira-se a popularidade do modelo racional, também designado de modelo do ator único ou de modelo monorracional (Strategor, 2000, p. 315).

Alicerçado na teoria da utilidade esperada, este modelo apresenta uma visão económica da tomada de decisão, tendo por base metas/objetivos, alternativas, consequências e otimização (Lahti, 1996). Embora o seu número possa variar ligeiramente,

genericamente podemos identificar seis passos no modelo racional: definição do problema, identificação do critério de decisão, atribuição de ponderações aos critérios, desenvolvimento de alternativas, avaliação das alternativas e seleção da melhor alternativa (Robbins, 2001, p. 132).

A aplicação deste modelo encontra-se, no entanto, sujeita a algumas premissas que se constituem, de certo modo, como constrangimentos, tais como: a clareza do problema, o conhecimento completo das opções, as preferências claras e constantes, a inexistência de constrangimentos de tempo ou custo, e a procura do máximo valor. Perante tais características, poderemos mesmo afirmar que a tomada de decisão em contexto militar decorre de acordo com o modelo racional, na medida em que, por parte do decisor militar, espera-se que as suas escolhas recaiam sobre as alternativas que respeitem os requisitos da consistência e da coerência. Tendo por base as consequências e as preferências, as escolhas dependem da antecipação dos efeitos futuros das ações. Assim, a análise das modalidades de ação assenta nas consequências esperadas, sendo estas objeto de comparação em que se assume como referencial as preferências do decisor, preferências essas que são o resultado quer das suas experiências, quer da análise do contexto do problema em si mesmo. Sendo o decisor racional a sua escolha recairá sobre a modalidade de ação que apresenta a utilidade total mais elevada, baseando-se em valores fixos para as operações militares, como os princípios da guerra e o cumprimento da missão (Schultz, 1997, pp. 8-9).

Apesar da sua ampla divulgação e utilização nos dias de hoje, o modelo racional não ficou imune a algumas críticas e à procura de teorias alternativas para questões a que a teoria da utilidade esperada não encontrava resposta.

A crítica mais pungente ao modelo racional talvez possa ser atribuída a Herbert Simon, erudito americano galardoado com o prémio Nobel da Economia em 1978, e que considerava o próprio decisor enquanto uma fonte de constrangimentos que se materializam em limitações de nível cognitivo com tradução na redução significativa da quantidade de informação e alternativas que consegue analisar. Nas palavras de Simon “é impossível para o comportamento de um único indivíduo isolado, alcançar algum grau elevado de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, a informação que precisaria para avaliá-las tão vasta que mesmo uma aproximação à racionalidade objetiva é difícil de conceber” (Simon, 1976, p. 79). Para ele a racionalidade pode ser questionada de três formas. Em primeiro lugar, ao falar-se de racionalidade pressupõe-se que existe um pleno conhecimento e a antevisão de todas as consequências inerentes a cada opção de escolha, embora, aquilo que se observa é que o conhecimento das consequências se revela fragmentado. Em segundo lugar, a análise das consequências é algo que remete para o futuro, o que, em situações de falta de experiência, dificulta a atribuição de valores, recorrendo-se para tal à imaginação, tornando a antecipação imperfeita. Em terceiro lugar, a escolha racional é aquela que é efetuada de entre o conjunto de todas as alternativas possíveis, embora o que se verifica é que apenas uma

fração destas vem à mente.

Esta ideia de racionalidade limitada do decisor vai ao encontro do que March et al, (1958, pp. 140-141) defendiam como sendo a estratégia adotada para a maioria das decisões, individuais ou organizacionais. Segundo eles, o decisor preocupa-se mais com a descoberta e seleção de alternativas que se considerem satisfatórias, do que com a descoberta e seleção de alternativas consideradas ótimas. Por alternativa satisfatória considera-se aquela que cumpre e até mesmo supera os requisitos impostos pelo conjunto de critérios fixados, critérios esses que descrevem minimamente alternativas satisfatórias.

A inconsistência entre os princípios básicos da teoria da utilidade esperada e a tomada de decisão em situações de risco levou a que, em 1979, dois psicólogos israelitas, Daniel Kahneman e Amos Tversky, publicassem um artigo onde apresentaram pela primeira vez a sua “Teoria do Prospeto” (Kahneman et al, 1979, p. 263). Apesar de modelada com base na teoria da utilidade, a teoria do prospeto demarca-se dela em questões fundamentais. Sendo um modelo descritivo, tem como objetivo identificar e explicar violações reiteradas dos axiomas da racionalidade ao nível das escolhas entre jogos. O arrojo destes investigadores levou-os a publicar o seu artigo no jornal *Econometrica*, publicação de referência em teoria económica e tomada de decisão, que, segundo Kahneman, veio a revelar-se um fator determinante para a aceitação no mundo da ciência económica, tendo logrado tornar-se num dos artigos mais citados no campo das ciências sociais (Kahneman, 2011, p. 271).

Podemos identificar três princípios distintivos da teoria do prospeto que determinam o valor dos resultados e que se constituem como três características cognitivas que desempenham um papel fundamental na forma como avaliamos resultados. Estas encontram-se presentes em muitos processos automáticos de perceção, julgamento e emoção, que estão associados ao que anteriormente referimos de Sistema Automático (ibidem, pp. 281-282):

- O primeiro princípio diz respeito à existência de um ponto de referência neutral, também chamado de nível de adaptação, relativamente ao qual são efetuadas as avaliações.
- O segundo princípio refere-se à sensibilidade decrescente e encontra-se presente quer ao nível das dimensões sensoriais, quer ao nível da avaliação de alterações na riqueza.
- O terceiro princípio concerne à aversão à perda, considerando que, relativamente a perdas e ganhos de igual valor, as perdas afiguram-se superiores aos ganhos.

Embora a teoria do prospeto também tenha sido objeto de algumas críticas, conseguiu constituir-se como a principal alternativa à teoria da utilidade. No entanto, a racionalidade continua a desempenhar um papel central na teoria económica mais básica por permitir a simplificação de conceitos e a sua apreensão por parte daqueles que dão os

primeiros passos nas ciências económicas. As principais falhas que poderemos apontar à teoria do prospecto e que, de facto, também são comuns à teoria da utilidade, são a incapacidade para lidar com a desilusão e a sua antecipação, e o arrependimento, relativamente às escolhas efetuadas (ibidem, pp. 286-287).

Apesar do seu número reduzido, foram levados a cabo alguns estudos empíricos tendo como objetivo a aplicação da teoria do prospecto à tomada de decisão em situações de conflito armado. Esta perspetiva apresenta como atrativo a adesão à visão de Clausewitz da guerra enquanto um jogo, dada a sua natureza subjetiva. Embora não se possa considerar adequada para prever qual a escolha que o decisor militar irá fazer, a teoria do prospecto deverá dar uma indicação da sua propensão ou aversão para seguir modalidades de ação com risco associado. Nesse sentido, o desenvolvimento e consideração de alternativas podem estar sujeitos a limitações e enviesamentos que se traduzem na escolha de uma opção que não maximiza o valor, do ponto de vista racional (Schultz, 1997, p. 43).

Um estudo, tendo por base a aplicação de um enquadramento conceptual, baseado nos princípios da teoria do prospecto, para análise da duração de um conjunto de conflitos decorridos durante o século XX, revelou que a vontade de um líder para pôr termo a um conflito diminui com o aumento das baixas que lhe são infligidas, podendo estas atingir níveis que vão muito além de qualquer utilidade direta que possa ser retirada, à luz da tradicional teoria da utilidade esperada. Adicionalmente, os resultados empíricos também apontam para o reduzido impacto que a posição relativamente ao oponente, desempenha na decisão de continuar, ou não, o conflito, quando comparada com a alteração da própria posição no início do combate (Bauer et al, 1997, pp. 1-2). Embora se torne necessária a realização de mais estudos em contexto militar, esta teoria proposta por Kahneman e Tversky apresenta uma forte aderência à realidade e ao ambiente em que decorre a tomada de decisão, em que as escolhas são efetuadas em situação de incerteza, risco e ambiguidade. Estas características são também partilhadas pelo ambiente em que têm lugar as operações militares e exigem a emergência de um novo estilo de tomada de decisão. A dificuldade de aplicação do tradicional modelo de tomada de decisão baseado na racionalidade e na estabilidade dos problemas com que procura lidar, tem-no revelado inadequado. A incerteza e ambiguidade com que se depara um comandante levam-no a recorrer ao seu julgamento, experiência e intuição, tornando o enquadramento da situação subjetivo, levando-o a favorecer a precaução ou a audácia nas suas decisões (Schultz, 1997, p. 44). A consciência desta situação tem levado ao desenvolvimento de novas abordagens como forma de colmatar algumas falhas e ultrapassar certas limitações. Os novos desafios identificados por comandantes militares em operações levadas a cabo em conflitos mais recentes instigaram uma tentativa de resposta por parte do Exército norte-americano que foi apelidada de "Design". Esta metodologia procura recorrer ao pensamento crítico e criativo, no sentido de compreender, visualizar e descrever problemas que se revelem complexos e mal estruturados, como forma de divisar

abordagens para a sua resolução. Em resumo, procura-se a customização de soluções para cada problema (Williams, 2010, pp. 40-41 Department of the Army, 2010, p. 3-1).

A adoção de novas abordagens à tomada de decisão exige um enquadramento da situação que requer improvisação e experimentação *in loco*, havendo necessidade de simplificar a realidade, recorrendo, para tal, a algumas regras práticas conhecidas como heurísticas (Williams, 2010, p.41). Embora de extrema utilidade, as heurísticas levantam também algumas questões, pois podem conduzir a enviesamentos sistemáticos. Estes efeitos colaterais associados à utilização das heurísticas foram objeto de estudo por parte de Tversky e Kahneman, que se veio a revelar extremamente valioso para psicólogos e economistas, alterando a forma de pensar acerca do pensamento. Hoje sabemos que as heurísticas e os enviesamentos decorrem da interação entre o Sistema Automático e o Sistema Reflexivo (Thaler et al, 2008, p. 23). A consciência dos enviesamentos introduzidos pelo recurso a heurísticas e o seu impacto na avaliação das probabilidades de futuros eventos são questões fundamentais para encontrarmos respostas que nos permitam melhorar as nossas decisões (Williams, 2010, p. 41).

Passemos então à análise das três heurísticas utilizadas para a avaliação de probabilidades e previsão de valores, apresentadas por Tversky et al, (1974), assim como a alguns enviesamentos que estas introduzem e suas implicações.

A primeira delas é a **representatividade** e pode ser entendida como similaridade, isto é, quando confrontadas com a probabilidade de uma observação pertencer a uma determinada categoria, as pessoas, muitas vezes empregando o seu Sistema Automático, respondem avaliando a similaridade da observação com a imagem ou estereótipo da categoria, ou seja, quão representativa ela é (Thaler et al, 2008, p. 26). Apesar de algumas vezes funcionar bem, a avaliação da probabilidade com base na similaridade conduz a sérios erros que decorrem do facto desta não se deixar influenciar por vários fatores que deveriam ser levados em consideração na avaliação de probabilidades (Tversky et al, 1974, p. 1124).

Um desses fatores é a conceção errada de sorte. A falta de perceção daquilo que constitui um processo aleatório faz com que as pessoas procurem padrões e lhes atribuam significado, embora estes sejam apenas obra do acaso. Um exemplo que ilustra bem esta situação é o dos bombardeamentos de Londres, durante a Segunda Guerra Mundial. Os jornais britânicos costumavam publicar mapas com a localização dos ataques alemães com rockets V1 e V2 que atingiam a área central de Londres, nos quais era visível alguma concentração em torno de alguns setores do mapa. Esta situação era geradora de preocupação por parte da população, pois parecia que os alemães eram capazes de executar os seus ataques com elevada precisão, tendo-se mesmo chegado a especular que as zonas em branco, nos mapas, correspondiam aos locais onde residiam espiões germânicos. Como veio a comprovar uma análise estatística à dispersão da localização dos impactos, o que parecia ser um padrão mais não era do que o resultado da aleatoriedade. O melhor que os alemães conseguiam era direcionar os rockets para a área central de

Londres e esperar pelos resultados (Thaler et al,2008, pp. 27-28).

A segunda heurística utilizada para avaliar a probabilidade de ocorrência de um evento é a **disponibilidade** e refere-se à facilidade de recuperar outros eventos passados. O recurso à disponibilidade não é necessariamente negativo. Na realidade, até se revela bastante útil em muitas situações em que eventos que pertencem a grandes classes, normalmente, são relembrados com maior facilidade do que eventos mais raros, ou seja, que pertencem a classes mais pequenas. No entanto, a confiança na disponibilidade pode conduzir a alguns tipos de enviesamentos (Tversky et al, 1974, p. 1127).

Um desses enviesamentos relaciona-se com a facilidade de recuperação de exemplos relativamente a uma classe que, sendo menor, seja erradamente considerada maior, em termos do seu tamanho, quando comparada com outra cujos exemplos se revelem mais difíceis de recuperar pela memória (Ibidem). Mas a importância e vividez do evento também desempenham um papel fundamental na sua recuperação pela memória. Um militar que presenciou um ataque com um engenho explosivo improvisado irá atribuir uma maior probabilidade subjetiva de um ataque similar do que um outro que apenas tenha lido um relato de um evento da mesma natureza, embora a probabilidade de ocorrência e a experiência pessoal sejam distintas e não relacionadas (Williams, 2010, p. 42).

A última heurística a que podemos recorrer para facilitar a tomada de decisão, dá pelo nome de **âncora**, traduzindo-se na tendência para nos agarrarmos a um valor inicial - a âncora - que, após ajustado, produz o resultado final (Tversky et al, 1974, p. 1128). Durante as operações que os Estados Unidos levaram a cabo no Iraque, entre maio de 2003 e abril de 2007, o número médio de tropas estacionadas cifrou-se nos 138.000 militares, e embora todas as evidências apontassem no sentido da necessidade de reforçar este número, o facto é que ele se constituiu como uma âncora para os decisores. Só com a eminência de uma guerra civil entre sunitas e xiitas é que o número foi reforçado (Williams, 2010, p. 48). O reconhecimento dos enviesamentos introduzidos pelas heurísticas, permite ao decisor tirar partido das vantagens da sua utilização, ao mesmo tempo que se minimizam as suas vulnerabilidades.

Em resumo, o estudo sobre a tomada de decisão adquiriu nova relevância na Segunda Guerra Mundial, decorrente da necessidade de otimização de recursos e obtenção do máximo valor, alicerçando-se na teoria da utilidade esperada e consubstanciando-se no que é hoje conhecido como o modelo racional. A popularidade deste modelo conduziu à sua aplicação nos mais variados contextos, nomeadamente no militar. Tratando-se de um modelo normativo, procura descrever a forma como devem ser tomadas as decisões. Para tal, assenta em pressupostos de racionalidade económica que, ao mesmo tempo, estão no centro das principais críticas que foi alvo e que conduziram à busca de alternativas que melhor traduzissem a forma como efetivamente decorrem as decisões, ou seja, em ambientes sujeitos a vários tipos de constrangimentos. A que se perfilou como a melhor alternativa, ou pelo menos a merecedora de maior crédito, foi a

teoria do prospecto, teoria que procurava explicar como são tomadas as decisões nas situações em que existe risco associado. Dada a sua afinidade com a concepção da guerra segundo Clausewitz, não constitui surpresa que tenha suscitado interesse no meio militar, tendo estado na base da realização de alguns estudos empíricos que procuraram explicar as decisões de comandantes militares à luz dos princípios da teoria do prospecto.

De igual modo os conflitos mais recentes puseram em evidência a instabilidade e falta de estruturação do ambiente em que decorrem as operações militares. Assim, aos comandantes das forças é exigida uma abordagem que ponha em evidência o julgamento pessoal e o recurso à improvisação e a formas de simplificação da realidade, que designamos por heurísticas. Estas podem-se revelar importantes, desde que consigamos evitar os enviesamentos que lhe estão associados e que decorrem da interação entre o Sistema Automático e o Sistema Reflexivo.

Numa era marcada pela complexidade e volatilidade do ambiente em que somos chamados a decidir, torna-se pois indispensável que indivíduos e organizações, através de uma constante revisão crítica e ponderada, sejam capazes de questionar o modo como tomam as suas decisões e assimilar novos contributos que permitam potenciar a eficiência e eficácia de todo o processo.

Conscientes da inexistência de uma fórmula universal e infalível, que se possa aplicar a todas as decisões, corolário da própria natureza humana do processo, refletimos nas palavras de Napoleão Bonaparte ao referir que “nada é mais difícil, e por isso mais precioso, do que ser capaz de decidir”.

## Bibliografia

- Bauer, T et al, 1997. *Prospect Theory Goes to War: Loss-Aversion and the Duration of Military Combat* [Em linha] Disponível em: [http://epub.ub.uni-muenchen.de/1489/1/paper\\_97.pdf](http://epub.ub.uni-muenchen.de/1489/1/paper_97.pdf), [consult. 25 set. 2012].
- Department of the Army, 2010. *Field Manual 5-0. The Operations Process*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Ericsson, KA et al, 1994. Expert Performance: Its Structure and Acquisition. *American Psychologist*, 49, 725-747.
- Harrison, EF, 1995. *The Managerial Decision-Making Process*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kahneman, D et al, 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47, 163-291.
- Kahneman, D, 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Lahti, R, 1996. *Group Decision Making within the Organization: Can Models Help?* [Em linha] Disponível em: <http://www.workteams.unt.edu/reports/lahti.html>, [consult. 4 dez. 2001]

- March, JG et al, 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Robbins, S, 2001. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Simon, H, 1976. *Administrative Behavior* (3rd ed.). New York: The Free Press.
- Schultz, JV, 1997. A Framework for Military Decision Making under Risks. *School of Advanced Airpower Studies*. Alabama: Air University Press.
- Strategor, 2000. *Strategor: estratégia, estrutura, identidade – política global da empresa*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Syed, M, 2010. *Bounce: How Champions are Made*. Fourth Estate: London.
- Thaler, RH et al, 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Tversky, A et al, 1974. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- Williams, BS, 2010. Heuristics and Biases in Military Decision Making. *Military Review*, 5, 240-252.



## **ARTIGOS CIENTÍFICOS**



# 1. RUSSIAN OPERATIONAL ART IN THE FIFTH PERIOD: NORDIC AND ARCTIC APPLICATIONS

## Peter A. Mattsson

Professor and lecturer  
Department of Military Sciences  
War Studies Division  
National Defense College  
Sweden  
peter.mattsson@fhs.se

## Niklas Eklund

Associate Professor in Political Science  
Department of Political Science  
Umeå University  
Umeå, Sweden  
niklas eklund@pol.umu.se

## Abstract

Showing a more strategic inclination in the current decade, Russian operational art has entered a new intellectual phase. A major finding presented in this article is that there is a line of military thought and planning that can be traced back to the first tenure and political leadership of President Putin, as expressed particularly in the 2003 White Paper. In this light, the 2010 Russian military doctrine and related military reform indicates continuity in how the conceptualization of modern warfare impacts operational art in Russia, rather than something new.

The applied perspective belongs to the field of war studies and focuses on aspects of fighting power, crucial to which are conceptual, moral, and physical components. It addresses the question about whether or not Russia currently has synchronized its perception of modern warfare with its concept of operational art. An effort is made to trace the contemporary Russian concept of modern war, how its introduction was accelerated by the 2008 Caucasian war and how it has impacted the evolving military discussion about Russian operational art. Last but not least, the article discusses some operational implications for the northern flank of the Western Military District, i.e. the Arctic and the European north.

## Keywords:

Russian operational art, Modernization, northern Europe

## Introduction

For many a Western reader, the Russian way with regard to war and military affairs can sometimes appear introverted and strange. In the run-up to the 2012 presidential election, the incumbent Vladimir Putin pledged an allocation equivalent to approximately 500 billion Euros to achieve Russia's new military goals, disregarding many of the country's other economic and social needs.<sup>1</sup> This way nevertheless points to the importance of the military instrument as guarantor of the independence and survival of the Russian nation. Due to historical experience, issues of war and preparations for war are existential to Russian elites and, by extension, inextricably linked with how leaders and significant parts of the Russian people perceive of their role in the world. There is good reason to be careful in the analysis of Russia's current military development and to exercise caution in judging the development. Above all, it is important to note that contemporary Russia does not aspire to the status of global super power. Looking at its recent military development, however, it is clear that the country is modernizing its armed forces to at least maintain international military significance. Global security linkages, such as in the Arctic and the European north, are inevitable for geo-political reasons. As indicated by president re-elect Vladimir Putin in 2012, in his security address to the nation:

"The world is changing, and the transformations underway could hide various risks, often unpredictable risks. In a world of economic and other upheaval, there is always the temptation to resolve one's problems at another's expense, through pressure and force. It is no surprise that some are calling for resources of global significance to be freed from the exclusive sovereignty of a single nation, and that this issue will soon be raised as a "matter-of-course." There will be no possibility of this, even a hypothetical one, with respect to Russia. In other words, we should not tempt anyone by allowing ourselves to be weak. (...) It is not a question of militarizing Russia's budget. In effect, allocating these funds now means we are "paying our bills" for the years when the army and the navy were chronically underfunded, when we procured very few new weapons, while other countries were steadily building up their military might. (...) We need a response system for more than just current threats. We should learn to look "past the horizon", and estimate threats 30 or even 50 years away. This is a serious objective and requires mobilizing the resources of civilian and military science and reliable standards for long-term forecasting.(Putin, 2012)"

In this light, an important territory for Russian military attention is the Arctic and adjoining areas. The geopolitical significance of this area has been enhanced in later years, not least because it holds 25% of the world's currently known oil reserves and substantial mineral deposits. Rapid climate change has opened the North West Passage and continues to lay bare the mineral and rare earth deposits on Greenland and on other islands in the polar sea basin. Significantly, Russia is one of the few nations in the world

---

<sup>1</sup> Quoted in *Rossiiskaya Gazeta*, 2012-02-20.

with a polar mainland of its own. Access to strategic minerals has also attracted a new stakeholder to the Arctic, namely China. China carries out hydrological and geological research in the Arctic and new patterns of economic and political interaction between China and the more traditional stakeholders, such as Russia and the Nordic countries, are emerging in the Arctic.

From the perspective of war studies, however, the question of political drivers and intentionality is just one side of the proverbial coin. Military capability, or fighting power, is the other side, crucial to which are the conceptual, moral, and physical components (Militärstrategisk Doktrin, 2011, p.43). As late as in March 2011, General of the Army Nikolaj Makarov, Chief of the Russian General Staff and Deputy Defence Minister said: “Twenty years since 1991 have been wasted... Russia’s numerous active service military theoreticians don’t provide Russia to effectively meet new threats and to develop new ideas, weapons and soldiers.”<sup>2</sup> Pouring money over the Russian armed forces would seem futile, unless there was a coherent set of ideas about what kind of fighting power should be achieved. Does Russia in the second decade of the 21<sup>st</sup> century have operational concepts and an operational art to match its geopolitical ambitions?

Extracting strategic and operational concepts from Russian military sources and activities over the past decade is far from difficult.<sup>3</sup> Even at a cursory glance, an image emerges of focused and prioritized change toward modern military capabilities. High priority is given to nuclear forces (strategic and tactical), space and air defense, command and control systems, intelligence, information warfare, electronic warfare, unmanned aircraft, missile systems, improved individual protective gear, and the development of high-precision weapons. We would argue that three sources of ideas and experiences are crucial to an understanding of where Russian operational art and military theory stands today. First of all, Russian operational art has changed in accordance with those operational concepts drawn up in the 2003 White Paper, which was published by the Russian Ministry of Defense during President Putin’s first term in office. Secondly, the 2008 Caucasian war provided Russian officers with first-hand knowledge about what it is like to go up against an advanced enemy and meeting state-of-the art high-tech weapons in the field without the military equipment to match. It is probably safe to say that the Caucasian war represents the end of Soviet military thought, and that the political and economic momentum of Russian military reform over the past five years, albeit forced and problematic, draws heavily on experiences from that war. On the whole, it seems that Russian operational art has entered a qualitatively new phase according to military-theoretical lines which were drawn already in the 2003 White Paper. Correctives in the 2010 Russian Military Doctrine seem to confirm this observation.

---

<sup>2</sup> Quoted in *Eurasia Daily Monitor*, vol. 8, no. 63.

<sup>3</sup> Following the analytical lead of David M. Glantz (1995, vol.I, p. ix), we see Russian military documents as “...historical in nature. They also ponder where operational art may go in the future. In that sense, they have relevance as a new beginning.” See also Naveh, S. (1997) *In Pursuit of Military Excellence: The Evolution of Operational Theory*. London: Frank Cass.

The aim of this article is to synthesize and discuss some major findings from an ongoing research project at the Swedish National Defense College, titled *Regular Warfare* (Swe: *Reguljär krigföring*), which is focused upon the conceptual, moral, and physical aspects of ongoing military reform in Russia (Eklund and Mattsson, 2012). The research proceeds from a reading of the international literature in the field of war studies, which is compared and contrasted with Russian presentations, discussions, and debates on military theory and change in the original language.<sup>4</sup> This article begins by looking at the contemporary Russian concepts of modern war and military operations as specified in the 2003 White Paper and the 2010 Military Doctrine. Following that, a joint-operations analysis is made of the 2008 Caucasian war to illustrate some of the major operational lessons drawn by the Russian armed forces. In a penultimate section, the deeper intellectual roots of Russian operational art in the 21<sup>st</sup> century and the contemporary influences from the White Paper are described. The final discussion elaborates upon operational implications for the northern flank of the Russian Western Military District, i.e. the Arctic and the European north.

### **Russian operational concepts in the 21<sup>st</sup> century**

The parallel processes of modernization and reformation in the Russian armed forces enter a qualitatively new phase after the publication of the so-called White Paper in 2003 (The Defence Ministry of the Russian Federation (DMRF), 2003). Albeit implementation lags, only to take a quantum leap after the 2008 Caucasian war, the White Paper provides a new design for Russian military thought which is also its guideline in the current decade. In effect, the White Paper can be seen as a *de facto* military doctrine, in which not only the reluctance and inability of the armed forces to snap out of Soviet-era strategic and operational models is openly problematized and criticized, but in which modern Russian military thought is also formulated. The White Paper conveys an image of a Russia threatened from all directions. The new military-strategic concept therefore prescribes and emphasizes that Russia must take the military-strategic initiative, which is based upon strategic defense and operational offensive. The struggle for strategic initiative is seen as a never-ending game, which is for the most part played out in times of (military) peace, which forces major powers such as Russia to evolve militarily (Kipp, 2011).

The White Paper is based on extensive and thorough analyses of modern wars between 1973 and 2003, with particular emphasis on operations by NATO and American forces. It concludes that not only the character of preparations for war but also its very

---

<sup>4</sup> As far as possible, and for the benefit of an international readership, references in this article have been made to translations and other sources written in the English language. For any observer with knowledge in the Russian language, however, a number of original sources on Russian military affairs other than books are readily available on the Internet today. News agencies, for example *Ria Novosti*, tend to report from an evolving and lively debate over problems of military reform in Russia. Military policy, guidelines and other documents including the periodical *Voennaya Mysl (Military Thought)* can be accessed via the homepage of the Russian Ministry of Defence.

nature has changed. The White Paper therefore argues that immediate steps need to be taken in reconditioning the Russian armed forces in terms of routines for planning, peacetime deployment, and acquisitions. The whole new outlook demanded by the White Paper is deftly summarized in eight major points about modern war: (1) Geographical zones of operations are transformed into functional zones of operations, (2) conventional and high precision munitions are replaced by smart weapons, for example smart ammunition and mines, (3) pre-deployment of troops on main sectors is replaced by dominating maneuver or concentration of efforts through maneuver, (4) close-in contact fighting and direct engagement of sides are replaced by in-depth strikes (selective and pinpoint) and long-range fire combat, (5) physical protection is replaced by information impact and protection, (6) large inventory of weapons and military equipment and logistic supplies are replaced by flexible and purposeful logistic supplies and “focused” deliveries, (7) the vertical chain of command is replaced by global communication networks, (8) predominantly separate strike and defense systems are replaced by combined strike and defense systems (DMRF, 2003, pp. 51-59).

From an international perspective, the White Paper is not innovative in terms of what it has to say about the nature of modern warfare and its prerequisites. It is nevertheless striking in the way it spells out how the Russian armed forces must reform and modernize not only because of deficient capability but significantly also because of outmoded military thought (Savkin, 2002, 1972). From the military-theoretical perspective, it is also in standing with the longer Russian tradition in which the comparative study of how wars are fought is continuous and systematic. Historically, such studies have had great influence on both strategic and operational military concepts (Pukhov, 2012).

Conceptually and already in 2003, the White Paper made it abundantly clear to the world that the Russian military would have to undergo significant change and that military reform would combine political steering in detail with high performance demands. Merit, including that of high-ranking officers and other staff, would be reevaluated on the basis of new military realities. The first three years of military reform after the 2000 Russian military doctrine were described as outright disappointing and the White Paper spelled out clearly that any military officer who could not see this problem was a part of it. Russia’s relationship with the West and NATO was described in terms of regress (deHaas, 2011, cited in Blank, 2011, pp. 15-17). Indeed, the White Paper specified NATO as a potential threat, and did not exclude the possibility of conventional military conflict between Russia and Western countries in the near future. Political goals, both Russia’s own and those of other military powers, were seen as drivers of military change and, looking at the nature of modern warfare, the White Paper sketched an operational concept built on the potential for armed conflict anywhere in the world without recourse to nuclear weapons (Savelyev, 2011, cited in Blank, 2011, pp. 153-179).

A real war was needed to accelerate military reform in Russia along the lines drawn in the 2003 White Paper, however. The 2008 Caucasian war was a catalyst in

Russian military reform, leading among other things to rediscovery and reconsideration of the relationship between the new operational concept and the long-standing Russian tradition of operational art. From the Caucasian war on, however, it became clear that the thoughts and images of modern warfare presented in the White Paper would sustain subsequent Russian military policy.

### **The 2008 Caucasian war — lessons from the end of a military epoch**

On August 8, as the political leaders of the world were gathered to enjoy the inaugural ceremony of the 2008 Olympic Games in Beijing, full-scale war suddenly broke out in the Caucasus. To the surprise of many Western observers, war broke out between Russia and Georgia. Hostilities lasted for all of five days, during which Georgia was thoroughly defeated. Russia not only achieved its military objectives, but proceeded to unilaterally recognize the independence of separatist republics Abchazia and South Ossetia. Only with hindsight did the EU come out and criticize Georgia for provoking the conflict. Russia on the other hand was accused of undue escalation and disproportionate acts of war (Svenska Dagbladet, 2009). The question about whether or not the Russian forces had modern capabilities came to a head already at the outset of war, when the Russian forces met with heavy Georgian resistance. Weapons systems and other materiel on the Georgian side were high-end and largely superior to those of the Russian forces. The overall Russian operation was successful particularly due to rapid deployment of air and ground forces. A significant element of the Russian operation was to put up a blockade in the Black Sea and to open up a second front via beachheads in Abchazia. But what operational principles did the Russians call up in the Caucasian war?

The Russian operation in the Caucasian war can be analyzed in terms of *Joint Operations* (Wade, 2009).<sup>5</sup> Such analysis will show to what extent and in what ways the operation was integrated and synchronized. It can also reveal the form and nature of any operational concepts at play (Friedman, 2008). In sum, a joint-operations analysis will show that the overall operational and strategic superiority of the Russian side was so significant as to make the tactical weaknesses and disadvantages of Russian ground forces insignificant. Georgian ground forces were generally better equipped with, for example, night vision technology, fire support systems, communications systems, and GPS. They also had better protective systems and armor for vehicles and personnel. However, although the Russian ground forces mostly followed old-school Soviet tactics, the Georgians were unable to thwart the onslaught. Russian forces simply pushed the Georgians back through strength in numbers, speed, simple battle tactics built on keeping their units together, heavy fire for support, and tactical air support. Importantly, on the political and strategic level of analysis, Russia also succeeded in isolating Georgia during the first days of the operation.

---

<sup>5</sup> The operative functions are Command and Control, Intelligence, Fires, Movement and Maneuver, Protection and Sustainment.

Russia combined its three arms in the Georgian operation, on the ground, in the air, and at sea. There is little or no evidence, however, that these were also successfully synchronized. There was no joint operational staff, but it seems as if the sheer speed with which Russian forces mounted their counter offensive put Georgian commanders psychologically on the defensive. Russian officers also had experience from a type of strategic and operational planning, which was lacking among Georgian officers. Initially, Georgian forces displayed tactical flexibility as opposed to Russian rigidity, but higher ranking officers in the Georgian forces were also missing practical experience from fighting on this scale, i.e. on the scale mounted by the Russians. Adding to that, Georgia simply did not have the required air and sea units to match Russian numbers. American colonel G.T. Donovan, an avid military observer of the Caucasus war, makes a more succinct observation, however (Donovan, 2009, pp. 8-9). He puts forth that Russia tried a mixture of new and old operational principles in this conflict. He describes how the old and tested operational principles based on sequencing and parallel in-depth and flanking operations were indeed visible on the Russian side. Completely new, however, was the integration of cyber attacks and information warfare. Donovan concludes that the Russian operation bore significant signs of a modern joint operation, which probably means that there was a joint command structure at play. Interestingly, his idea that there must have been a joint operational command is partly contradicted by the Russians themselves.

### **Operational lessons and sixth generation warfare**

During the 2008 Caucasian war, Russian war rhetoric was bombastic and given the speed and success with which the operation was conducted there was little or no time for contradiction. Russia's political leadership was successful in creating an image before the rest of the world which involved an aggressive Georgia attacking the small breakaway republic of South Ossetia. Utilizing embedded journalism in the early stages of the conflict, Russia also convinced outside observers that Russians were subjected to oppression and even outright ethnic cleansing. This bought the Russian forces important time, and only after the full scale of Russian escalation became obvious did the EU and NATO countries react. Russian evaluations have pointed this out, and some media reported that, with hindsight, the success of the actual military operation was more or less a miracle (McDermott, 2011, p. 44).

The political attack on the Armed Forces in the aftermath of the war in Georgia was headed by Chief of General Staff of the Russian Federation and Deputy Minister of Defense, General Nikolaj Makarov. He decided that the war had clearly shown the ineptitude of Russian officers, the obsolescence of Russian materiel, and that the country's armed forces could at best be likened to a Potemkin village. His critique was directed against the whole Russian military system, leaving no stone unturned with regard to where immediate and encompassing modernization was necessary. The way Russian ground forces were still dependent upon a system of conscription, leaving him with

incompetent officers, incomplete units, and a gargantuan supply system spread out across the territory of this vast nation were all abominations to his eyes. Painful as it was, Makarov's conclusion was that the Russian armed forces were incapable of meeting the challenges of modern warfare, let alone fighting in a modern war (McDermott, 2011, pp. 30-47). In October 2008, General Makarov stated: "The Russian armed forces were incapable of performing a large number of assigned missions; they could not ensure the country's territorial integrity, or meet the challenges of a number of new missions." (McDermott, 2011, p. 47). In another communication on December 30 2008, General Makarov became emphatic: "We were forced to hand-pick colonels and generals from all over Russia, [men] who were able to command in battle; ...the commanders of the 'paper divisions,' when they were given reinforcements of men and armaments ... were confused and some [even] refused to obey orders." (Felgenhauer, n.d., cited in Cornell and Starr, 2009, p.166) Exasperated, General Makarov was wondering what to do with such armed forces?

Instead of celebrating victory, the Russian Armed Forces were called to muster. Both the Supreme Commander, at this point president Medvedev, and his Chief of General Staff, general Makarov evaluated experiences from the 2008 Caucasian war sternly (McDermott, 2011, pp. 32-34).<sup>6</sup> This was also the turning point in contemporary Russian military reform. Particular attention and priority was given to evaluations from the Center for Military-Strategic Research (McDermott, 2011, pp. 32-33). A series of radical cuts in the military economy were initiated and almost immediately met with resistance and complaints among military personnel (McDermott, 2011, pp. 14-16, 129-140). The political and military leadership nevertheless remained steadfast, reiterating their view that the Caucasian war had put blatant military shortcomings on display and that rapid reform was necessary to achieve even a reasonable level of modern military capability. By mid-September, approximately a month after hostilities had ceased in Georgia, the General Staff, the Ministry of Defense, the Military District Commanders, and the Service Arm Commanders-in-chief had all done their homework. The edge of their critique was directed toward the military system of education and training, which was unable to deliver competent officers and soldiers, and toward the obsolescence of weapons systems and materiel alongside insufficient resources for the military intelligence services (McDermott, 2011, pp. 35-39).

The 2008 Caucasian war obviated tactical and operational shortcomings to the Russians. Few, if any, of the operational concepts from the White Paper were visible in military action. Next time, so the argument went, the Russian armed forces might not be so lucky. After 2008, the military leadership went to work on a complete reset with regard to the strategic concept and operational capability based on the new concept of modern war. Following up on the 2003 White Paper, seven main priorities were set: to retain strategic deterrence, to increase the number of combat-ready units, to increase both the

---

<sup>6</sup> The Caucasian War was evaluated by a number of military and civilian research institutions.

efficiency and the quality of education and training, to improve upon recruitment and tasking, to speed up the introduction of new weapons systems and materiel, to raise the quality of military science and education, and to improve upon the social status, level of education, and morale of military personnel (DMRF, 2003, p.69). Since 2008, the effect upon Russian military reform has been visible among other things in how strategic and operational exercises have unfolded, for example, in 2009-2010: West (Zapad), South (Kavkaz), Northwest (Ladoga), and East (Vostok). In 2011, two strategic-operational maneuvers were completed in the central parts of Russia, i.e. Center (Tsentri) and Shield of the Union (Shtjiti Soyuz). In 2012, the armed forces continued their large-scale training, gradually testing their way toward implementation of the new strategic and operational concepts.

Already in 2002, military theorist and Major-general Vladimir Slipchenko characterized modern war as follows. “Any future war will be a non-contact war. It will come from the air and space. Guidance and control will come from space, and the strike will be conducted from the air and from the seas using a large quantity of precision weaponry.” (McDermott, 2011, p.239)<sup>7</sup> As pointed out by Roger McDermott (2011), “Slipchenko was clear that the coming conflict would be conducted by destroying military and economic targets, command and control, without engaging enemy forces in a traditional attack.”. Manifest changes in how NATO and the US conducted its operations in Iraq were part and parcel of Russian strategic and operational analyses in the early 2000s, and a major source of inspiration for the White Paper. This development in Russian military theory coincided with open military-theoretical debates for example in such major sources as the journal *Military Thought (Voyennaya Mysl)*. At the beginning of the 2000s, the discussion about modern warfare and new operational concepts had paved the way for major shifts also in Russian operational art. The Caucasian war, however, showed that any and all changes before 2008 had been theoretical at best. New concepts, such as Slipchenko’s *sixth generation warfare* were part of a significant intellectual change in Russian military thinking. Analyzing the 2008 Caucasian war, however, the Russians were dismayed to discover that although there were some synergies and joint operational effects in the war, these were by and large the result of limited but crucial efforts at coordination between otherwise autonomous groups in battle. As a whole, the operation bore little if any sign at all of operational thought as prescribed by the White Paper. What had happened to the once-proud tradition of Russian operational art?

### **Evolving Soviet and Russian operational art**

As indicated by some of the early Soviet writing from the 1920s and 1930s,

---

<sup>7</sup> Slipchenko’s original thinking and his debate with General Makhmut Gareev can be found in the book: Slipchenko, V. & Gareev, M. (2005) *Buduschaya Voyna*, Moskva: OGI. For an English translation with an introduction by Jacob Kipp, see Gareev, M & Slipchenko, V. (2007) *Future War*. Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office.

operational art should be considered an intermediate analytical level in the study of war, wedged in between the determinants and goals of warfare on the one hand, and factors pertaining to separate battles on the other (Vego, 2009).<sup>8</sup> Early Soviet writers, such as Svechin (1927) or Isserson (1932, 1938) formulated a deep dissatisfaction with the classic dual concept and gave rich examples of mistakes in military action in 19<sup>th</sup> century European warfare, most particularly in the protraction and indecision of trench warfare in World War I. Throughout, Soviet and Russian operational art has represented an opportunity for intellectual reinvigoration, spawning new theory and new practices in military affairs. The longer tradition of Soviet and Russian operational art has distinct features: “Soviet army theorists emerged from this quest with what they felt were fundamental keys to understanding change: the shifting content of military strategy, the evolving nature of operations themselves, and the disaggregation of military structures. An important underlying assumption was that these developments owed much of their significance to the impact of changing technology over time.” (Menning, 2010, cited in Krause, n.d., p.7)

Theoretically, Russian operational art is a field of recurrent intellectual vigor, adaptation and, in the words of David Glantz, new beginnings (Glantz, 1995). Looking at publications from the Russian Ministry of Defence’s military-theoretical journal *Voyennaya Mysl (Military Thought)*, however, it seems as if operational art in the first few years of the new millennium came to a difficult start. Around the year 2000, the words of General Makhmut Gareev still dominate the discussion, echoing his early military thinking: “Even in the most remote future it will be impossible to fight a war with only long-range systems. One way or another there will be troops on the battlefield, so the possibility of a collision between them is not excluded, although certainly in forms differing from previously existing ones. (...) But in reality war will go on as before, victories and defeats will occur as the Gulf War or the events in Caucasus and the Balkans have demonstrated. To think that to refuse to fight will stop a war, or to assert that the refusal of victory in war is the surest way to a safer world, means to completely depart from real life and to live in the world of wishful thinking and imagination (Gareev, 1995, 2007, p.106).

General Gareev of course points to one of the central tenets of Soviet military thinking, to which heavily armored forces and deep-strike capability on the ground were key. He also mirrors some of the important conceptual work done by Western analysts and for whom Soviet military analysis and thought had been very important, particularly in building ideas about operational art around the central role of armored echelons and operations with the advancement of ground forces at the center (House, 2001). Looking at

---

<sup>8</sup> In a more modern interpretation, Vego writes: “The value of the theoretical aspects of operational art cannot be overrated...Theory should deal with each war and each era of warfare on its own terms and should always accommodate itself to change. (...) The field of theoretical study and practical application of operational art is too large and too diverse to be neatly arranged into a “system” of thinking. Nor is there any particular order or sequence in which these components should be studied or applied.”

Russian operational art in the 1990s, it seems that the huge material and intellectual legacies of the Soviet Union were making the armed forces of the nation slow to adapt to new military realities. For all that was said about the need for joint operational thinking in earlier Soviet operational art and tactics, significant change still seemed a long way away around the year 2000 (Savkin, 1972, 2002, pp. 266-277, Eklund, 2010). By and large, it seemed that Russian military thinkers were still loath to let go of Soviet operational principles.

To illustrate, a leading article in the September-October issue of *Voyennaya Mysl* in 2001 launched an attack on any and all proponents of modern, high-tech warfare. General Yuri Burkeyev headed up the issue with an article on the indispensable and tested role of ground forces, particularly mechanized infantry, in modern warfare. He lamented the fact that other military specialists had been allowed to express their technologically advanced visions on the pages of the journal before and, in particular, that they “have been mistaken”. The debate, he mused, has gone completely wrong if and when military analysts begin to assume that ground forces will have a supplementary role to other, faster, technologically more advanced and territorially more encompassing military arms in future. He wrote: “By the power of their multi-functionality, the ground forces have been and will continue to be the fundamental military arm, capable of taking and defending its tasked regions with an eye to strengthening the achieved goals thus far and the ensuing defeat of the enemy. As different from other branches of the Armed Forces, which have increasingly become instruments of temporary implementations, they continue to be forces of territorial presence just like before.” (Burkeyev, 2001).

Not all Russian analysts were as categorical in the ensuing years. The element of skepticism still held in 2007, nevertheless. Technological superiority was depicted as only one side of the proverbial coin. Seemingly conservative analysts, such as Vorobyev and Kiselyev for example, pointed to the *dukh sovremennogo boya* (the soul of contemporary warfare) in the Russian operational tradition and that actual battle is about tactics; *Taktika—eto tvorchestvo millionov* (Tactics—it is the art work of millions). Moreover, the dialectical/materialist philosophical tradition in Russian military thought was emphasized: “An understanding of the principles of tactical development and expansion in a deeper sense is made possible only by recourse to the general methodological basis of operational art, at the core of which lies philosophical categories—the laws and adherence to the laws of war (unity and the conflict between opposites, the mutual advance of quantitative and qualitative change, internal contradictions), and also the methods of materialist dialectics as the logical instrument of knowledge.” (Vorobyev, 2007, p.2)

After 2008, however, the discussion about operational art in *Voyennaya Mysl* changes and becomes more unison. For all of their fervent backward-looking in 2007, Vorobyev and Kisleyev return to the pages of *Voyennaya Mysl* in 2011, saying that although the philosophical principles still hold true, there is an immediate need to infuse the Russian armed forces with a *scientifically guided new outlook* (Vorobyev, 2011, pp. 40-

48). Of major importance to this new outlook is the reconfiguration and reevaluation of Russian operational art due to the changing nature of modern war. Technological change reemerges center-stage.<sup>9</sup> New weapons systems and their effect upon the education and preparation of the Russian Armed Forces are also embraced by operational theorists.<sup>10</sup> In the face of new military realities, Russian operational art adapts and changes again. After 2008, there is a marked change in how operational art is discussed in *Voyennaya Mysl*. Soviet military thinking disappears, to be replaced by Vladimir Kopytko's theory of change in Russian operational art.

### Russian operational art in the fifth period

In his seminal article on the history and status of Russian operational art, V.K. Kopytko defines the new operational principles (Kopytko, 2008). He defines the *first period* as that between 1920 and 1940, in which the Soviet armed forces focused upon "preparing and conducting front-scale and army-scale operations" (Kopytko, 2008, p.208). The *second period* begins with Soviet actions in 1941 and runs up to 1953, during which time the emphasis was on "increased activity and fire power, deeper echeloning, and improved engineering organization of defences." (Kopytko, 2008) The *third period* identified by Kopytko runs between 1954 and 1985, thus including the intellectual atrophy of the 1970s, generally defined by the ascendancy of nuclear arms and intercontinental ballistic missiles as the defining factors of warfare (Kopytko, 2008, p.209). The *fourth period*, Kopytko defines as that between 1985 and 2000, in which strategic arms limitations and global political change brought about a return of focus upon conventional arms but now in the light of high-precision weapons and defensibility against same. Kopytko's *fifth period* builds from both military and political ideas which try to incorporate the best of the historical intellectual tradition with perceptions of new military realities. In a definition of the current state or Russian operational art, which has become the dominant theme of subsequent articles in *Voyennaya Mysl*, (Smolovyi, 2012, pp. 21-24) Kopytko writes: "Currently we are in the next, **fifth period** in the development of the operational art. It is characterized by changed views on the nature of military threats facing the Russian Federation, an increased likelihood of local wars and armed conflicts, the adoption in the armies of the leading world states of long-range precision weapons and weapons based on new physical principles, the coming of new operational concepts and operation method used by the armed forces of foreign states, a grown role of information warfare, an experiment to improve the C&C system on the RF Armed Forces, and other factors.(...) There is no doubt that this has led and is going to lead in the future to new changes in the

---

<sup>9</sup> See for example Dulnev, P. & Korablin, V. (2012) "Metodologicheskyi Podkhod K Sozdaniyu Systemyi Vooruzheniya, Voyennoy I Spetsyalnoy Tekhniki Obshevoyskovogo Formirovaniya" in *Voyennaya Mysl* # 1, pp. 50-60.

<sup>10</sup> To this should be added the increasing number of analyses of modern warfare carried out by other institutions than the Russian military. One recent example is the encompassing analysis of NATO and American operations and their consequences for Russia by the Center for Strategic and Technological Analysis, see Pukhov, R. (ed.) (2012) *Chuzhiye Voyni*. Moscow: Centre for Analysis of Strategies and Technologies.

structure of operational art and will require further development of its theory and practice (Kopytko, 2008).<sup>11</sup>

The military-theoretical discussion and related definitions in *Voyennaya Mysl* can be readily compared to what the 2003 White Paper has to say about the consequences of new operational concepts for Russian operational art.<sup>12</sup> In a list of nine operational principles, it details what changes are of the essence for the armed forces. *First off*, the historically determined and battle proven model based on vast quantities of soldiers and materiel committed to battle must be substituted for massive fire power. Long-range weapons and systems should be prioritized, and troops committed only in the later stages of armed conflict and to limited, operationally vital territory. *Second*, organizational boundaries between the strategic, operational, and tactical elements of warfare must be further integrated with a view to rapid exploitation of strategic advantages. *Third*, defeating the enemy in battle should no longer be uniquely tasked to infantry and armor but increasingly to long-range weapons and systems.

According to the White Paper, a *fourth* significant change is to disregard the distinction between offensive and defensive. This is in part due to the fact that the operational principles and weapons systems of all military units will become more similar and more integrated over time, but in large part also because long-range and electronic weapons systems are envisaged as the decisive vehicles of modern battle. Importantly, the high mobility of tactical systems on land, at sea and in the air, will cause operational strategic effects. Consequently, a *fifth* required change concerns the tactical level. High-precision weapons should be prioritized for deep-strike battle and, consequently, defense against same on the enemy side must be equally prioritized. The *sixth* change is considered absolutely vital in the White Paper as it is aimed at the destruction of enemy control over economic and political functions as well as infrastructure. High priority targets are communications systems and military command and control functions, which involves large-scale annihilation of civil structures. *Seventh*, protection and deception within all air defense systems against cruise and ballistic missiles and stealth aircraft should be prioritized. Air defense should thereby focus wholly upon three main tasks, i.e. the strategic, the forward, and the protective tasks. The White Paper's *eighth* point is that the enemy should be expected to actively cover up his preparations for war and to misinform even his friends and neighbors. This is why, *ninth* and last, the White Paper concludes that the saddle point of modern operational art lies in the control and utilization of air space. Ground forces are still considered important, but in the 2003 White Paper a diminishing role for boots on the ground over the next 20-30 years is envisaged. Adding to that, the White Paper states that it is a sign of advanced statehood in modern warfare to utilize the ground forces of allied states while focusing on doing battle with high-

<sup>11</sup> The Russian original was published one year earlier, see Kopytko, V.K. (2007) "Evolutsiya operativnogo iskusstva" in *Voyennaya Mysl*, no. 12, pp. 60-67.

<sup>12</sup> *The Priority Tasks of the Development of the Armed Forces of the Russian Federation*. (2003) Moscow: The Defense Ministry of the Russian Federation, pp. 59-61; Kipp, J. (2011), pp. 11-112.

precision, deep-strike weapons, control of air space and massive means of electronic warfare.

### **Current Russian Military Thought: Nordic and Arctic Applications**

Militarily, Russia increases its presence in the Arctic by land, sea, and air. The overarching military-strategic significance of the Arctic to Russia is guided by the need for early warning, detection, and targeting of ballistic and cruise missiles (both conventional and nuclear). Also significant is to uphold the territorial integrity and related Russian economic interests in the Polar region. Therefore, the required Russian military capabilities in the area are space and air defense, long-range aviation, under-water, amphibious, and rapid deployment.

*On land*, two new arctic brigades will be established by 2015. These are signified by high and rapid mobility, provided with state-of-the-art equipment. They will be trained and adapted to arctic conditions. Ongoing exercises indicate joint training between marine and air forces. Land forces will also be reinforced by surface-to-surface missile systems (inter alia Iskander SS-26) (Forss, 2012). Projected land-based air defense systems consist among other things of the long-range S-400 Giant and the medium-range Vitjaz. *At sea*, seven new ports and supply stations in the Arctic will be operational on the same time line. The navy is being reinforced by new conventional and nuclear submarines, new amphibious assault ships (Mistral class), upgraded cruisers and missile cruisers, new and upgraded navy aviation (inter alia SU-33, SU-34, SU-35). *In the air*, three new military air bases will be established no later than 2015. Long-range aviation will be upgraded (TU-95, TU-160). Concerning the MIG-31, it is going through an upgrade and will be forward based on Novaya Zemlya no later than 2013.

There is good reason to pay attention to the logical and temporal aspects of current military reform in Russia. What comes across is not simply run-of-the-mill lip service to Russian political hierarchy but rather, as argued in this paper, clarity with regard to the reasons for current military reform, its goals, demands, and time-line. Contemporary military reform in Russia rests on a solid bed of military science and an encompassing analysis of future military needs in the perspective of 2020-30. Three sources fundamental to this development are the 2003 White Paper, the 2010 Military Doctrine, and the experiences from the 2008 Caucasian war. Thorough study of modern warfare and the military theory, doctrine, and experiences of potential enemies has led Russian military leadership to distinct conclusions.

The type of war the Russian armed forces must be prepared for in the next decade at the latest has one rule and four distinct signifiers. The rule is that active planning and preparation will give the strategic initiative, and the strategic initiative will lead to victory. The signifiers are: 1) *Superiority via information operations*, 2) *Superiority in the air and in space*, 3) *Superiority at sea and on the ground via the ability to strike with precision*, and 4) *Consolidation of military success with diplomatic and other political means*.

This is the intellectual bedrock of Russian military reform, current and in the next decade. Reform is radical, with little or no room for old Soviet military principles, experiences, or actions. The goal is to achieve modern, mobile battle units on constant alert, and current priorities in the military build-up toward the year 2030 bear witness to the ambition. Procurement of top modern systems and materiel is being implemented, according to Russian and international sources. To these belong 400 modern land and sea based intercontinental ballistic missile systems, 8 strategic submarines with ballistic missile systems, 20 multifunctional submarines, 50 surface ships, 100 military installations in space, 600 modern fighter jets including fifth generation fighters, 1 000 helicopters, 28 combined S-400 air defense battalions, 38 'Vityaz' surface-to-air air defence battalions, 10 'Iskander-M' brigades, 2 300 modern tanks, 2 000 self-propelled artillery units, and a total of 17 000 new other combat vehicles (Military Balance, 2011, 2012).<sup>13</sup> Russian media support such observations from the sidelines: "It is an open secret that air warfare now plays the key role in armed conflicts of modern times." (Balmasov, 2011). It is particularly interesting to note that the process of military reform and material modernization is taking place before open curtains. The investment programs are out in the global open and not only military but also civilian sources contribute with significant pieces to the information puzzle.<sup>14</sup>

The acceleration of military reform also involves social and mass-political factors. President Putin has openly declared more skilled and educated military personnel as crucial to eventual success. For example, military wage levels should correspond to those of other qualified professions in Russia. This should include social insurance, health care, rehabilitation opportunities, insurance, housing, and access to a reasonable system for old age pensions (Kroth, 2012). To modernize the military profession and, more generally, to make service in the Armed Forces more attractive, several new actions have been taken. Military wages have tripled since January 1, 2012, and all pensions have been raised by 60 percent. The goal is to guarantee a 2 percent increase in both wages and pensions on a yearly basis up until at least 2020. In addition, Russian schools have started implementing a program for military-patriotic education, to which the athletic component is key, not least to try to overcome the near and projected demographic changes in the Russian nation which have resulted in manning problems in the Russian armed forces.

---

<sup>13</sup> The scope of this armament trend is guided by security and military doctrines and, more generally, by the Russian armament program at least up to the year 2030.

<sup>14</sup> See for example Felitchev, O. at [vpk.news.ru/print/articles/14865](http://vpk.news.ru/print/articles/14865).

## Concluding remarks

To judge whether or not popular support for Russian military reform up toward the 2020-30 period is forthcoming would demand a level of foresight denied to the authors of this paper. It is nevertheless obvious that the Russian leadership has set its goals and begun working toward those goals in stages (Kroth, 2012). It is anyone's guess whether or not the overall economic effects of growth in the military-industrial complex will be positive, but it is not unlikely that there will be opportunities for positive linkage between growth driven by the defense industry and upturns on the global markets for energy and raw materials. Military cutbacks and upgrades in line with the new strategic and operational thinking have also begun to take their toll on the military personnel, not least military scientists who have been hit hard by new priorities (Kroth, 2012). Military reform in Russia will probably wax and wane in the near future.

“But a combination of grand scale and limited funds means that some branches of the armed services have to be prioritized over others. Nevertheless, when we say that Russia is lagging behind in military technology, it is important to define the terms of reference. The technology gap between Russia and the United States or the leading NATO powers is quite obvious. But compared to the armies of China, Turkey or the CIS nations, the Russian army does not look bad at all. For the next few years at least, in the event of a conflict with many of Russia's potential adversaries its army will be entirely adequate in terms of technology.” (Karnaukhov, 2011)

In answer to the original question, however, current research shows that the Russian armed forces have put the intellectual and military-theoretical foundations for a new era in place. Ideas and policies from the 2003 White Paper have impacted both how the Russian armed forces perceive of the demands of modern war and how they conceptualize their operational art for the near future. The fact that operational concepts are discussed in terms of *sixth generation warfare*, and operational art as being in its *fifth period*, need not lead to military-theoretical confusion. To the contrary, the Russian armed forces as well as interested international observers now have the key to a better understanding of what kind of fighting power Russia is currently constructing.

By way of conclusion, the paradigmatic shift in Russia's strategic and operational military disposition was initiated under Vladimir Putin's first term of presidency. In the ensuing process, implementation has begun albeit slowly at first. Evaluations of the 2008 Caucasian war serve as boosters to military reform and, currently, implementation is geared up toward the singular goal to make Russia a big power in the global setting. Regionally and in comparison with other forces on its western and northwestern flanks, the country will look more like a super power. To call this an immediate threat to the operational freedom of other political and military powers in the Arctic and the European north is no longer about qualified guesswork. It is about military matters of fact.

## References

- Balmasov, S, 2011. Why Russia not ready for modern war? *Pravda* [online] Available at: [http://english.pravda.ru/russia/politics/04-04-2011/117441-russia\\_wars-0/](http://english.pravda.ru/russia/politics/04-04-2011/117441-russia_wars-0/) [Accessed 05 April 2011]
- Barabanov, M (ed.), 2011. *Russia's New Army*. Moscow: Centre for Analysis of Strategies and Technologies.
- Blank, S (ed.), 2011. *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*. Carlisle, PA.: US War College, Strategic Studies Institute.
- Blomgren, J, 2009. Georgien startade kriget. *Svenska Dagbladet*.
- British Defence Doctrine, 2011. *Joint Doctrine Publication 0-01*. Shrivenham: The Development, Concept and Doctrine Center.
- Burkeyev, Yu D, 2001. Perspektivy razvitiya sukhoputnykh voysk v usloviyakh voyennoy reformi. *Voennaya Mysl*, 5, pp.2-6.
- Cornell, S, E and Starr, F, S (Eds.), 2009. *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe Inc.
- deHaas, M, 2011. Russia's Military Doctrine Development 2000-2010. in Blank, S. (ed.) (2011). *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*, pp.15-17. Carlisle, PA.: US War College, Strategic Studies Institute.
- Donovan, G, T, 2009. *Russian Operational Art in the Russo-Georgian War of 2008*. Carlisle, PA.: US War College.
- Dulnev, P & Korablin, V, 2012. Metodologicheskiy Podkhod K Sozdaniyu Systemy Vooruzheniya, Voyennoy I Spetsyalnoy Tekhniki Obshevoyskovogo Formirovaniy, *Voyennaya Mysl*, 1, pp.50-60.
- Eklund, N, 2010. Mirroring an RMA? Russian Reflections on Combined Arms Development 1991-2001. *Research paper (KrVFoT)*, Stockholm: National Swedish Defence College.
- Eklund, N and Mattsson, P, 2012. Russian Operational Art in the Fifth Period: Nordic and Artic Applications. In: ISMS Conferences (The International Society of Military Sciences), *Balancing domestic and international Security Requirement*, Kingston, Ontario (Canada) 23-24 October 2012. Umeå (Sweden): Umeå Universitet
- Felgenhauer, P, 2009. After August 7: the Escalation of the Russia-Georgia War, in Cornell, S.E. & Starr, F.S. (eds.) *The Guns of August 2008. Russia's War in Georgia*. p.166. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Friedman, G, 2008. The Russo-Georgian War and the Balance of Power. *STRATFOR*.
- Forss, S, 2012. *The Russian Operational-Tactical Iskander Missile System*. Helsinki: National Defence University.
- Gareev, M, 1995, 2007. *If War Comes Tomorrow? The Contours of Future Armed Conflict..* London: Routledge.

- Gareev, M & Slipchenko, V., 2007. *Future War*. Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office.
- Guardano, A, R (ed.), 2012. *Russian Military. Ground Force Modernization and Georgia War Lessons*. New York, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc.
- Glanz, D M, 1995. See Orenstein, H. & Glanz, D , 1995.
- House, J, 2001. *Combined Arms Warfare in the Twentieth Century*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Karnauchov, A & Tseluiko, V, 2011. *Russian Military Doctrine and the State of its Armed Forces. Theories and Reality* in Barabanov, M. (ed.) *Russia's New Army*. p.107. Moscow: Centre for Analysis of Strategies and Technologies.
- Kipp, J, 2011. *Russian Military Doctrine: Past, Present, and Future* I Blank, S. (red.) *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defence Doctrine*. Carlisle, PA: US War College, Strategic Studies Institute.
- Kopytko, V K, 2007. Evolutsiya operativnogo iskusstva. *Voyennaya Mysl*, 12, pp.60-67.
- Kopytko, V K, 2008. Evolution of Operational Art, *Military Thought*, 17(1).
- Kroth, O, 2012. Putin: National security for the Russian Federation. *Pravda*, [online] Available at: [http://english.pravda.ru/russia/politics/25-02-2012/120602-Putin\\_National\\_security-0/#](http://english.pravda.ru/russia/politics/25-02-2012/120602-Putin_National_security-0/#), [Accessed 26 February 2012]
- Kvasha, G, 2012. *Teoriya Voyin*. Moskva: Tsentrpoligraf.
- Menning, B W, 2010. *Operation Art's Origins* in Krause, M. D. & Phillips, R. C. (eds.) *Historical Perspectives of the Operational Art*. Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army.
- McDermott, R, N, 2011. *The Reform of Russia's Conventional Armed Forces*. Washington D.C.: The Jamestown Foundation.
- Military Balance 2011*. London: Routledge.
- Military Balance 2012*. London: Routledge.
- Militärstrategisk Doktrin 2011*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Naveh, S, 1997. *In Pursuit of Military Excellence: The Evolution of Operational Theory*. London: Frank Cass.
- Orenstein, H and Glantz, D, 1995. *The Evolution of Soviet Operational Art, 1927-1991. The Documentary Basis Volume I Operational Art, 1927-1964*. Abingdon: Routledge.
- Orenstein, H and Glantz, D, 1995. *The Evolution of Soviet Operational Art, 1927-1991. The Documentary Basis Volume II Operational Art, 1965-1991*. London: Frank Cass & Co.
- Pukhov, R (ed.), 2012. *Chuzhiye Voynyi*. Moskva: Tsentr Analisa Strategyi I Tekhnologii.
- Putin, V, 2012. Being strong: National security guarantees for Russia *Rossiskaya Gazeta* [online] Available at: <http://premier.gov.ru/eng/events/news/18185/>, [Accessed 20

- February 2012]
- Savelyev, A, 2011. *Russian Defense Doctrine* in Blank, S. (ed.) *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*, pp.153-179. Carlisle, PA.: US War College, Strategic Studies Institute.
- Savkin, V, 1972, 2002. *The Basic Principles of Operational Art and Tactics. A Soviet View*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- Security Council of the Russian Federation, 2010. *National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020*, signed on May 12, 2009 [online] Available at: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>, [Accessed 20 February 2012]
- Slipchenko, V and Gareev, M, 2005. *Buduschaya Voyna*, Moskva: OGI.
- Smolovyi, A V, 2012. Problemniye voprosy sovremennogo operativnogo iskusstva i puti ich resheniya in *Voyennaya Mysl*, 12, pp.21-24.
- Swedish Embassy, 2010. *Ryska Federationens militärdoktrin 2010*. Published 2010-02-05. Swedish translation. Moscow: Swedish Embassy, Defence Department
- Tchuikov, A, 2012. *Reformy Rossiskoy Armii ot Petra do Serdyukova. Vsyta Pravda o Voyennoy Reforme*. Moskva: EKSMO.
- The Defence Ministry of the Russian Federation, 2003. *The Priority Tasks of the Development of the Armed Forces of the Russian Federation*. Moscow: The Defence Ministry of the Russian Federation.
- Vego, M, 2009. *Joint Operational Warfare. Theory and Practice*. Newport, R.I.: Naval War College Press.
- Vorobyev, I N and Kiselyev, V A, 2007. Sovremennaya taktika: analiz sostoyaniya i tendentsii razvitiya. *Voyennaya Mysl*, 10, pp.2-8.
- Vorobyev, I N and Kiselyev, 2011. Rol Voyennoy Nauky V Formirovani Novogo Oblika Vooruzhennykh Sil Rossii. *Voyennaya Mysl*, 2, pp.40-48.
- Wade, M, N, 2009. *The Joint Forces Operations & Doctrine*. Lakeland, FL.: The Lightning Press.



## 2. RECONCETUALIZAR A SEGURANÇA E A DEFESA NACIONAL: O FUTURO E A IMPORTÂNCIA DO FATOR DEMOGRÁFICO

### *RECONCEPTUALIZING SECURITY AND NATIONAL DEFENSE: THE FUTURE AND THE IMPORTANCE OF DEMOGRAPHY*

**Teresa Ferreira Rodrigues**

Professora Associada  
Departamento de Estudos Políticos  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas  
Investigadora e membro do Conselho Científico do  
IPRI – Instituto Português de Relações Internacionais  
Universidade Nova de Lisboa  
Lisboa, Portugal  
trodrigues@fcsh.unl.pt

**Ana Isabel Xavier**

Professora Auxiliar Convidada  
Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública  
Escola de Economia e Gestão  
Investigadora associada NICPRI - Núcleo de Investigação em Ciência  
Política e Relações Internacionais  
Universidade do Minho  
Braga, Portugal  
xavier.anaisabel@gmail.com

### **Resumo**

Ainda povoado pelas memórias do 11 de setembro, o CEDN aprovado em 2003 espelha a conciliação de um paradigma de segurança e defesa para lá dos Estados e da sua integridade territorial contra ameaças internas e externas cada vez mais próximas do que hoje identificamos como (in)segurança humana. A este respeito, uma das questões que tem vindo a ganhar relevância em diversos fora prende-se com a importância do fator demográfico, nomeadamente pela generalização do envelhecimento das estruturas etárias em países como Portugal e o possível papel que as migrações poderão vir a desempenhar nos equilíbrios de poder internacionais. Neste sentido, o presente artigo pretende refletir sobre o modo como, nas vésperas da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Portugal pode reequacionar uma estratégia nacional capaz de responder aos desafios que se perspetivam num futuro próximo, considerando as realidades demográficas que

caracterizam cada um dos palcos em que o nosso país atua em termos de política externa e interesses diversos.

### **Palavras-chave**

Conceito Estratégico de Defesa Nacional; Segurança Humana; Organizações Internacionais; Estudos de População.

### **Abstract**

*Still recalling the September 11 attacks, the security paradigm presented in the 2003 National Defense Strategic Concept succeeds in going further on the classic defense concepts and state's territorial integrity against internal and external threats as we identify today as "human (jn)security". In this respect, one of the issues that are gaining importance in several fora relates to the importance of the demographic factor, namely the way aging is spreading in countries like Portugal, in its population structures and the possible role that migration may play in balancing the international power. In this sense, this article seeks to reflect on how, on the eve of the review of a Strategic Concept of National Defense, Portugal may foresee a national strategy that responds to the near future challenges, considering the demographic indicators that also define our country's interests in terms of foreign policy.*

### **Keywords**

*National Defence Strategic concept; Human Security; International Organizations Population Studies.*

### **Introdução**

Quando a 20 de janeiro de 2003 o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, foi publicado em Diário da República, a conjuntura estratégica internacional era ainda povoada pelas memórias do 11 de setembro e pela reconfiguração do sistema geopolítico mundial perante (novas) ameaças e desafios que se colocavam, então, a Organizações Internacionais, Estados e indivíduos.

Nesse sentido, o *acquis* que as Organizações Internacionais produtoras de segurança vão desenvolvendo na primeira década do século XXI, e que se têm vindo a reforçar nesta segunda década, baseia-se na aceitação da necessária interdependência entre a segurança dos Estados e a segurança dos indivíduos e comunidades, a fim de garantir uma resposta eficaz perante as novas ameaças transnacionais. Nesta abordagem complementar e não excludente, simultaneamente estatal e "humana", pensar a segurança das sociedades e dos indivíduos significa conceptualizar um paradigma de segurança e defesa para lá dos Estados e da sua integridade territorial contra ameaças externas. Disso dá eco o enunciado do diploma nacional de 2003 quando afirma que

cada vez mais, se propende hoje para definir um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objetivos mais tradicionais dos Estados — defesa do território e da soberania —, confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar, evitando o seu desenvolvimento para formas agravadas de conflitualidade. (DR, 2003, p. 280)

Ora, umas das questões que frequentemente a literatura académica enquadra numa ótica de “Segurança Humana”, e que os diplomas internacionais (Estratégia Europeia de Segurança de 2003 e o seu *amendment* de 2008, ambos de Javier Solana, e Conceito Estratégico de Defesa NATO, aprovado em Lisboa em 2010) têm relevado nos últimos anos, reporta às questões demográficas, nomeadamente no que concerne ao envelhecimento das estruturas etárias e aos processos migratórios.

Neste sentido, perspetivando-se a revisão do enunciado de 2003 do conceito estratégico de segurança e defesa nacional durante o ano de 2013 e a sua eventual revisão em 2018, a nossa proposta neste artigo vai no sentido de, numa ótica prospetiva, questionar quais os fatores que no domínio das dinâmicas demográficas e volumes de população residente devem ser considerados relevantes nos próximos anos por Portugal. Pretendemos refletir sobre o modo como o nosso país se poderá reposicionar no xadrez político internacional, i.e. nas principais Organizações Internacionais em que se move, nas quais o cenário populacional futuro converge para um envelhecimento demográfico crescente, com inevitáveis impactos em termos de pressão migratória e de recursos.

A título prévio, importa notar que o quadro internacional demográfico é pautado por realidades muito distintas, não obstante todos os exercícios prospetivos serem unânimes ao considerar inevitável uma convergência dos comportamentos coletivos das sociedades humanas nos próximos anos, no que respeita à desaceleração de crescimento populacional e à progressiva generalização do fenómeno de duplo envelhecimento demográfico das estruturas etárias (redução do número e peso percentual de jovens e aumento absoluto e relativo de idosos). No entanto, esta homogeneização dos comportamentos humanos efetua-se a partir de níveis muito diversos e com base em realidades que oscilam entre a expectável redução ou não crescimento do número de efetivos e um aumento ainda significativo dos mesmos, explicado pelo fator de inércia demográfica, tão caro a Giles Pison (2012).

Com efeito, parece consensual que, nas próximas décadas, a comunidade internacional será confrontada com a redução dos ritmos de crescimento populacional, embora com diversidades regionais e inter-regionais significativas. Os países considerados desenvolvidos irão debater-se com os efeitos acumulados do duplo envelhecimento das estruturas etárias, de escassez e aumento da idade média de população ativa, da necessidade de redefinição dos moldes de mercado de trabalho e sistemas de apoio social, de crescente dependência face à imigração, nem sempre

desejada. No que respeita à relação entre população, recursos e desenvolvimento, e num Mundo que continuará a duas velocidades, mais de 80% da população mundial será confrontada com os efeitos do seu ainda significativo aumento demográfico e respetivo impacto em termos económicos e nos recursos vitais, condicionados por novos fenómenos globais, de que acabam por ser as maiores vítimas (aquecimento global, escassez de água, desertificação do solo...).

Sabemos que entre 1900 e 2000 a população mundial quadruplicou, tendo sido ultrapassada a barreira dos 7 mil milhões de indivíduos em outubro de 2011. Esse aumento, de intensidade inédita na história da humanidade, foi explicado pela substituição gradual de um modelo de comportamento demográfico marcado por ciclos de vida curta e instável para um outro, onde imperam ciclos de vida longos e estáveis<sup>1</sup>. Mas o processo, que em termos teóricos compreende quatro estádios ou fases e ao qual se convencionou dar o nome de processo de transição demográfica, ainda está longe de concluído na maioria das regiões do Mundo. Os volumes demográficos, a sua distribuição no espaço e a estrutura etária da população são algumas das questões essenciais para compreender o presente e o futuro das sociedades humanas (Figura 1).

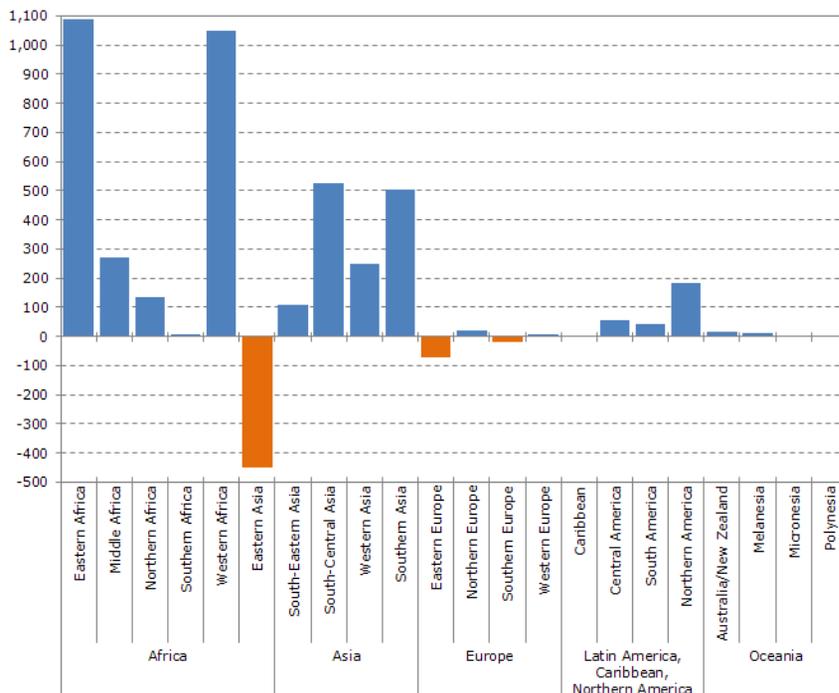


Figura 1.

**A população no mundo. Tendências de distribuição (2010-2100)**

FONTE: United Nations Population Division, *World Population Prospects. The 2010 Revision*, 2011

<sup>1</sup> Caracterizam este Ciclo estruturas etárias envelhecidas; Esperanças de sobrevivência longa; Redução progressiva das diferenças sociais, no que respeita à saúde, morbilidade e mortalidade (Rodrigues, 2004)

Como referimos, embora na reta final do século XX se comece a observar uma ténue redução dos ritmos de crescimento demográfico, ele é ainda pautado por grandes assimetrias geográficas, que tenderão a manter-se. A primeira das grandes certezas sobre o futuro é que, na primeira metade do século XXI, a população continuará a crescer diferentemente nas várias partes do Mundo, até estabilizar num crescimento moderado por volta da década de 30 (Rodrigues, 2011). As projeções efetuadas para a evolução dos quantitativos humanos no futuro próximo apontam para um acréscimo estimado entre um e três milhares de milhões de indivíduos, essencialmente urbanos e com origem asiática e africana.

A inevitabilidade de crescimento assimétrico gera outras incertezas, nomeadamente sobre o modo como garantir a melhoria urgente da qualidade de vida e dos indicadores de bem-estar nos países menos desenvolvidos, num cenário de acentuado aumento demográfico. Ou ainda como assegurar o seu desenvolvimento económico considerando as debilidades dos mercados internos. Coloca-se assim, uma vez mais na história da Humanidade, a questão de garantir o equilíbrio entre população e recursos, sem que este ponha em causa o necessário e desejado desenvolvimento económico, social e humano e permita a aproximação gradual entre níveis de bem-estar global, sem que esse facto comprometa a sustentabilidade dos recursos vitais ou o agravamento da pressão sobre o ambiente, natural e construído (Pison, 2009).

Mas no futuro próximo que implicações em termos de segurança trazem as mudanças demográficas? Essa reflexão será, então, objeto dos capítulos seguintes e retomada também nas conclusões.

### **Da segurança dos Estados à Segurança Humana no eixo euro-atlântico: nova agenda, novos referentes, novas perspetivas.**

A legitimação da assunção do indivíduo como referente superior ao Estado em termos de segurança (Brandão, 2003) e a sua sobrevivência como parte da Segurança Humana (SH) emerge na Comunidade internacional como tema a explorar com o final da guerra fria. De facto, a literatura académica (Vasquez, 1995; Krause e Williams, 1997; Booth, 1997; Buzan et al, 1999) converge a partir da última década do séc. XX para a noção que a defesa da pessoa humana deixa de ser uma prerrogativa natural do Estado-nação soberano, para se assumir potencialmente como uma responsabilidade da comunidade internacional no seu todo, colocando em oposição uma *abordagem ampla*, centrada na “libertação em relação à necessidade” e uma *abordagem restrita*, centrada na “libertação em relação ao medo”.

Estas duas “liberdades” foram pela primeira vez definidas como componentes de SH em 1994, no Relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), apontando para a necessidade de simultaneamente «(...) proteger das

súbitas e maléficas ruturas nos padrões do quotidiano quer seja nos lares, nos empregos ou nas comunidades» (perspetiva restrita) e, de forma ampla, assegurar «(...) a segurança contra as ameaças da fome, da doença e da repressão» (PNUD, 1994, p. 23). Embora tratando-se de duas dimensões interdependentes, o relatório do PNUD tende a preferir encarar a SH como a garantia das necessidades básicas da população (abordagem ampla de liberdade em relação às necessidades), alcançável através da boa governação (ao nível das políticas nacionais e internacionais), pela diplomacia, desenvolvimento, prevenção e pela reforma das Instituições globais.

De modo a clarificar o alcance do conceito, Alkire (2004) salienta que a SH premeia quatro grandes dimensões, particularmente importantes para o nosso objeto temático de estudo.

Primeiro, refere a autora, falar de SH é privilegiar a centralidade da pessoa humana, ou se se preferir, privilegiar uma abordagem *people-centred*, em que o referente principal é o indivíduo que procura segurança no seu dia-a-dia. A SH é, assim, entendida como «(...) a ajuda aos humanos em situação de vulnerabilidade face aos sistemas de exclusão injustos e opressores» (David, 2001).

Segundo, a SH deve assumir-se como conceito universal e integrativo, já que as ameaças à segurança são elas próprias universais, transnacionais e diversas. É, assim, um conceito universal relevante para os povos em todo e qualquer lugar, sejam nações ricas ou pobres, não obstante as diferentes perceções sobre vulnerabilidade e os meios de a ultrapassar.

Por isso, e em terceiro lugar, Alkire (2004) salienta a interdependência e indivisibilidade dos seus componentes, no sentido em que o relatório identifica sete valores fundamentais de SH e respetivas ameaças ao mesmo (PNUD, 1994; BAJPAI, 2000, pp. 10-12): a **segurança económica** (a falta de um emprego produtivo e remunerado ou de um trabalho precário que não assegure um rendimento básico, bem como a impossibilidade de aceder a uma rede pública de segurança financeira); a **segurança alimentar** (a falta ou insuficiência no acesso físico e económico a alimentação, nomeadamente através do benefício de uma senha titular da compra de alimentos e/ou de um sistema público de distribuição alimentar); a **segurança sanitária** (a falta de acesso a facilidades de cuidados de saúde e a exposição a doenças infetocontagiosas e parasitárias, doenças cardiovasculares, poluição, cancro, sida, falta de água potável ou falta de cuidados parturientes e maternos); a **segurança ambiental** (o declínio da disponibilidade da água, a poluição da água e do ar, a desflorestação, a desertificação, os desastres naturais, a industrialização intensiva, o rápido crescimento populacional e a degradação dos ecossistemas locais e globais); a **segurança pessoal** (as provenientes do próprio Estado - tortura física -, dos outros Estados - guerras -, de indivíduos em grupo com outros indivíduos ou grupos armados - crimes, violência de rua - as ameaças diretas contra as mulheres - violação, violência doméstica -, as ameaças diretas a crianças baseadas na sua vulnerabilidade e dependência - abuso de crianças - e as ameaças a si

próprio - suicídio, uso de drogas); a **segurança comunitária** (ameaças à segurança da identidade cultural e da reafirmação de valores no que concerne à participação das pessoas em uma família, comunidade, organização ou grupo racial ou étnico - separação de uma família, destruição das linguagens e culturas tradicionais, discriminação racial, genocídio e limpeza racial); e a **segurança política** (a repressão governamental, as violações sistemáticas dos Direitos Humanos e a militarização).

Estes sete elementos são, para o Relatório do PNUD, como uma «(...) cadeia sobreposta [em que] uma ameaça a um deles alastra, como um furacão, a todas as formas de Segurança Humana» (1994). Por isso, e em último lugar, a SH alcança-se por uma ação cooperativa (não contra os outros, mas com os outros) e por uma prevenção atempada, visto ser «(...) menos dispendioso e mais humano enfrentar essas ameaças a nascente do a jusante, antes cedo do que tarde» (PNUD, 1994, p. 3).

Não se pense, no entanto, que o contributo das Nações Unidas em relação ao conceito de SH é absolutamente consensual e convergente na literatura académica. Não é, de todo, o caso, mas a presente reflexão não terá como ambição dar ecos de todas as vozes que têm sublinhado quer a indefinição conceptual (Badie, 2000, p.23), quer a aparente inoperacionalização do conceito (Tadjbakhsh, 2005, p.8), muito menos as perspetivas do Canadá<sup>2</sup> (ICISS, 2001; CDFAIT, 1999) e do Japão<sup>3</sup> (Ogata, 2005; Ogata e Sen, 2003; CHS, 2003; Ogata, 2001;) na apropriação desta abordagem em termos de política externa. Por isso, assumiremos neste artigo que o âmago do conceito se refere a todas as ameaças a que os indivíduos estão constrangidos, às responsabilidades humanitárias dos Estados e à importância de se olhar para os Estados e os indivíduos

<sup>2</sup> O Canadá é frequentemente considerado pelos académicos o país que mais tem promovido a doutrina da SH a nível governamental. A sua tónica tem incidido no reforço da lei humanitária, a prevenção de conflitos e o fomento da democracia e da governabilidade, no reforço da agenda internacional com temas como o crime organizado, as crianças-soldado ou tráfico de drogas, mas também no conceito de responsabilidade de proteger. Este conceito pode sumariamente ser descrito como o dever de proteger os que precisam de apoio e se encontram em situações de necessidade compulsiva de proteção humanitária. Para a prossecução destes objetivos o Departamento Canadano para os Assuntos Externos e Comércio Internacional (DFAIT-*Department of foreign affairs and international trade*) gere desde 2000, o Programa de Segurança Humana, que aloca anualmente cerca de 10 milhões de dólares canadianos a projetos vários no âmbito do consórcio canadano como uma base de dados *online* de Segurança Humana gerido por um Centro de Segurança Humana. Esta Instituição, que tem como objetivo principal a divulgação da informação relacionada com a Segurança Humana e que, em 2005, publicou o documento “*Human Security Report: war and peace in the 21st Century*”. A jurisdição universal do Tribunal Penal Internacional e a implementação do Tratado de Otava de interdição de minas pessoais, assinado em 1998, são as principais temáticas com que a rede tem concentrado o seu trabalho.

<sup>3</sup> No caso do Japão, é de referir o impulso na institucionalização, em setembro de 2004, de uma “Unidade de Segurança Humana” sob a dependência do Secretariado das Nações Unidas do Gabinete de coordenação dos assuntos humanitários (OCHA-*United Nations Secretariat at the Office for the coordination of humanitarian affairs*) que, por sua vez, pretende elevar a Segurança Humana ao estatuto de prioridade das atividades das Nações Unidas. Este OCHA tem ainda como missão orientar a gestão do fundo das Nações Unidas para a Segurança Humana (UNTFHS-*United Nations trust fund for Human Security*), estabelecido em 1999 pelo Japão. Dois anos depois, em junho de 2001 e com o impulso da Cimeira do Milénio, foi lançada oficialmente a Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas, copresidida pelo prémio Nobel da Economia Amartya Sen e pelo antigo Alto-Comissário para os refugiados Sadako Ogata. Os objetivos desta Comissão são sobretudo dois: clarificar o conceito de Segurança Humana e, perante diferentes interpretações e perspetivas, chegar a um consenso para a formulação de princípios valorativos que sejam operacionais e ferramentas políticas que sejam implementados; e identificar e explorar um programa de ação concreto que faça frente às ameaças à SH. A 01 de maio de 2003, a Comissão apresentou ao Secretário-geral das Nações Unidas o seu relatório final intitulado “A Segurança Humana agora”. Este relatório assenta numa dupla lógica de proteção da segurança dos indivíduos e dos seus direitos e liberdades fundamentais e de capacitação dos indivíduos e das comunidades.

como atores complementares de produção e garantia de segurança (Maclean et al, 2006; Tadjbakhsh e Chenoy, 2007).

Neste contexto, interessa-nos perceber como a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), Organizações Internacionais nas quais Portugal se insere de forma estratégica, têm entendido a questão da demografia enquanto parte de ameaças à SH e, portanto, integrada em reflexões cujo enquadramento internacional influencia fortemente a condução da política externa nacional. Também a este respeito, deixaremos para reflexões futuras o facto da terminologia “Segurança Humana” não se encontrar explícita em sede de Tratado Europeu (Newman et al, 2009) ou no Conceito Estratégico de Defesa NATO (2010) importando, ao invés, concentrarmo-nos no modo como a questão demográfica tem sido abordada nestas Organizações abrangidas por um novo quadro de ameaças que perpassam o Estado enquanto produtor e destinatário exclusivo das mesmas.

De facto, um dos aspetos individualizantes do relatório do PNUD é que identifica claramente a **segurança alimentar, a sanitária e a ambiental** como parte das sete componentes de salvaguarda do “indivíduo”, salientando como as pressões demográficas e/ou o envelhecimento das estruturas etárias são tendências coincidentes, a agravarem-se sobretudo nos países desenvolvidos e com incidência em todas as faixas da população e todas as dimensões da vida em sociedade (PNUD, 1994, pp. 26-30). Paralelamente, desde 1993, o relatório anual do mesmo programa, tem contemplado como padrão de avaliação do bem-estar populacional o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>4</sup>, comparando fatores diversos como a riqueza, a alfabetização, a educação, ou o acesso a determinados recursos, onde se destacam vários indicadores de índole demográfica, como a mortalidade infantil, a esperança de vida ou os níveis de fecundidade (<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/default.html>)<sup>5</sup>.

A presente reflexão enquadrará estes três vetores de segurança em dois diplomas estratégicos a nível internacional: ao nível da União Europeia, a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 e o seu *amendment* de 2008; ao nível da OTAN/NATO, o conceito estratégico de Defesa de 2010.

Ora, no que concerne a UE, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) foi proclamada e aprovada pela conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de dezembro de 2003, tendo sido apresentada aos Estados-membros pelo então Alto Representante da UE para a política externa e segurança, Javier Solana. Não obstante a ESS não falar explicitamente de SH, nem explicar como é que a União e as Instituições Comunitárias podem explorar todas as possibilidades em termos de política externa (disso

---

<sup>4</sup> Conceptualizado em 1990 pelo economista paquistanês e consultor da ONU para os assuntos sociais Mahhub ul Haq.

<sup>5</sup> No que ao eixo euro-atlântico diz respeito, esta matriz revelava em 2011 como os países ditos do mundo ocidental e desenvolvido e nos quais se inserem a maioria dos Estados-membros da União Europeia e OTAN/NATO (<http://hdr.undp.org/en/data/profiles/>) se encontram nos lugares de nível muito elevado de desenvolvimento humano de uma lista que analisa a totalidade dos Estados-membros da ONU.

nos dará conta HSSG, 2007 e SGESC, 2004), a UE é projetada como comunidade produtora e promotora de normas e valores, admitindo-se que a pobreza, a doença ou o analfabetismo causam insegurança e revelam de forma mais expressiva as ameaças do terrorismo, proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada. Por sua vez, o relatório de execução de 2008, que Solana atualiza cinco anos depois da EES, reforça o desenvolvimento como pré-condição para a segurança.

Do mesmo modo, o novo conceito de defesa NATO, aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010, perspetiva uma abordagem ampla de segurança e analisa as ameaças à escala internacional como ameaças à sua vizinhança.

Poderemos sistematizar estas ideias (**Tabela I**), sendo de realçar o modo como ambas as aceções se aproximam na identificação de ameaças (*segurança de que valores, face a que ameaças*), atores de segurança envolvidos (*segurança para quem*) e estratégias a adotar (*segurança por que meios/instrumentos*).

**Tabela i. Eixos de análise securitária a nível da ue e nato**

FONTE: Adaptado de Bajpai, 2000, p. 36; Triantafyllou, 2010, p. 25

<b>Eixos de análise</b>	<b>Estratégia Europeia de Segurança (2003) + Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança (2008)</b>	<b>Novo Conceito de Defesa NATO, 2010</b>
<i>Segurança para quem?</i>	Mundo, Estados-membros da União Europeia, vizinhança, indivíduos. Entendimento que a segurança do mundo é a segurança da própria Europa.	Estados-Membros, vizinhos e outros Estados, indivíduos humanos
<i>Segurança de que valores?</i>	Conflito, insegurança e pobreza, terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados frágeis, criminalidade organizada.	Terrorismo nacional/internacional, ciber-ameaças, armas de destruição maciça, violações dos Direitos Humanos, Estados frágeis, Pirataria, abastecimento energético, alterações climáticas
<i>Segurança face a que ameaças?</i>	Eclusão do conflito nos Balcãs, conflitos internos com vítimas civis, pobreza e doença, fome, subnutrição, SIDA	
<i>Segurança por que meios/instrumentos?</i>	Segurança como condição prévia do desenvolvimento; criação de segurança na vizinhança, promoção da boa governação; uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo (colaboração com parceiros estratégicos); uma Europa mais ativa, mais capaz, mais coerente.	Meios políticos, diálogo e cooperação, paz e ação humanitária, uso preemptivo de poder

No que concerne à temática do presente artigo, também estes diplomas são paradigmáticos no que à atenção redobrada às questões populacionais diz respeito. De facto, a Estratégia Europeia de 2003 começa por lançar o alerta:

Metade da população mundial – cerca de três mil milhões de pessoas – vive com menos de 2 euros por dia. Eleva-se a 45 milhões o número daqueles que todos os anos morrem de fome e subnutrição. A SIDA é hoje uma das epidemias mais devastadoras da história da humanidade, contribuindo para o colapso das sociedades. Podem surgir novas doenças suscetíveis de se propagar rapidamente e constituir ameaças à escala mundial. A África subsariana é agora mais pobre do que há dez anos. (Solana, 2003, p. 2).

Feito o enquadramento internacional, o mesmo documento salienta que

A concorrência em matéria de acesso aos recursos naturais – nomeadamente à água –, que irá agravar-se nas próximas décadas devido ao aquecimento do planeta, é de molde a causar novas turbulências e novos movimentos migratórios em várias regiões. (Solana, 2003, p. 3)

Por sua vez, no relatório de execução de 2008, a ênfase é colocada sobretudo no aquecimento global e na degradação do ambiente, enquanto parte das alterações climáticas e, fazendo a ponte com o documento anteriormente citado, relembra:

Em 2003, a Estratégia identificava já as implicações das alterações climáticas para a segurança. Cinco anos depois, o problema adquiriu uma nova urgência. Em março de 2008, o Alto Representante e a Comissão apresentaram ao Conselho Europeu um relatório que descrevia as alterações climáticas como um "multiplicador de ameaças". As catástrofes naturais, a degradação do ambiente e a concorrência em torno dos recursos vêm exacerbar os conflitos, especialmente em situações de pobreza e crescimento populacional, com consequências ao nível humanitário, sanitário, político e da segurança, nomeadamente o aumento dos fluxos migratórios. As alterações climáticas podem também despoletar conflitos a propósito de rotas comerciais, zonas marítimas e recursos anteriormente inacessíveis. (Solana, 2008, p. 5)

Por outro lado, no âmbito do eixo transatlântico, no documento aprovado em Lisboa, em 2010, a menção mais significativa a esta questão é porventura plasmada nas páginas introdutórias, no ponto 15:

Os principais constrangimentos ambientais e de recursos, incluindo os riscos à saúde, as mudanças climáticas, a escassez de água e a necessidade crescente de energia vai moldar ainda mais o ambiente de segurança futuro em áreas de preocupação da NATO e apresentam o potencial de afetar significativamente o planeamento e as operações da NATO. (NATO, 2010, p. 13)

Deste modo, reconhece-se que as questões demográficas estão incluídas na preocupação dos Estados-membros da União Europeia e da NATO de forma particularmente relevante, mesmo que numa ótica que parece destacar mais a associação

entre crescimento e distribuição dos volumes populacionais e questões ambientais, alterações climáticas e acesso a recursos vitais, ao invés das consequências da globalização do fenómeno de envelhecimento demográfico. Refira-se que é também sublinhado o carácter transnacional das ameaças (é disso exemplo a referência às “pandemias” no relatório de execução da EES) e de como a multilateralização do sistema salvaguarda que as ameaças são mais eficazmente geridas em cooperação.

### **Demografia e segurança, que ligações?**

Em termos de investigação académica a ligação entre demografia e segurança apresenta duas fases distintas. A primeira estende-se em termos de produção bibliográfica entre 1968, ano de publicação da *The Population Bomb* (Paul e Anne Ehrlich) e 2000, e baseia-se na relação negativa da trilogia população/recursos e segurança, considerando serem as deficiências na articulação entre crescimento demográfico, recursos vitais e desenvolvimento económico as responsáveis pela falta da mesma. A segunda linha surge no início deste século com a obra de Myron Weiner (Weiner e Russell, 2001) e recentra a questão, redefinindo os conceitos de população e de segurança). Acresce, por fim, uma última perspectiva mais recente, que enfatiza a ligação holística entre dinamismo demográfico como vetor estratégico de segurança e defesa (Sciubba, 2011). Numa tentativa de sistematização vejamos com maior detalhe alguns dos aspetos essenciais de cada uma destas linhas de pensamento:

#### **1. DEMOGRAFIA & PODER:**

Perspetiva mais histórica, que traz a Demografia para a Ciência Política (explica, por exemplo, as duas guerras mundiais). Linha de pensamento mais «clássica», entende a população como fator de poder. Está preocupada, sobretudo, com os conflitos entre Estados e confere uma especial relevância aos volumes populacionais, que considera determinantes na afirmação do poder, embora progressivamente lhe adicione outros fatores. Com efeito, ela evolui com as críticas à sua abordagem demasiado simplista, atendendo à evidência de que uma população abundante e jovem pode ser uma vantagem, mas também se pode tornar um entrave. Deste modo, à importância atribuída à dimensão dos exércitos, à força de trabalho e à maior estabilidade do poder político acrescentam-se como *predictors* incontornáveis na afirmação do poder, como o nível médio de educação, o seu estado de saúde e a existência de emprego, ou o nível médio de bem-estar e qualidade de vida em termos de habitação, alimentação e lazer das populações.

#### **2. (IN)SEGURANÇA & DEMOGRAFIA:**

Linha de investigação com uma perspectiva histórica e mais abrangente. Surge ligada à ISA (International Studies Association), à APSA (American Political Science

Association) e ao ESCP (Environmental Change and Security Program). Analisa as consequências de determinados fenómenos, nomeadamente a forma como condições ambientais, tendências demográficas, doença, tecnologia e globalização económica criam soluções, mas também problemas para as questões tradicionais na área das Relações Internacionais (guerra e paz, soberania, desenvolvimento...). Abre a discussão a novas áreas (como as relacionadas com as implicações de segurança decorrentes dos moldes em que se estabelece a relação entre população/recursos naturais/desenvolvimento, ou seja, ao ambiente construído)<sup>6</sup>. De pendor economicista e ecológico sublinha os riscos para a estabilidade interna que representa a competição pelos recursos (mais grave quando eles não são abundantes, mas são essenciais, como a água, alimentos ou emprego). Para esta linha o risco de conflito é maior em Estados politicamente fracos e menor em democracias e Estados autoritários. Os seus adeptos mais otimistas (economistas neoclássicos) defendem as vantagens militares e económicas das populações numerosas. Entendem que o desenvolvimento económico leva ao aumento de segurança, porque tendencialmente assente no desenvolvimento tecnológico.

### **3. DEMOGRAFIA COMO VETOR ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA & DEFESA:**

A população figura entre as ameaças não convencionais (não estatais). O aumento demográfico é hoje quase exclusivo aos países menos desenvolvidos, onde coexiste com instabilidade política, falta ou concentração de reservas energéticas, falhas de abastecimento alimentar e água, desertificação dos solos, emergência de atividades terroristas e redes criminosas. Ligada à geoestratégia, geopolítica e prospetiva, considera que as variáveis microdemográficas atuam como componentes, indicadores e multiplicadores de segurança nacional e internacional, entendida em três campos: o militar, o de regime e o de estrutura. O futuro dos conflitos está a ser formatado pelas tendências demográficas em termos de fecundidade, mortalidade e migrações. O crescimento populacional vai ocorrer em países em desenvolvimento e interferir no poder político interno, nas capacidades de arranque económico e de desenvolvimento, podendo agravar tensões sociais. Numa ótica de desafios e oportunidades entende que as dinâmicas demográficas podem atuar como indicadores, recursos e multiplicadores de segurança. Assim, por exemplo, a existência de uma população jovem aumenta o risco de conflito interno, desde que não existam respostas do mercado de trabalho; mas os estados jovens podem ter a sua janela de oportunidade por possuírem muitos jovens, o que lhes assegura o desenvolvimento necessário para aumentar a sua importância no sistema político internacional (projeção de forças militares, alianças vantajosas com países envelhecidos e consolidação de posições no Conselho de Segurança das Nações Unidas

---

<sup>6</sup>Environmental Change and Security Program ECSP Report 13 (2008-2009), The Woodrow Wilson International Center for Scholars, USAID, Washington DC [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSPReport13\\_hi.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSPReport13_hi.pdf); NAFEEZ, Mosaddeq Ahmed, «Globalizing Insecurity: The Convergence of Interdependent Ecological, Energy, and Economic Crises» <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105208ahmed.pdf>

(SCIUBBA, 2011, p.9).

As dinâmicas populacionais tocam várias dimensões da segurança dos Estados e outros atores, pelo que os estudos demográficos devem ser encarados como um instrumento de apoio à decisão nas políticas de segurança, defesa nacional, alianças e política externa (Rodrigues, 2012a, p.90). No passado recente o volume de população foi tido como elemento diferenciador do poder dos Estados, o que se justificava num espectro em que todas as sociedades cresciam a ritmos semelhantes, apresentavam o mesmo tipo de estrutura etária (muitas crianças, poucos idosos) e a produção económica predominante estava ligada ao setor primário. Mas hoje e no futuro serão as características dos recursos humanos que irão determinar a importância de cada Estado no jogo de xadrez do sistema internacional, fundado em novas ordens, alianças e noções de desterritorialização e destemporização. A população representa um vetor estratégico no âmbito da segurança e defesa (Sciubba, 2011; Weiner e Russell, 2001).

Cumprido, deste modo, perspetivar a importância do fator populacional numa dupla aceção: 1) atender à questão do volume de efetivos, cuja influência continua a não ser displicente, nomeadamente em termos de projeção externa; 2) verificar quais os impactos decorrentes das características endógenas a essa população, a nível de composição etária, nacionalidade, educação e distribuição territorial (Correia, 2010).

No início do século XXI falamos de novas populações e de novas noções de segurança. Às tradicionais funções do Estado e dos atores de defesa e segurança juntam-se novos deveres. Os próprios conceitos de segurança, liberdade e justiça são reestruturados em função do cidadão e de um novo paradigma de SH, fundado em novas ordens, alianças geográficas e noções de territorialidade. Na nova sociedade mundial, em mosaico deste início de milénio, interessa caracterizar a posição que o nosso país ocupa no xadrez internacional e qual as opções estratégicas que deverá privilegiar, de forma a consolidar a sua posição no sistema geopolítico mundial.

### **Portugal. (In)certezas de futuro**

Tal como na maioria dos Estados contemporâneos, também no nosso país as características etárias da população residente e as migrações são os dois vetores privilegiados no *link* demografia/segurança (Rodrigues, 2012a). Com efeito, o conhecimento e monitorização das dinâmicas populacionais devem ser entendidos como instrumentos incontornáveis de apoio à decisão política e ao planeamento, o que pressupõe uma informação partilhada e em rede e um esforço de articulação entre decisões de tempo presente e curto e a adoção de medidas preventivas inscritas num tempo mais longo, que permitam reduzir alguns dos riscos inerentes às mudanças inevitáveis. Esse é um esforço que está a ser encetado, mas ainda está longe de conseguido.

Portugal ocupa um lugar confortável no que respeita a *soft power* e sabemos com

elevado grau de certeza qual será e como será a população portuguesa no horizonte temporal de 2030 (Tabela II). Mas embora saibamos qual será, onde estará e quais as características da população residente em Portugal hoje e nas próximas décadas, desconhecemos o modo como as alterações esperadas poderão representar uma mais-valia ou um constrangimento para a segurança nacional.

**Tabela II. A população portuguesa (2010-2030) cenários prospetivos médios**

FONTE: NAÇÕES UNIDAS, 2011

Indicador	2010	2015	2020	2025	2030
População (em milhares)	10 676	10 702	10 623	10 476	10 309
Idade Média da População	41.0	43.0	45.1	47.2	49.1
Jovens (0-14 anos) %	15.1	14.4	13.3	12.3	11.9
Idosos (65 + anos) %	17.9	19.4	21.0	22.9	25.2
Idosos (80 + anos) %	4.6	5.4	5.9	6.4	7.2
Adultos (15-64 anos) %	66.9	66.2	65.8	64.8	62.9
Ratio Dependência Total	49	51	52	54	59
Ratio Dependência Jovens	23	22	20	19	19
Ratio Dependência Idosos	27	29	32	35	40
Densidade (Habitantes / Km <sup>2</sup> )	116	116	115	114	112

Indicador	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
Crescimento anual médio (%)	0.05	-0.15	-0.28	-0.32
Saldo Natural (N - O)	-1,9	-2,9	-3,8	-4,1
Saldo Migratório (I - E)	1,9	1,4	0,9	1,0
Número Filhos p/ Mulher	1,31	1,30	1,36	1,43
Esperança de Vida à Nascimento (HM)	79,8	80,4	80,9	81,4

Hoje, os limites entre as esferas de atuação dos diferentes atores são fluidos e permeáveis, pelo que a relação entre demografia e segurança toma especial acuidade quanto aos reptos resultantes da diversidade regional interna que continuará a caracterizar a realidade portuguesa. Esta realidade coexiste com algumas fragilidades nacionais, de que se destaca: 1) a dificuldade de controlo do espaço marítimo e aéreo, dada a sua dimensão, que poderá ser acrescida com a extensão da Plataforma Continental; 2) a distribuição assimétrica da população (em 2012, 50% reside nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e 65% junto ao litoral); 3) o envelhecimento sustentado, duplo e acentuado das estruturas etárias, devido à redução do número de jovens e à subida contínua do número de idosos; 4) o aumento da idade média dos residentes, incluindo dos grupos ativos, fenómeno com enormes consequências em termos de mercado de trabalho e sustentabilidade dos subsistemas sociais; 5) o acentuar da dependência migratória num contexto económico pouco favorável; 6) a redução do volume de residentes a partir de 2015.

Portugal tem uma situação geográfica privilegiada na ligação entre a Europa, Mediterrâneo e África e possui uma ampla faixa litoral, com todas as oportunidades e desafios que tal facto representa, a que acresce um fator de grande importância, consubstanciado nos mais de 5 milhões de portugueses que residem fora de Portugal, número que não deverá reduzir-se nos próximos anos.

Assim, num segundo nível, o *link* demografia/segurança deve ser entendido numa ótica alargada além-fronteiras. Portugal não pode deixar de ser visto como um ator de segurança no contexto dos deveres e direitos que lhe advêm dos espaços e alianças estratégicas a que pertence (Rodrigues, 2012b). Será útil conhecer e discutir as vulnerabilidades e vantagens que decorrem dos «palcos» da sua atuação no «Espaço Euro-Atlântico», «Estados limítrofes e Mediterrâneo Ocidental», «Espaço CPLP», comunidades de emigrantes portugueses e países de origem de comunidades de imigrantes em Portugal, atendendo prioritariamente à diversidade dos cenários de evolução demográfica previstos para cada um (figura 2).

Para além das decisões estratégicas a nível de política externa, qual será amanhã a lógica de relações de grandeza demográfica e de IDH entre o nosso país e os quatro conjuntos de países considerados nos diferentes cenários?

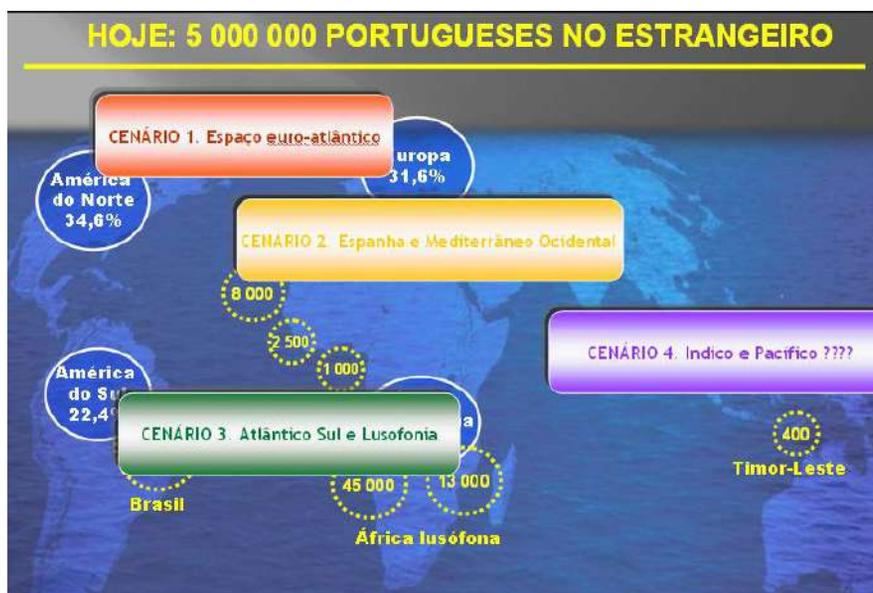


Figura 2. Portugal. Cenários de futuro

FONTE: Elaboração Própria baseada em MNE (DGACCP), maio 2006

**Cenário 1. Espaço euro-atlântico** - Mais forte em termos políticos e de política externa, compreende a articulação UE, NATO, América do Norte. No entanto, o presente e futuro das populações envolvidas apresentam algumas fragilidades, desde logo porque nos

referimos a populações com estruturas etárias envelhecidas e, em alguns casos europeus, já a regredir em termos de volume total. Neste cenário se incluem os países com os melhores indicadores económicos e de desenvolvimento humano a nível mundial, embora se encontrem numa fase de crescimento económico lento, causado pela crise mundial e concomitante redução do investimento e do consumo, que se prevê persistir nos próximos anos. Esta parte do mundo confronta-se com falta e aumento da idade média da população ativa e com o aumento da dependência face à imigração internacional, que, no entanto, os continua a procurar. Correspondendo à região mais atrativa em termos migratórios prevê-se um inevitável aumento das minorias religiosas e étnicas, em número e variedade.

***Cenário 2. Espanha e Mediterrâneo Ocidental*** – Embora parcialmente minoradas, irão manter-se as assimetrias de desenvolvimento entre as duas margens do Mediterrâneo, embora com escalas diferentes e com graus de aproximação diferenciados. A pressão migratória sul-norte continuará a existir, sem se alterar o facto já hoje evidente de que parte dessa migração é estranha aos países magrebins, que funcionam frequentemente como meros territórios de passagem. Mantém-se a preocupação europeia face à estrutura muito jovem das populações do sul e os receios decorrentes do parcial desconhecimento quanto à sua composição religiosa e étnica. No seio da Península Ibérica, Espanha é um vizinho lógico e necessário para Portugal, seja porque lhe dá a passagem para a UE, seja pela sua ligação privilegiada com os países da América Latina.

***Cenário 3. Atlântico Sul e Lusofonia*** – Os países compreendidos neste cenário são jovens e apresentam uma dinâmica de crescimento muito positiva, constituindo para Portugal uma potencial mais-valia, dadas as raízes históricas comuns e as afinidades linguísticas. No futuro próximo terão mais população e mais dinheiro para investir e representarão uma fonte de menor pressão migratória em direção a Portugal, dada a evolução económica muito positiva de alguns deles (Brasil e Angola sobretudo, embora também Cabo Verde e Moçambique). A existência de uma história e língua comuns torna este cenário incontornável no futuro. As relações de Portugal com África e com o Atlântico Sul nos domínios económico e militar constituem, em nosso entender, um domínio chave da estratégia de projeção internacional de Portugal para o século XXI. Tais relações não se podem resumir às que atualmente se desenrolam no quadro da CPLP, embora elas constituam o núcleo de partida de qualquer possível estratégia portuguesa. O interesse crescente que os EUA - nosso principal aliado militar externo - tem vindo a revelar por África, em torno do combate às redes terroristas e à pirataria, bem como para garantir condições de acesso a riquezas minerais e energéticas de valia global e combater a crescente influência asiática, sugere que Portugal terá proveito em reforçar a sua influência nessa zona, nomeadamente na esfera da segurança e defesa.

**Cenário 4. Índico e Pacífico** – Representa o cenário mais débil e volátil, mantendo-se essencialmente no âmbito das trocas económicas, parte das quais de iniciativa individual. No entanto, este poderá torna-se mais importante para Portugal caso os EUA redirecionem a sua política externa para o Pacífico, o que parece provável. As vantagens que poderão advir para Portugal sobre o desenvolvimento futuro do continente asiático e dos grandes gigantes económicos e demográficos não devem ser esquecidos.

Estes quatro cenários são particularmente importantes por nos auxiliarem na identificação de fragilidades e oportunidades que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional deve equacionar também em termos populacionais. De facto, tal como sugerido pela TABELA II, não só a população portuguesa tende a diminuir a partir de 2015, como a idade média da população tende a aumentar com uma discrepância particularmente expressiva entre o rácio de idosos e jovens.

Neste sentido, a parceria estratégica que Portugal deve manter com cada um destes quatro grupos de países, designadamente em termos de política externa, deve ser construída considerando as especificidades de cada um deles: a) numa ótica estrita de peso demográfico e de mais-valias como recetores de produtos nacionais (pelo seu esperado desenvolvimento interno e aumento da capacidade de consumo das suas populações); b) encarando alguns deles como parceiros preferenciais para a resolução do desafio que representa o incontornável envelhecimento das estruturas etárias dos residentes em Portugal. No pressuposto da crescente dependência face às migrações, a existência e disponibilidade de migrantes qualificados que alimentem a base da pirâmide etária é necessária e pode estar assegurada pelo espetável aumento do nível de qualificação médio da população jovem e adulta na maior parte das regiões compreendidas nos Cenários 2 a 4. Na realidade, numa ótica estritamente demográfica, Portugal comunga das características do conjunto de Estados incluídos no Cenário 1. Esse grupo poderá ser interessante, entre outras razões pela disponibilidade de efetivos com qualificação em áreas essenciais ao desenvolvimento interno nacional, mas não pode contribuir para a mitigação da nossa escassa dinâmica populacional, já que também eles se confrontam com os efeitos da globalização do envelhecimento etário, a redução das dinâmicas de crescimento e a crescente dependência face às migrações.

Se é verdade que os cenários 1 e 3 parecem mais próximos da nossa cultura estratégica, os cenários 2 e 4 não devem ser ignorados se, numa análise prospetiva, quisermos antecipar o poder emergente de novas potências/realidades.

### **Considerações finais**

Ao longo destas páginas verificámos como na primeira década do séc. XXI o alargamento conceptual e operacional da “segurança” coincidiu com um novo panorama geopolítico internacional, iniciado pela queda do muro de Berlim em 1989 e consequente

dissolução do bloco de leste em 1991 e que viu os seus pressupostos teóricos reforçados com os acontecimentos do 11 de setembro, em 2001.

O enunciado do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 deve ser lido, por isso, à luz desses acontecimentos, não sendo de estranhar como as “novas” ameaças gravitavam em muito em torno do terrorismo, da criminalidade organizada e dos Estados frágeis. Nesse sentido, os principais diplomas internacionais produzidos no seio da União Europeia e da NATO entre 2003 e 2010 não ignoram o impacto dos atentados às torres gémeas no que à percepção de vulnerabilidade generalizada diz respeito, mas também não optam por uma assunção tão clara como no relatório do PNUD do que é SH e de como se identificam ameaças e estratégias no domínio desta reflexão, ou seja, na tríade segurança-demografia-mobilidade.

Por isso, as análises prospetivas ensaiadas na segunda parte da nossa reflexão conduzem-nos a conclusões particularmente importantes. A primeira é que os volumes populacionais precisam de contexto, pois são insuficientes em si mesmos para fomentarem mudanças políticas. A população pode criar insegurança, mas também pode providenciar as respostas (daí ser também “o” ator de referência para uma abordagem de SH). Para além disso, não existe uma relação única entre variáveis demográficas e questões de segurança. Por isso, a postura para enfrentar os desafios e tirar vantagens das oportunidades geradas pelos vetores demográficos exige uma abordagem abrangente e exige também respostas políticas de largo espectro, num tempo de média duração.

Neste sentido, precisamos evitar o risco de *securitizar* o vetor demográfico (Weiner, 2001), o que passa, nomeadamente, por não confundir os desafios e oportunidades decorrentes das dinâmicas demográficas (maior ou menor ritmo de crescimento, características jovens ou envelhecidas de população, diferenças internas decorrentes de comportamentos diferenciais face à fecundidade de grupos étnicos constituintes de determinada sociedade) com ameaças e riscos, como fizeram os nazis, Ceausescu ou a China. Este princípio também se aplica ao modo como devem ser encarados determinados grupos e revistas alguns preconceitos (as mulheres que, pelo incremento da sua vida profissional tendem a ter poucos filhos e as que, apesar de viverem na pobreza, continuam a ter filhos; ou a ideia que jovens, migrantes ou minorias potenciam o crime, a guerra e o terrorismo).

Em suma, a verdadeira questão da qual depende o futuro da espécie humana parece ser menos a do número e mais a do modo de vida (Rodrigues, 2010, pp. 56-57). Entre as certezas sobre o volume de efetivos em 2030, no Mundo globalizado de amanhã, as sociedades económica e socialmente mais desenvolvidas estarão totalmente dependentes das migrações, esperando-se uma redução de cerca de 20% do seu peso populacional relativo, acompanhado pela promoção em termos de indicadores de desenvolvimento do poder económico a alguns países em desenvolvimento. Por seu turno, o processo de envelhecimento demográfico reduzirá a população em idade ativa nos países hoje considerados social e economicamente desenvolvidos. Pela primeira vez

na história da Humanidade a maioria da população mundial será urbana, pertencendo os maiores centros a Estados pobres, onde faltam as condições mínimas para uma vida com dignidade. Com efeito, o grosso do aumento populacional esperado vai ocorrer nas zonas geográficas atualmente mais pobres, jovens e islâmicas, coexistindo com fracos níveis médios de educação, oportunidades de emprego e capacidade de investimento e consumo (Goldstone, 2010).

Mas então, retomando a nossa pergunta de partida e condutora desta reflexão, num futuro próximo que implicações de segurança trazem as mudanças demográficas? Podemos sistematizar seis ideias finais:

1. Os diferentes estádios de transição demográfica reduzirão a influência dos países mais desenvolvidos no contexto internacional, em termos económicos e populacionais (e também de capacidade de defesa);
2. A concentração de populações grandes e jovens no «arco de instabilidade» (da África do Sul ao Médio Oriente, sul e sudeste asiático) tenderá a aumentar;
3. As sociedades europeias, norte-americana e do leste asiático envelhecem e reduz-se o número de população ativa;
4. A pressão migratória dos países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos (um problema e uma solução) vai aumentar;
5. Os níveis de urbanização (sobretudo na China e em África) aumentam;
6. Os impactos negativos devidos às alterações climáticas acentuam-se nos países mais pobres e populosos. Clima, ambiente e doença são “os novos Cavaleiros do Apocalipse” (Goldstone, 2009).

Todos estes indicadores têm impacto direto e explícito em Portugal e devem ser equacionados no enunciado do próximo Conceito Estratégico e nas revisões subsequentes. Os quatro cenários que foram ilustrados anteriormente apontam para a necessidade de olharmos para lá do tradicional espaço euroatlântico (sempre tão privilegiado pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional), percecionando agora novos espaços como particularmente relevantes para acomodar as novas temáticas securitárias. Neste sentido, o fator demográfico afigura-se como um elemento questionador do *mapping* tradicional de ameaças, valores e interesses nacionais sendo, por isso, justificável a apresentação de diferentes cenários que auxiliem o processo de decisão política à revisão do CEDN.

No entanto, terminamos reiterando a argumentação que nenhum cenário se perspetiva como fechado. De fato, existem ainda outros a explorar e, como relembra em 2005 Robert Portman, ex-presidente da American Political Science, “*Demographic change was identified as being among the most predictable of future trends, yet the least studied by political scientists*”. Previsivelmente, as mudanças demográficas tenderão a manter-se subvalorizadas nos estudos de segurança e defesa, não obstante se afigurarem como das mais relevantes para que Organizações Internacionais, Estados e indivíduos assegurem,

## Referências Bibliográficas

- Allkire, S, 2004. Concepts of Human Security. In Chen, LC et al (eds.). *Human Insecurity in a Global World*. Cambridge: Harvard University Press
- Badie, B, 2000. *What agenda for Human Security in the twenty-first century – proceedings – first international meeting of directors of peace research and training institutions*. Paris: UNESCO
- Bajpai, K, 2000. *Human security: concept and measurement*. Notre Dame (USA): Kroc Institute
- Brandão, AP, 2003. Para uma política de segurança global da UE. Europa: *Novas fronteiras*. pp.13-14. Centro de Informação Europeia Jacques Delors. São João do Estoril: Principia
- Buzan, B et al., 1999. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CDFAIT - Canada Department of Foreign Affairs and International Trade, 1999. *Human Security: Safety for People in a changing world*. [em linha] Disponível em [www.summitamericas.org/Canada/Humansecurity-english.htm](http://www.summitamericas.org/Canada/Humansecurity-english.htm) [Consult. 20 out. 2012].
- CHS - Commission on Human Security, 2003. *Human Security Now*. New York
- Correia, PP, 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia, V.I*. Coimbra: Almedina
- Presidência do Conselho de Ministros, 2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro), Lisboa: Diário da República
- Environmental Change and Security Program, 2008-2009. ECSP Report 13, *The Woodrow Wilson International Center for Scholars*, [em linha] 13. Disponível em [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSPReport13\\_hi.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSPReport13_hi.pdf) [Consult. 20 out. 2012].
- Goldstone, JA, 2009. The New Population Bomb, *Foreign Affairs*, [em linha] 81 Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com> [Consult. 20 out. 2012].
- Goldstone, JA, 2009. DEMOGRAPHY AND SECURITY: Security Implications of Global Population Changes, 2007-2050, *APSA 2009 Toronto Meeting Paper GMU School of Public Policy Research Paper No. 2009-07*
- HSSG - Human Security Study Group, 2007. *A European Way of Security - The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*. Madrid: Conselho Europeu
- ICISS - International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. *The*

- Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Krause, K et al, 1997. *Critical security studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maclean, SJ et al (eds), 2006. *A decade of human security: global governance and new multilateralisms*. Hampshire: Ashgate
- Nações Unidas, 2011. *World Population Prospects: The 2010 Revision*. [em linha] Nova Iorque: UN. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> [Consult. 20 out. 2012]
- Nafeez, MA, 2010. Globalizing Insecurity: The Convergence of Interdependent Ecological, Energy, and Economic Crises. *Yale Journal of International Affairs* [em linha] 5. Disponível em <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105208ahmed.pdf> [Consult. 20 out. 2012]
- NATO – North Atlantic Treaty Organisation, 2010. *Active engagement, Modern Defence – Strategic concept*. Brussels: NATO.
- Newman, E et al, 2009. *The European Union and Human Security: European External Interventions and Missions*. London: Taylor & Francis.
- Ogata, S et al, 2003. *Human security now*. [em linha] Disponível em <http://humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf> [Consult. 20 out. 2012].
- Ogata, S, 2001. *State Security – Human Security. Fridtjof Nansen Memorial Lecture 2001*. [em linha] Tokyo: United Nations University. Disponível em <http://www.unu.edu/hq/public-lectures/ogata.pdf> [Consult. 20 out. 2012].
- Ogata, S, 2005. Human Security: theory and practice, *STAIR* 1, 2.
- Pison, G, 2009. *Atlas de la Population Mondiale. Faut-il craindre la croissance démographique et le vieillissement?* Paris : Jacquard
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1994. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Queluz: Mensagem – serviço de recursos editoriais Lda.
- Rodrigues, T., 2012a. Demography matters, Ligações perigosas em Portugal?, *Revista Globo*, 1(outubro-dezembro 2012), pp.90-96.
- Rodrigues, T., 2012b, O futuro (in)certo das dinâmicas demográficas em Portugal, Portugal, Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Lisboa: IDN, *Atena*, 28, pp.205-230.
- Rodrigues, T., 2011. *Globalização, População e Ambiente*, [em linha] Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências, Lisboa, 25pp Disponível em [http://www.acad-ciencias.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1736](http://www.acad-ciencias.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1736) [Consult. 20 out. 2012]
- Rodrigues, T., 2010. Espaços e Populações do século XXI, *Janus 2010. Portugal no Mundo*.

- Meio Século de Independências Africanas*, UAL-Público, 2010, Lisboa, pp.56-57.
- Sciubba, JD, 2011, *The Future Faces of War. Population and National Security*. Oxford: PRAEGER.
- SGESC – Study group on Europe’s security capabilities, 2004. *A Human Security Doctrine for Europe - The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*. Conselho Europeu: Barcelona.
- Solana, J, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança*. Conselho Europeu: Bruxelas.
- Solana, J, 2008. *Relatório sobre a avaliação da implementação da Estratégia Europeia de Segurança*. Conselho Europeu: Bruxelas.
- Tadjbakhsh, S et al, 2007. *Human Security: concepts and implications*. New York: Routledge.
- Tadjbakhsh, S, 2005. Human Security: concepts and implications with an application to post-intervention challenges in Afghanistan. *Les études du CERI*. Paris: Centre d’études et de recherches internationales.
- Triantafyllou, G, 2010, *NATO and Human Security – a new guiding principle?*. International Studies Association, Annual Convention 2010.
- Vasquez, JA, 1995. *The post-positivist debate: reconstructing scientific enquiry and international relations theory after enlightenment’s fall*. In Booth, K et al (Orgs.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Weiner, M, Russell, SS (ed.), 2001. *Demography and National Security*. Nova Iorque – Oxford: Bergham Books.

### 3. CLOUD COMPUTING E REDES SOCIAIS

## CLOUD COMPUTING AND SOCIAL NETWORKS

**Pedro Miguel Costa Alves de Pinho**

Capitão Piloto Aviador

Piloto-Comandante de EH101 Merlin

Chefe da Secção de Uniformização e Avaliação da Esquadra 751

Força Aérea Portuguesa

Lisboa, Portugal

pinho.fap@gmail.com

### Resumo

O aparecimento de redes sociais na *internet*, construídas em torno da troca livre de informação, veio mudar a forma como as organizações comunicam com o público, e como exercem a função de Relações Públicas (RP). As Organizações Militares possuem agora um meio privilegiado para informar a sociedade sobre as suas atividades, mas a colocação de informação na *internet* de forma aberta acarreta também riscos de segurança.

Este artigo pretende avaliar qual o papel que estas novas tecnologias de comunicação podem ter na estratégia de RP da Força Aérea Portuguesa (FAP). Para o fazer, foi comparada a estratégia de RP da FAP com um modelo de estratégia de RP de uma Organização Militar na *Web 2.0*, construído por nós. Apontámos a existência de lacunas nos campos da doutrina, treino, educação e coordenação, mas verificámos uma boa receptividade às novas tecnologias de comunicação por parte da liderança da FAP, e um bom conhecimento sobre as suas potencialidades e riscos.

Finalmente, concluímos que as aplicações *Web 2.0* têm elevado potencial para ser integradas na estratégia de RP da FAP, pois permitem alavancar a imagem positiva que esta possui junto da opinião pública, e efetuar uma comunicação mais eficaz.

### Palavras-chave

Relações Públicas, *Web 2.0*, Redes Sociais, Força Aérea Portuguesa.

## **Abstract**

*The emergence of social networking sites, built around the free exchange of information, has changed the way organizations communicate with the public, and how they do Public Relations (PR). Military Organizations now have a privileged means to inform the society about their activities, but placing information openly on the Internet also brings with it increased security risks.*

*This study aims to assess what role these new communication technologies can have in the PR strategy of the Portuguese Air Force. To do so, the PR strategy of the Portuguese Air Force was compared with a model for a PR strategy of a Military Organization in the Web 2.0 context. We pointed out the existence of flaws in the fields of doctrine, training and coordination, but we found a good receptivity to new communication technologies by the Air Force leadership, and a good knowledge about their opportunities and risks.*

*Finally, we conclude that Web 2.0 applications have a good potential to be integrated into the PR strategy of the Portuguese Air Force, because they make it possible to leverage the positive image that this organization has with public opinion, and achieve a more effective communication.*

### **Keywords:**

*Public Relations, Web 2.0, Social Networks, Portuguese Air Force*

## **Introdução**

A comunicação humana está a ser alterada pela emergência de uma sociedade em rede, onde a informação está disponível a qualquer momento, e em qualquer lugar. A *internet* ocupa lugar central neste novo paradigma de comunicação, a que nem indivíduos nem organizações conseguem escapar. Uma nova forma de usar a *internet*, baseada na colaboração, e designada por *Web 2.0*, permite, através de aplicações informáticas, construir redes sociais de indivíduos, que trocam informação e comunicam de forma livre.

Colocam-se assim novos desafios à forma como as Organizações Militares (OM) executam a função de Relações Públicas (RP), essencial para conseguir a compreensão e aceitação das suas atividades pela opinião pública. A colocação de informação na *internet*, por parte de uma OM, de forma aberta, pode ser usada, por exemplo, para recolha de informação ou para fins criminosos, pelo que urge encontrar formas de mitigar estes riscos.

O nosso objeto de estudo será cingido ao contexto específico de Relações Públicas da Força Aérea Portuguesa (FAP), na sua vertente de comunicação externa em tempo de paz, tendo como objetivo geral compreender de que forma pode a FAP integrar a nova realidade da comunicação através da *Web 2.0* na sua estratégia de RP.

Desta forma, teremos como objetivos específicos caracterizar a forma como se deve proceder à comunicação na *Web 2.0*, definir um modelo de estratégia de RP para a *Web*

2.0 com base em boas práticas estabelecidas por algumas OM da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), avaliar a forma como a FAP está a comunicar na *Web 2.0* e comparar a sua estratégia com o modelo ideal que construímos.

A nossa investigação seguiu o procedimento metodológico apresentado por Quivy e Campenhoudt (2008), e apontámos como referência para o nosso estudo a pergunta de partida:

- Que papel podem ter as aplicações *Web 2.0* na estratégia de Relações Públicas da Força Aérea Portuguesa?

Desta pergunta inicial, surgiram outras perguntas derivadas, a que procurámos responder ao longo da investigação:

- De que forma devem ser empregues as aplicações *Web 2.0* numa estratégia de Relações Públicas de uma Organização Militar?

- Estará a FAP a comunicar na *Web 2.0* de acordo com as boas práticas estabelecidas por outras Organizações Militares?

- Existirão condicionantes à utilização das aplicações *Web 2.0* na estratégia de Relações Públicas da FAP?

Após a pesquisa inicial, e a determinação da problemática, construímos um modelo de análise e duas hipóteses:

- Hipótese 1 - As aplicações *Web 2.0* devem ser parte integrante de uma estratégia de Relações Públicas de uma Organização Militar.

- Hipótese 2 – A falta de doutrina específica para a *Web 2.0* coloca restrições à utilização das aplicações *Web 2.0* na estratégia de Relações Públicas da FAP.

Como métodos de investigação, usámos a pesquisa bibliográfica, a observação, a entrevista e a análise SWOT. Encontrámos algumas limitações no nosso estudo, nomeadamente a falta de doutrina nacional sobre este tema, o que nos obrigou a recorrer a bibliografia de OM estrangeiras. Para podermos comparar as diferentes OM, cada uma com a sua cultura organizacional, assumimos um modelo simplificado em que todas elas partilham as mesmas características, no que diz respeito à comunicação na *Web 2.0*.

Após a pesquisa bibliográfica inicial, construímos o nosso modelo de análise, e usámos depois a entrevista e observação para aferir da validade das hipóteses, e responder às nossas perguntas.

Organizámos o corpo deste artigo em três capítulos. Em primeiro lugar, clarificamos a terminologia associada à *Web 2.0*, analisamos a comunicação na *Web 2.0* e caracterizamos a melhor forma de comunicar eficazmente através das aplicações *Web 2.0*. No capítulo seguinte, definimos a nossa aceção para o conceito de modelo de estratégia de RP, e construímos um modelo aplicado à *Web 2.0*, através de uma metodologia empregue num processo de desenvolvimento e gestão de capacidades. Na terceira parte deste estudo, começamos por caracterizar o ambiente de *internet* e *Web 2.0* em Portugal, e verificamos de seguida se a comunicação da FAP na *Web 2.0* cumpre com as

características identificadas anteriormente. Analisamos então o conteúdo das entrevistas efetuadas e comparamos a estratégia de RP da FAP na *Web 2.0*, com o modelo que construímos, e, por fim, apresentamos conclusões e propomos linhas de ação com base na nossa investigação.

## 1. *Cloud computing*, Aplicações *Web 2.0* e Redes Sociais

### a. Clarificação de conceitos

É hoje possível, através de um telemóvel ou de um computador, ter acesso a informação de forma imediata, em qualquer local. Na base deste acesso quase universal e instantâneo à informação, que está a alterar a forma como comunicamos, encontra-se uma revolução nas tecnologias que suportam a *internet*. Por outro lado, podemos trabalhar a informação diretamente na *internet*, de forma simples e intuitiva, sem saber programação, já que é possível, com apenas um clique do rato, enviar um vídeo ou uma foto para um sítio.

A esta capacidade de fornecer serviços de tratamento da informação através da *internet*, baseada em sistemas informáticos externos ao computador do utilizador, é comum chamar-se *cloud computing*. Esta alteração na forma de usar a *internet* é recente, verificando-se a existência de alguma confusão sobre as definições de diferentes conceitos.

Assim, iremos adotar a definição proposta por Armbrust et al (2009, p. 4) para o conceito de *cloud computing*, que os autores definem como “as aplicações fornecidas como serviços através da *internet*, e o *hardware* e sistemas de *software* presentes nos centros de dados que fornecem esses serviços”. Ou seja, é a infraestrutura física que permite armazenar grandes quantidades de dados, e dar aos utilizadores a capacidade de trabalhar essa informação diretamente na *internet*, disponibilizando os dados numa “nuvem”.

Por outro lado, o uso do telemóvel para aceder à *internet*, em qualquer local, traduz-se num colapso do contínuo espaço-tempo da comunicação (Cunningham, 2010, p. 12). Esta ubiquidade da informação permite também que diversos utilizadores de um serviço trabalhem a informação de forma colaborativa. Criou-se, assim, uma nova dinâmica na forma de usar a *internet*, que passou a ser um espaço de partilha e não apenas de consulta de informação. O’Reilly (2005) designou esta nova *internet* colaborativa de “*Web 2.0*”. Este autor aponta um conjunto de princípios centrais à *Web 2.0*, baseados na possibilidade de milhares de utilizadores partilharem informação de forma livre, potenciando a colaboração dos diversos utilizadores.

A *Web 2.0* é constituída, segundo Constantinides e Fountain (2007), por um conjunto de aplicações *online* de código aberto, interativas e controladas pelos utilizadores, que expandem as experiências, conhecimento e poder de mercado desses utilizadores enquanto participantes num negócio ou processo social. As aplicações *Web*

2.0, construídas sobre o suporte tecnológico do *cloud computing* permitem gerar, disseminar, partilhar e editar informação de forma eficiente e criam, através destes processos, redes de utilizadores.

Para a nossa análise iremos, portanto, definir aplicações *Web 2.0* como um conjunto de aplicações de acesso livre, na *internet*, que estimulam a criação de redes de utilizadores através da interação criada em torno da produção e troca de informação. Em algumas publicações, estas aplicações são também designadas por “novos media” (Castells, 2007, Constantinides, 2007, Murphy, 2009).



Figura 1 – Características das Aplicações *Web 2.0*

As aplicações *Web 2.0* são por vezes designadas, de forma errada, como redes sociais, pelo que importa diferenciar estes dois conceitos. O termo redes sociais é usado na Sociologia para descrever um conjunto de relações entre membros de um sistema social (Gendron, 2009, p. 1), e é anterior à *internet*. As redes sociais são meros mapas das relações entre diferentes indivíduos num contexto social, em que cada um deles é uma porta para uma nova rede.

Assim, iremos definir redes sociais como redes informais de indivíduos, utilizadores de uma ou mais aplicações *Web 2.0*, em que as relações entre eles são construídas através da partilha de informação nestas aplicações. Relacionando os conceitos apresentados, podemos afirmar que as tecnologias *cloud computing* fornecem a infraestrutura tecnológica e conceptual sobre a qual são construídas as aplicações *Web 2.0*, que funcionam por sua vez como a plataforma a partir da qual se constroem redes sociais de indivíduos.

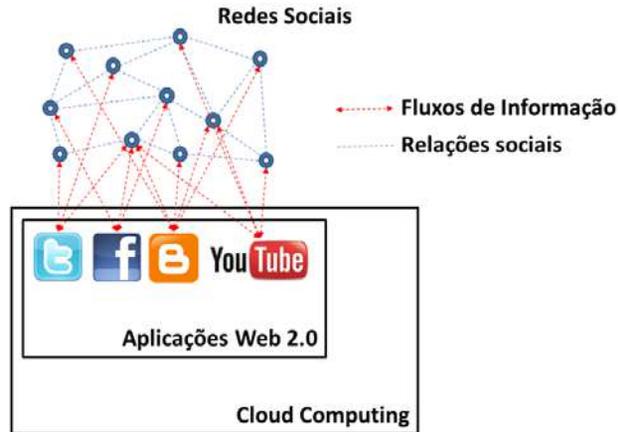


Figura 2 – Fluxos de informação na *Web 2.0*

### b. Comunicação na *Web 2.0*

De seguida, vamos caracterizar a forma como se processa a comunicação no contexto da *Web 2.0*, e no âmbito específico desta investigação interessa-nos analisar as características das aplicações *Web 2.0* no que diz respeito à comunicação num contexto de RP. Assim, embora existam diferentes categorias de aplicações *Web 2.0* (Constantinides e Fountain, 2007), não as iremos diferenciar, já que os processos de troca de informação derivam das características dessas aplicações, e são transversais a todas elas.

O processo de comunicação através dos *media* tradicionais pode ser representado por um fluxo monológico (Cunningham, 2010, p. ii), em que a informação é transmitida por um emissor para vários recetores (“um para muitos”).

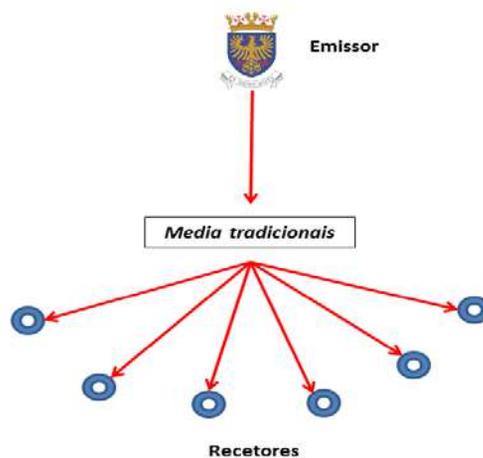


Figura 3 – Modelo de comunicação nos media tradicionais

A comunicação na *Web 2.0* é feita de forma diferente. A capacidade de partilhar a informação, gera um ambiente dinâmico, em que os fluxos de comunicação são livres e assumem a forma de múltiplos diálogos (Peters, 1998 cit. por Rosa, 2010, p. 23). Por outro lado, cada indivíduo pode ser ao mesmo tempo um produtor e consumidor de informação, pelo que se fala em “prosumidores” (Cunningham, 2010, p. 7) e em comunicação dialógica feita por “muitos para muitos” (Cunningham, 2010, p. ii). Como o nome indica, este tipo de comunicação assume a forma de um diálogo, mas o fluxo das mensagens não se restringe a dois interlocutores; a troca de informação estende-se a muitos indivíduos, fruto das potencialidades das aplicações *Web 2.0*.

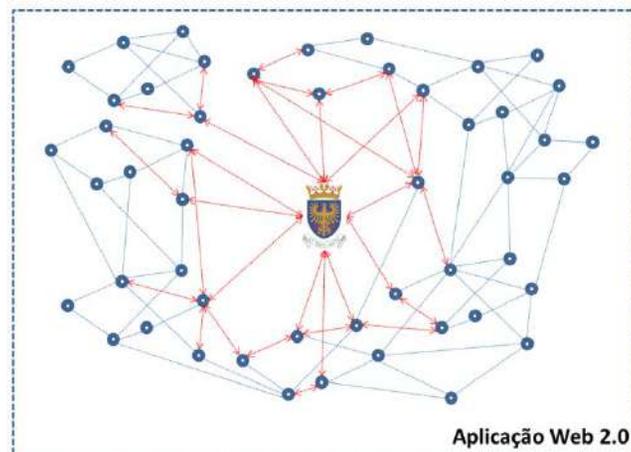


Figura 4 – Modelo de comunicação na *Web 2.0*

Na *Web 2.0*, não existe um mediador entre o emissor e o recetor da mensagem, papel que cabe aos *media* na comunicação monológica. Logo, cada indivíduo poderá influenciar a mensagem, o que aumenta a complexidade da comunicação (Cunningham, 2010, p. 15), e obriga a adaptar a mensagem às características da *Web 2.0*. Neste novo ambiente de informação, não é suficiente transmitir informação, é preciso acompanhar a mensagem à medida que ela evolui.

Esta evolução acontece quando é feito um comentário, ou é adicionada informação à mensagem. Pode-se falar numa narrativa contínua, em que cada interlocutor influencia a mensagem com os seus comentários. Portanto, se uma organização se limitar a usar as aplicações *Web 2.0* para emitir mensagens pontuais, não está a explorar todas as potencialidades deste meio. A participação na conversa não deve ser feita a partir de uma posição de autoridade, mas sim de forma aberta e dialogante, para envolver e criar proximidade.

Se o emissor abdicar de influenciar a mensagem à medida que ela evolui, a eficácia da comunicação fica comprometida, e por isso comunicar de forma dialógica é

comunicar de forma persistente e adaptativa. É uma batalha permanente para influenciar e moldar a informação para atingir os nossos objetivos (Cunningham, 2010, p. 43). A melhor forma de emitir informação na *Web 2.0* é, por isso, através da construção de mensagens com conteúdo que explore a capacidade da *Web 2.0* para estabelecer diálogo (Cunningham, 2010, p. 34). Comunicados de imprensa com linguagem formal, emitidos na *Web 2.0*, são contra produtores, pois têm implícita uma relação hierárquica de subordinação, que é contrária ao diálogo (Cunningham, 2010, p. 24).

O controlo dos utilizadores sobre a mensagem é muito grande, e a discussão em torno da mensagem é agora acessível a qualquer pessoa. Isto pode ter aspetos positivos, se for adicionado valor ao conteúdo da mensagem, ou negativo, se for adicionada informação negativa ou contrária à intenção inicial da comunicação (Threatt, 2009, p. 33). Daí a importância de acompanhar as mensagens, e tentar influenciar pelo diálogo a narrativa que se gera em torno delas (Cunningham, 2010, p. 15). Para o fazer, e para estabelecer relações com os interlocutores, deve ser dada ênfase à transparência, respondendo de forma expedita e franca às interpelações dos interlocutores, o que irá com o tempo construir credibilidade (Threatt, 2009, p. 13). A comunicação monológica é mais simples em termos conceptuais e práticos do que a comunicação dialógica, mas também é muito menos eficaz (Cunningham, 2010, p. 17).

Como os “prosumidores” podem adicionar o seu ponto de vista à mensagem, o poder está distribuído nas redes sociais de forma igualitária. A relação de autoridade entre emissor e recetor, que existe nos *media* tradicionais, é irrelevante nas aplicações *Web 2.0* (Cunningham, 2010, p. 19); as redes sociais são por isso horizontais e altamente democráticas (Weber, 2007 cit. por Threatt, 2009, p. 15). Castells (2007, p. 239) vai mais longe e afirma que a autocomunicação em massa, possibilitada pela *Web 2.0*, se estende a todos os domínios da vida social, organizada hoje em redes locais e globais.

A componente social da *Web 2.0* levou a uma alteração de paradigma na comunicação, em que o indivíduo passou a interagir com outras pessoas em torno da informação, através da tecnologia (Rosa, 2010, p. 27). Comunicar na *Web 2.0* é portanto contar uma história com uma forte dimensão humana, a fim de criar laços de identificação com os interlocutores. Como as redes sociais se organizam em torno de interesses comuns dos seus elementos, e têm por base relações de confiança, a própria rede funciona como um mecanismo de validação da informação que nela circula. (Bennington, 2010, p. 28).

É contudo um erro pensar que se uma organização estiver ausente da *Web 2.0*, está imune aos seus potenciais efeitos negativos. Pelo contrário, pois na sociedade em rede, a realidade social é construída pelo diálogo permanente entre múltiplas partes, pelo que aquilo de que não se fala, não existe (Castells, 2007, p. 241). Se optarem por estar ausentes da *Web 2.0*, as organizações estão a abdicar de influenciar as mensagens e a sua imagem, e a condenar-se à irrelevância. O diálogo continua com ou sem elas (Brown, 2009, p. 18), pelo que na realidade não há escolha, a única opção é participar no diálogo para o

influenciar.

As aplicações *Web 2.0* fornecem assim uma base sobre a qual se podem construir relações fortes, assentes em laços de confiança e credibilidade, que permitem envolver os indivíduos na nossa “história”. Até agora, comunicar era informar; na *Web 2.0*, comunicar é estabelecer relações e credibilidade.

Tendo em conta a abordagem concetual apresentada, é possível sintetizar na Tabela I as características de uma comunicação eficaz na *Web 2.0*, e que servirá como uma das bases da nossa análise.

**Tabela I – Características de uma comunicação eficaz na *Web 2.0***

Mensagens que potenciam o diálogo
Mensagens com conteúdo emocional
Transparência
Posição de igualdade perante os interlocutores
Participação na narrativa
Persistência no tempo
Facilidade de acesso

## 2. Modelo de Estratégia de RP de uma OM em ambiente *Web 2.0*

De seguida, vamos construir um modelo de estratégia de RP de uma OM para a *Web 2.0*. Para o fazer, vamos considerar que, no que diz respeito à comunicação na *Web 2.0*, todas as OM partilham as mesmas características e são indiferenciáveis entre si.

A NATO define Estratégia de RP como “um documento com uma aproximação ampla às RP, que define os temas e objetivos para uma organização ou iniciativa” (NATO, 2010a, p. 348). Contudo, para a nossa análise, esta definição é algo redutora, e optámos por expandi-la, para que seja também possível analisar os aspetos organizacionais, entre outros, relativos à comunicação na *Web 2.0*. Assim, iremos definir modelo de estratégia de RP como um processo de planeamento que visa o uso coordenado e apropriado das capacidades e atividades de comunicação de uma OM, de forma a promover a compreensão e apoio da opinião pública às suas políticas, atitudes e operações.

Embora exista ampla bibliografia sobre estratégia de RP de uma OM mas, no que diz respeito à *Web 2.0*, os conceitos estão algo dispersos. A Força Aérea dos Estados Unidos da América (EUA) possui um manual muito completo sobre este assunto (New Media and the Air Force, 2010), mas a estrutura do seu conteúdo não facilita a análise e comparação. Assim, para sistematizar a construção do nosso modelo, decidimos recorrer a uma metodologia empregue no processo de desenvolvimento e gestão de capacidades,

de acordo com várias dimensões designadas por linhas de desenvolvimento de capacidades, que reproduzimos na Tabela II. Esta metodologia é usada pela NATO e outras OM como uma grelha de boas práticas, divididas em diferentes dimensões, para gerir o desenvolvimento das capacidades de uma organização.

Tabela II – Linhas de desenvolvimento de capacidades (NATO, 2010b, p.18)

Doctrinc	Fundamental principles that guide the employment of military forces in coordinated actions toward a common goal.
Organization	A unit or element with various functions enabled by a structure through which individuals cooperate systematically to accomplish a common goal and directly provide or support war-fighting capabilities.
Training	Military training based on doctrine or tactics, techniques and procedures to prepare forces and/or staffs to respond to strategic and operational requirements deemed necessary by the commanders to execute their assigned mission.
Materiel	All items necessary to equip, operate, maintain and support military activities without distinction as to its application for administrative or combat purposes.
Leadership	The ability to influence, motivate and enable others to contribute towards the success of the organisation and inspire to change in order to improve effectiveness.
Personnel (and Education)	The human capital of a force serving as part of an organisation tasked to accomplish a common goal.
Facilities	A building, place or infrastructure which provides a specific kind of operating assistance thereby facilitating any action or operation.
Interoperability	The ability to operate in synergy in the execution of an assigned task.

Iremos de seguida caracterizar cada uma das dimensões, para posteriormente as testarmos.

Assim, ao nível da **Liderança**, será necessário articular qual a visão estratégica para os temas e mensagens que suportam a narrativa da OM. Esta visão deve-se enquadrar numa estratégia nacional, de forma a obter coerência entre os diferentes ramos das Forças Armadas. Por outro lado, se a comunicação na *Web 2.0* for feita de forma descentralizada, poderão surgir dúvidas nos militares sobre qual a forma correta de agir, pois tradicionalmente cabe aos Oficiais de RP comunicar em nome das OM (Westover, 2010, p. 12). Será por isso essencial que o escalão superior da OM defina de forma clara a sua visão, para que se possam dar recomendações aos diversos utilizadores da *Web 2.0* sobre o seu uso. Se isto não for feito, corre-se o risco de haver desarticulação e perda de coerência nas diferentes mensagens.

É importante obter um elevado nível de confiança em todos os executantes da comunicação, o que se consegue através de políticas articuladas, treino e doutrina, e fazendo cada militar sentir que tem a confiança dos líderes em relação ao seu comportamento *online* (Bruhl, 2009, p. 29). Deve-se também verificar periodicamente se os militares estão a cumprir com as regras definidas na doutrina, mantendo um grau de

controle que lhes permita, ainda assim, ser uma voz única e autêntica. Se existir na opinião pública a percepção que se estão apenas a replicar as mensagens “oficiais” da OM, a credibilidade é posta em causa e o efeito será o oposto ao desejado (Bruhl, 2009, p. 29). Neste domínio, os Comandantes devem preocupar-se em “criar as condições iniciais que maximizam o cumprimento da missão” (Albert et al, 2003 cit. por Cunningham, 2010, p. 25), e um controlo efetivo, mas não excessivo.

Um risco importante é o dos roubos de identidade na *Web 2.0*, usado para fins criminosos ou para tentar recolher informação com relevância militar. Em março de 2012, por exemplo, um grupo desconhecido fez-se passar pelo Almirante Stavridis, *Supreme Allied Commander Europe* em exercício, na aplicação *Web 2.0 Facebook*, e tentou recolher informação sobre si junto dos seus amigos e família (Guardian, 2012).

A **Doutrina**, por outro lado, deverá ser o reflexo da política de uso da *Web 2.0*, para que cada militar saiba de forma clara qual deve ser a sua conduta. Note-se que não se está a defender que a *Web 2.0* seja a única forma de comunicar, mas sim que “é mais uma ferramenta que os comandantes têm para atingir os seus objetivos” (New Media and the Air Force, 2010, p. 23).

Deve também definir os temas e mensagens sobre os quais se irá construir a “narrativa” da OM, bem como regras para a coordenação entre os executantes, de forma a assegurar coerência (NATO, 2010a, p. 4). Desta forma, poder-se-á estabelecer uma base sólida para a execução de programas de educação e treino no uso da *Web 2.0*. Os documentos doutrinários devem ser de fácil acesso e explicar o que é apropriado colocar *online*, para que cada militar sinta que a OM confia no seu contributo. Será também necessário atualizar de forma regular a doutrina, para refletir as mudanças nas aplicações, cada vez menos espaçadas no tempo. Além disso, a informação que seja colocada na *internet* estará acessível a qualquer pessoa, pelo que devem estar “claramente definidos mecanismos de aprovação para a informação” colocada *online* (NATO, 2010a, p. 214).

O **Treino** será fulcral na adoção das aplicações *Web 2.0* como ferramenta de comunicação. Por um lado, será necessário formar os Oficiais de RP nas técnicas adequadas ao seu uso, e por outro dar a todos os militares o conhecimento necessário para comunicar na *Web 2.0* (New Media and the Air Force, 2010, p. 7), de forma coerente com a narrativa da OM e sem permitir a recolha de elementos essenciais de informação sobre as nossas forças, por parte de um inimigo. Em 2007, por exemplo, alguns soldados americanos colocaram na *internet* fotos de helicópteros parqueados dentro de uma unidade militar dos EUA, no Iraque. O telefone de um dos militares associou automaticamente as coordenadas GPS do local às fotos, e essa informação foi usada pelos insurgentes para efetuar um ataque com morteiros, que destruiu quatro dos helicópteros (GMANews, 2012).

Uma forma de executar as ações de treino é através da criação de módulos de *e-learning*, que permitem adquirir competências de forma rápida e com qualidade. Outra forma é através da abordagem do tema da *Web 2.0* nos diferentes cursos de promoção

dos militares. O treino deve portanto ser encarado como dinâmico e constante, com ações de refrescamento que acompanhem as mudanças na doutrina. (Perry, 2010, p. 66). Por outro lado, o ensino de técnicas de comunicação na *Web 2.0* deve fazer parte da formação dos executantes da comunicação (Bruhl, 2009, p. 25).

Quanto à melhor **Organização** para comunicar na *Web 2.0*, a descentralização da execução permite obter melhores resultados, embora “a hierarquia não deva ser purgada por completo das funções de comunicação” (Cunningham, 2010, p. 26). É essencial que existam canais bem definidos entre serviços, que permitam que “a mensagem seja unificada” (Murphy, 2009). Esta coordenação terá que ser feita também entre as mensagens e as ações efetuadas no terreno, pois qualquer discrepância neste campo “irá de imediato erodir a credibilidade” (NATO, 2010a, p. 4).

A NATO, por outro lado, comunica na *Web 2.0* de forma centralizada, já que o facto de ser uma Aliança multinacional, cria barreiras culturais e organizacionais à coordenação eficiente dos diferentes executantes da comunicação.

Uma estrutura que permita maximizar os efeitos da comunicação na *Web 2.0*, e preservar um bom grau de controlo, divide-se em dois níveis. Por um lado, a emissão de mensagens pelos Oficiais de RP, de forma “centralizada”, e por outro a participação descentralizada de todos os militares no esforço de comunicação, em referência à mensagem original. É contudo prudente fazer esta descentralização de forma progressiva e acompanhada pelos profissionais de RP (Westover, 2010, p. 58), pois a maioria dos militares não estão sensibilizados para a importância da unidade de objetivos na comunicação. Sempre que comunicarem na *Web 2.0*, todos os militares estarão a representar a sua OM, pois mesmo que não o digam, a opinião pública pode entendê-lo como tal (New Media and the Air Force, 2010, p. 7). Por outro lado, a vocação militar significa que os laços emocionais e profissionais que ligam os militares à organização são mais fortes do que noutras organizações (Theus, 2009), o que permitirá contar histórias com impacto na opinião pública.

No que diz respeito ao **Material**, a grande vantagem das aplicações *Web 2.0* está na sua natureza aberta, o que permite que “qualquer pessoa com acesso a um computador tenha a capacidade de atingir uma audiência global com um custo quase nulo” (Wright et al, 2009 cit. por Westover, 2010, p. 2); o material essencial para comunicar na *Web 2.0* resume-se a um computador com acesso à *internet*. É também difícil “contar a nossa história de forma eficaz sem disponibilizar imagens e vídeo” (NATO, 2011, p. 22); nesse domínio, as capacidades de *cloud computing* permitem adicionar material audiovisual à mensagem, e aumentar a eficácia da comunicação. É por isso importante que exista a capacidade de recolher imagens por parte dos Oficiais de RP, ou que exista coordenação com um outro órgão que possa fornecer esse material.

O quantitativo de **Pessoal** é um dos fatores mais limitativos no uso das aplicações *Web 2.0*, pois estas implicam um esforço considerável ao nível dos recursos humanos. É importante que exista a capacidade de “adicionar conteúdos que façam com que os

utilizadores se mantenham interessados, o que significa atualizá-los pelo menos uma vez por semana” (Perry, 2010, p. 66). Como a mensagem tem que ser acompanhada em permanência, facilmente se pode saturar a capacidade de recursos humanos. Por outro lado, a melhor forma de educar todos os militares para o uso da *Web 2.0* é integrando este tema nos currículos da sua fase de formação inicial, após o ingresso na OM.

A exposição dos computadores às aplicações *Web 2.0*, através de ligações não seguras na *internet*, aumenta o risco de se comprometer a **Infraestrutura** de informação (NATO, 2010a, p. 287), o que obriga a cumprir regras de segurança informática rigorosas. É também necessário dar condições a quem comunica na *Web 2.0* para aceder à informação a qualquer momento, o que pode ser feito através de equipamentos com ligação portátil à *internet*. Ou seja, a infraestrutura deve ter capacidade para suportar e apoiar a descentralização da comunicação.

A **Interoperabilidade** é facilitada por ser intrínseca às aplicações *Web 2.0*, e resulta das características do *cloud computing*. Contudo, é necessário assegurar coerência entre as diferentes mensagens, para garantir que a credibilidade se mantém inabalada. Para o fazer, devem ser definidos mecanismos de aprovação para a criação de páginas de diferentes órgãos da OM na *Web 2.0*, bem como regras relativas à sua identidade visual e às mensagens a emitir. Além disso, será importante definir temas críticos a evitar e manter uma supervisão constante. Já no campo do uso individual, o treino e a supervisão são a melhor forma de garantir que, além de não se ferir a coerência das mensagens, não existem usos indevidos da *Web 2.0*, tais como comentários que atentem contra a condição militar.

Podemos assim afirmar que as aplicações *Web 2.0* têm potencialidades enormes como instrumento de comunicação para as RP de uma OM, mas que existem alguns elementos de risco. A colocação de informação de forma livre na *internet*, bem como a falta de coerência entre mensagens, constitui um risco que deve ser estudado e mitigado pela doutrina e treino, suportados por uma visão clara da liderança da OM. Não se trata de uma atividade inócua, mas sim de uma verdadeira batalha no campo da informação.

Não usar a *Web 2.0*, ou proibir o seu uso, seria um erro, pois iria negar “a oportunidade que estas ferramentas trazem para uma melhoria da comunicação externa e interna, a colaboração e a ligação com a opinião pública” (NATO, 2010a, p. 287). As Forças Armadas dos EUA, por exemplo, negaram aos seus militares durante três anos o acesso a aplicações *Web 2.0*, mas voltaram a permiti-lo em fevereiro de 2010, porque perceberam que “existe valor nestas novas capacidades da *internet*, e queremos aproveitá-lo (...)” (Air Force Times, 2010).

Apresentamos na Tabela III, de forma resumida, as diferentes dimensões e indicadores do nosso modelo de estratégia de RP para a *Web 2.0*, que serão a base para analisar a estratégia de RP da FAP para a *Web 2.0*.

Tabela III – Dimensões e indicadores do modelo de estratégia de RP para a *Web 2.0*

Dimensão	Indicadores
Doutrina	deve definir competências
	deve definir temas e mensagens
	deve ser acessível
Organização	execução descentralizada
	controlo sobre a descentralização
Treino	treino contínuo
	treino dos Oficiais de RP
Material	computador com acesso à <i>internet</i>
	material audiovisual
Liderança	estratégia nacional conjunta
	articulação da visão da liderança quanto às RP
Pessoal	dedicado, e formado no uso da <i>Web 2.0</i>
	educação para a <i>Web 2.0</i> na formação inicial dos militares
Infraestrutura	portabilidade no acesso à <i>internet</i>
Interoperabilidade	coerência entre as diferentes mensagens

Tendo em conta a análise efetuada, é possível declarar como válida a primeira hipótese, pois constatamos que as aplicações *Web 2.0* devem fazer parte de uma estratégia de RP de uma OM, salvaguardando contudo a necessidade de treino e educação, para garantir coerência nas mensagens e que não se liberta informação que pode ser usada para fins ilegítimos.

Podemos também responder à primeira pergunta derivada, afirmando que as aplicações *Web 2.0* devem ser usadas numa estratégia de RP de uma OM, numa ótica de descentralização da comunicação externa, e de transparência e proximidade junto dos públicos-alvo.

### 3. Análise da utilização da *Web 2.0* pelas RP da FAP

Iremos de seguida comparar a forma como a FAP está a comunicar na *Web 2.0*, e como se organiza para o fazer, com as boas práticas que identificámos, segundo uma perspetiva baseada nas dimensões pessoas, processos e tecnologias.

#### a. Avaliação dos atos comunicativos da FAP na *Web 2.0*

Importa entender antes de mais se a forma como os portugueses utilizam a *internet* potencia as ações de RP de uma OM na *Web 2.0*.

Assim, constata-se que as aplicações *Web 2.0* têm uma forte implantação entre os utilizadores de *internet* em Portugal, que são na maioria jovens com menos de 34 anos (LINI, 2009, p. 9). A implantação das redes sociais<sup>1</sup> é muito forte em Portugal, atingindo 96% da população *online* (Diário Económico, 2012), e no que diz respeito ao perfil dos

<sup>1</sup> A bibliografia nacional que consultámos usa o termo “redes sociais” para designar algumas aplicações *Web 2.0*.

utilizadores destes sítios, a maioria são também jovens, com idades entre os 15 e os 24 anos (LINI, 2010, p. 31).

A *internet* é também o veículo preferencial para estes obterem informação sobre a FAP (Vaz, 2009), que granjeia junto da opinião pública de uma imagem positiva e de um prestígio elevado (Carreiras, 2009). Existe portanto uma confluência de características da utilização da *internet* em Portugal que potenciam a utilidade da *Web 2.0* como veículo de transmissão de informação sobre a FAP.

De seguida, vamos aferir se os atos comunicativos da FAP na *Web 2.0* cumprem os requisitos de uma comunicação dialógica, identificados no Capítulo 1. A metodologia usada na nossa análise foi a da observação dos atos comunicativos da FAP nas aplicações *Web 2.0 Facebook e Twitter*.

No primeiro caso, trata-se de um sítio baseado na criação de múltiplas redes sociais, através de relações de “amizade” entre os interlocutores. Quando um utilizador coloca informação no sítio, ela fica disponível à sua rede social, que pode interagir em torno da informação de três formas:

- através de um botão de “Gosto” associado à informação, através do qual o utilizador afirma o seu gosto pela informação;
- através de comentários, que podem ser múltiplos e sucessivos, e assumem portanto a forma de um diálogo, que pode ser entre dois ou mais interlocutores;
- através de um botão de “partilha”, em que um dos interlocutores partilha a informação inicial com a sua rede social, e pode adicionar a sua opinião sobre a informação.

Os interlocutores podem também partilhar informação na forma de fotos ou vídeos, existindo a hipótese de enquadrar a informação com um bloco de texto.

No caso do *Twitter*, a informação emitida consiste em pequenos blocos de texto com uma extensão máxima de 140 caracteres. Tipicamente, um utilizador usa esses caracteres para codificar um endereço de *internet*, onde está a informação que pretende transmitir, e adicionar um comentário. Noutros casos, o utilizador emite simplesmente um pequeno texto, com uma referência chamada *hashtag*, que permite contextualizar a informação. A FAP, por exemplo, utiliza as *hashtags* #fapnoticias, #fapbuscaesalvamento e #fapTransportedeÓrgãos que permitem identificar de forma rápida qual o tipo de informação e o emissor.



Figura 5 – Mensagens das RP da FAP na aplicação *Web 2.0 Twitter* (fonte: *Twitter*)

No *Twitter*, a interação entre os interlocutores pode ser feita de 2 formas:

- através de um “*Reply*”, em que um interlocutor responde a uma mensagem direta de outro interlocutor;

- através de um “*Retweet*”, em que um utilizador partilha com a sua rede social uma informação emitida por outro utilizador;

A aplicação *Facebook* permite uma interação mais marcada entre os interlocutores, mas o *Twitter*, pela sua maior simplicidade, é uma boa forma de fazer chegar a informação a dispositivos móveis, mantendo as características de comunicação dialógica. Podemos dizer que estas duas aplicações *Web 2.0* se complementam.

Analisámos em primeiro lugar a presença da FAP no *Facebook*, estabelecendo métricas que permitissem verificar se a comunicação nesta aplicação *Web 2.0* está a ser feita de acordo com as características de comunicação dialógica, que estão resumidas na Tabela I. Tentámos também aferir da eficácia relativa da comunicação da FAP face a outras OM, e para o fazer analisámos as páginas do *Facebook* das restantes OM nacionais, em que apenas a Marinha Portuguesa marca também presença, já que o Exército, a Guarda Nacional Republicana e o Ministério da Defesa Nacional não o fazem. Analisámos também as páginas da NATO, da ISAF e de outras Forças Aéreas de países NATO que mantêm presença no *Facebook* (EUA, França, Reino Unido, Alemanha<sup>2</sup>, Noruega e Dinamarca). Observámos todas as mensagens que estas OM emitiram no *Facebook* no período compreendido entre 01 de janeiro e 18 de março de 2012.

**Tabela IV – Resultados da observação da comunicação no *Facebook***

	Audiovisual	Com Dialógica	Facilidade Acesso
FAP	Sim	Sim	0
Marinha	Sim	Sim	9
NATO	Sim	Sim	7
ISAF	Sim	Sim	9
EUA	Sim	Sim	2
França	Sim	Sim	5
Reino Unido	Sim	Sim	7
Alemanha	Sim	Sim	8
Noruega	Sim	Sim	0
Dinamarca	Sim	Sim	8

Num primeiro indicador, analisámos se as diferentes OM utilizam mensagens com informação audiovisual, no que verificámos que todas o fazem. Num segundo indicador, analisámos se cada OM comunica de acordo com as características da comunicação dialógica.

<sup>2</sup> A Alemanha não possui Força Aérea independente, mas sim Forças Armadas conjuntas, pelo que a sua página do Facebook se refere a todas as vertentes da Defesa Alemã.

Assim, verificámos que no caso da FAP, as mensagens são marcadas por uma grande transparência e proximidade com os interlocutores. Em alguns casos, as mensagens são escritas de forma a potenciar a participação, e noutros as RP da FAP respondem de forma direta a perguntas dos utilizadores. As mensagens estão frequentemente envoltas numa componente emocional, e recebem inúmeros comentários de agradecimento, em resposta.



Figura 6 – Resposta das RP da FAP a uma interpelação (fonte: *Facebook*)

As duas aplicações *Web 2.0* são também usadas de forma coordenada, potenciando as vantagens de ambas. Na figura 7, podemos ver como uma mensagem no *Facebook* informa o utilizador que pode acompanhar uma missão de Busca e Salvamento em tempo real, no *Twitter*. Na nossa análise, a FAP é a única OM que efetua este tipo de comunicação, conseguindo uma excelente persistência no tempo, contudo, todas as OM que analisámos comunicam no *Facebook* de acordo com as características que identificámos.



Figura 7 – Mensagem com referência à presença da FAP no *Twitter* (fonte: *Facebook*)

Analisámos também a facilidade de acesso às aplicações *Web 2.0* a partir das páginas oficiais de cada OM na *internet*, numa escala de 0 a 10, pela existência, ou não, de logotipos identificativos de cada aplicação *Web 2.0*, de forma visível quando a página é aberta.

Verificámos que neste campo a FAP tem uma grave lacuna, pois não existe qualquer referência à *Web 2.0*, na sua página oficial<sup>3</sup>, o que também sucede com a Força Aérea da Noruega. A Marinha Portuguesa e a ISAF possuem páginas oficiais onde os logotipos das aplicações *Web 2.0* em que estão presentes se encontram claramente visíveis no canto superior direito da página, pelo que tiveram as melhores classificações.

De seguida, tentámos comparar a eficácia relativa da comunicação de todas as OM nesta aplicação *Web 2.0*, através da contagem das formas de interação do *Facebook*, nomeadamente as ações “Gosto”, “Partilhar” e os comentários a cada mensagem, bem como a persistência temporal da comunicação.

**Tabela V – Número de seguidores e de mensagens emitidas pela FAP na aplicação *Web 2.0 Facebook***

	Seguidores	Nº Msgs	Msgs/semana
FAP	6560	127	10,6
Marinha	4444	117	9,8
NATO	70304	107	8,9
ISAF	97659	250	20,8
EUA	856000	157	13,1
França	37510	72	6,0
Reino Unido	228832	231	19,3
Alemanha	102527	142	11,8
Noruega	12287	56	4,7
Dinamarca	4142	97	8,1
Média		135,6	11,3

Assim, vemos que existe uma grande discrepância entre o número de elementos que a rede social de cada OM possui (“seguidores”). Isto será resultado de fatores diversos, tais como a população dos países, o que impossibilita retirar conclusões sobre a influência que a forma de comunicar na *Web 2.0* por parte de cada OM terá no número de seguidores.

Quanto à persistência das mensagens emitidas no tempo, verificamos que a ISAF e a Força Aérea do Reino Unido apresentam os valores mais elevados, em volta das 20 mensagens emitidas por semana, e que a FAP se encontra perto da média.

<sup>3</sup> A página oficial da FAP encontra-se em <http://www.emfa.pt>.

Quanto aos indicadores relativos às interações em torno das mensagens emitidas, deparámo-nos com o problema de comparar dados relativos a OM com um número de seguidores bastante diverso, bem como com um número de mensagens emitidas bastante dispar. Assim, tivemos que isolar estes dois fatores, atribuindo um fator de correção a cada dimensão, face ao número de seguidores e de mensagens de cada OM. A fórmula usada foi a mesma para as três dimensões (partilhas, gostos e comentários):

$$\text{Dimensão corrigida} = (\text{dimensão original} / (\text{seguidores}/1000) * (\text{mensagens}/100))$$

Assumimos contudo que a diferença entre o número de seguidores das diferentes OM possa inviabilizar a comparação, pelo que restringiremos a nossa análise às OM com tamanho semelhante à FAP.

Tabela VI – Indicadores de análise da aplicação *Web 2.0 Facebook*

	Partilhas	Partilhas corr	Gostos	Gostos corr	Comentários	Coment corr
FAP	2213	265,6	12498	1500,1	1001	120,2
Marinha	1489	286,4	5896	1134,0	546	105,0
França	994	36,8	8960	331,8	685	25,4
Alemanha	4837	33,2	47343	325,2	3905	26,8
Noruega	277	40,3	5298	770,0	939	136,5
Dinamarca	220	54,8	2408	599,3	409	101,8
Média		119,5		776,7		85,9

Assim, no que diz respeito às partilhas de mensagens, a FAP e a Marinha apresentam valores muito elevados face à média dos países avaliados. Da mesma forma, a expressão de “gosto” pelas mensagens foi acima da média no caso da FAP e da Marinha Portuguesa, com uma diferença para os restantes países de mais do dobro. Quanto à participação dos interlocutores através de comentários, o melhor resultado foi o da Força Aérea da Noruega, mas a FAP apresenta também um valor acima da média.

Analisámos de seguida a comunicação da FAP na aplicação *Web 2.0 Twitter*, recorrendo para isso à observação direta e a uma ferramenta básica de análise denominada *Tweetstats*<sup>4</sup>. Verificámos que existem países NATO que não têm presença no *Facebook*, mas têm no *Twitter*, e vice-versa.

<sup>4</sup> Os dados relativos à FAP podem ser consultados em [http://tweetstats.com/graphs/fap\\_emfa](http://tweetstats.com/graphs/fap_emfa)

Tabela VII – Indicadores relativos à aplicação *Web 2.0 Twitter*

	Nº tweets	Seguidores	Tweets/mês
FAP	1163	286	83
Marinha	630	449	19
NATO	636	25418	35
ISAF	8789	23840	250
USAF	5351	43061	139
Canadá	33	1560	33
França	503	1042	62
Holanda	5400	5438	133
Reino Unido	2091	13923	74
Alemanha	7818	2941	254
Média			108,2

Numa primeira análise, a FAP apresenta o menor número de seguidores, contudo a sua presença nesta aplicação *Web 2.0* é recente, remonta a janeiro de 2011. No que diz respeito ao número de mensagens (“*tweets*”) por mês, vemos que a FAP está ligeiramente abaixo da média, mas que a ISAF e as Forças Armadas da Alemanha têm valores bastante elevados, o que dificulta a comparação.

Analisámos, de seguida, as diferentes OM no que diz respeito à interação com os diferentes interlocutores, através de métricas que reproduzimos na Tabela VIII.

Assim, quanto à reprodução de mensagens de outros interlocutores (*Retweets*), a FAP apresenta um valor acima da média, com os melhores resultados a pertencerem à Força Aérea dos EUA e às Forças Armadas do Canadá.

Tabela VIII – Indicadores de interação na aplicação *Web 2.0 Twitter*

	RT (%)	Reply (%)	Fim Semana	Com Dialógica
FAP	9,70%	1,03%	25,19%	Sim
Marinha	0,48%	0,32%	5,08%	Sim
NATO	5,23%	1,74%	5,19%	Sim
ISAF	5,84%	6,60%	25,90%	Sim
USAF	13,85%	20,20%	10,41%	Sim
Canadá	15,15%	3,03%	18,18%	Sim
França	6,16%	1,59%	0,80%	Sim
Holanda	0,00%	0,00%	5,80%	Não
Reino Unido	22,79%	6,12%	5,74%	Sim
Alemanha	0,00%	0,00%	14,59%	Não
Média	7,92%	4,06%	11,69%	

No que diz respeito a mensagens ou respostas diretas a outros interlocutores, a FAP apresenta um valor bastante abaixo da média, com os melhores resultados a serem obtidos pela Força Aérea dos EUA e pela ISAF.

Analísamos também as mensagens emitidas nos fins de semana, como uma forma de avaliar a persistência temporal da comunicação, e neste campo verificamos que a FAP obtém, a par da ISAF, um dos melhores resultados.

No que diz respeito ao uso de comunicação dialógica para interagir com outros interlocutores, existem apenas duas OM que não o fazem, nomeadamente a Força Aérea Holandesa e as Forças Armadas da Alemanha.

Considerando a avaliação global dos indicadores, constatamos que as mensagens emitidas pela FAP na *Web 2.0* são marcadas por uma grande proximidade com os interlocutores da sua rede social. A informação sobre missões de utilidade pública é frequentemente envolta numa componente emocional, o que permite estabelecer laços de confiança com os interlocutores. Verifica-se também que a FAP planeia algumas mensagens de forma a incentivar o diálogo e responde de forma aberta às interpelações que são feitas. A FAP é também a única OM analisada que coordena o uso das duas aplicações *Web 2.0*, e emite mensagens ao fim de semana, o que lhe permite obter uma excelente persistência temporal.

É assim possível apresentar na Tabela IX uma síntese dos resultados que obtivemos.

Tabela IX – Resultados da observação da comunicação da FAP na *Web 2.0*

Indicadores	Resultado
Mensagens que potenciam o diálogo	Cumpre
Mensagens com conteúdo emocional	Cumpre
Transparência	Cumpre
Posição de igualdade perante os interlocutores	Cumpre
Participação na narrativa	Cumpre
Persistência no tempo	Cumpre
Facilidade de acesso	Não cumpre

#### b. Desenvolvimento de capacidades relativas à *Web 2.0* pela FAP

Para analisar a forma como a FAP encara a comunicação na *Web 2.0*, recorremos a entrevistas a militares com responsabilidades na liderança da FAP e nas RP, e à pesquisa bibliográfica. De seguida, vamos comparar o modelo de estratégia de RP que construímos, verificando a aplicabilidade dos indicadores identificados, com a estratégia de comunicação adotada pela FAP.

Assim, no campo da **doutrina** identificamos à partida graves lacunas. Ao nível do Ministério da Defesa Nacional (MDN), o Plano de Comunicação 2009 não apresenta uma

estratégia de RP para a Defesa Nacional, embora afirme nas conclusões pretender “contribuir para uma mais eficaz e esclarecida política de comunicação da Defesa Nacional” (Plano de Comunicação MDN, 2009, p. 76). No campo dos objetivos, afirma-se pretender “conseguir que os valores associados à Defesa Nacional (Credibilidade, Prestígio,...) sejam transmitidos e interiorizados pelos públicos (...)” (Plano de Comunicação MDN, 2009, p. 63), contudo não são identificadas mensagens chave a transmitir. Nas ações de comunicação externa, é referida a necessidade de melhorar “a interação com os públicos mais jovens através da edição dos conteúdos sobre Defesa Nacional na *Web 2.0*” (Plano de Comunicação MDN, 2009, p. 71), mas não se referem atividades de comunicação dialógica.

Já a FAP, no seu Plano de Comunicação (2009), define “a estratégia a desenvolver, o teor da mensagem de acordo com os diversos públicos-alvo a atingir e os meios disponíveis, as propostas das ações a realizar, os responsáveis pela sua execução e os critérios de avaliação” (Plano de Comunicação FAP, 2009, p. 1). Embora a estratégia seja definida de forma adequada, não é feita qualquer menção à *Web 2.0*.

Não existe também nenhum documento que enquadre a presença individual dos militares da FAP na *Web 2.0*, o que se revela problemático na opinião dos entrevistados, quer pela possibilidade de descoordenação de mensagens e perda de credibilidade (Borrego, 2012), quer pela existência de “perigos associados ao uso das redes sociais” (Santos, 2012). A falta de doutrina, que indique quais os objetivos a atingir e a forma de os medir, traduz-se numa “dificuldade em analisar as coisas de forma sistemática” (Roque, 2012) e em garantir qualidade no uso da *Web 2.0*. A resolução deste problema deve começar, segundo Mineiro (2012), com “orientação da tutela”.

No que diz respeito à **organização**, verificamos que a falta de doutrina origina desconhecimento sobre as competências e responsabilidades na *Web 2.0*. Assim, a comunicação está centralizada, oficialmente, na Secção de RP e Protocolo da FAP (SRPP) (Mineiro, 2012), mas foram identificados na nossa pesquisa outros órgãos da FAP, tais como as Esquadras 751 e 301, a comunicar na *Web 2.0*, logo, de forma descoordenada.

Os entrevistados consideram contudo, unanimemente, que a descentralização constitui o melhor modelo para a presença da FAP na *Web 2.0*, embora seja “preciso controlar muito bem a informação que transmitimos” (Borrego, 2012). Existe consenso na adoção de um sistema de “descentralização coordenada, (...) com um sistema de controlo que garanta coerência nas mensagens” (Roque, 2012), mas não sem antes “dar competências na área da comunicação a todos os (...) militares” (Mineiro, 2012).

O **treino** é, aliás, apontado como essencial para que cada militar possa comunicar na *Web 2.0*, e a formação deve “começar o mais cedo possível, na instrução inicial dos militares”, sendo necessário acompanhamento constante, nomeadamente “antes de as pessoas irem para uma missão” (Craveiro, 2012).

Quanto ao **pessoal**, no SRPP existe “formação específica relativamente ao uso das redes sociais” (Mineiro, 2012), contudo não há requisitos no processo de recrutamento dos

Oficiais de RP que os obriguem a ter competências na área da comunicação (Mineiro, 2012). Para além disso, o quantitativo existente no SRPP não é suficiente para explorar todas as potencialidades da *Web 2.0*, o que leva à incapacidade de “emitir todas as mensagens que gostaríamos, porque não temos depois capacidade de as acompanhar” (Mineiro, 2012).

No que diz respeito à **liderança**, encontramos uma boa receptividade à *Web 2.0*, já que constitui uma forma de a FAP “renovar a sua imagem” (Borrego, 2012), embora um dos inquiridos discorde do seu uso (Santos, 2012), por considerar que deve ser apenas da esfera privada de cada militar. O Sr. Gen. CEMFA “transmite com frequência a sua visão” sobre as mensagens chave da FAP (Borrego, 2012), e existe uma reunião semanal de coordenação entre o Chefe do Gabinete do CEMFA e o Sr. Gen. CEMFA, com uma grande preocupação em “assegurar coerência nas mensagens que são difundidas” (Mineiro, 2012).

Os entrevistados apontam para uma política de RP ativa (Craveiro, 2012), mas “não exuberante” (Martins, 2012), com a preocupação de “consolidar o prestígio da FAP junto da sociedade e da opinião pública” (Borrego, 2012).

Por outro lado, no que diz respeito ao **material**, o SRPP está dependente do Centro de Audiovisuais da Força Aérea (CAVFA) para a produção de material audiovisual, e a ligação entre estes dois serviços “por vezes não é a ideal” (Mineiro, 2012), quer na adequabilidade dos conteúdos, quer na rapidez com que chegam ao SRPP.

Quanto à **infraestrutura**, o SRPP possui *tablets* com ligação permanente à *internet*, o que permite que mesmo “fora das horas normais de serviço e ao fim de semana” exista acompanhamento das mensagens (Mineiro, 2012).

Finalmente, no campo da **interoperabilidade**, a “desarticulação de mensagens entre a organização e os indivíduos” (Martins, 2012) é apontada como uma ameaça à imagem da FAP, e existem, como vimos, diferentes serviços da FAP a comunicar de forma descoordenada na *Web 2.0*, o que constitui um sério risco.

Apresentamos na Tabela X um resumo dos resultados da comparação entre o modelo de estratégia de RP que construímos, e aquela que está a ser usada pela FAP.

Tabela X – Resultados da comparação entre o modelo de estratégia de RP e a FAP

Dimensão	Indicadores	FAP
Doutrina	deve definir competências	Não Cumpre
	deve definir temas e mensagens	Não Cumpre
	deve ser acessível	Não Cumpre
Organização	execução descentralizada	Cumpre parcialmente
	controlo sobre a descentralização	Não Cumpre
Treino	treino contínuo	Não Cumpre
	treino dos Oficiais de RP	Cumpre
Material	computador com acesso à <i>internet</i>	Cumpre
	material audiovisual	Cumpre parcialmente
Liderança	estratégia nacional conjunta	Não Cumpre
	articulação da visão da liderança quanto às RP	Cumpre
Pessoal	dedicado, e formado no uso da <i>Web 2.0</i>	Cumpre parcialmente
	educação para a <i>Web 2.0</i> na formação inicial dos militares	Não Cumpre
Infraestrutura	portabilidade no acesso à <i>internet</i>	Cumpre
Interoperabilidade	coerência entre as diferentes mensagens	Não Cumpre

Podemos agora construir uma análise SWOT para a integração da Web 2.0 na estratégia de RP da FAP, com base nos fatores que identificámos ao longo da análise efetuada, e que reproduzimos na Tabela XI.

Tabela XI – Análise SWOT da presença da FAP na *Web 2.0*

<b>Forças</b> Credibilidade junto do público Dimensão pequena ajuda à coordenação Missões de Interesse Público facilitam comunicação dialógica Mensagens sem intermediário Cultura baseada em valores fortes e coesão interna	<b>Fraquezas</b> Falta de doutrina Falta de treino e educação Restrições Orçamentais Falta de pessoal no SRPP Falta de coordenação
<b>Oportunidades</b> Forte implantação das aplicações Web 2.0 em Portugal Atingir públicos-alvo jovens Boa relação custo/benefício Renovação da imagem da FAP Rapidez na comunicação Forma de fazer chegar informação aos media tradicionais	<b>Ameaças</b> Recolha de informação por parte de um inimigo Fragmentação da mensagem pode erodir imagem Manipulação da imagem da FAP Comentários contrários à condição militar por militares da FAP "Roubos de identidade" de órgãos da FAP para fins criminosos, etc

A FAP deve assim usar a sua credibilidade e forte coesão interna para comunicar de forma descentralizada, mas coordenada, na *Web 2.0*, com baixos custos, o que lhe permitirá chegar a um vasto público-alvo. Desta forma, poderá também proceder a uma renovação da sua imagem, sobretudo junto da camada mais jovem da população portuguesa, comunicando de forma rápida e eficaz, mas sem deixar de fazer chegar informação aos media tradicionais.

Contudo, para que isso aconteça, será necessário construir doutrina específica para a *Web 2.0*, dar educação e treino contínuo aos seus militares sobre o uso da mesma, e estabelecer mecanismos de coordenação entre os diversos órgãos que nela tenham presença. É importante que exista um mecanismo de controlo eficaz, que assegure a coerência entre as diferentes mensagens e que as regras de conduta estabelecidas na doutrina estão a ser cumpridas.

Em resumo, podemos afirmar que, face ao modelo que construímos, existem condições para a FAP integrar a *Web 2.0* na sua estratégia de RP, fruto de uma liderança receptiva às novas tecnologias, bem como de uma boa perceção das oportunidades e ameaças que este meio acarreta. No entanto, para o fazer com sucesso, é necessário construir um edifício doutrinário que permita dar treino e educação adequada a todos os militares, bem como melhorar os mecanismos de coordenação e interoperabilidade dos diversos órgãos da FAP na *Web 2.0*.

Consideramos por isso como válida a nossa segunda hipótese, já que a falta de doutrina relativa ao uso da *Web 2.0* pelas RP da FAP impede uma coordenação eficaz entre os diversos intervenientes no processo de comunicação, colocando assim restrições ao seu uso.

Podemos também responder à nossa terceira pergunta derivada, afirmando que não existem condicionantes à adoção das aplicações *Web 2.0* como ferramenta de RP da FAP, mas apenas alguns fatores restritivos internos e externos à organização, que ainda não foram devidamente encarados, e que podem ser ultrapassados através de doutrina, treino e educação adequada.

Estamos agora em condições de responder à nossa pergunta de partida, afirmando que as aplicações *Web 2.0* têm um enorme potencial para fazer parte da estratégia de RP da FAP, fruto de uma implantação muito forte em Portugal desta tecnologia, bem como de uma imagem de credibilidade da FAP que vai de encontro às características da comunicação dialógica. A nível interno, a liderança da FAP apresenta uma visão para as RP focada na abertura da organização à sociedade e numa renovação da imagem, que facilita a proximidade e transparência, necessárias para comunicar de forma eficaz na *Web 2.0*. Existe contudo ainda a necessidade de produzir doutrina adequada, a nível nacional, que possibilite a construção de programas de treino e educação que deem a cada militar as ferramentas necessárias para estar “na linha da frente da batalha de informação” (Mineiro, 2012).

## Conclusões

As aplicações *Web 2.0* oferecem às OM uma nova forma de informar a sociedade sobre as suas atividades, usando a transparência para estabelecer relações de proximidade e credibilidade. Existe nelas o potencial para uma comunicação mais eficaz, mas mais complexa. É também verdade que existem novos riscos, quer pela possibilidade de fragmentação das mensagens, e erosão da imagem, quer pela recolha de elementos de informação colocados de forma aberta na *internet*.

Procurámos analisar o fenómeno da comunicação através de redes sociais, e mostrar de que forma uma OM pode utilizar estas novas ferramentas na sua estratégia de RP, pormenorizando o caso da FAP. Para isso, estabelecemos a pergunta de partida, que nos orientou ao longo da investigação “Que papel podem ter as aplicações *Web 2.0* na estratégia de Relações Públicas da Força Aérea Portuguesa?”. A esta pergunta inicial, associámos depois outras, derivadas da inicial, o que nos permitiu construir o modelo de análise que norteou o desenvolvimento deste ensaio. Com base neste modelo de análise, e no seu corpo de conceitos, pudemos testar a validade das duas hipóteses com que avançámos na nossa análise.

O primeiro capítulo deste estudo procurou clarificar alguns conceitos relativos à comunicação na *Web 2.0*, e apresentar as características fundamentais deste meio. De seguida, apontámos a diferença entre os modelos de comunicação nos media tradicionais e nas aplicações *Web 2.0*, indicando a forma como uma Organização deve explorar este meio para comunicar de forma mais eficaz.

Verificámos que na comunicação através das aplicações *Web 2.0* existe igualdade

entre todos os intervenientes no processo comunicativo, o que significa que as Organizações devem usar a transparência e o diálogo para construir relações de confiança com o público. Terminámos este capítulo apresentando resumidamente as características de uma comunicação eficaz na *Web 2.0*.

No segundo capítulo, construímos um modelo de estratégia de RP na *Web 2.0*, recorrendo a uma metodologia de desenvolvimento de capacidades usada regularmente pela NATO e outras OM. Caracterizámos depois as diferentes dimensões do nosso modelo, focando a análise nos aspetos organizacionais. Dissemos que a presença de uma OM na *Web 2.0* necessita antes de mais de uma visão clara da liderança sobre os objetivos estratégicos a atingir que a doutrina será o reflexo desta visão. Será então possível construir programas de treino e educação, que deem a cada militar as competências para comunicar na *Web 2.0*, de forma segura e assegurando coesão nas mensagens.

Vimos também que a melhor organização para comunicar na *Web 2.0* será descentralizada, com um grau de controlo que permita assegurar que os objetivos definidos são atingidos e que a falta de pessoal pode restringir severamente a capacidade de comunicar na *Web 2.0*. Apontámos também a necessidade de coordenação entre todos os executantes da comunicação, para garantir coerência nas mensagens. Finalizámos respondendo à nossa primeira pergunta derivada, dizendo que as aplicações *Web 2.0* devem ser usadas numa estratégia de RP de uma OM, e declaramos válida a nossa primeira hipótese - as aplicações *Web 2.0* devem ser parte integrante de uma estratégia de RP de uma OM - já que verificámos que as características da comunicação neste meio vão de encontro aos objetivos das RP de obter credibilidade e apoio junto da opinião pública.

No terceiro capítulo, começámos por fazer uma breve caracterização da utilização da *internet* e das aplicações *Web 2.0* em Portugal, e concluímos que existem condições que potenciam o uso da *Web 2.0* na estratégia de RP da FAP.

Analisámos de seguida as características da comunicação da FAP na *Web 2.0*, e verificámos que cumpre com os critérios de eficácia identificados e que está a par com OM similares. Respondemos assim à nossa segunda pergunta derivada, afirmando que a FAP está a usar a *Web 2.0* de acordo com as boas práticas estabelecidas por outras OM. De seguida, fizemos uma comparação entre a estratégia de RP da FAP para a *Web 2.0*, e o modelo que construímos. Pudemos então verificar que existem lacunas no campo da doutrina e do treino, bem como na coordenação entre diferentes serviços. Contudo, encontrámos uma liderança aberta às novas ferramentas de comunicação, e um bom conhecimento sobre as oportunidades e os riscos que a *Web 2.0* acarreta. Os entrevistados apontaram a descentralização como a melhor forma de organização para comunicar na *Web 2.0*, mas indicaram também a necessidade de manter um grau de controlo que assegure a qualidade e a coordenação, indo de encontro às boas práticas previstas no nosso modelo. Terminámos fazendo uma análise SWOT do ambiente interno e externo da FAP, face aos desafios da *Web 2.0*, e concluímos que a falta de doutrina impede um uso das aplicações *Web 2.0* na estratégia de RP da FAP com coerência nas

mensagens. Aceitámos também a segunda hipótese como válida – a falta de doutrina específica para a *Web 2.0* coloca restrições à utilização das aplicações *Web 2.0* na estratégia de RP da FAP – pois verificámos que a falta de doutrina leva a potenciais riscos de incoerência nas mensagens emitidas pela FAP.

Respondemos então à nossa terceira pergunta derivada, afirmando que não existem condicionantes que impeçam o uso das aplicações *Web 2.0* na estratégia de RP da FAP. Dissemos, no entanto, que para explorar as potencialidades da comunicação na *Web 2.0*, é ainda necessário construir um edifício doutrinário, que se baseie na visão da liderança da FAP e em objetivos estratégicos de comunicação, ao nível nacional, que ainda não existem. Apontámos também a necessidade de dar treino e educação adequada a todos os militares da FAP, e melhorar os mecanismos de coordenação entre todos os intervenientes. Respondemos por fim à nossa pergunta de partida, realçando o potencial que as aplicações *Web 2.0* têm para estabelecer relações de proximidade com os interlocutores, e a oportunidade que oferecem à FAP para consolidar a imagem positiva e de credibilidade que tem junto da opinião pública nacional.

Como contributo para o conhecimento, sintetizámos as boas práticas definidas por diversas OM para a comunicação na *Web 2.0*, num modelo teórico de estratégia de RP, e aplicámos esse modelo à realidade, comparando-o com a estratégia usada pela FAP. Assim, pudemos indicar a melhor forma para a FAP explorar as suas potencialidades e oportunidades, bem como reduzir os efeitos das suas vulnerabilidades e das ameaças.

É essencial que o público conheça e compreenda as missões atribuídas à FAP, para que esta possa colher junto da opinião pública o apoio necessário às suas políticas e atividades. As aplicações *Web 2.0* afiguram-se como um meio privilegiado para o fazer, mas são também uma oportunidade para a FAP reforçar a sua imagem, mostrando de forma aberta à sociedade o profissionalismo dos seus militares, e os valores fortes em que se baseia a sua cultura. Os riscos associados ao uso destas novas tecnologias de comunicação podem ser ultrapassados através de treino adequado, para que cada militar da FAP possa dar o seu contributo na construção da imagem de uma Força Aérea virada para o futuro e, como sempre, centrada em cumprir a missão e em servir Portugal.

## Bibliografia

- Air Force Times, 2010. DOD opens access to social media sites. *Air Force Times*, [Em linha]. Disponível em <[http://www.airforcetimes.com/news/2010/02/military\\_socialmedia\\_022610w/](http://www.airforcetimes.com/news/2010/02/military_socialmedia_022610w/)> ,[Consult. 25 Abr. 2012].
- Anderson, P, 2007. *What is Web 2.0? Ideas, technologies and implications for education*. JISC Technology and Standards Watch.
- Armbrust, M, et al, 2009. *Above the clouds: a Berkeley view of cloud computing*. Berkeley: University of California.

- Bennington, J, 2010. *Perceptions on Social networking: A study on their operational relevance in the Navy*. Tese para “Master of Science in Information Technology Management”. Naval Postgraduate School.
- Borrego, J, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Estado Maior da Força Aérea, 08 Mar. 2012
- Brown, R, 2009. *Public Relations and the Social Web – How to use Social media and Web 2.0 in communications*. Londres: Kogan Page.
- Bruhl, J, 2009. *Soldiers in the blogosphere: using new media to help win the war for public opinion*. Tese para “Air University”. Air Command and Staff College.
- Carreiras, H, 2009. *Inquérito à população portuguesa sobre defesa e forças armadas..* Lisboa: ISCTE.
- Castells, M, 2007. *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*. In *International Journal of Communication*, 1, 238-266
- Constatinides, E, Fountain, S, 2007. *Web 2.0: Conceptual foundations and marketing issues*. *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Principles*, 9.
- Craveiro, H, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Instituto de Estudos Superiores Militares, 22 Mar. 2012.
- Cunningham, T, 2010. *Marching toward the metaverse: strategic communication through the new media*. Tese para “School of Advanced Military studies”. United States Army Command and General Staff College.
- Económico, 2012. *Redes sociais chegam a 96% da população ‘online’ em Portugal*. [Em linha]. Disponível em <[http://economico.sapo.pt/noticias/redes-sociais-chegam-a-96-da-populacao-online-em-portugal\\_140175.html](http://economico.sapo.pt/noticias/redes-sociais-chegam-a-96-da-populacao-online-em-portugal_140175.html)> [Consult. 08 Abr. 2012]
- Gendron, G, 2009. *Next generation strategic communication: building influence through online social networking*. Tese para “Joint Forces Staff College”. Joint and Combined Warfighting School.
- GMAnews, 2012. *US Army warns vs geotagging security risks on social media*. [Em linha]. Disponível em <<http://www.gmanetwork.com/news/story/251589/scitech/socialmedia/us-army-warns-vs-geotagging-security-risks-on-social-media>> [Consult. 08 Abr. 2012]
- Guardian, 2012. *China suspected of Facebook attack on Nato's supreme allied commander*. [Em linha]. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/11/china-spies-facebook-attack-nato>> [Consult. 25 Abr. 2012]
- LINI, 2010. *A utilização de internet em Portugal 2010*. Lisboa: ISCTE.
- Martins, R, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Instituto de Estudos Superiores Militares, 20 Mar. 2012.
- Mineiro, P, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Estado Maior da Força Aérea, 06 Mar. 2012.

- Murphy, D, 2009. Operations Security in an age of radical transparency. *Issue Paper of the Center for Strategic Leadership*, Volume 2-09.
- NATO, 2010a. *Public Affairs Handbook*, Allied Command Operations and Allied Command Transformation.
- NATO, 2010b. *Best practices for Command and Control in a Network Enabled Environment*, Command and Control Centre of Excellence.
- NATO, 2011. *Military Public Affairs Policy MC 0457/2*, NATO Military Committee.
- New media and the Air Force, 2010, Washington DC: US Air Force Public Affairs Division.
- O'Reilly, T, 2005. *What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the next generation of Software* [Em linha]. Em arquivo desde 2005. Disponível em <<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>> [Consult. 08 Abr. 2012]
- Perry, C, 2010. Social Media and the Army. *Military Review*, March-April 2010, 63-67.
- Plano de Comunicação da Força Aérea Portuguesa, 2009. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Plano de Comunicação do Ministério da Defesa Nacional, 2009. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Quivy, R et al., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed., Lisboa: Gradiva.
- Roque, A, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Estado Maior da Força Aérea, 13 Mar. 2012.
- Rosa, N, 2010. *O impacto das redes sociais no marketing: perspectiva portuguesa*. Tese de Mestrado. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Santos, A, 2012. *Web 2.0 e Relações Públicas na FAP*. Entrevistado pelo autor, Instituto de Estudos Superiores Militares, 23 Mar. 2012.
- Theus, D, 2009. *Case Study: US Air Force Social and traditional PR*. Social Media Today. [Em linha]. Disponível em <<http://socialmediatoday.com/index.php?q=SMC/85261>> [Consult. 08 Abr. 2012]
- Threatt, S, 2009. *Facebook and the ideal social marketplace: a study of the marketing benefits of social media practices*. Tese para "Master of arts degree". University of Southern California.
- Vaz, D, 2009. *A imagem da Força Aérea Portuguesa*. CPOS 2008/2009. Lisboa: IESM.
- Westover, D, 2010. *Via Dialogue or messaging: How Air Force Public Affairs is leveraging Social Media*. Tese para "Master of Science in Information Operations". Naval Postgraduate School.



#### 4. SEGURANÇA, DEFESA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES: (RE)LEITURAS EM APOIO À CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AGENDA BRASILEIRA

101

### *SECURITY, DEFENSE AND CIVIL-MILITARY RELATIONS: (RE-)READINGS IN SUPPORT OF THE CONSTRUCTION OF A NEW BRAZILIAN AGENDA*

**Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon**

Tenente-Coronel de Cavalaria

Docente titular de Estratégia e docente colaborador em  
Política, Relações Internacionais e Geopolítica

Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Rio de Janeiro, Brasil

eduardomigon@gmail.com

#### **Resumo**

Trata-se de um ensaio teórico que tem por objetivo (re)visitar a literatura estruturante sobre relações civis-militares existente no Brasil. A seguir, apoiado em visões contemporâneas que avançam o tema, propõe-se a oportunidade de construção de uma nova agenda. Assume-se que esforços recentes sugeridos por autores internacionais podem ser contextualizados ao cenário brasileiro. O esforço sugerido é no sentido de avançar de uma abordagem centrada na questão do controle civil para uma agenda que permita maior debate quanto à efetividade da Segurança & Defesa. Além das relações civis-militares serem tema incipiente na literatura nacional, assume-se que as transformações aceleradas do século XXI trazem novos desafios aos Estados. Sob tal prisma, sugere-se a oportunidade e conveniência de ampliar o debate quanto à forma de cooperação entre civis e militares, de forma a maximizar a Segurança & Defesa nacional.

**Palavras-chave:** Segurança; Defesa; Relações civis-militares (Brasil); Segurança

Revista de Ciências Militares, Vol. 1, N.º1, maio 2013, Tenente-coronel Eduardo Migon

**Como citar este artigo:** Pinho, P., 2013. Segurança, Defesa e as Relações Civis-Militares: (Re)leituras em apoio à Construção de uma Nova Agenda Brasileira. *Revista de Ciências Militares* [em linha], Vol. 1, N.º 1, maio 2013, pp.101-121. Disponível em xxxx [consult. Data]

Nacional.

## **Abstract**

*This is a paper that aims to (re) visit the structuring literature on civil-military relations existing in Brazil. Then, leaning on contemporary views that advance the subject, it proposes the opportunity to build a new agenda. It is assumed that recent efforts by international authors suggested may be contextualized to the Brazilian scenario. The effort is suggested in order to move from an approach centered on the issue of civilian control to a schedule that will allow more debate regarding the effectiveness of the Security & Defense. In addition to the civil-military relations are emerging theme in the national literature; it is assumed that the accelerated transformation of the XXI century brings new challenges to states. Under this prism, we suggest the convenience and opportunity to broaden the discussion on how cooperation between civilian and military, to maximize the National Security and Defense.*

**Keywords:** Security, Defense, Civil-Military Relations (Brazil); National Security.

## **Introdução**

No Brasil, a Defesa Nacional é um tema controverso, desde que, obviamente, seja reconhecido como tema, o que nem sempre acontece. (Oliveira; Leça, 2007, p. 8)

Quem se arreceia de afrontar o problema da guerra expõe-se a sofrer os horrores da anarquia e da sujeição nacional, mesmo porque, no mundo atual, como é unanimemente reconhecido, a guerra é um fenómeno global que abrange a sociedade inteira, como destinatária e como protagonista, não ficando mais circunscrita às forças militares. Daí o cunho sociológico, e, mais do que isso, cultural – isto é, ao mesmo tempo, ético, político, antropológico, histórico, antropogeográfico, económico, pragmático, etc. – do tema profissionalização das Forças Armadas. (Reale, 1991, s. p.)

Segurança & Defesa (S&D) é tema que vem ganhando crescente atenção na agenda política brasileira. Ainda que longe de ser um assunto central para a sociedade, observa-se significativo aumento na demanda por conhecimento associado ao assunto. A administração pública federal, em especial a partir da criação do Ministério da Defesa (MD, 1999), vem procurando tanto compreender as visões da sociedade (IPEA, 2011a, 2011b, 2012) quanto incorporar as mesmas à ação política nacional, a exemplo do que se observa nos conteúdos da política nacional de defesa, da estratégia nacional de defesa e do livro branco da Defesa Nacional, recentemente encaminhados à apreciação do Congresso Nacional (MD, 2012a, 2012b, 2012c).

É sob tal moldura que se propõe o presente ensaio teórico, o qual incide sob tópico específico da política de S&D, isto é, as relações civis-militares (RCM). A escolha do tema

assume o pressuposto de que a importância do mesmo é central à política de S&D, na medida em que é par dicotômico da mesma. Isto é, as RCM tanto condicionam quanto são condicionadas pela política de S&D. Dito de outro modo, tem-se que a qualidade das RCM impacta a política de S&D de um país, ao mesmo tempo em que as demandas de S&D também cooperam com a modelagem das RCM.

Em termos epistemológicos, e assumindo-se que o objeto de reflexão demanda uma abordagem interdisciplinar e integradora, adota-se a perspectiva da teoria da complexidade (Mitchell, 2009; Harrison, 2006; Alberts & Czerwinski, 1997). Assim sendo, o presente ensaio, que segue em linhas gerais o entendimento de Meneghetti (2011a, 2011b), ampliado com as contribuições de Barros (2011) e Bertero (2011), tem por objetivo investigar os principais modelos teóricos e referenciais que se associam ao conceito de RCM, com vistas a sugerir perspectivas úteis ao amadurecimento da pesquisa e teorização no âmbito das políticas públicas de S&D.

Inicialmente serão (re)visitados aspectos teóricos clássicos, isto é, as teorias das RCM denominadas de “primeira geração”. Na sequência serão apresentadas perspectivas contemporâneas que se associam ao tema, alargando o leque de possibilidades teóricas de explicação do fenômeno. Sob tal perspectiva, segue-se a taxonomia e o pressuposto assumido por Cotey *et al.* (2002). A seguir, conclui-se, enfatizando a importância de incorporar à agenda de pesquisas novas perspectivas, em benefício do retorno que o estado e as forças armadas podem, e devem, dar à sociedade brasileira.

## Antecedentes

“Senhor, umas casas existem no vosso reino, onde homens vivem em comum, comendo do mesmo alimento, dormindo em leitos iguais. De manhã, a um toque de corneta se levantam para obedecer. De noite, a outro toque de corneta se deitam, obedecendo. Da vontade fizeram renúncia como da Vida. Teu nome é Sacrifício. Por ofício desprezam a morte e o sofrimento físico. Seus pecados mesmos são generosos, facilmente esplêndidos. A beleza de suas ações é tão grande que os poetas não se cansam de a celebrar. Quando eles passam juntos fazendo barulho, os corações mais cansados sentem estremecer alguma coisa dentro de si. A gente conhece-os por militares...” (Barreto, 1893)

Em termos taxinômicos, o estudo das RCM é objeto de atenção tanto das Ciências Humanas quanto das Ciências Militares (Brasil, 2010) e, assim sendo, opta-se aqui por um enfoque mais próximo da Sociologia, área do conhecimento que se dedica ao estudo do comportamento humano no contexto de sua associação em grupos e instituições, com o intuito de melhor compreender os fenômenos sociais, bem como as diferentes sociedades e culturas. Especificamente, assume-se tanto a autonomia quanto a convergência de

interesse com a perspectiva da Sociologia Militar<sup>1</sup>, que se debruça sobre o estudo do estamento militar, tanto como grupo social quanto como Instituição, o que leva à pesquisa acerca da profissão militar, das relações civis militares e do relacionamento pessoal e institucional dos militares com outras organizações governamentais ou da sociedade civil<sup>2</sup>.

A necessidade e conveniência em se estudar o estamento militar como subgrupo específico reside tanto na singularidade do ordenamento legal que organiza as Forças Armadas, e faz surgir, por conseguinte, o grupo social denominado militares<sup>3</sup>, quanto pela própria cultura organizacional que se solidificou, com o passar do tempo, no seio deste agrupamento formalmente constituído<sup>4</sup>. Compreendendo a existência destes dois polos é possível visualizar que se trata de fenômeno complexo, onde o inter-relacionamento dos eixos estruturantes pode assumir as mais diferentes gradações de sinergia e/ou repulsão. Isso muitas vezes escapa tanto ao pesquisador civil quanto ao analista militar. O primeiro muitas vezes constrói suas hipóteses por dedução, supondo que do fundamento normativo, posto este estar no topo da organização estatal, se deriva a realidade, enquanto o segundo estrutura seu entendimento da realidade política sob o forte viés do *esprit de corps*. De modo geral, ambos não apreendem em profundidade a complexidade do que estudam.

A existência do poder militar e a dinâmica de relacionamento deste com as demais estruturas, em especial políticas, existentes no seio das sociedades é fenômeno que se perde no tempo, desde a antiguidade de gregos e romanos, como se vê:

“O problema básico do estado democrático relativamente, por um lado, à defesa

---

<sup>1</sup> Denominação consolidada em português. Todavia, denominação mais moderna, em inglês, propõe a abrangência de estudo ser Armed Forces and Conflict Resolution, conforme proposto pela International Sociological Association (<http://www.isa-sociology.org/rc01.htm>) A nova denominação é mais abrangente e adequada, sistematizando melhor a área de estudo. No texto, manteve-se o termo “tradicional” na medida em que era esta a denominação à época dos autores em exame.

<sup>2</sup> A expressão pode assumir muitos significados, conforme a época histórica ou o paradigma político em evidência. No presente texto significa instituições, estruturas, organização, entidades, etc. não estatais. Civil é, sob tal contexto, simplificadoramente, contraponto a Estatal. Uma visão mais aprofundada sobre o conceito, sob a ótica política, pode ser vista em Bobbio (1982).

<sup>3</sup> Uma advertência preliminar é que apesar de todo profissional fardado ser, *lato senso*, denominado *militar*, a presente comunicação assume uma perspectiva sociológica no sentido de que existem dois núcleos distintos. O primeiro, na porção mais exterior e periférica, é integrado pelos militares com maior transição entre a profissão militar e a vida civil, sendo exemplo os militares em serviço temporário, bem como os profissionais de carreira que exercem atividades eminentemente civis, como os médicos, engenheiros, advogados, professores, psicólogos, etc. O segundo, mais central, com menor flexibilidade transicional para o espaço civil, é constituído pelos profissionais cuja atenção prioritária, ao menos conceitualmente, é relacionada com a Guerra e Conflito. Segue-se, com ligeira adaptação, o proposto por Janowitz (1967, p. 151-165), que a partir deste segundo grupo ainda especificou a existência de um núcleo mais interior, a *elite militar* (os Oficiais Gerais e os Oficiais de Estado-Maior).

<sup>4</sup> Cabe destacar que o processo de transformação dos Exércitos de forças recrutadas sazonalmente para a guerra para forças permanentes transcorreu de forma mutuamente sinérgica com o processo de formação do próprio Estado-Nação e de evolução das sociedades de agrárias para industriais. Sob certa ótica, o monopólio do poder pelo monarca demandou forças armadas permanentes que o sustentassem, o que foi facilitado pelos excedentes populacionais e maior geração de riqueza da sociedade industrial. Esta profunda associação entre o Estado e as Forças Armadas condiciona, em boa parte, o modo de pensar do militar profissional. Da mesma forma, alterações no conceito de Estado, ou mesmo as incertezas deste quanto ao seu papel, forçosamente impactam a profissão militar.

de sua integridade territorial e, de um modo geral, à sua defesa externa e, por outro lado, relativamente à manutenção da segurança pública, à preservação das instituições e, de um modo geral, de sua segurança interna, consiste em otimizar ambas, assegurando ao mesmo tempo a plena vigência das instituições e das liberdades democráticas. Desde a Grécia clássica os analistas políticos se defrontaram com o problema de compatibilizar, apropriadamente, a defesa externa e interna da sociedade com a manutenção da ordem democrática, suas instituições, suas autoridades representativas e seu regime de liberdade. Quem custodia os custodiadores, foi a pergunta que se propuseram, em distintas perspectivas, tanto os Sofistas como Platão.” (Jaguaribe, 1985, p. 3)

“Na cidade antiga de Roma, excepcionalmente, pelo fato dos legionários tratarem os cidadãos como tratavam os inimigos, em terras estrangeiras conquistadas, foi criado um corpo policial subordinado aos censores (...); posteriormente ocorreria uma proibição legal, por parte do Senado, vedando o estacionamento das Legiões, no interior da cidade de Roma. Tal medida, evidentemente, foi adotada por razões de ordem política. Aliás, poucos chefes romanos ousaram desafiar tal proibição, entre eles Caio Júlio César, emitindo frase que se tornou célebre: *Alea ajcta est.*” (Terra, 1987, p. 44)

Por refletir dinâmica de relacionamento de sociedades contemporâneas, estruturadas em estados pós-industriais, tanto quanto pela envergadura do fenômeno bélico em questão como pela consolidação da base estrutural das Ciências Humanas, o desenvolvimento mais consistente da Sociologia Militar se deu a partir da 2ª Guerra Mundial. Neste contexto, as correntes de pensamento originadas do estudo prioritário das Forças Armadas dos EUA influenciaram todo o pensamento ocidental, sendo, portanto, clássicos de interesse ao melhor entendimento das especificidades da profissão militar.

No que concerne às RCM no âmbito das modernas sociedades democráticas, um marco inaugural do pensamento contemporâneo foi fornecido por Huntington (1957). Que pese mais de meio século de publicação, e enfrentando mudanças profundas na estrutura de poder mundial em tal período, as ideias propostas têm vigor para serem questionadas e aperfeiçoadas, mas, pela consistência que apresentam, não podem ser desconsideradas.

Para Huntington, especialização e profissionalização são lados da mesma balança, tendo por oposto a participação política. Assim sendo, maximizar um aspecto significa forçosamente minimizar o outro. Neste sentido, depreende-se que nos exércitos modernos há necessidade, pela evolução das sociedades tanto quanto pela evolução da complexidade da guerra, de separarem-se as competências do especialista militar das competências do Estadista. Em consequência propõe que, no âmbito do que denominou controlo objetivo, haja certa “divisão do trabalho”, com a esfera política transcendendo o alcance da competência militar. O líder militar deve manter-se politicamente neutro, na medida em que a participação política enfraquece o profissionalismo, limita a competência profissional, divide a profissão e, mesmo, incorpora ao estamento militar valores que lhe são estranhos.

Outra visão clássica foi fornecida por Janowitz (1964), que ao propor modelo

alternativo de análise das RCM tornou-se um dos teóricos de referência da sociologia militar ocidental (Burk, 2002; Janowitz, 1976). Considerando a dimensão organizacional das forças armadas, e reconhecendo que as forças armadas são um grupo de pressão único e importante, tanto pela especificidade de sua função dentro do aparato estatal (os “profissionais da violência”) quanto pela dimensão dos recursos humanos e económicos sob tutela, defendeu a impossibilidade da neutralidade política dos militares. Longe de estar propondo o controlo do sistema político pelos militares, estava todavia enfatizando que os militares são um grupo de pressão (*stakeholder*) relevante dentro do aparato estatal, o que em termos de América Latina é uma realidade histórica, conforme pode ser visto em McAlister (1961) e Schulz (1998). Da mesma forma no Brasil, como se vê na descrição e análise de Rocha (2011), a qual é tanto esclarecedora quanto equilibrada, convidando à reflexão sem radicalizações.

Com relação à realidade brasileira, tem-se que ambos os autores – Huntington e Janowitz – foram traduzidos e tiveram influência junto ao estamento militar nacional. Ainda que se verifique discreta preponderância das ideias de Huntington, o aspeto essencial é que as conceções de investigação de ambos não foram replicadas no espaço brasileiro, sendo inexistentes pesquisas com delineamento similar ao adotado pelos autores estadunidenses.

De destacar que as pesquisas de Huntington e Janowitz ocorreram sob cooperação das próprias Forças Armadas. O período pós 2ª Guerra Mundial era favorável ao mesmo tempo em que ambos os pesquisadores tinham facilidade de acesso em consequência de desempenho profissional nas Forças Armadas e na pasta da Defesa. São, portanto, *surveys* de difícil replicação em outros contextos e momentos. A realidade brasileira, por exemplo, é caracterizada por análises sociológicas estruturadas em amostras muito reduzidas e/ou com base em extratos muito específicos. O desenho temporal das abordagens, via de regra, tem sido mais limitado, abrangendo períodos curtos de estudo. De compreender que não se trata de problema metodológico nem de qualidade das pesquisas, e sim de uma realidade fática, decorrente da aproximação incipiente entre as forças armadas e as instituições de pesquisa, num ambiente onde ainda vigora grau médio a elevado de desconfiança recíproca, em especial quando o assunto é acesso a fontes primárias.

Santos (1991), um dos poucos autores militares que se dedicou à questão das RCM, já evidencia a perspectiva que adota a partir do próprio título de sua obra. Que pese a pouca penetração do autor no universo académico<sup>5</sup>, civil e militar, trata-se das reflexões de um profissional com mais de 45 anos de serviço militar<sup>6</sup>, tendo tanto alcançado o “núcleo da elite” quanto dispondo de extensa cultura geral e profissional a apoiar suas

---

<sup>5</sup> O que talvez decorra mais de limitações editoriais do que da qualidade do trabalho intelectual do autor.

<sup>6</sup> Sob tal prisma talvez o autor antecipe, sem saber, conceitos metodológicos que atualmente ganham espaço na pesquisa em ciências militares, como a abordagem qualitativa (Carreiras & Castro, 2012) e, mais especificamente, a autoetnografia (Liebenberg, 2012; Stepputat, 2012).

ideias. Enfim, é possível discordar-se delas, mas é difícil não reconhecer que oferecem ângulos interessantes para a ampliação de perspectivas intelectuais e melhor compreensão do perfil militar nacional, capturando com propriedade não apenas as idiossincrasias dos militares do ar, mas também as *nuances* das demais forças<sup>7</sup>.

Logo de início, Santos (1991, p. 3-48) já evidencia certa influência de Huntington, elegendo por espaço de análise o núcleo combatente<sup>8</sup>. Neste, destaca algumas características psicológicas típicas, a saber: dotado de um senso próprio de conduta, a *ética militar*, a qual é reforçada por elevado sentimento de pertença (lealdade) à Unidade Militar pela qual combate. Fruto de visão moldada em longo tempo de caserna, avançou da ótica homogeneizante com que o pensamento clássico descreve a profissão militar, e particularizou aspectos específicos de *soldados, marinheiros e aviadores, os quais se refletem, sobretudo, na forma como conduzem o processo decisório e, conseqüentemente, na rapidez, presteza, abrangência e adesão da decisão tomada*. Enfrentou uma característica frustrante da profissão, decorrente do ambiente antagônico que surge entre as pretensões militares por maiores orçamentos e recursos, na medida em que entendem tais investimentos como geradores de maior capacidade para responder às situações extremas para as quais se preparam, em oposição à dificuldade dos governos em decidir sobre tais propostas, na medida da intangibilidade do bem público *segurança*.

Que pese os aperfeiçoamentos técnicos e táticos após quase vinte anos, captou com bastante fidelidade traços profissiográficos típicos dos combatentes terrestres, como o *conhecimento pormenorizado do terreno em que se há de desenvolver a ação*, regra que se aplica às *menores unidades do exército, do mesmo modo que aos Estados-Maiores*. Também, que está sujeito a elevado atrito e fricção do combate, na medida em que tem o *inimigo como uma presença física a ser eliminada, frente a frente*. Como terceira característica típica, descreve certa dimensão *humana* da máquina bélica terrestre, em *decorrência da própria forma como se estrutura o Exército: as ações devem ser sempre realizadas em grupos de uma dimensão tal que o oficial conhece pessoalmente cada um de seus homens*.

Quanto aos combatentes navais, destacou a questão de que estão *permanentemente no quartel*, isto é, quando ao mar não têm momentos de *volta ao lar*, o que só ocorre com os demais combatentes em situações de conflito. Como desdobramento, frisou que *os Comandantes de Marinha são pessoas que exercem a função no maior isolamento, numa circunstância de virtual inacessibilidade*. O que reforça a questão da hierarquia, que *na Marinha é muito mais acentuada do que em qualquer das outras Forças*.

---

<sup>7</sup> Para isso com certeza contribuiu o próprio ambiente familiar, na medida em que o Brigadeiro Murillo Santos, ex-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, era irmão do General Marcelo Santos, ex-Chefe do Estado-Maior do Exército, isto é, mercê de opções profissionais diferenciadas, chegaram ambos ao 2º posto (nas Forças Armadas brasileiras existe o cargo de “Comandante”, do Exército, da Marinha e da Força Aérea) de maior hierarquia em suas respectivas forças.

<sup>8</sup> Convergência intelectual deduzível até mesmo a partir do título de sua obra: “O caminho da profissionalização das Forças Armadas”

Quanto ao extrato com o qual conviveu por maior tempo, destacou que a característica singular, por excelência, do combatente aéreo é o fato de que desempenha sozinho a sua missão, na maioria das vezes, sendo também sujeito a elevada e rápida transição ambiental, na medida em que alterna a atuação sob fogo, em território inimigo, com o descanso em áreas bastante à retaguarda. Além disso, está continuamente sujeito a pressões técnicas – *a força da gravidade não pode ser violada, sob pena de não conseguir manter-se no ar* – e gerenciais, na medida em que os custos do vetor que emprega e da destruição que pode causar são parâmetros de decisão.

Em síntese, tem-se que

“A diferenciação entre eles está ligada ao ambiente em que atuam (terra, mar e ar), que condiciona o equipamento bélico que utilizam. Tudo o mais decorre daí, já que o ambiente determina: a estrutura organizacional, as finalidades e os objetivos, e a maneira de lutar. (...) Com base em tais diferenciações, formam-se tradições e valores diversos.” (Santos, 1991, p. 43)

O cenário acima é reforçado por questões associadas à história política recente. À influência de Huntington e à dificuldade prática de pesquisa soma-se a presença e importância na agenda política dos assuntos associados ao período dos governos militares e ao processo de transição democrática. Ainda que ocorridos entre 1964 e 1985, já há mais de 50 e 25 anos respectivamente, a persistência de tais temas faz com que a agenda acadêmica nacional associada às RCM seja caracterizada, majoritariamente, pela temática do “controle civil”.

A questão do controle civil é aspecto histórico (Deacom, 2002; Foucault, 2004) e filosoficamente intrínseco à própria existência de sociedades politicamente organizadas. O dilema foi inicialmente exposto nos diálogos da *República* (Platão, 1997; Mesquita Júnior, 2004), dando origem ao célebre brocado *quis custodiet ipsos custodes?*

Sendo os militares o estamento que no âmbito do estado personifica o dilema (Hintze, 1975) é natural que a questão do “quem guarda os guardiões” seja central ao debate acerca das RCM, sob os mais variados prismas (Loveman, 1994; Feaver 1999; Ojo 2009; Besley & Robinson 2010; Jaskoski 2011). A discussão que aqui se propõe não tem a intenção de negar tal relevância e sim a de destacar que há outros ângulos a explorar e desenvolver. Neste sentido, um referencial útil é fornecido por Feaver (1996), que a partir análise das perspectivas de Huntington e Janowitz busca lançar as bases para uma “nova teoria” das RCM.

### **Visões contemporâneas**

Várias as perspectivas contemporâneas que se dedicam à construção de modelos teóricos e à análise das RCM. Há autores que se preocupam em identificar e delimitar a existência de um *gap* na área de estudos. Outros se debruçam sobre a questão à luz de

teorias específicas, como a teoria da agência, a teoria organizacional, a teoria culturalista e a teoria da governança, por exemplo. Há aqueles que se dedicam à pesquisa da perspectiva dos militares, ou dos civis, quanto às RCM, bem como de aspectos específicos de determinadas sociedades, países ou regiões. Enfim, verifica-se que há maior pluralidade de abordagens explicativas, algumas das quais dão maior atenção à maximização da eficiência no âmbito das RCM, isto é, priorizam modelos onde a qualidade da RCM é estimada em termos dos resultados que proporciona à sociedade.

A teoria da agência vem sendo utilizada por cientistas das mais diversas áreas do conhecimento (Eisenhardt, 1989), tendo por escopo a solução de controvérsias que surgem quando duas partes cooperativas em uma questão têm divergências quanto aos objetivos e quanto à divisão das tarefas. Em outras palavras, e simplificada, o denominado “problema de agência” surge quando determinada ação é fracionada entre dois polos, o mandante (*principal*) e o mandatário (*agent*), o que leva a perspectivas e interesses peculiares, frequentemente assimétricos.

No âmbito das RCM são referências os trabalhos de Feaver (1997, 2003), os quais trazem as primeiras propostas de uso da teoria da agência aplicada a tal objeto de estudo. As ideias iniciais no sentido de que a teoria da agência fornece modelo explicativo mais robusto do que o proposto por Huntington foram logo em seguida corroboradas por Russel (2004). Uma aplicação da perspectiva de agência a uma realidade concreta foi recentemente exposta por Baker (2007), que sugere ser esta uma opção útil para cenários de fragilidade institucional, a exemplo de parte dos países africanos, em especial ao sul do Saara.

Outra perspectiva explicativa é proposta por Kier (1995), que introduz o paradigma culturalista. Contrapondo-se à teoria estruturalista e funcionalista, a autora propõe que a cultura é o elemento central. Assim sendo, civis têm crenças específicas quanto aos militares, e decidem em função de tais percepções, ao mesmo tempo em que os militares respondem às demandas dos civis à luz da cultura organizacional e dos impactos doutrinários associados. Tal perspectiva é particularmente útil na medida em que, contrapondo-se à construção de leis gerais, procura fornecer descrições mais densas acerca dos fenômenos observados, necessidade premente quando se observa que parte significativa das ações militares atuais ocorre em ambientes multiculturais (Azari et al., 2010; Buley, 2007; Herspring, 2011).

Alguns autores se ocupam de estudos regionalizados. Tais abordagens são particularmente úteis para espaços onde se verificam dinâmicas de transição, isto é, onde o contexto sociopolítico oferece possibilidades e/ou demanda aperfeiçoamentos sistêmicos quanto às RCM. Essa é, em boa parte, a realidade da América Latina em geral, e do Brasil em particular, áreas geográficas com processos de institucionalização do sistema de S&D em desenvolvimento. De modo equivalente, é a realidade que se verifica no leste europeu, espaço em reconfiguração política, e na África, onde predominam estados sob fragilidade institucional (FFP, 2012). Hunter (1996) e Sotomayor Velázquez

(1991) trazem perspectivas comparadas entre países do cone sul da América do Sul. Pion-Berlin (2003, 2005, 2008; Pion-Berlin; Trinkunas, 2007) se posiciona como um especialista em América Latina, o que pode suscitar como crítica o fato de buscar generalizações para região cujo marco é a intrínseca heterogeneidade. McKenzie (2011) e Amorim Neto (2012) realizaram estudos recentes e pormenorizados sobre o Brasil, particularmente úteis por abordarem a realidade da última década.

Em contraponto às visões mais centradas na análise das RCM no interior do estado, algumas teorias esboçam um processo de triangulação, incluindo a sociedade como elemento do relacionamento institucional. Surgem referenciais teóricos alternativos, a exemplo do modelo de concordância proposto por Schiff (1995, 2011), o qual incorpora elementos da teoria culturalista e propõe que a maximização dos resultados decorre da eficiência entre o relacionamento das elites civis, das lideranças militares e da sociedade. Bland (1999) propõe a existência de uma responsabilidade compartilhada, perspectiva que permitiria conformar uma “teoria unificada” das RCM, o que de certo modo o aproxima das alternativas à teoria da agência no âmbito dos estudos organizacionais (Shankman, 1999; Freeman, 1984).

A proposta de Sowers (2005) traz o potencial de alargar a visão tradicional – centrada em dois atores e interna ao estado – para uma visão mais plural e internacional. Apesar de fortemente vinculado ao modelo proposto por Feaver (2003), o autor propõe que o mesmo deve ser aperfeiçoado de forma a permitir a inclusão de atores internacionais, como as Nações Unidas e países com os quais se opere em forças multinacionais, por exemplo. A mais que isso, sugere que é importante explorar a teoria da agência tanto sob a perspectiva dos mandantes quanto dos mandatários, isto é, verificando-se as *nuanças* do ambiente internacional, o qual sugere a necessidade de harmonização de conceitos teóricos.

Perspetiva recente, e que vem ganhando relevância no contexto internacional, é a que busca introduzir elementos da teoria da governança no âmbito das RCM. Ainda que tenham surgido como resposta a fragilidades institucionais, as propostas de reforma dos mecanismos existentes no setor de S&D visam garantir maior transparência e eficiência do mesmo, o que apresenta utilidade também para modelos consolidados e que funcionam adequadamente sob as demais teorias. A partir das orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Ghébali, 2003), vêm surgindo várias propostas de reforma organizacional do setor de S&D (Bryden & Hänggi, 2005; Hänggi & Tanner, 2005). Algumas possibilidades de incidência da teoria da governança no âmbito dos assuntos de S&D foram recentemente sugeridas por Migon (2012).

Outro aspeto relevante ao tema é o que se associa com as visões que civis e militares têm acerca de assuntos relevantes às decisões em matérias de S&D. Stiehm (2001), em iniciativa que aparentemente ainda não foi feita no contexto brasileiro, mas que poderia ser facilmente replicada sob a realidade nacional, sistematizou as abordagens do

assunto RCM no âmbito das escolas militares dos Estados Unidos da América (EUA), o que permite perceber quais os temas considerados mais relevantes pelos militares daquele país. Szayna *et al.* (2007), em projeto patrocinado pelas forças armadas dos EUA, realizou extenso *survey* que, com o objetivo de mensurar a existência de um *gap* nas RCM, mensurou comportamentos e perspectivas de militares e civis quanto a assuntos associados à agenda de S&D. Tais trabalhos, em conjunto com os resultados obtidos por Gronke & Feaver (2001), que conduziram robusta avaliação quantitativa acerca do assunto, permitem assumir que civis e militares têm visões de mundo diferenciadas. Expostos aos mesmos assuntos, constroem perspectivas diferentes. Em liberdade de escolha, priorizam assuntos e agendas diferentes. Todavia, ainda que não pensam de forma similar, isso não significa que pensem de forma antagônica ou necessariamente incompatível.

A preocupação com relação à existência de um *gap* relacional entre civis e militares tem mais de uma década. A partir dos trabalhos de Cohn (1999) e de Snider *et al.* (2001) segue-se extensa lista de autores que se dedicaram ao tema. A pluralidade de abordagens levou, inclusive, à certa perda de precisão na descrição e investigação do assunto, conforme verificado mais recentemente por Rahbek-Clemmensen *et al.* (2012). Tais autores propõem uma taxonomia classificatória constituída por quatro categorias as quais ressaltam, todavia, não serem as únicas possíveis. Ao mesmo tempo, enfatizam que exatamente em função da pluralidade de perspectivas e da crescente discussão sobre o assunto é que torna-se mais relevante ainda a investigação acerca da distância entre as perspectivas civis e militares.

Por fim, faz-se referência à abordagem que prioriza a efetividade do instrumento militar. É a proposta de Biddle (2004; Biddle; Long, 2004), que logo em seguida foi acompanhado por Nielsen<sup>9</sup> (2005). Trata-se de abordagem que se posiciona em polo diametralmente oposto à perspectiva inaugural das RCM, isto é, ao invés de apreciar o controlo civil, busca-se verificar e discutir a efetividade militar.

### **Algumas considerações sobre a realidade brasileira**

A complementar a apreciação do cenário nacional é necessário trazer luz à questão do relacionamento civil – militar. Considerando que o período de redemocratização brasileiro é por si só recente, e sabendo-se que as instituições políticas nacionais ainda estão em processo de amadurecimento, este tópico ainda é pautado por posições polarizadas. Ainda não é consensualmente claro à totalidade dos envolvidos que a dicotomia situacional civil-militar não deve ser sinónimo de polarização e/ou antagonismo, nem de desconfianças. Ainda há etapas de amadurecimento a cumprir para a conformação de um espaço de cooperação e corresponsabilidade, com conseqüente maior produtividade no relacionamento entre os atores.

---

<sup>9</sup> A autora cita obra anterior (Biddle, S.; Zirkle, R. Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World. *The Journal of Strategic Studies*, v. 19, n. 2, p. 171-212, 1996), mas aparentemente não teve acesso aos textos dos quais se aproxima.

Parte das estruturas estatais e da sociedade civil ainda apresentam discurso bastante influenciado pelos atritos ideológicos do século passado, ao mesmo tempo em que parte da cultura militar, em especial junto às associações e clubes de militares da reserva, ainda acredita ser legítima a intervenção dos militares na esfera política, sob o ideal de “salvaguarda da Sociedade”. A questão intrínseca é a percepção que os civis têm dos militares, e vice-versa.

O conteúdo do discurso coletado junto ao segmento militar permite inferir acentuada crítica ao despreparo civil para a condução dos assuntos de Defesa. Ramalho (2005, p. 48) é explícito:

A causa do despreparo está na ausência de cursos de nível superior na área de segurança e defesa, o que se traduz na falta de especialistas e de uma carreira específica nessa área. Dessa forma, no Congresso Nacional e no Ministério da Defesa, a discussão sobre temas relativos à estratégia, à segurança e à defesa é rarefeita, carecendo-se também de parlamentares e assessores afinados com assuntos de natureza militar.

Quando à ótica civil, bastante interessante a reflexão sobre as conclusões de Castro (2007, p.1-5), as quais apontam, em síntese, ser o Exército a organização de maior distanciamento do universo civil e de maior descrença no papel do Ministério da Defesa. Não se limitando ao relacionamento entre as partes, o pesquisador também dissecou as causas de maior impacto para a manutenção da dicotomia existente, entre as quais se destaca a pouca importância atribuída pelo segmento político-partidário ao tema Defesa, a pouca compreensão da sociedade acerca da importância e das funções das Forças Armadas, os valores de superioridade moral atribuídos pelos militares a si próprios, a desconfiança e/ou desinteresse do meio acadêmico civil em relação a se estudar os militares e o sentimento revanchista de parte de setores civis prejudicados durante o regime militar. Como sugestão, propõe, *in verbis*

É necessário investir numa maior convergência do sistema de ensino militar com padrões e valores utilizados no sistema de ensino civil e incremento do intercâmbio acadêmico. Há uma clara desconfiança ou avaliação negativa em relação aos padrões de qualidade do sistema de pós-graduação superior das escolas militares, de definição e avaliação endógenos. A adesão plena dos militares ao Ministério da Defesa ainda está por ser construída. Embora não sejam identificadas resistências de ordem política ou insubordinação hierárquica, falta adesão aos princípios que devem nortear a integração entre as três forças e sua subordinação ao poder civil. As relações dos militares com o Congresso apenas melhorarão à medida que os políticos desenvolvam efetivo interesse por temas ligados à defesa nacional (CASTRO, 2007, p. 1-5).

O mútuo desconhecimento radicaliza as abordagens acerca de dois temas que são principais no âmbito da agenda evolutiva do relacionamento civil-militar: a subordinação militar ao poder civil e as perspectivas de emprego militar no plano interno, no âmbito da

política setorial para a área de S&D.

É natural, em especial em se olhando para a história (não tão) recente, que haja alguma preocupação com relação à temática do emprego das Forças Armadas em ações de Segurança Interna. Todavia, direcionar o olhar ao período da Guerra Fria é encapsular o pensamento, o que dificulta reparar que, no futuro, consequência da especificidade e *modus operandi* das ameaças emergentes, com mais frequência as Forças Armadas serão chamadas à ação interna. Já é assim em todos os grandes eventos mundiais, onde as Forças Armadas são rotineira e preventivamente empregadas na segurança de Jogos Olímpicos, Cimeiras e Reuniões de Chefes de Estado, etc. Com igual sentido, e de forma permanente, é usual o exercício do poder de polícia aeronáutica e marítima ser atribuição das Forças Aéreas e Marinhas de Guerra, as quais em permanência operam no espaço aéreo e águas territoriais. Recorrente o emprego das capacidades militares em resposta a crises ambientais (enchentes, deslizamentos, etc.), epidemiológicas (defesa sanitária, vacinação em áreas remotas, etc.). Da mesma forma, em contexto que de episódico vem sendo ampliado, por decisão das lideranças políticas, verifica-se a maior participação militar nas ações de Segurança Pública, nas fronteiras, nas favelas, etc.

Em consequência, talvez convenha amadurecer o “temor” e o debate não no sentido de direcionar as Forças Armadas exclusivamente para a ação externa, contexto que os recursos económicos disponíveis, as carências e demandas da sociedade, as perspectivas de conflito no espaço estratégico considerado sugerem pouco pertinentes, mas no sentido de que tal se dê em conformidade com a ordem constitucional. E, caso falar em vedação ao emprego das forças no plano interno seja tão somente um “eufemismo”, posto que a intenção concreta talvez seja a de evitar canhões e *boots on the ground*, talvez valha a pena pensar que a “bipolaridade” ocorreu *no século passado*, e que o Uruguai é o 21º país mais democrático do mundo, em *ranking* onde Brasil, Argentina e Paraguai, em ordem crescente de mérito, estão situados no primeiro terço (Economist, 2010).

Com base no acima e sob a perspectiva proposta por Huntington, assume-se que se a profissionalização a ser alcançada não convém ser obtida por limitação do espaço de atuação, então necessita ser desenvolvida através da implementação e fortalecimento da integração entre as Forças Armadas, o que é aspeto mais típico dos níveis operacional e estratégico. Assim sendo, necessário destacar que aspeto crítico do fluxo hierárquico das decisões civis-militares é a existência de um órgão coordenador, a exemplo do Ministério da Defesa.

Quanto a este, tem-se que o interesse governamental em aproximar-se do tema remonta ao governo Castelo Branco (Brasil, 2005), que determinou estudos no sentido de criar-se o “Ministério das Forças Armadas”. Todavia, no que concerne à questão da estruturação organizacional das forças armadas, há maior tendência no sentido de produzir uma estrutura que “efetivamente subordine os militares” e “os afaste dos mais elevados círculos de decisão política”, refletindo discurso com viés mais político e/ou

politicado, daqueles que se preocupam mais com os riscos às instituições democráticas. Permanece em plano menor a busca por uma estrutura de forças com maior foco no resultado, isto é, que produza efetivamente mais segurança. Tal crítica é, inclusive, abrangente, na medida em que as forças muitas vezes atuam, como estruturas burocráticas que são, entorno de seus interesses específicos, singulares, e de forma competitiva entre si.

Sob a ótica da Sociologia Militar verifica-se que o caso brasileiro reflete tendências históricas e mais universais do relacionamento entre Estado, Sociedade e suas instituições militares. O desenvolvimento da profissão e do profissionalismo militar no Brasil segue, em linhas gerais, o processo teórico evolutivo das forças armadas ocidentais. Se os impactos da 2ª Guerra foram menores aqui, fruto da menor participação nacional no conflito, ainda assim foram um marco evolutivo importante.

A Guerra Fria, por outro lado, tendo encontrado no “3º Mundo” seu espaço tático de atuação, trouxe rugas mais expressivas ao cenário nacional, com reflexos mais fortes no pensamento e nas lembranças dos atores nacionais. Todavia, os contornos da questão seguem basicamente os mesmos da época romana: encontrar o equilíbrio entre o poder intrínseco que emerge de uma estrutura estatal vocacionada para a imposição da vontade nacional no plano externo e a necessidade de auto preservação da própria sociedade e/ou das estruturas de poder político. Em síntese

A posição das IM [Instituições Militares] no campo institucional das sociedades modernas é marcada, como indicamos, pela ambivalência. Ao adquirir um estatuto permanente, ao impor-se como modelo de organização no domínio da utilização da força organizada, as IM tendem a monopolizar o exercício da violência nos quadros legais, embora tal monopólio nunca seja completo. Detentoras de forças (homens adestrados e organizados e instrumentos de destruição), sem equivalente no seio das sociedades modernas, as IM tornam-se, ao mesmo tempo que um instrumento ímpar de política (nomeadamente externa), um perigo para as instituições civis e para a própria sociedade que têm o dever de servir. Esta ambivalência explica a relação complexa, em que se misturam admiração e receio, inveja e desprezo, amor e ódio, que as sociedades modernas mantêm com as suas IM, com reflexos óbvios nos níveis de recursos que lhes são concedidos, nas modalidades de controlo [sic] que lhes impõem, na alternância de períodos de apoio incondicional e de vontade de redução das dimensões, dos meios, da influência. (Dos Santos, 2006, p. 4):

### **Considerações finais**

Verifica-se, inicialmente, que a temática relações civis-militares é bastante abrangente, permitindo múltiplas abordagens, tanto teóricas quanto empíricas.

As perspectivas iniciais, proporcionadas por Huntington e Janowitz, ocupam atualmente um espaço bem mais reduzido. Todavia, são trabalhos clássicos e, portanto, de conhecimento obrigatório aos interessados no assunto. A importância dos mesmos é exatamente a de fornecer as bases fundantes acerca do pensamento ocidental sobre RCM.

Avançando das obras de primeira geração, tem-se amplo rol de abordagens teóricas. Não apenas cada uma configura um espaço peculiar de estudos, como ao mesmo tempo verifica-se que as novas correntes teóricas apoiam-se mutuamente, havendo certa transversalidade. Sob tal prisma, observa-se que abordagens dicotômicas coexistem com abordagens pluralistas, ao mesmo tempo em que análises fortemente quantitativas convivem com visões qualitativas, como as sob recorte culturalista.

A sistematização do campo ainda é incompleta, ainda que as teorias apresentadas sejam consistentes e consolidadas. Posto que recentes, aparentemente são abordagens passíveis de aperfeiçoamento, a partir de novos autores. Independente, são teorias que visam explicar fenômenos políticos e sociais em transformação acelerada no alvorecer do século XXI, o que demanda serem flexíveis o suficiente para incorporar novas perspectivas.

Alguns pontos merecem destaque. As RCM estão avançando de modelos centrados nas relações doméstica intraestatais para abordagens que incorporam novas dimensões, como o papel da sociedade, inclusive internacional. De modo similar, o objeto de pesquisa vem sendo explorado sob variados ângulos, em função quer da capacidade acadêmica quer da maturidade política de cada país. Há cenários onde prevalece uma agenda interna e associada ao controle civil, ao mesmo tempo em que há contextos onde o mais relevante é a agenda internacional e o resultado da RCM enquanto geradora de S&D para a sociedade.

A rapidez da transformação faz com que não exista um conceito único ou majoritário no campo. Isso é tanto um potencial reflexo da pluralidade de contextos sociais, quanto da dificuldade de civis e militares em construir uma visão comum acerca de tais fenômenos. Ainda que epistemologicamente seja possível assumir que isso nunca ocorrerá, posto civis e militares terem perspectivas diferentes *à priori*, ainda assim é conveniente que o assunto seja investigado, pois conhecer as diferenças é passo importante também para a construção de um relacionamento civil-militar sinérgico.

Maior participação da sociedade, incluindo-se aí a academia, permitirá a construção de modelos mais adequados à realidade brasileira. Inclusive, a partir da extensa revisão teórica há indícios de que a realidade brasileira encontra-se bastante defasada em relação a polos internacionais de referência. Há um *gap* significativo em termos teóricos, com o inconveniente da insuficiência de modelos ajustados às demandas da sociedade brasileira. A questão, como não poderia deixar de ser, reflete-se também no âmbito das pesquisas empíricas, as quais são reduzidas.

Neste sentido tem-se que a ciência política, as ciências militares, a administração, dentre outras áreas de estudos com interesse no tema, têm muito a contribuir com o fortalecimento da temática examinada.

## Referências bibliográficas

Alberts, D.S. & Czerwinski, T.J. eds., 1997. *Complexity, Global Politics, and National*

- Security*, Washington, DC (USA): National Defense University Press.
- Amorim Neto, O, 2012. Democracy, Civil-Military Relations, and Defense Policy in Brazil. In *Annual Meeting of the American Political Science Association*. New Orleans, LA (USA): American Political Science Association.
- Anon, 1998. The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations For The 21st Century Conference Report Edited by Donald E . Schulz. , (April).
- Azari, J et al., 2010. Cultural Stress: How Interactions With and Among Foreign Populations Affect Military Personnel. *Armed Forces & Society*, [em linha] 36(4), pp.585–603. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X09358648> [Consult. 18 Nov. 2012].
- Baker, D.-P., 2007. Agency Theory: A New Model of Civil-Military Relations for Africa? *African Journal on Conflict Resolution*, 7(1), pp.113–135.
- Barreto, Guilherme Joaquim de Moniz, 1893. *Carta a El-Rei de Portugal sobre a situação do paiz e seus remédios*. Lisboa: s. p..
- Barros, K.S.M. de, 2011. Documentos e Debates: Réplica 1 - O que é um Ensaio? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), pp.333–337.
- Bertero, C.O., 2011. Documentos e Debates: Réplica 2 - O Que é um Ensaio Teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), pp.338–342.
- Besley, T. & Robinson, J.A., 2010. Quis Custodiet Ipsos Custodes? Civilian Control Over the Military. *Journal of the European Economic Association*, [em linha] 8(2-3), pp.655–663. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1162/jeea.2010.8.2-3.655>.
- Biddle, S., 2004. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*, Princeton, NJ (USA): Princeton University Press.
- Biddle, S. & Long, S., 2004. Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look. *Journal of Conflict Resolution*, [em linha] 48(4), pp.525–546. Disponível em: <http://jcr.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0022002704266118> [Consult. 9 out. 2012].
- Bland, D.L., 1999. A Unified Theory Of Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, [em linha] 26(1), pp.7–25. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X9902600102> [Consult. 5 out. 2012].
- Bobbio, N. 1982. *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Brasil. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. Portaria n. 734, de 19 de agosto de 2010. *Conceitua Ciências Militares, estabelece a sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo*. [em linha] Disponível em: [www.sgex.eb.mil.br](http://www.sgex.eb.mil.br). [Consult. 27 mar 2013].
- Brasil. Ministério da Defesa. *Conheça o MD*. [em linha] Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/historico-do-mdconheca.html>. [Consult. 12 set. 2005].
- Bryden, A. & Hånggi, H., 2005. Reforming and Reconstructing the Security Sector. In A.

- Bryden & H. Hänggi, eds. *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva (SWI): DCAF (Centre for the Democratic Control of Armed Forces), pp. 23–43.
- Buley, B., 2007. *The New American Way of War: Military culture and the political utility of force* [em linha] J. Kent et al., eds., Abingdon (UK): Routledge (Taylor & Francis Group). Disponível em: <http://www.crcnetbase.com/doi/book/10.4324/9780203934166>.
- Burk, J., 2002. *Morris Janowitz y los Orígenes de la Investigación Sociológica sobre las Fuerzas Armadas y la Sociedad*, 19(2), pp.126–142.
- Carreras, H. & Castro, C., 2012. *Qualitative Methods in Military Studies* H. Carreras & C. Castro, eds., London (UK): Routledge (Taylor & Francis Group).
- Castro, Celso, 2007. Relações civis-militares no Brasil atual: a opinião dos especialistas civis. *Anais do 1º Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Cohn, L., 1999. The Evolution of the Civil-Military “Gap” Debate. , pp.1–30.
- Cotey, A., Edmunds, T. & Forster, 2002. The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, [em linha] 29(1), pp.31–56. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X0202900103> [Consult. 18 Nov. 2012].
- Deacon, R., 2002. An analytics of power relations: Foucault on the history of discipline. *History of the Human Sciences*, [em linha] 15(1), pp.89–117. Disponível em: <http://hhs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0952695102015001074> [Consult. 12 out. 2012].
- Dos Santos, José R. Modelos de Análise da Profissão Militar, 2006. *Episteme – Revista Multidisciplinar da Universidade Técnica de Lisboa*. Lisboa: UTL.
- Economist (The), 2010. *Democracy index 2010: Democracy in retreat*. London: The Economist Intelligence Unit.
- Eisenhardt, K.M., 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), pp.57–74.
- Feaver, P.D., 1997. An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War. *Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy*, (919), p.87.
- Feaver, P.D., 2003. *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, MA (USA): Harvard University Press.
- Feaver, P.D., 1999. Civil-Military Relations. *Annual Review of Political Science*, 2, pp.211–241.
- Feaver, P.D., 1996. The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the

- Question of Civilian Control. *Armed Forces & Society*, [em linha] 23(2), pp.149–178. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X9602300203> [Consult. 5 nov. 2012].
- FFP (The Fund for Peace), 2012. *Failed States Index 2012* J. J. Messner, ed., Washington, DC (USA).
- Foucault, M., 2004. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*, Petrópolis, RJ (Brasil): Editora Vozes.
- Freeman, R.E., 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, London (UK): Pitman Publishing Inc.
- Ghébali, V.-Y., 2003. Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994). In H. Hänggi & T. H. Winkler, eds. *Challenges of Security Sector Governance*. Geneva (SWI): DCAF (Centre for the Democratic Control of Armed Forces), pp. 55–87.
- Gronke, P. & Feaver, P.D., 2001. Uncertain Confidence: Civilian and Military Attitudes about Civil-Military Relations. In P. D. Feaver & R. H. Kohn, eds. *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Cambridge, MA (USA): MIT Press.
- Hänggi, H. & Tanner, F., 2005. *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*. , (July), p.108.
- Harrison, N.E. ed., 2006. *Complexity in World Politics: Methods of a New Paradigm*, Albany, NY (USA): State University of New York Press.
- Herspring, D.R., 2011. Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture: The Russian and American Cases. *Public Administration Review*, [em linha] 71(4), pp.519–529. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2011.02380.x/full> [Consult. 18 nov. 2012].
- Hintze, O., 1975. Military Organization and the Organization of the State. In *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York, NY (USA): Oxford University Press, pp. 178–215.
- Hunter, W., 1996. *State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile*, Washington, DC (USA): United States Institute of Peace.
- Huntington, S.P., 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA (USA): The Belknap Press.
- IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 2011a. Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional (Parte I). , (Parte I), p.12.
- IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 2011b. Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional (Parte II). , (Parte II), p.20.
- IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 2012. Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional (Parte III). , (Parte III), p.16.

- JAGUARIBE, Hélio. *Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas: uma nova concepção de Segurança Nacional para o Brasil*. [em linha] Disponível em: [http://www.ieei.pt/files/Helio\\_Jaguaribe\\_Uma\\_Nova\\_Concepcao\\_de\\_Seguranca para o Brasil.pdf](http://www.ieei.pt/files/Helio_Jaguaribe_Uma_Nova_Concepcao_de_Seguranca_para_o_Brasil.pdf). [Consult. mar. 2013].
- Janowitz, M., 1976. Military Institutions and Citizenship in Western Societies. *Armed Forces & Society*, [em linha] 2(2), pp.185–204. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X7600200202> [Consult. 30 nov. 2012].
- Janowitz, M., 1964. *The Professional Soldier*, Glencoe, IL (USA): Free Press. Edição brasileira. *O Soldado Profissional: estudo social e político*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.
- Jaskoski, M., 2011. Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation, and Mission Performance in Peru. *Armed Forces & Society*, [em linha] 38(1), pp.70–91. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X11398449> Consult. 18 nov. 2012].
- Kier, E., 1995. Culture and Military Doctrine: France between the Wars. *International Se*, 19(4), pp.65–93.
- Liebenberg, I., 2012. Auto-Ethnography and Military Sociology: A South African Immersion. In H. Carreras & C. Castro, eds. *Qualitative Methods in Military Studies*. London (UK): Routledge (Taylor & Francis Group), p. 208.
- Loveman, B., 1994. “Protected Democracies” and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), pp.105–189.
- McAlister, L.N., 1961. Civil-Military Relations in Latin America. *Journal of Inter-American Studies*, 3(3), pp.341–350.
- McKenzie, M. Ben, 2011. *Evolutions of Brazilian Civil-Military Relations: from pacted transition to Lula’s foreign policy tool*. Monterey, CA (USA): Naval Postgraduate School.
- MD (Ministério da Defesa), 1999. Conheça o MD: Histórico do MD. [em linha] Disponível em : <https://www.defesa.gov.br/index.php/historico-do-mdconheca.html>.
- MD (Ministério da Defesa), 2012a. *Estratégia Nacional de Defesa (proposta encaminhada ao Congresso Nacional)*, Brasília, DF (Brasil): MD (Ministério da Defesa).
- MD (Ministério da Defesa), 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*, Brasília, DF (Brasil): MD (Ministério da Defesa).
- MD (Ministério da Defesa), 2012c. *Política Nacional de Defesa (porposta encaminhada ao Congresso Nacional)*, Brasília, DF (Brasil): MD (Ministério da Defesa).
- Meneghetti, F.K., 2011a. Documentos e Debates: O que é um Ensaio-Teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), pp.320–332.

- Meneghetti, F.K., 2011b. Documentos e Debates: Tréplica - O que é um Ensaio-Teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), pp.343–348.
- Mesquita Júnior, G., 2004. *Política ao alcance de todos: curso completo*, Brasília, DF (Brasil): Senado Federal.
- Migon, E.X.F.G., 2012. Teoria de Governança aplicada ao campo de Segurança & Defesa: reflexões de interesse para a gestão pública brasileira (*working paper*).
- Mitchell, M., 2009. *Complexity: A Guided Tour*, New York, NY (USA): Oxford University Press.
- Nielsen, S.C., 2005. Civil-Military Relations Theory And Military Effectiveness. *Public Administration and Management*, 10(2), pp.230–233.
- Ojo, E.O., 2009. Guarding the “Guardians”: A Prognosis of Panacea for Evolving Stable Civil–Military Relations in Nigeria. *Armed Forces & Society*, [em linha] 35(4), pp.688–708. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X08330813> [Consult. 25 out. 2012].
- Oliveira, E.R. de & Leça, F., 2007. Introdução. In E. R. de Oliveira, ed. *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo, SP (Brasil): Fundação Memorial da América Latina.
- Pion-Berlin, D., 2003. A new civil-military pragmatism in Latin America., *Research and Education in Defense and Security Studies (REDES 2003)*. [em linha] Santiago (CHI): Center for Hemispheric Defense Studies, pp. 1–22. Disponível em: <http://208.44.242.75/producciones-miembros/redes-03-pion-berlin.pdf> [Consult. 19 nov. 2012].
- Pion-Berlin, D., 2008. Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, [em linha] 35(3), pp.562–586. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X08322565> [Consult. 31 out. 2012].
- Pion-Berlin, D., 2005. Political management of the military in Latin America. *Military Review*, [em linha] LXXXV(1), pp.19–31. Disponível em: <http://usacac.leavenworth.army.mil/CAC/milreview/download/english/JanFeb05/Bpio.pdf> [Consult. 18 nov. 2012].
- Pion-Berlin, D. & Trinkunas, H., 2007. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin America Research Review*, 42(3), pp.76–100.
- Platão, 1997. *A República*, São Paulo, SP (Brasil): Editora Nova Cultural Ltda.
- Rahbek-Clemmensen, J. et al., 2012. Conceptualizing the Civil-Military Gap: A Research Note. *Armed Forces & Society*, [em linha] 38(4), pp.669–678. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X12456509> [Consult. 7 nov., 2012].
- Ramalho, Leonardo Rodrigues, 2004. O Ministério da Defesa está consolidado? *Revista A Defesa Nacional*, 3º trimestre de 2004. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Reale, M., 1991. Introdução., *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de

- Janeiro, RJ (BRA): Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica.
- Rocha, A.J.R. da, 2011. *Militares e Política no Brasil*, Brasília, DF (Brasil): IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- Russell, R.L., 2004. Civilian Masters and Military Servants: A Review Essay. *Political Science Quarterly*, 119(1), pp.171–178.
- Santos, M., 1991. *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*, Rio de Janeiro, RJ (BRA): Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica.
- Schiff, R.L., 1995. Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance. *Armed Forces & Society*, 22(1), pp.7–24.
- Schiff, R.L., 2011. Concordance Theory, Targeted Partnership, and Counterinsurgency Strategy. *Armed Forces & Society*, [em linha] 38(2), pp.318–339. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X11415491> [Consult. 12 out. 2012].
- Shankman, N.A., 1999. Reframing the Debate Between Agency and Stakeholder Theories of the Firm. *Journal of Business Ethics*, 19(4), pp.319–334.
- Snider, D.M., Priest, R.F. & Lewis, F., 2001. The Civilian-Military Gap and Professional Military Education at the Precommissioning Level. *Armed Forces & Society*, [em linha] 27(2), pp.249–272. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X0102700205> [Consult. 18 nov. 2012].
- Sotomayor Velázquez, A.C., 1991. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation. *Latin American Politics and Society*, 46(4), pp.29–61.
- Sowers, T.S., 2005. Beyond the Soldier and the State: Contemporary Operations and Variance in Principal-Agent Relationships. *Armed Forces & Society*, [em linha] 31(3), pp.385–409. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X0503100304> [Consult. 18 nov. 2012].
- Stepputat, F., 2012. Knowledge production in the security-development nexus: An ethnographic reflection. *Security Dialogue*, [em linha] 43(5), pp.439–455. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0967010612457973> [Consult. 18 nov. 2012].
- Stiehm, J.H., 2001. Civil-Military Relations in War College Curricula. *Armed Forces & Society*, [em linha] 27(2), pp.273–294. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X0102700206> [Consult. 18 nov. 2012].
- Szayana, T.S. et al., 2007. *The Civil-Military Gap in the United States: Does It Exist, Why, and Does It Matter?*, Santa Monica, CA (USA): RAND Corporation.
- Terra, Nelson F., 1987. *Segurança, Lei e Ordem*. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: USP.



## REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO



## Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitão de Fragata  
Professor de Estratégia  
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional  
Escuela Superior de las Fuerzas Armadas  
Madrid, Espanha  
faznfer@fn.mde.es

El Mediterráneo ocupa un espacio de centralidad en la mayoría de las representaciones del mundo propias de la cultura occidental (mapas, etc...), particularmente en las europeas. Así, no resulta paradójica la significación de los nombres de que se han dotado las grandes cunas de las civilizaciones del mundo; el Mediterráneo, literalmente el mar de en medio de la tierra se sitúa en paralelo de China, el imperio de en medio; la península ibérica y Turquía crisoles de otras culturas marcan su eje axial. Y es que, citando a Platón en Fedón, *“hay otros muchos hombres en otros sitios que viven en lugares semejantes. Pues hay alrededor de la tierra por todas partes muchas cavidades de muy diferente forma y tamaño, en las que han confluído el agua, la niebla y el aire.”*

Pero el Mediterráneo no es sólo un espacio físico como también apuntaba Platón *“Los que vivimos desde Fáside a las Columnas de Heracles, habitamos en una minúscula porción, agrupados en torno al mar como hormigas o ranas alrededor de una charca;”* sino cultural; sus límites fluctúan según el aspecto considerado. Portugal es un país Mediterráneo, como también lo es el Cáucaso o Irán. Hay en ello mucho de voluntad.

Con todo, el peso del Mediterráneo ha disminuido aun dentro de Europa; su centro de gravedad económico se ha desplazado hacia el Norte: así, por ejemplo, los tres principales puertos europeos ya son atlánticos. Abandona de este modo su espacio de cuna y centralidad para convertirse en frontera con otro mundo cuyas raíces se instalan en sus orillas; y es que en él confluyen las tres grandes civilizaciones de la casa de Abraham (el Islam se define a sí mismo como *Millet Ibrahim*, la religión de Abraham). La Historia lo ha convertido en cuna, unión y frontera al transformar sucesivamente su rol potenciando alguno de sus atributos.

No deja de sorprender el observar cómo, tras un esfuerzo de siglos para conseguir

---

<sup>1</sup> Artigo de Opinião resultante de uma palestra proferida pelo autor ao Curso de Promoção a Oficial General 2012/2013.

la libertad de los mares, el Mediterráneo, mar de encuentro e intercambio a lo largo de la historia, ha acabado por ser percibido como un accidente geográfico que, a modo de material dieléctrico, aísla los polos opuestos de desarrollo con mayor diferencia de potencial del planeta; la diferencia de renta per cápita entre sus orillas es de quince a uno.

Y es que sí secularmente el Mediterráneo ha unido culturas, ahora se ha convertido en el foco donde convergen conflictos económicos, políticos, y hasta civilizatorios, contribuyendo a la formación y alejamiento de mundos construidos de un modo autónomo. La ribera Norte ha sido sacudida por una crisis económica de primer nivel pero la crisis de su ribera Sur, a las que algunos llaman *primaveras*, conmueven los cimientos de su cultura.

### **RELIGIÓN Y CULTURA COMO CLAVES DE LOS CONFLICTOS EN EL MEDITERRÁNEO.**

El Islam es una religión que recoge distintas culturas a lo largo de todo el orbe. La diversidad del Islam y su multiculturalidad tuvo su reflejo ya entre los compañeros del Profeta Mahoma que admitieron en su seno y trataron como iguales a Salman el Persa o a Bilal, que había sido un esclavo negro manumitido; *“oíd y obedeced aunque tuvieseis por jefe a un esclavo de Abisinia cuya cabeza fuese como una uva pasa”*

El Islam no es monolítico; es pluralismo, diversidad y diferencia. Del pluralismo de las sociedades islámicas es prueba el que fuera posible la cohabitación con los no creyentes eso sí, siempre que se sometieran a la autoridad del Islam.

El Corán es también diferencia porque permite diferentes visiones del libro sagrado, diferentes aproximaciones al hecho religioso sin que exista una jerarquía que pueda fijar una doctrina oficial, la verdad. Y es diversidad por las distintas culturas que se asocian a la religión como resultado de la amplitud geográfica de su área de preponderancia. La diversidad y la diferencia se articulan en el marco de una sociedad que pretende ser igualitaria.

#### ***Cultura y Poder***

Las culturas presentan un sistema de valores completo, único, cerrado, una forma de ver el mundo, que no es constante en el tiempo sino que varía en cada época. Entiéndase, los valores prácticamente son los mismos, sin grandes modificaciones en ellas: lo que varía en cada una de las culturas es su ordenación.

Así, para Occidente el eje de referencia es el individuo, mientras para el mundo islámico el eje es la comunidad, la *Umma*. Y aun es más, para Occidente y en el siglo XXI el primero de los valores a considerar es sin duda la libertad, aunque no siempre fue así (la libertad de pensamiento es una concepción ilustrada). Sin embargo, para muchos musulmanes es la justicia. Y a partir de ahí, sí estuviéramos en el espacio unidimensional, se situarían en diferente orden de prelación todos los demás. Se trata, como se ha dicho,

de un sistema. Así, la existencia de una palabra que no tiene traducción directa a otro idioma es expresión de esta disimilitud en cuanto al ordenamiento de valores.

Con cada uno de los sistemas de valores se hace una aproximación al mundo, a sus problemas y se adoptan las decisiones. Entiéndase la simplificación por su plasticidad, es distinta la aproximación que se hace y las decisiones que consecuentemente se adoptan considerando en primer término la libertad que sí se considera como primer valor a preservar la igualdad o la justicia (con la libertad tendríamos el modelo decimonónico liberal, considerando la igualdad las democracias populares e intercalando libertad igualdad y justicia el Estado Social y Democrático de Derecho).

El etnocentrismo presenta lo propio como natural y lógico, transparente al usuario, mientras lo ajeno resulta extraño, extravagante, cuando no una agresión. Añádase a eso que la lógica del mundo occidental es racional cartesiana mientras el resto no lo es necesariamente.

El resultado es que una cultura constituida sobre un sistema de valores, a la que se superpone unas estructuras de poder construidos sobre otro, con lo cual no se consigue un pleno encaje entre ambos apareciendo fricciones y tensiones constantes. La cultura trata de transformar el poder y el poder trata de transformar la cultura. Y la cultura, los movimientos sociales, son siempre más fuertes, lo que no quita que el resultado sea, entre otras cosas, una crisis de identidad.

### ***Problemas del desarrollo postcolonial.***

Por otro lado hay que ponderar los sucesivos fracasos que han cosechado los regímenes postcoloniales autoritarios que se impusieron en numerosos países árabes y que plantearon sus soluciones temporales desde el laicismo y el desarrollo económico (como las “industrias industrializantes” argelina); la llamada vía socialista árabe, finalmente ha derivado hacia una crisis económica, social, de vivienda, sanitaria que ha conducido al paro, al subempleo y a la emigración de unas sociedades jóvenes (más del 70% de las poblaciones son menores de 35 años) así como en una pérdida de confianza hacia las soluciones temporales.

Aun es más, las políticas sociales soportadas con la ayuda y el comercio con Occidente no han podido sobrevivir a la crisis económica mundial como se deduce de la mera observación de los informes del PNUD; la caída en estos capítulos puede imputarse como el detonante de las primaveras árabes, como en los años ochenta lo fueron de “*las revueltas de la sémola*”, proceso paralelo al actual - aunque no de igual intensidad -, suscitado en aquella ocasión por el encarecimiento de los productos de primera necesidad y la caída de ingresos procedentes de los hidrocarburos.

Añádase a ello el deslegitimador problema de la corrupción, que tiene un innegable componente cultural (en el sistema *majzén* el cargo pagaba al hombre) y de la transmisión patrimonial del poder. Hay países en que desde su independencia no se había

producido un relevo de sus élites; las democracias autoritarias en fase de relevo –Egipto, Libia- soportaron mal las protestas, no así las monarquías que apenas se resintieron. Y es que toda fase de tránsito, por pactado que esté, debilita el poder y lo hace vulnerable.

Súmese la existencia de estructuras sociales preestatales (clanes, tribus) cuyos límites, por más o por menos, no coinciden con los del Estado, que en algunos casos sólo cuajaron en la lucha por la descolonización (Argelia se consolidó como país en una lucha que unió a sus 805 tribus) o simplemente no cuajaron lo que obliga de paso a complejos y fluctuantes equilibrios entre los distintos intereses de los grupos.

El resultado es la incapacidad del Estado para resolver estas cuestiones, que son su función principal, ha supuesto su deslegitimación generando amplios espacios de exclusión social. El poder se ha ejercido recurriendo a potentes aparatos policiales cuando no mediante el empleo de las Fuerzas Armadas convertidas en árbitros de la situación. Con ello se ha suprimido cualquier disidencia, cualquier ajuste, pero al hacerlo no se han prevenido las grandes conmociones situando los términos del debate entre inmovilismo y revolución.

Paralelamente, la falta de una oposición organizada y la heterogeneidad de los colectivos que agrupa, supone plantear la lucha en dos estadios y añade aun más incertidumbre a su resultado final con el añadido de los riesgos de una nueva guerra civil. El primer término se pretendería es la eliminación del régimen vigente y, en un segundo paso, la representación de los distintos grupos que reúne así como de las ideas que desde ellos propugnan.

Las apelaciones a más democracia son ante todo una llamada desesperada a la resolución de estos problemas por cualquier vía; lo que se pretende conseguir es sencillamente el pan (el proceso es paralelo al incremento de los precios en los productos básico), por más que se empleen fórmulas más o menos trascendentes para articular la demanda e innovaciones como redes sociales y teléfonos móviles para la activación de movimientos (por cierto un espacio inmaterial que encaja muy bien en la concepción mística de la *Umma*)

La consecuencia ante esta falta de expectativas ha sido la búsqueda de otros modelos alternativos más sí se declaran a sí mismos la solución del problema y cuentan con la legitimidad añadida de haber ejercido de oposición a un régimen ineficaz; además, la inexistencia de una oposición organizada sitúa el debate en el plano laico/religioso (en Occidente la mayoría de los debates son profanos y dan mucho de sí por más que se hable del crepúsculo de las ideologías).

Como resultado, la posición inicialmente laica de estos movimientos ha dado paso naturalmente a movimientos islamista que se han situado en los aledaños del poder de la mano de procesos electorales. Y es que esa es la solución que se ofrece desde su cultura cuando los debates se presentan en términos dicotómicos y el otro término de la ecuación ha fracasado.

Añádase a ello el apoyo particular que le dan a este tipo de organizaciones algunas grandes fortunas ligadas al negocio del petróleo atendiendo al mandato islámico de la *Sadaqa* (limosna) con vistas a la *Dawa* (predicación) y que promueven formulaciones muy estrictas del Islam que chocan incluso, con su concepción popular imperante.

La aparición de sociedades islámicas asistenciales, como lo fue el Frente Islámico de Salvación (FIS) argelino, los Hermanos Musulmanes o la propia Hizbollah (literalmente el Partido de Dios), que suplen o sustituyen ejemplarmente al Estado y contribuyen a su marginación es buena prueba de su fragilidad. Pero estos movimientos populares, en parte desvertebrados, bajo el paraguas de afirmaciones como *“El Corán es nuestra Constitución”*, incorporan simultáneamente varios discursos contradictorios y no resueltos sobre aspectos esenciales como pueden ser la propia democracia o la economía de mercado.

### ***El Islam político.***

Desde el punto de vista religioso, Mahoma no se pronunció por ninguna concreta forma de gobierno, pero sí fijó sus principios motores. El gobierno tiene una naturaleza instrumental, no se trata de construir el reino de Dios en el mundo. El Estado es un medio para asegurar el logro de una finalidad superior situada en el Más Allá.

El poder del gobernante musulmán tradicional es un poder limitado como consecuencia de sus fuentes de autoridad limitada; está obligado a respetar la *Sharia* que se encuentra obligado a aplicar y a cuyo marco se encuentra constreñido: *“El musulmán ha de escuchar y obedecer, tanto sí le gusta como si no, excepto sí se le ordena una trasgresión, entonces ni escucha ni obedece”*. Por ello el gobernante no es un déspota, hace lo que debe no lo quiere. Como contrapartida, el Corán establece una obligación de obediencia: *“obedeced a quienes de vosotros ostenten la autoridad”* reza la aleya coránica de los emires.

Es más, una mera trasgresión no inhabilita al líder para el ejercicio del poder; como reza el hádiz *“debéis orar, aun detrás de un trasgresor”*. Tampoco le inhabilita su carácter injusto porque, como apunta Ibn Taimiyya, el gobierno injusto es preferible al tumulto: *“Setenta años de tiranía es mejor que una noche de guerra civil”* o *“quien abomine alguna cosa de su jefe, que sea paciente, porque aquel que se sustraiga un ápice de la obediencia del poder, morirá como pagano.”*

No obstante, en sentido anticonformista se manifiestan otros hádices: *“no ayudéis a un tirano sí sabéis que es tal,”* *“apoyar a la comunidad cuando está en el error, es como caer en un pozo por estar asido a la cola de un camello que está a punto de caer en él”* o *“cuando se exige a un musulmán hacer algo que es pecado, no hay obligación de escuchar ni de obedecer”*.

En suma lo que no existen son canales y contrapesos que sirvan a articular la desobediencia. De hecho, la praxis histórica muestra un espíritu tendente a la inacción

frente al tirano, siempre que éste no transgreda las líneas rojas fijadas por la *Sharia* y se le impute una manifiesta impiedad. Ello no sólo justifica la rebelión de la comunidad, sino que obliga a ella. Y es que la autoridad en el Islam tiene un carácter de pacto entre el gobernante y la comunidad, y se articulan distintas fórmulas de control y limitación del poder.

Algunos *fundamentalistas* opinan que el punto en que se compatibilizan Islam y democracia se encuentra en la democracia islámica ya que la concepción occidental de democracia es modificada desde una percepción religiosa; de esta forma se la libera de los apriorismos propios del Cristianismo, dando como resultado un sistema de gobierno en el que se logra hacer compatibles las libertades políticas con la naturaleza religiosa del espacio público.

En este marco resulta posible la existencia de partidos políticos y hasta la libertad de prensa, lógicamente siempre que se asuma y no se cuestione los principios, valores y normas islámicas. No obstante, la trampa se encuentra en definir el espacio de lo religioso que puede ir desde los límites del laicismo occidental hasta lo casi total (hay hádices que señalan la forma correcta de dormir). Para otros, sin más, la democracia es un concepto occidental incompatible con las formas clásicas islámicas que se encuentran perfectamente articuladas.

El islamismo político, como su nombre viene a indicar trata de llevar a la arena política los principios y credos del Islam tradicional; en principio una teoría política como la referida parece tener muchos elementos en común con la democracia cristiana, la diferencia puede encontrarse en que los sistemas de gobierno y administración pública más avanzados, incluso el propio Estado han sido creados según patrones axiológicos occidentales diferentes a las formas tradicionales islámicas de gobernación; pretenden así transformar las bases del sistema algo que la democracia cristiana no cuestiona. La contrapartida es una politización de la religión y su mayor visibilidad de modo que se hace del plano religioso y trascendente un plano más activo de conflicto.

El carácter más o menos posibilista de la propuesta política, su flexibilidad y cintura son elementos determinantes a la hora de proceder a una adecuada catalogación y contribuyen a su distribución espectral. El problema se encuentra en diferenciar lo que es el islamismo del radicalismo islámico por lo difuso de los límites. Uno y otro pueden pretender lo mismo y resulta muy difícil definir como islamistas por su moderada pretensión islamizante a unos y llamar radicales a los otros, aunque como dijera Protágoras de Samos *“El hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en tanto que son y de las que no son en tanto que no son”*.

En atención a estas consideraciones y sin olvidar la propuesta política que tengan estos movimientos, la clasificación parece que debe hacerse en función de la metodología de actuación propuesta, en base a aceptar el sistema institucional y en el recurso o no, a la violencia o a asumir sus fines.

Excluir a una idea del juego democrático, proscribir lo que no gusta, es no articular

un conflicto; tales posturas deben adoptarse siempre con prevención pues pueden restar legitimidad a las instituciones. Además el choque con la realidad suele ser el Thermidor de todo movimiento de signo revolucionario y carácter utópico, porque como dice el refrán, una cosa es criticar y otra dar trigo. No puede entenderse la exclusión permanente a veces de más del 60% de la población.

Y es que parece natural que del hecho de que una sociedad sea profundamente creyente se refleje en sus gobernantes y en las leyes que la regulan. Es la reislamización desde abajo de la que hablara Gilles Kepel. La cuestión es si Occidente puede aceptar un resultado en las urnas favorable a los islamistas, acorde a sus proclamados principios democráticos, por más que este pueda afectar a sus intereses o incluso a su seguridad.

Por el contrario, no aceptarlos supone de alguna manera tener que apoyar formulaciones autoritarias contrarias al credo y esencias occidentales, cosa que, por otra parte, ya se ha hecho antes en nombre de la Seguridad. Occidente se sitúa así frente a sus propias contradicciones internas, aunque debe quedar claro que aceptar unos resultados no obliga a tener que apoyar al gobierno que los obtiene sino se está de acuerdo con sus políticas. Así hay sospechas de terrorismo sobre líderes políticos islamistas próximos al poder.

## GEOGRAFÍA DE LOS CONFLICTOS MEDITERRÁNEOS.

Sin ánimo de romper la naturaleza integral del espacio Mediterráneo se va estudiar el Magreb y los distintos conflictos que coexisten en Oriente Medio con especial incidencia sobre aquellos en que se han dado las llamadas *primaveras árabes* (tan diferentes entre sí) asumiendo una relativa tranquilidad en su lado Norte, aun en el caso de los Balcanes. Es el MENA (Middle East and North Africa)

### *El Magreb.*

La palabra *Magreb* literalmente significa “el poniente” e integra a cinco países Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Túnez, estados cuya consolidación se vio favorecida en los procesos por la independencia. No obstante, pese a compartir etnias, historia, cultura y religión no se encuentran siquiera mínimamente integrados, baste decir que los intercambios comerciales entre ellos no llegan al 4% del PIB y no hay infraestructuras comunes. Es más, aunque formalmente formen parte de la Unión del Magreb Árabe (UMA) que cuenta hasta con una cláusula de defensa mutua; esto, a día de hoy, es papel mojado.

Y si bien la región parece culturalmente distante, es probablemente mucho más próxima que la realidad africana que se sitúa detrás y cuya presión demográfica padecen estos países, habiéndose convertido en un colchón de intereses. Su estabilidad es del máximo interés para Europa aunque su nivel de desarrollo es bajo (en el Índice de Desarrollo Humano de 2011, Túnez ocupa el lugar 94, Argelia 96, Marruecos 130 y

Mauritania 159 en una lista de 187 países).

El área se caracteriza por la rivalidad entre Marruecos y Argelia originada tras la independencia de este país y que llevo a una cruel guerra, la Guerra de las Arenas. Y es que históricamente la soberanía no era un concepto territorial sino personal y fluctuante ligado a la tribu desplegada en un territorio, con una tradicional ceremonia anual de homenaje, la *beia*, en el que se ritualizaba este reconocimiento. Bled majzén los que aceptaban la autoridad del sultán, bled siva los que no.

Sí Marruecos (que nunca fue ocupado por los otomanos) ensalza a los Almorávides, Argelia habla de Yugurta y Masinissa; ambos países mantienen las fronteras cerradas, como sólo sucede en el mundo entre las dos coreas. Los actores internacionales en la zona combinan una relación principal con uno de ellos y complementaria con el otro.

La cuestión del Sáhara Occidental, en poder de Marruecos desde 1975 en el contexto del conflicto Este-Oeste, se inscribe en esta lógica, la del Gran Magreb reclamado por Allal Al Fassi y construido desde ese país; el proceso de mediación continúa buscando un referéndum de autodeterminación que parece cada vez más lejano mientras Marruecos lleva 36 años ejerciendo el dominio de facto sobre la región. Las posesiones españolas en el Norte de África e incluso las islas Canarias han sido objeto de reclamación por parte de Marruecos.

Está también la cuestión bereber, etnia distribuida por toda la zona, y que en algún momento de la Historia fue utilizada para dividir a los magrebíes; hoy en día, con sus tensiones, esta cuestión parece resuelta aunque puede resurgir en torno al Rif o la Kabilia argelina.

Los grandes espacios vacíos del Sahara han sido ocupados por la franquicia de Al Qaeda en la región protegida por las redes tribales y la inmensidad de un vasto desierto en la zona de Mali, Mauritania y Argelia que hace que él de por sí débil poder de unos estados frágiles sea inoperante.

En cuanto al régimen interior de los Estados de la zona, la aceleración de las reformas democráticas emprendidas en 2011 por Marruecos y la incorporación al poder de los islamistas moderados (el partido Justicia y Desarrollo) junto con la legitimidad histórica y religiosa de su rey ha conseguido moderar la respuesta de la población y ampliar la base social del régimen que, por otra parte cuenta, con la legitimidad que le otorga el crecimiento económico de los últimos diez años (la pobreza ha pasado de 16,2% al 9% en este periodo con un crecimiento notable de las infraestructuras básicas). Quedan lejos los convulsos *años de plomo*; esta crisis es bien distinta.

En el caso de Argelia decir que lleva un decenio de conflicto armado (no se puede hablar con propiedad de guerra civil pues no ha habido control permanente sobre una porción de su territorio) y en torno a 200.000 muertos sin que sus llamas se hayan extinguido por completo; el recuerdo de sangrientas matanzas de civiles hechas con hachas y cuchillos así como las acusaciones de excesos a los cuerpos y fuerzas de

seguridad están bien presentes. Pero también distintas amnistías y el proceso de reconciliación nacional cuya eficacia ha sido cuestionada por el retorno a la violencia de algunos de los que se habían beneficiado de las medidas de gracia.

El sistema político argelino ha permitido la participación de islamistas moderados y los ha incorporado al poder en el que las Fuerzas Armadas tienen mucho peso. Las estructuras de gobierno han sufrido todo un proceso de reislamización en respuesta a las demandas sociales.

El crecimiento económico de los últimos años tras el proceso de liberalización de los años 80 ha contribuido a la legitimación del régimen y se asienta sobre los altos precios del petróleo y sus derivados (97% de las exportaciones y 30% del PIB) permitiendo políticas que han disminuido la efervescencia social (se han reducido impuestos así como los aranceles sobre algunos productos básicos) y el desarrollo de infraestructuras; mientras las reformas (abolición del Estado de emergencia, nueva ley electoral y de partidos) y el hartazgo por un decenio de violencia han sido una vacuna que ha quitado fuerza a la *primavera*.

Mauritania es un Estado heterogéneo tribal y frágil que tiene dificultades para asumir el pleno control sobre su territorio, un vasto espacio desértico (tres cuartas partes del país) entre el Sáhara y el Sahel, puente natural entre el mundo árabe bereber y el negro en parte colonizado por grupos criminales y terroristas de diferente adscripción (p.e. tráfico de cocaína procedente del golfo de Guinea, tráfico humano, secuestros) y venta que aprovechan las “lagunas existentes de vecindad” de las que ya se ha hablado. Esto junto al hallazgo de yacimientos petrolíferos *offshore* ha atraído la atención de la comunidad internacional que se ha interesado en su estabilización.

Ha padecido desde su independencia una sucesión de golpes de Estado y gobiernos militares; estos se encuentran nuevamente en el poder tras unas elecciones muy contestadas que han debilitado la estructura institucional del régimen. Subsisten problemas étnicos entre los árabes bereberes o maures y los negros africanos (y aun casos documentados de esclavitud tradicional) que ya han sido fuente de violencia para lo que se señala como causa de los procesos de arabización e islamización emprendidos.

En Túnez se dio la salida a las primaveras árabes, provocando la caída del gobierno de Ben Alí (que años antes había dado un golpe de Estado médico contra su predecesor Bourguiba, al igual que le sucedió a Luis II de Baviera); la victoria electoral (en un proceso modélico, referencia para otros países en situaciones similares) del partido islamista moderado Ennahda, el Renacimiento, que pretenden inspirarse en el modelo turco (el moderado AKP, partido de la Justicia y el Desarrollo, el mismo nombre que el partido marroquí) ha sido hasta el momento el colofón de este movimiento originado por la efervescencia social resultado de la crisis económica que atraviesa el país.

El Estado libio, con una débil cohesión heredada de las arbitrarias fronteras coloniales, fue capaz de convertirse en un Estado rentista dependiente de los hidrocarburos con el que subvencionar a la sociedad, o mejor aun a las ciento cuarenta

tribus (tres de ellas con auténtico poder decisorio) que la integran; ello, junto al manejo de las claves religiosas, confirieron las fuentes de legitimidad del régimen. Ambiciosos proyectos vertebradores como “Great Man Made River Project” con capacidad teórica para extender la agricultura de regadío por todo el país quedan pendientes para el nuevo gobierno.

Gadafi había sido capaz de mantenerse en el poder en este complejo escenario desde 1969 con cintura política y conocimiento del escenario; así promovió el valor simbólico de las referencias islámicas con vistas a afianzar las estructuras del Estado, un militarismo panarabista para resolver el problema de la identidad del país y un estado rentista en relación directa con los entes tribales que se vigilaban mutuamente tratando siempre de prevalecer sobre las otras

Finalmente, problemas de incompetencia y corrupción, junto a cuestiones religiosas y de reparto de beneficios (en torno a un tercio de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza, pese a ser el país número 64 en el Índice de Desarrollo Humano de 2011), empresarios afectados por nacionalizaciones, y un Ejército que desconfiaba de su liderazgo trajeron la alteración de estos equilibrios y la fractura de las Fuerzas Armadas.

Este tipo de alteraciones no es la primera vez que se producen, lo que pasa es que antes no había habido precedentes que hubieran triunfado. Además el régimen de Gadafi, pese a sus progresos y reciente aperturismo político, había sido señalado como terrorista lo que de partida hacía muy difícil que pudiese contar con apoyo internacional fuese cual fuese su rival.

Se adivinan luchas por el poder en el seno del Consejo Nacional de Transición (el asesinato del Jefe del Estado Mayor del Consejo y la negativa a disolverse de las milicias se inscriben en esa lógica) una vez que ha desaparecido el enemigo común que unía las diferentes milicias, rearmadas con los arsenales que les han arrebatados a Gadafi cuyo control tanto inquietan a Occidente en este estadio de anarquía (p.e. se estiman en 20.000 los misiles portátiles tierra aire en posesión de las Fuerzas Armadas libias antes del conflicto) .

La cuestión es que quien sustituya a Gadafi proviene de la misma cantera que él, como se ha visto en las tristes imágenes de Misrata o en las muertes de prisioneros sospechosos por su color de ser mercenarios; las cosas pueden cambiar, aunque no es sensato pensar que demasiado ya que las soluciones parten de la misma cultura y Gadafi estuvo en el poder por algo. Las transiciones tendrán los mismos defectos en la mayor parte de los casos que los regímenes anteriores; y no viene mal recordar que algunos de los que pretenden protagonizarla son sospechosos de participar en movimientos terroristas islámicos.

### *Oriente Medio.*

Oriente Medio es un avispero en el que convergen tres continentes. Hablar de Oriente Medio es hablar, de entrada, del problema israelo palestino, un conflicto largo y evolutivo fuente de tensiones en la zona, cuyo final no se alcanza a adivinar; su permanente arabesco resultado de las fuerzas que convergen y también de la cultura de bazar dominante llega paradójicamente a aburrir; se pierde el hilo aunque siempre es fácil de retomar por los pocos cambios reales que acompañan a los sucesivos procesos de negociación.

Cuestiones recurrentes son el derecho de retorno de los refugiados, el estatus de la ciudad de Jerusalén, los asentamientos judíos en los territorios ocupados, el muro, el problema del agua, el reconocimiento del Estado palestino y su viabilidad... Algunos actores han cambiado, Hamas (Hermanos Musulmanes, para algunos una organización terrorista; en cualquier caso con la primavera árabe ha hecho que cambie de táctica y han manifestado una voluntad de entendimiento con Israel cuya existencia se han mostrado tácitamente dispuestos a reconocer) gobierna en Gaza, mientras Al Fatah lo hace en Cisjordania. La diáspora palestina contamina el resto de los conflictos.

Turquía, ya se ha visto, es otra ineludible referencia. El modelo kemalista turco había sabido integrar laicismo, Islam, democracia y nacionalismo. Pero ese era un primer paso; el segundo era inevitable con el tiempo y pasaba por el reequilibrio con los modos culturales de la sociedad.

Así en 2002 llega al poder tras un proceso electoral el AKP, partido de origen islamista pero que no hace bandera del islamismo y que ha sabido conservar el electorado más religioso y, simultáneamente atraer el voto de centro derecha, para ello evitó poner en duda los principios kemalistas, en particular la laicidad del Estado al tiempo que promovía el control civil sobre las Fuerzas Armadas eje vertebral de la organización del Estado.

El resultado ha sido una lenta y progresiva reislamización de la sociedad y el desplazamiento de los centros de poder hacia formulaciones más democráticas; todo lo cual, a su vez proporcionaba al partido, la legitimidad de ser eficaces gestores del cambio y les convertía en un modelo a seguir; eso sí un modelo que por los plazos es de evolución no de revolución, algo bien distinto de lo que algunos pretenden. Pero eso no quita que sea una referencia insustituible en la marcha hacia la democracia de los países del MENA, lo cual encarna una cierta paradoja dadas las dificultades en sus relaciones con los antiguos miembros de su imperio.

En cuanto a conflictos que impliquen a Turquía, se encuentran problemas como el kurdo o el armenio que afectan a un buen número de países del área. En el Cáucaso, Armenia ocupó Nagorno Karavaj, territorio de Azerbaiyán que cuenta con el apoyo turco. El reconocimiento del genocidio armenio en el contexto de la Primera Guerra Mundial, que los turcos aceptan aunque no la magnitud de un genocidio reconociéndolo sólo como excesos en tiempos de guerra, enmascara una pugna por las fronteras.

La cuestión de las islas y el mar territorial es un problema que se inscribe en el pasado conjunto de griegos y turcos, en el cual se inscribe también la cuestión de Chipre que en verano de 2012 asumirá la presidencia de turno de la Unión, un país dividido entre comunidades (la ocupación turca del norte de Chipre se produjo en 1974). El hallazgo de yacimientos de petróleo y gas entre su costa y las de Israel ha hecho más visible el enfrentamiento.

Egipto siempre ha sido el faro intelectual del mundo islámico; de Egipto son los grandes planteamientos del Islam desde Hassan Al Banna y los hermanos Musulmanes a Al Zawahiri y Al Qaeda. Construido en torno al Nilo (con conflictos con Sudán por el reparto del agua) es el puente entre África y Asia; es también el país musulmán más poblado (80 millones) además de con dos millones de emigrantes distribuidos por la zona.

Y es que existe un profundo malestar social dado que el 40% de la sociedad vive por debajo del umbral de la pobreza, con un sector público desmesurado (30% de la población laboral) sólo sostenible por sus bajos sueldos; el alza en los precios de los productos básicos (que llegó en 2010 al 25% en algunos) junto con el precedente tunecino se encuentran entre los elementos detonantes de la actual crisis.

La ola de protestas escenificada en la plaza de Tahrir ha propiciado la caída de Hosni Mubarak (que pretendía trasladar el poder a su hijo) y la creación de un Consejo Nacional de Transición bajo la dirección del mariscal Tantawi, mano derecha del general Mubarak, con lo que el poder no ha dejado nunca de estar en las Fuerzas Armadas, a fin de cuentas la estructura más prestigiosa del país y profundamente imbricada en su vida política y administrativa; estas se mantuvieron en una actitud ambivalente hasta bien avanzadas las revueltas, lo que les ha dotado de un prestigio que les permite liderar y contrapesar el cambio al modo del ejército turco.

No obstante se ha iniciado un proceso de reformas en tres fases que se prevé finalice en 2012 con la elección de un nuevo presidente. Los islamistas han sabido aprovechar el proceso de cambio y en las elecciones legislativas los “Hermanos Musulmanes” (Partido Libertad y Justicia) y los salafistas de “Al Nur” (una escisión radical) han sido los dos partidos más votados, por encima del sector oficialista; esto va diferenciar a Egipto del modelo turco de transición donde la islamización de la sociedad se realizó sobre un laicismo firme y bien asentado.

Se adivinan futuras tensiones originadas por cuestiones como el ritmo de las reformas, el modelo de gobierno y la reforma del aparato policial del antiguo régimen (1.300.000 funcionarios). La islamización de la sociedad ha traído tensiones con presiones sobre las minorías no musulmanas especialmente los coptos

No obstante, resulta difícil concebir el Egipto del marabutismo, del Islam popular, gobernado desde principios radicales; ello puede hacer que los partidos islamistas adopten al menos a corto plazo posturas más posibilistas. La radicalización supondría además una profunda alteración en los débiles equilibrios en que se asienta la paz en Oriente Medio por lo que interesa a la comunidad internacional en su conjunto.

El Líbano, país de complejos equilibrios entre las distintas confesiones religiosas (institucionales y de todo tipo) que lo habitan fue creado como un hogar para los cristianos desgajado de Siria; el paso del tiempo (y también la diáspora palestina) ha alterado la composición demográfica del país. Su debilidad ha dado pie a la aparición de la organización Hezbollah que, apoyada desde Irán y con la legitimidad de su resistencia frente a Israel durante la invasión de su territorio, ha sustituido el papel del Estado ofreciendo seguridad y hasta servicios básicos, y no sólo a chiís, configurando un espacio de estabilidad y orden pese a su radical antisemitismo.

Otro de los países afectados por las primaveras es Siria, un país con una renta media baja (ocupa el puesto 119 en el índice de desarrollo humano de 2011), gobernado desde 1963, tras el fracaso de la unión con Egipto, por el Baaz en régimen patrimonial de partido casi único. Es este un partido que se define como nacionalista árabe y socialista, fundado por un cristiano y un alauita (el 70% de la población es sunita mientras los alauitas están en el poder), que ha hecho de la laicidad junto al panarabismo su bandera. No obstante este hecho ha transformado por exclusión al plano religioso en un plano de confrontación.

La alineación y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas con el régimen explican su perduración pero por otro lado han impedido la constitución de alternativas y recambios reales en un régimen ineficiente. Una excesiva centralización del gobierno que gira en torno a las grandes ciudades del eje central del país y el peso del componente tribal condenan a la debilidad a la sociedad con un limitado sistema de protección social. La caída de ingresos y el previsible agotamiento de los recursos petrolíferos desestabilizaron definitivamente el sistema.

Las primeras protestas de un proceso que ya ha ocasionado varios miles de muertos surgen al rebufo de los sucesos de Túnez y Egipto. Los pasos para la reforma que se dieron han sido débiles y sólo cuando el gobierno se vio forzado a ello (como la derogación del estado de emergencia, en vigor desde 1963) con lo que ya era demasiado tarde; la represión de las manifestaciones perjudicó la imagen del presidente Asad, hasta entonces tenido por reformista; mientras simultáneamente aparecía una violencia religiosa

Las protestas crecieron en intensidad como también lo hizo la represión; la violencia se extendió y organizó amenazando la cohesión de las Fuerzas Armadas y privando al régimen del apoyo internacional aun en el tensionado y frágil escenario regional; la amenaza de una guerra civil se hizo así presente.

### ***CONCLUSIONES.***

Factores polemológicos son los elementos que subyacen en el origen de los conflictos, con independencia de que puedan conducir o no al enfrentamiento; éste se produciría en función de la presencia de ciertos catalizadores o detonantes. Su existencia

posibilita los conflictos y la concurrencia de varios los hace más probables pero no los asegura aunque siempre es fácil ejercer de augur a posteriori.

Los conflictos, como todos los hechos que afectan a colectividades humanas pueden plantearse entre razones difusas, presentar contornos poco definidos y, generalmente admitir una pluralidad de explicaciones; sus razones distan mucho del simplismo unicausal, son o suelen ser, de naturaleza plural y poliédrica.

Por otro lado, la complejidad del conflicto obliga a tratar cada caso como resultado de circunstancias especiales que no se volverán a repetir. De la misma manera tampoco cabe el extremo contrario, esto es, que exista una ley espacial de la que no se puede escapar. Los conflictos no son fenómenos únicos sino singulares.

Una revolución se sabe cuando comienza pero no se sabe cómo ni cuándo termina. La Revolución Francesa llevó al cadalso a un rey para acabar entronizando a un emperador. El proceso está abierto y hay quien opina que en fase incipiente. Si atendemos a la diversidad de los orígenes e historia –no viene mal recordar que hubo quien inscribió los sucesos del 15-M en España en el contexto de las *primaveras árabes* – de los países implicados veremos que puede haber diferentes evoluciones; los equilibrios turcos pueden servir de inspiración pero no de modelo para un mundo tan heterogéneo máxime cuando sus puntos de partida son bien distintos.

Además no puede resultar extraño que un movimiento inicialmente laico de paso a otro de inspiración religiosa toda vez que este obedece a su cultura. La crisis de identidad que se esconde tras ellos no es menor que la crisis económica que los propulsa y sitúa a Occidente frente a sus propias contradicciones.

Así siguen abiertos los dilemas que suscita el apoyar a un gobierno salido de las urnas respondiendo a las demandas de cambio de amplios sectores de la población y tolerar la subsiguiente creación de un espacio de inestabilidad en zonas de alto valor estratégico o que puedan afectar al suministro energético.

En este contexto el cambio se presenta como necesario además de inevitable. Lo mejor que puede hacerse no es apoyarlo sino pilotarlo ofreciendo una salida a sociedades sin expectativas que a veces hablan de más democracia queriendo en realidad decir más pan, algo que los regímenes que salgan de las urnas difícilmente podrán conseguir en el corto plazo perjudicando con su legitimidad. Es demasiado prematuro y voluntarista presentar este proceso como una nueva ola de democratización.

El progreso no implica una moralidad superior sino mayores niveles de contradicción interna. La llegada al poder de los radicales puede también situarles a ellos frente a sus contradicciones; entre su credo y la necesidad de atender a las demandas reales de la población y aceptar a su concepción religiosa. Estos países no pueden vivir al margen de Occidente en un mundo que se ha plegado sobre sí mismo; nadie es una isla, ni siquiera por voluntad propia. Por eso, los flujos económicos que desde el exterior financian el radicalismo extremo deben ser controlados.

La clave de todos los problemas se sitúa en fortalecer el Estado y conseguir que este se adapte mejor a la sociedad sobre la que se instala mientras satisface sus demandas. El Estado es para la sociedad y no a la inversa; lo otro es, a lo más, transitorio y se llama dictadura. En cualquier caso la necesidad de cambio no puede hacer ignorar la realidad de lo alcanzado hasta ahora.

La geografía, la globalización nos obliga a compartir el destino. Estamos obligados a convivir y relacionarnos. Como decía D'Ors *“Una y otra vez se fueron sucediendo en el señorío de aquel mar unos pueblos y otros pueblos, unas escuadras y otras escuadras, pero el mar seguía siendo para todos el Mar nuestro”*.



“A Marinha Em África (1955-1975). Especificidades.”

*Summary of the Seminar*

*“Portuguese Navy In Africa (1955-1975) – Specificities.”*

**Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos**

Capitão-de-mar-e-guerra Engenheiro Hidrógrafo

Coordenador da Área de Ensino Específico da Marinha

Instituto de Estudos Superiores Militares

Lisboa, Portugal

[lemos.cmrso@iesm.pt](mailto:lemos.cmrso@iesm.pt)



Com a presente súmula, pretende-se apresentar uma breve recapitulação, em jeito informal, das principais conclusões extraídas das comunicações e fases de debate do seminário “A Marinha em África (1955-1975). Especificidades.”, o qual decorreu no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) em 25 de outubro de 2012, numa organização conjunta do IESM e da Academia de Marinha. primeiro subordinado ao tema “O Poder Marítimo Nacional

O Seminário foi organizado em dois painéis, o Poder Marítimo Nacional e a Independência Estratégica” e o segundo ao tema “A Marinha nos Três Teatros de Operações – Guiné, Angola e Moçambique”, e compreendeu as conferências seguintes, às quais se seguiram períodos de debate:

### **Painel I – O Poder Marítimo Nacional e a Independência Estratégica**

“O Planeamento e Emprego do Poder Marítimo Nacional – O Início da Sublevação em Angola (1961)”, proferida pelo Almirante Vieira Matias (Presidente da Academia de Marinha)

“A Importância das Marinhas Mercante e de Pesca”, proferida pelo Comandante Ferreira da Silva (Academia de Marinha)

“As Telecomunicações – A Edificação da Rede de Estações Radionavais”, proferida pelo Contra-almirante Leiria Pinto (Academia de Marinha)

### **Painel II – A Marinha nos Três Teatros de Operações – Guiné, Angola e Moçambique**

“A Marinha no Teatro de Operações da Guiné”, proferida pelo Vice-almirante Lopes Carvalheira (Academia de Marinha)

“A Marinha no Teatro de Operações de Angola”, proferida pelo Contra-almirante Gonçalves Cardoso (Academia de Marinha)

“A Marinha no Teatro de Operações de Moçambique”, proferida pelo Vice-almirante Silva da Fonseca (Academia de Marinha)

Na sessão de encerramento, foi ainda proferida a conferência “The Portuguese Navy in Africa (1955-1975). Relevance as a Case Study in Maritime and Naval Strategy: Lessons Learned”, proferida pelo Professor John Cann (Marine Corps University).

Este Seminário, dedicado à especificidade da acção da Marinha na Guerra do Ultramar, teve como base duas ideias-chave, nomeadamente:

- O poder marítimo como instrumento de independência estratégica, na preparação, condução e sustentação da Guerra, desenvolvida no Painel I;

e:

- A utilização do poder naval numa guerra subversiva, com extensas fronteiras e vias de comunicação marítimas, e águas restritas fluviais e lacustres, desenvolvida no Painel II.

Começando pela primeira ideia-chave, podemos concluir que quando em meados da década de 50 do século passado se tornou evidente que Portugal iria travar em África uma guerra subversiva e irregular, o País dispunha de Marinhas Mercante e de Pescas que lhe permitiam assegurar o transporte de pessoas, mercadorias e material de guerra, bem como a independência alimentar das populações a partir dos recursos vivos locais. Contudo, a Marinha de Guerra estava orientada para as operações oceânicas, e não estava preparada para uma guerra no Ultramar.

A preparação da Marinha para a Guerra do Ultramar pode ser considerada um exemplo da aplicação eficaz do modelo de planeamento estratégico: em função da

caracterização das ameaças e das finalidades (neste caso, a manutenção dos territórios do Ultramar, considerada como um interesse vital), planejar a utilização e obtenção de meios, e definir as modalidades de acção. Na concepção e aplicação deste modelo, distinguiram-se grandes pensadores da Marinha, como foi o caso do Almirante Pereira Crespo.

Perante este desafio, a Marinha conseguiu num espaço de tempo muito curto (5-6 anos) e num contexto adverso preparar-se para a Guerra, através de um conjunto de acções coordenadas, nomeadamente:

- A alteração da estrutura de comando;
- A articulação entre as operações militares, a vigilância e o exercício da Administração do Fomento Marítimo, através das Capitanias e Comandos de Defesa Marítima;
- A utilização das Marinhas Mercante e de Pescas, para garantir a independência dos transportes e a sustentação alimentar das populações dos territórios ultramarinos;
- O desenvolvimento da hidrografia e do assinalamento marítimo (farolagem e balizagem), como condições essenciais para a utilização de meios navais, civis e militares;
- A edificação de uma rede de radiocomunicações autónoma, com cobertura mundial;
- O projecto e construção de meios navais adequados às condições dos teatros de operações e às missões a cumprir;
- Os pontos de apoio logístico (incluindo equipamentos e infra-estruturas portuárias, e estaleiros de reparação naval);
- O recrutamento e preparação de efectivos que garantiam as guarnições dos navios, unidades em terra e unidades de fuzileiros, com destaque para os Fuzileiros e para a Reserva Naval;

Todos estes aspectos, relacionados com a primeira ideia-chave do seminário, foram desenvolvidos, de forma extremamente clara e abrangente, nas três conferências incluídas no primeiro Painel. A preparação da Marinha para a Guerra do Ultramar é um exemplo concreto da articulação de muitos instrumentos para edificar o que hoje denominamos de "capacidades". Essa articulação só foi possível porque existiu uma visão, uma estratégia e uma política integrada para o uso do mar, e porque a Marinha foi encarada como uma prioridade na mobilização do País para a Guerra.

O Painel II foi dedicado à especificidade da acção da Marinha nos teatros de operações da Guiné, Angola e Moçambique. A ideia-chave deste painel, foi a de que esta acção pode ser considerada um modelo de utilização do poder naval numa guerra subversiva, com extensas fronteiras e vias de comunicação marítimas, fluviais e lacustres, dispondo de recursos limitados e em circunstâncias adversas.

Cada um desses teatros de operações teve características, tipologia e

especificidades muito próprias, como foi descrito pelos três conferencistas do Painel e, de uma forma global, pelo Prof. John Cann, numa intervenção que trouxe os benefícios de uma visão externa, solidamente ancorada numa fundamentação académica. Das intervenções referidas, podemos extrair as seguintes conclusões:

- A Marinha conseguiu manter total liberdade de acção, durante 13 anos, no sentido Corbettiano do controlo do mar. Não foi impedido um único transporte de passageiros, mercadorias, tropas ou apoio logístico às forças militares, entre o território continental e os territórios ultramarinos nos três teatros de operações;
- A Marinha conseguiu garantir com êxito o controlo dos rios, numa guerra de subversão em condições que hoje denominamos de *brown waters*, reconhecidamente das mais difíceis, com recursos muito limitados;
- O controlo dos rios permitiu o uso destes como vias de comunicação para a realização de operações militares, operações logísticas e de apoio às populações, ao mesmo tempo que contribuiu para negar ao inimigo a possibilidade de infiltração através da transposição dos mesmos (contra-penetração fluvial);
- O êxito da acção da Marinha assentou no projecto e construção de meios navais de características e em número adequados (muitos desses meios foram projectados e construídos em Portugal), no seu emprego eficaz, na adaptabilidade e na inventividade.

Resulta interessante realçar alguns números e factos interessantes mencionados nas apresentações e debates:

- a. Quando a Guerra do Ultramar começou, em 1961, Portugal tinha uma Marinha Mercante e de Pescas que garantia a independência estratégica, quer de transporte, quer de sustentação alimentar das populações. A Marinha Mercante contava com 106 navios, 26 dos quais com mais de 5000t de arqueação bruta. Portugal tinha uma das mais rápidas e numerosas frotas de paquetes, com 26 navios deste tipo;
- b. Os estaleiros de construção naval então em actividade responderam de forma magnífica ao desafio de construir rapidamente muitos dos navios de que precisávamos para travar a Guerra;
- c. Durante os 13 anos do conflito, só um meio naval foi afundado (a LDM 302, afundada por duas vezes, e por duas vezes posta a flutuar e reparada);
- d. Foi desenvolvido um esforço enorme nas áreas da hidrografia e do assinalamento marítimo, os quais contribuíram de forma decisiva para a operação da Marinha;
- e. A Marinha conseguiu edificar a única rede estratégica de radiocomunicações autónoma, com cobertura mundial, de que Portugal alguma vez dispôs, com 14 estações radionavais e 60 postos radiotelegráficos;
- f. Em 1974, a Marinha tinha cerca de 19500 efectivos, incluindo 3400 fuzileiros, e aproximadamente 140 unidades navais;

- g. Foi necessário transportar navios sobre centenas de quilómetros sobre terra, em Angola e em Moçambique, para operar em rios muito distantes da costa (em Angola) e no Lago Niassa (em Moçambique), por vias de comunicação difíceis mesmo para as viaturas todo-o-terreno de hoje;

Em síntese:

1. A Guerra do Ultramar é um importante laboratório de estudo sobre estratégia integral, estratégia marítima, estratégia naval e operações navais, em guerras subversivas travadas em teatros com extensas fronteiras e vias de comunicação marítimas e fluviais.
2. A estrutura e conteúdos do Seminário permitiram transmitir uma ideia clara da diferença entre poder marítimo e poder naval, e o papel destes na estratégia integral do Estado;
3. A acção da Marinha na Guerra do Ultramar é um exemplo de mobilização, de capacidade de articulação de instrumentos, de capacidade de adaptação, de superação de adversidades, e de resiliência, quer da organização quer dos combatentes individuais;
4. O Seminário demonstrou a importância de que a História seja contada por quem a viveu, para que os testemunhos dos seus protagonistas não se percam com o distanciamento temporal em relação aos factos, que é também essencial para uma reconstituição objectiva e imparcial.

A principal lição aprendida, para os dias de hoje, foi a de que é necessário que haja uma estratégia nacional para o mar e que seja posta em prática uma política integral e concertada para todas as atividades com ele relacionadas, tal como foi referido nas conclusões da conferência do Comandante Ferreira da Silva sobre a importância das Marinhas Mercante e de Pescas.



## Conclusões do Seminário “O interesse português na bacia do Atlântico”

## Conclusions of the Seminar “The Portuguese interest in the Atlantic basin”

O Seminário “O interesse português na bacia do Atlântico”, realizado no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) em 21 de fevereiro de 2013, insere-se num dos projetos de investigação inscritos no seu Centro de Investigação de Segurança e Defesa (CISDI), o qual colabora, para o efeito, com o Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (IEP-UCP) e a Fundação Calouste Gulbenkian.

Do projeto fazem parte, como investigadores do IESM, o TCOR Proença Garcia (coordenador) e o CTEN Rodrigues Pedra.

As conclusões foram elaboradas por equipas do IESM e da Linha de Investigação em Assuntos do Mar (LIAM), de que fizeram parte: Doutora Sandra Pereira; Mestre Sérgio Alves de Carvalho; CTEN EN-AEL Marques Prates; CTEN AN Filipe Mendes; MAJ CAV Rebola Mataloto; MAJ INF Luis Barreira; MAJ ADMAER Ferreira Nunes; MAJ CAV GNR Manuel Ferreira.

As palavras de José Régio

“...  
...”

*Ai mar dos mares, meu mar*

*Se não me vens cá buscar*

*Nenhum remédio me vale*

*Nenhum remédio me vale*

*Nem chega a remediar*

“...”

trazidas pela Professora Doutora Maria da Glória sublinham o “Interesse Português na Bacia do Atlântico” e foram luz nos trabalhos deste seminário.

Subordinada ao tema «O mar: de recurso a instrumento de afirmação nacional», a primeira sessão, conduzida pelo Almirante Vieira Matias, focou-se em dois pilares

essenciais para ativação do poder do Estado no mar: a segurança e a economia do mar, incorporando ainda um olhar sobre o Direito como instrumento comum a todos os pilares na defesa dos interesses no mar.

Na sua intervenção, o Almirante Cajarabille frisou a necessidade de um planeamento estratégico próprio da segurança do mar, como subsistema da segurança nacional, como forma de contribuir de forma estruturada para encontrar caminhos na procura de maior eficiência e eficácia no cumprimento das suas funções específicas. Acrescentou igualmente a ideia de que a segurança no mar é inseparável da economia do mar, garantindo a confiança para que a exploração do mar e a proteção dos recursos seja uma realidade e confira resistência face aos fatores de perturbação do sistema. Perante os desafios presentes e futuros, alguns dos quais indelevelmente associados à futura extensão da plataforma continental, Portugal deve impor-se nos fora internacionais como um grande país marítimo e não como um pequeno país continental, gerindo dessa forma no plano externo os diferentes interesses que possui no domínio marítimo.

O Professor Eduardo Lopes Rodrigues, reforçando a importância crucial do conhecimento como elemento que capacita o exercício de soberania no mar (que já antes fora mencionada pelo Almirante Cajarabille), frisou que a economia do mar é um elemento fundamental do poder marítimo e que economia do mar e poder marítimo reforçam-se mutuamente.

Nesta perspetiva, lembrou a necessidade de ultrapassar o défice universitário na produção de conhecimento científico sobre o mar, fragilidade que se exprime, por exemplo na inexistência de uma cadeira sobre a economia do mar. Este domínio de conhecimento é, na sua opinião, tanto mais importante quanto a capacidade de ter dimensão na economia do mar (por oposição à dimensão reduzida de hoje, representando apenas 2% do PIB nacional enquanto que noutros países atinge os 6%) constitui um fator de exercício de soberania, contribuindo para dissipar os riscos que um desinvestimento pode acarretar em termos de cedência perante pressões e interesses de outros Estados. O desafio da autonomia científica da economia do mar equivale, neste sentido, ao desafio de colocar a ciência ao serviço do desenvolvimento da economia marítima, tendo sido apontadas várias linhas prioritárias de investigação a seguir. Referindo que os dois fatores críticos para participar nas cadeias de valor transnacionais são a escala e a competitividade, o Prof. Lopes Rodrigues frisou a importância de trazer a Europa e os estudos europeus para dentro da economia do mar, envolvendo esta perspetiva naquela que apelidou ser a «batalha pelo desenvolvimento da economia do mar».

Descrevendo detalhes sobre o processo de submissão do pedido de alargamento da plataforma continental às Nações Unidas, a Dra. Fátima de Castro Moreira sublinhou a importância do Direito como instrumento essencial para salvaguarda dos interesses de Portugal. Mencionando que o alargamento da plataforma continental tem associadas vantagens do ponto de vista estratégico (reforço da centralidade atlântica, criação de riqueza para várias gerações e reforço de prestígio internacional), mas também

responsabilidades acrescidas (necessidade de segurança, investimento no conhecimento e exploração sustentada), o Direito surge neste contexto como ferramenta indispensável à proteção dos recursos e áreas marinhas que poderão alavancar a economia do mar nacional.

Assistiu-se, posteriormente, à segunda sessão do seminário, subordinada ao tema “O mar vetor de poder e de segurança no atlântico”, moderada pela Professora Doutora Maria Francisca Saraiva.

O Almirante Reis Rodrigues trouxe à discussão “O poder naval na bacia do Atlântico. Atualidade e futuro” onde começou por apontar alguns erros do passado recente e uma avaliação das interdependências resultantes da globalização. Analisou a situação naval do “lago Atlântico”, referindo que a Norte os EUA reduziram o número de navios e reorientaram o seu esforço para a região Ásia-Pacífico enquanto a Rússia tenta reorganizar a sua marinha. No que se refere ao Atlântico Sul, região de origem e movimento de recursos e onde a pirataria já se manifestou. Apenas a África do Sul, a Argentina e o Brasil dispõem marinhas organizadas e credíveis, sendo que este último tem em curso um processo de reequipamento naval que visa proteger os seus recursos e lhe confere uma autonomia estratégica regional.

Apresentou os desafios de futuro destacando o degelo do Ártico e o que daí resulta, nomeadamente a exploração de recursos, novos fluxos de navegação da marinha mercante, entre outros. Como tendências, apontou a falta de convergência da vontade política, o rápido aparecimento de atores com agendas próprias, novas conceções de poder naval e a procura de soluções no seio da UE. Concluiu referindo que nesta organização existe a possibilidade de encontrar soluções multilaterais que garantam o poder naval necessário para colmatar a alteração de prioridades dos EUA na região.

No seguimento da temática, o Capitão-Tenente Rodrigues Pedra trouxe a questão “Que segurança marítima? A abordagem da UE”. Enquadrando a maritimidade europeia, começou por referir a importância do transporte marítimo na união e o facto de metade do PIB e população europeia se encontrar junto ao mar, o que consubstancia a necessidade de segurança marítima para a economia da UE. Assim, as ameaças à segurança marítima são encaradas como ameaças à segurança dos Estados-membro e à própria UE.

Assumindo que sem paz e segurança não é possível um desenvolvimento sustentável, a UE procura desenvolver mecanismos de segurança marítima que visam o melhoramento de atividades de vigilância e a interoperabilidade dos meios disponibilizados pelos Estados.

A nível nacional, o Tenente-Coronel Cordeiro Araújo apresentou o “Poder Aeronaval. Uma visão para Portugal”. A sua reflexão sobre a forma como nos encontramos a desenvolver as nossas missões e as responsabilidades que resultam do aumento da plataforma continental, e conseqüente aumento dos fluxos de tráfego aéreo e marítimo, questiona as capacidades de Portugal cumprir as suas responsabilidades.

Apontou como solução o reforço do poder aeronaval conjunto, sustentado em capacidades de duplo uso que permitam colmatar as dificuldades, e que permitam uma melhor interação com outras agências e departamentos, incluído as alianças e organizações internacionais.

Com “A importância geoestratégica dos Açores e da Madeira, apresentada pelo Major Falcão Escorrega, encerrou-se a segunda sessão. O conferencista destacou a localização geográfica destes arquipélagos, onde a sua centralidade funcional como porto de segurança à navegação e aos movimentos dos fluxos vitais, ficou patente. As potencialidades estratégicas passam pela coordenação e controlo do espaço marítimo e aéreo, além de garantirem profundidade estratégica ao território nacional. Reforçou a importância dos arquipélagos que podem ser utilizados numa ótica de “dissuasão inteligente”, apenas credível se for demonstrada.

Os trabalhos foram retomados com a apresentação das “Políticas e Estratégias Marítimas em Portugal e na União Europeia”, sessão moderada pelo Professor Eduardo Lopes Rodrigues. O painel da tarde foi subordinado à temática Políticas e Estratégias. Assim, no âmbito do tema, a primeira intervenção ficou a cargo da Arquitecta Margarida Almodôvar, em substituição do CMG Fonseca Ribeiro, que proferiu uma alocução sobre “A Política Marítima Integrada Europeia e a Política Nacional para o Mar”. Para esse desiderato, dividiu a sua apresentação nos seguintes moldes: 1. Perspetivar os oceanos do futuro; 2. Formulação estratégica; 3. Instrumentos de gestão; 4. Implementação das Estratégias, 5. Desafios e Oportunidades. Relativamente à sua exposição importa eleger as seguintes ideias chave: cada vez mais o nosso oceano deve ser encarado como um espaço seguro e de enormes desafios que representam uma forma de afirmação da identidade enquanto nação marítima. Olhar para a Política Marítima Integrada como forma de proporcionar uma abordagem mais coerente das questões marítimas onde se acentue uma maior coordenação entre as diferentes áreas políticas com vista ao desenvolvimento sustentável, ao crescimento económico e à coesão social. Por outro lado, o “Crescimento Azul” que identifica cinco domínios estratégicos de intervenção enquanto pilares mais importantes do crescimento sustentável e da coesão económica e social: i) a energia azul; ii) a aquicultura; iii) o turismo; iv) os recursos minerais marinhos; v) a biotecnologia azul. Por fim, importa realçar a necessidade de fomentar a articulação, harmonização e a cooperação entre os diferentes Estados, regiões e *stakeholders*.

A segunda intervenção foi dedicada ao seguinte tema: Os *clusters* marítimos – estratégias europeias para o mar”. A temática foi apresentada pela Mestre Maria Fernandes Teixeira, da qual se destacam as seguintes ideias gerais: Em primeiro lugar, a apresentação de uma definição de *cluster* e a sua aplicabilidade ao setor marítimo, tendo para isso recorrido a vários autores, dos quais se destaca Michael Porter. Num segundo momento da exposição, apresentou uma série de exemplos de *clusters* europeus, destacando o caso paradigmático da Holanda, pois apresenta-se como o mais robusto e com maior capacidade de renovação e resiliência face ao atual momento de crise

económica. Por fim, deixou uma questão no ar, interrogando-nos se efetivamente estamos a “caminhar para um cluster marítimo europeu?”. Como notas, abordou a Rede Europeia de Clusters Marítimos – rede “informal”, fundada por iniciativa holandesa; a comunicação BlueGrowth (13.09.2012) com vista ao reforço da importância do papel dos *clusters* marítimos; a existência de constrangimentos derivados da heterogeneidade dos *clusters* marítimos.

A terceira apresentação foi subordinada ao tema das Áreas Marinhas Protegidas – uma Estratégia para Portugal, tendo sido proferida pela Dra. Maria Ana Martins e pelo Doutor Vasco Becker Weinberg. A apresentação versou a lenta evolução do enquadramento legal, ocorrida desde a década de 1940; de salientar o tópico relativo à obrigação de proteção e preservação do meio marinho, presente na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, 1992. Foi abordado um dos instrumentos para a implementação das Áreas Marinhas Protegidas, a Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste, de 1992 (Convenção OSPAR) e a necessidade de criar planos de gestão para uma utilização sustentável da plataforma continental para além das 200mn.

A última apresentação deste painel relativa à importância da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos foi proferida pelo Professor Doutor Pedro Madureira, o qual caracterizou o fundo do Atlântico, em particular a sua morfologia e os recursos lá existentes. Motivado pelas necessidades crescentes de recursos minerais, manifestou a necessidade de uma mudança de paradigma na exploração dos recursos, ao afirmar que se até agora a exploração tem sido, essencialmente, de depósitos em terra, o futuro será a exploração dos oceanos. Relativamente à plataforma continental de Portugal, sabemos que existe um potencial emergente no fundo do oceano, só não se sabe quantificar essa a reserva, logo ainda não podemos falar de riqueza.

Muito está ainda em aberto, portanto, e é preciso recordar que o futuro nunca tem pontos finais. Como, com sábias palavras, nos lembrou o Professor Adriano Moreira, “Feliz na produção de heróis, de sábios, de missionários, de lideranças militares, também fomos vítimas de vícios que obrigam a ler o passivo das virtudes em O Soldado Prático de Diogo de Couto, experiente dos defeitos... e quanto a Portugal, a conclusão é que se não for ter com o Mar, o Mar virá ter com Portugal. E o mar será [então] salgado pelas lágrimas de Portugal, mas com maior dor e nenhum proveito.”





## *Salazar, Caetano e o “Reduto Branco”: a Manobra Político-Diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)<sup>12</sup>*

Entre 1961 e 1974, Portugal enfrentou militarmente no continente africano os movimentos nacionalistas que lutavam pela independência dos respectivos territórios. Primeiro em Angola, a partir de 1961, depois na Guiné, em 1963, e em Moçambique, a partir de 1964. Foi a última etapa de um processo de resistência à descolonização que se iniciara após a segunda Guerra Mundial, quando Salazar e o seu regime se confrontaram com o progressivo dismantelamento dos impérios coloniais europeus na Ásia e em África.

A resistência à descolonização protagonizada pelo Estado Novo manifestou-se em várias frentes. O regime deitou mão a estratégias várias e diferenciadas no esforço derradeiro para manter intactas as suas possessões coloniais, crenças que estavam os seus dirigentes de que a manutenção do império colonial era condição essencial para a sobrevivência do regime criado no início da década de 1930 e, no entendimento de muitos, para a sobrevivência de Portugal enquanto nação independente. Desde a revisão constitucional de 1951 até à derrota da Abrilada em 1961, o Estado Novo procurou por todos os meios adiar o impossível. A partir de 1961, quando os movimentos nacionalistas iniciaram as ações militares contra o domínio português, o regime mobilizou esforços e canalizou recursos para aquela que seria a última guerra pelo império.

Neste contexto, a diplomacia, a política externa e as relações internacionais, no seu sentido mais lato, desempenharam um papel fundamental. Em última análise, o Estado Novo estava ciente de que todas as outras “frentes” se poderiam perder caso a batalha diplomática não fosse travada com sucesso. Desde a sua admissão à Organização das Nações Unidas, no final de 1955, que Portugal vinha sendo questionado pela comunidade

<sup>1</sup> Do Prefácio da autoria de Luís Nuno Rodrigues, Professor Associado com Agregação, do Departamento de História, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>2</sup> O autor, Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso, está habilitado com o Curso de Estado-Maior do Instituto de Altos Estudos Militares e com o *Curso de Estado-Maior de las Fuerzas Armadas* da Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (Espanha). É Mestre e Doutor em História, Defesa e Relações Internacionais (ISCTE-IUL). Desempenha as funções de professor na Área de Ensino de Estratégia no Instituto de Estudos Superiores Militares.

internacional quanto ao governo dos seus territórios coloniais, mas foi na viragem da década que a situação se tornou mais preocupante sob o ponto de vista dos governantes portugueses: em dezembro de 1960, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução definindo “territórios não-autónomos” e uma outra considerando que todas as “províncias ultramarinas” portuguesas cabiam dentro desta designação. Meses depois, em março de 1961, a situação em Angola foi debatida no Conselho de Segurança, com uma resolução posta à votação no dia em que a UPA lançou os seus ataques no norte de Angola. Paralelamente, a nova Administração Kennedy fez saber a Oliveira Salazar que não poderia continuar a apoiar ou a “fechar os olhos” à política colonial portuguesa e votou favoravelmente a já referida resolução no Conselho de Segurança.

A crise nas relações luso-americanas e a ambivalência do comportamento britânico levaram a diplomacia portuguesa, neste início dos anos 1960, a procurar diversificar os seus apoios internacionais. Sabemos hoje, com um considerável grau de certeza, que essa diversificação passou, num primeiro momento, pelo aproveitamento dos laços de cooperação e de cumplicidade com os aliados europeus, como a Alemanha Federal e a França. No entanto, houve uma outra dimensão da atividade diplomática e das relações internacionais do Estado Novo que tem merecido menos atenção da historiografia portuguesa e internacional: as relações político-diplomáticas de Portugal com os países da África Austral, nomeadamente com a África do Sul, a Rodésia, o Malawi e a Zâmbia. É justamente esta lacuna que o livro de Luís Barroso agora dado à estampa vem preencher.

O livro reproduz, quanto ao essencial, a tese que o autor defendeu no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, no âmbito do programa de Doutoramento em História, Defesa e Relações Internacionais organizado em conjunto com a Academia Militar. Trata-se de um trabalho que se caracteriza por grande rigor e seriedade sob o ponto de vista da investigação histórica. Desde logo, pelo enquadramento teórico e metodológico que o trabalho revelou na versão académica inicial. Depois, pelo facto de o autor se ter sabido informar sobre o contexto nacional e internacional da temática que pretendia abordar, revelando grande atenção ao que a historiografia portuguesa e internacional foi produzindo ao longo dos últimos anos. Mas, acima de tudo, a originalidade desta investigação reside na pesquisa de fontes primárias realizada em arquivos de diversos países, com particular relevo para Portugal e para a África do Sul. Barroso utiliza documentos que até agora não tinham sido objeto de estudo e análise e, com isso, consegue revelar novas dimensões da política externa portuguesa na África Austral e confirmar ou infirmar ideias formadas anteriormente por relatos provisórios e/ou incompletos.

Enquadrando a sua narrativa nos diversos contextos em que ela se desenrola – nacional, regional e internacional – o autor vem demonstrar que o objetivo principal de Portugal no seu relacionamento com os países da África Austral foi justamente o de “agregar forças para resistir à descolonização”. Neste intento, o papel fulcral e decisivo foi desempenhado, como não poderia deixar de ser, pelo relacionamento com a África do Sul.

Ao longo da década de 1950, as relações entre Portugal e a África do Sul foram ainda marcadas pelas “desconfianças” portuguesas. No primeiro capítulo do livro, torna-se claro que esta desconfiança inicial derivava da preocupação portuguesa em manter um discurso salientando as diferenças entre a política racial de Portugal e da África do Sul e, também, dos receios quanto às pretensões hegemônicas sul-africanas na região. Estes fatores impediram o governo de Oliveira Salazar de estabelecer qualquer acordo multilateral com a potência dominante na África Austral. Gradualmente, porém, os governantes portugueses aperceberam-se da necessidade de estabelecer uma aliança com a África do Sul e de a complementar pela promoção de uma “entente” com outros países da região. Conforme Luís Barroso explica no segundo capítulo, a esta evolução da percepção portuguesa não foi naturalmente alheio o início das guerras coloniais e a postura de reserva e mesmo de afastamento por parte dos aliados tradicionais, como os Estados Unidos e a Inglaterra. À medida que avançavam os anos 1960, ensina-nos Barroso, a ideia do “reduto branco” foi ganhando contornos cada vez mais definidos, tanto mais que a África do Sul e a Rodésia, depois da declaração unilateral da independência, reconhecem também que o sucesso de Portugal em Angola e Moçambique seria essencial para a sua estabilidade e para a manutenção dos regimes vigentes. Assim, a África do Sul foi aumentando consideravelmente os seus investimentos económicos nas colónias portuguesas e, mais importante ainda, iniciou-se uma verdadeira colaboração militar que passou por apoio operacional e logístico e também por troca de informações. Este crescendo culminou com as visitas de Pieter Botha a Lisboa e de Franco Nogueira a Pretória em 1967, estabelecendo as bases da colaboração militar, política e económica entre os dois países.

Paralelamente, foi-se desenvolvendo a aproximação e a colaboração com o Malawi e com a Zâmbia, sempre com a preocupação de que estes países não funcionassem como bases de apoio aos movimentos nacionalistas. Relativamente ao Malawi, o governo português conseguiu com relativo sucesso o apoio de Hastings Banda; quanto à Zâmbia, porém, Portugal sentiu mais dificuldades, uma vez que Kenneth Kaunda tinha a sua própria agenda regional, procurando assumir-se como mediador entre Portugal e os movimentos de libertação.

No capítulo final deste livro, Luís Barroso percorre os anos da “consolidação da aliança” e da sua materialização através do “Plano de Contingência para a África Austral” e do chamado exercício Alcora, já durante o período de Marcelo Caetano. A política externa portuguesa foi, nesta fase, claramente ditada pela necessidade de apoio militar efetivo nos teatros de guerra da África Austral e é neste contexto que Luís Barroso analisa o renovado esforço de Portugal para, no plano internacional, enquadrar as guerras que travava em Angola, Moçambique no contexto regional da África Austral. Mais ainda, o autor demonstra que a estratégia de Lisboa passou também, em grande medida, por salientar a importância das possessões portuguesas em África no contexto da Guerra Fria global que se travava também no Atlântico Sul e no Oceano Índico.

Metodologicamente irrepreensível, com excelente enquadramento teórico, inovadora pesquisa de fontes primárias e exposição narrativa clara e bem organizada, o livro de Luís Barroso vem colmatar uma importante lacuna existente na historiografia, tornando-se numa obra de referência quanto à importância da política externa e da diplomacia na resistência aos “ventos de mudança” e à descolonização por parte do regime vigente antes de abril de 1974. Está de parabéns o seu autor e também a editora Fronteira do Caos que, em boa hora, decidiu publicar este trabalho.



***A posição de Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana. Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas***

Decorreu no passado dia 21 de Março de 2013, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), em Lisboa, a sessão de lançamento da obra, editada pela Editora Almedina, “*A posição de Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana. Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas*”, da autoria do Major de Infantaria Luís Manuel Brás Bernardino<sup>3</sup>. Na sessão de lançamento, muito concorrida, a apresentação da obra esteve a cargo do Ex-CEME, General Luís Pinto Ramalho e do Professor Doutor Adriano Moreira.

O livro resulta da tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Relações Internacionais do autor, cujas provas públicas decorreram no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL) em 21 de Julho de 2012 e contou com a iniciativa do Professor Doutor Adriano Moreira (que elabora o prefácio) bem como de outras entidades portuguesas, angolanas e brasileiras, que ao

<sup>3</sup> Luís Manuel Brás Bernardino é Major de Infantaria do Exército habilitado com o Curso de Estado-Maior Conjunto. Detém uma Pós Graduação em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa, é Mestre em Estratégia e Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Relações Internacionais pela Universidade Técnica de Lisboa. É atualmente investigador de Pós-doutoramento no Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa do Instituto Universitário de Lisboa, investigador doutorado do Observatório Político, membro da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa e da Direcção da Revista Militar, sendo ainda sócio correspondente do Centro de Estudos Estratégicos de Angola e membro da *International Political Science Association*. Participa regularmente em seminários nacionais e internacionais e publica regularmente artigos científicos em revistas da especialidade.

apoiarem a edição viram neste trabalho uma "...obra de referência e necessária para o conhecimento de Angola e das Forças Armadas Angolanas...".

A obra agora editada está ao dispor do público como contributo científico para uma melhor análise estratégica da participação das Forças Armadas Angolanas (FAA) na Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA) e contribui para melhor se compreender o contexto securitário regional subsaariano e ainda apercebermo-nos de que forma Angola poderá ser considerada atualmente uma potência regional em ascensão. A obra constitui assim um válido e inédito contributo para melhor entendermos como surgiram as Forças Armadas Angolanas e qual a sua intervenção na História recente da República de Angola, o que representam atualmente na sociedade e no Estado Angolano e quais são as principais tendências evolutivas (organização, operacionalidade e doutrina) para o futuro próximo.

O livro encontra-se articulado em três partes, tendo ao todo 963 páginas onde apresenta uma excelente organização metodológica, uma boa revisão de literatura, fotografias a cores e um grafismo na capa que destaca o seu conteúdo. A Iª Parte (As dinâmicas da Segurança e do Desenvolvimento em ambiente de conflitualidade. Uma abordagem no contexto Africano) apresenta uma vertente conceptual e extensamente desenvolvida sobre o trinómio "segurança-defesa-desenvolvimento", incidindo nos principais atores e nas principais dinâmicas da gestão dos conflitos na região subsariana. Desenvolve o autor, com especial cuidado, uma análise estratégica sobre a Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA) e a vertente das Organizações Regionais Africanas que contribui para um melhor entendimento do teor e abrangência da obra. A metodologia científica densamente desenvolvida, contribui para se perceber o percurso académico do autor/investigador e constitui um bom exemplo para a aplicação da metodologia de investigação científica no quadro da investigação em Ciências Sociais.

Na IIª Parte (As Forças Armadas Angolanas como elemento do potencial estratégico de Angola. Uma abordagem geoestratégica e geopolítica) analisa-se a História de Angola e a participação das Forças Armadas Angolanas, com especial destaque para os principais momentos geopolíticos da sua origem, intervenção nos principais conflitos internos Angolanos e nos processos originários após os Acordos de Bicesse e Luena. A obra contextualiza uma avaliação comparativa atual com as Forças Armadas dos países das demais Organizações Regionais Africanas onde Angola está inserida e apresenta cenários prospectivos de evolução e operacionalização regional para o futuro, actuando como instrumento activo da Política Externa Angolana.

A IIª Parte (Contributos das Forças Armadas Angolanas para a segurança e defesa regional Africana. O exercício militar Felino 2010) complementa a análise central sobre o papel das FAA no contexto regional e segurança e utiliza o Exercício Felino 2010, onde o autor participou ao serviço das Forças Armadas Portuguesas para comprovar e evidenciar aspectos do planeamento operacional, da conduta táctica e da vertente organizativa e de apoio que mereceram adequado realce neste estudo.

O livro agora editado, contém um vasto e significativo acervo documental inédito e muito relevante para se perceber o processo de formação das Forças Armadas Angolanas e da História de Angola, bem como da participação de Portugal no âmbito dos Acordos de Bicesse e constitui, segundo o autor, um contributo para que se possam iniciar outros trabalhos de recolha de informação no intuito de preservar as memórias para as gerações futuras.

À Editora Almedina, ao Autor e todos quantos contribuíram para esta obra, a Direção do Instituto de Estudos Superiores Militares felicita e deseja as melhores venturas na divulgação e venda em Portugal, Angola e no Brasil.



### *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*<sup>4</sup>

A presente obra, da autoria do Capitão da GNR Reinaldo Saraiva Hermenegildo<sup>5</sup>, intitulada “**A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste**”, é fruto da dissertação de mestrado em ciência política e relações internacionais, pela FCSH-UNL.

O autor aborda as duas principais questões de política externa portuguesa da democracia – Europa e Timor-Leste – e a forma como ambas se complementaram e permitiram a Portugal ganhar prestígio internacional.

O papel de Portugal na Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia permitiu ao país desenvolver um trabalho e aproveitar o instrumento de ação externa e de segurança para destacar a questão de Timor-Leste no plano internacional.

O autor aborda, ainda, o papel de Portugal na questão timorense, que veio a culminar na Independência do território em 2002. Esta representou um caso de sucesso da política externa portuguesa, da União Europeia, de Timor-Leste, da democracia e dos direitos humanos, e como Portugal através da PESC aumentou a sua visibilidade e prestígio internacional.

<sup>4</sup> O autor, Reinaldo Saraiva Hermenegildo, é Capitão de Infantaria da GNR, Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UNL-FCSH; Pós-Graduado em Estudos Europeus pela UNL-FCSH e Doutorando em Relações Internacionais, especialidade de História e Teoria das Relações Internacionais, também pela UNL-FCSH. É docente de Teoria das Relações Internacionais e de Organização das Forças e Serviços de Segurança na Academia Militar.

A obra foi editada pela Mare Liberum, tendo sido apresentada publicamente pelo Professor Catedrático Nuno Severiano Teixeira, a 1 de março no Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração (ISCIA) (Aveiro) e a 5 de março na Academia Militar (Lisboa).

O livro é prefaciado pelo Professor Catedrático Nuno Severiano Teixeira, Pró-Reitor da Universidade Nova de Lisboa (UNL); tem prólogo de José Ramos Horta, ex-Presidente da República Democrática de Timor-Leste e Prémio Nobel da Paz; Posfácio do Professor Catedrático José Esteves Pereira, Vice-reitor da UNL; e comentários de ilustres académicos.

O Professor Catedrático Nuno Severiano Teixeira refere no prefácio da obra que *“a tese assenta em três pilares fundamentais: uma formação teórica sólida no campo da Teoria das Relações Internacionais, em particular, das Teorias da Integração Europeia; um trabalho empírico sério no plano histórico e documental; e, finalmente, um conhecimento pessoal do terreno, fruto das vicissitudes da vida profissional do autor, que ao serviço de Portugal, o levaram em missão a Timor-Leste, o que não é de somenos importância. (...)”*.

*É uma história de sucesso, para Portugal e para a União Europeia mas, sobretudo, uma vitória para Timor e para a causa da Democracia e dos Direitos Humanos.*

*Uma história que este livro de Reinaldo Saraiva Hermenegildo desvenda e que ficará, certamente, como um contributo importante para a sua compreensão”.*

EDITORIAL: REVISTACIENCIASMILITARES@IESM.PT  
TELEFONE: 213025250/1 213002151  
MORADA: RUA DE PEDROUÇOS - 1449-027 LISBOA



CAPA  
COMPOSIÇÃO GRÁFICA  
TENENTE-CORONEL - TINF RUI JOSÉ DA SILVA GRILO  
SOBRE GRAVURA DE  
TENENTE-GENERAL VÍTOR MANUEL AMARAL VIEIRA

