RES PUBLICA

15
2016

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

ESTUDOS DE ESTRATÉGIA
E SEGURANÇA NACIONAL

ResPublica

Revista de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais

FICHA TÉCNICA

Órgão do CICPRIS – Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança (ULHT e ULP)

Diretor
João de Almeida Santos

Subdiretor
José Filipe Pinto

Coordenador Editorial
Sérgio Vieira da Silva

Assessoras da Direção
Teresa Candeias
Elisabete Pinto da Costa

Conselho de Redação
Diogo Pires Aurélio, Elisabete Costa, Fernanda Neutel, Fernando Campos, João de Almeida Santos, José Filipe Pinto, Manuel Gonçalves Martins, Paulo Mendes Pinto e Sérgio Vieira da Silva

Colaboradores Permanentes
Todos os membros do CICPRIS

Conselho Editorial

Adelino Torres
(Professor Emérito do ISEG)

Adriano Moreira
(Professor Emérito da Universidade de Lisboa)

Alberto Pena
(Universidade de Vigo)

António Bento
(Universidade da Beira Interior)

António Fidalgo
(Universidade da Beira Interior)

Enrique Bustamante
(Universidade Complutense de Madrid)

Gianluca Passarelli
(Universidade de Roma "La Sapienza")

Guilherme d'Oliveira Martins
(Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian)

Javier Roca García
(Universidade Complutense de Madrid)

Jesús Timoteo Álvarez
(Universidade Complutense de Madrid)

João Cardoso Rosas
(Universidade do Minho)

John Loughlin
(Universidade de Cambridge)

José Bragança de Miranda
(Universidade Nova de Lisboa e ULHT)

José Lamego
(Universidade Clássica de Lisboa)

Manuel Anselmi
(Universidade de Perúgia)

Michel Cahen
(Universidade de Bordéus)

Michelangelo Bovero
(Universidade de Turim)

Octavio Uña Juarez
(Universidad Rey Juan Carlos – Madrid)

Oreste Massari
(Universidade de Roma «La Sapienza»)

Paulo Ferreira da Cunha
(Universidade do Porto)

Pierre Musso
(Universidade de Rennes 2)

Rafael Calduch
(Universidade Complutense de Madrid)

Reinhard Neumann
(Investigador no CIES e no Dinamia – ISCTE)

Sarah Childs
(Universidade de Londes)

Silvano Tagliagambe
(Universidade de Sassari)

Fundador da *ResPublica*
Fernando Santos Neves

Propriedade
Cofac - Cooperativa de Formação e Animação Cultural

Design Gráfico
Rute Muchacho

ISSN:
1645-8931

Versão eletrónica:
http://respublica.ulusofona.pt
Outubro 2016

Correspondência:
Assessoria da *ResPublica*
Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Campo Grande, 376, 1749-024 LISBOA. Portugal

E-mail:
Teresa Candeias: f1314@ulusofona.pt
Elisabete Pinto da Costa: p2477@ulp.pt

Distribuição:
Edições Universitárias Lusófonas
Campo Grande, 376
1749-024 Lisboa
Tel 21 751 55 00

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto «UID/CPO/4563/2016

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Índice

EDITORIAL

João de Almeida Santos..... 7

ESTRATÉGIA

Teoria da Surpresa?
Contributo para um Debate.....15
Paulo Macedo

Breve Ensaio sobre a Formulação da Estratégia Nacional.....39
António Freitas

Enquadramento Conceptual - A Dimensão Ontológica
do Conceito Estratégico Nacional Português.....57
Pedro Folgado

INTELLIGENCE

União Europeia: Em Busca de Uma Estratégia Integral? 73
Paulo Macedo

A Segurança Económica e a Necessidade
de um Sistema de Informações Económicas 87
Pedro Folgado

SEGURANÇA

A Segurança e a Defesa no Ciberespaço 103
António de Almeida Tomé

Gestão da Emergência.
Estratégia de Planeamento de Exercícios:
a Concepção 119
José Goulão Marques

Protecção das Infra-estruturas Críticas:
Portugal e a União Europeia 131
Jorge Batalha

OUTROS ENSAIOS

O Desenvolvimento Nacional e a *Segurança* do Estado:
Um Exemplo Estratégico Omitido
pela Política Nacional no Passado 149
Manuel Serafim Pinto

D. João II – Um Líder Estratégico..... 179
António Freitas

RES PUBLICA

15
2015

EDITORIAL

A administração do bem público Segurança constitui uma das funções essenciais do Estado, definido, aliás, por Max Weber, em *Economia e Sociedade*, como aquela «comunidade humana» que detém o «monopólio do uso legítimo da força física». E, todavia, as questões relativas à segurança têm merecido pouca atenção da comunidade académica, e em particular daquela que se ocupa da matéria política. Estando em curso, no nosso Centro de Investigação (CICPRIS), uma investigação de fundo sobre as grandes questões que se põem hoje à segurança, iniciaremos, com este número, uma série de publicações visando exclusivamente esta matéria. Assim, este número da *ResPublica* é integralmente dedicado às questões da segurança. Trata-se de reflexões sobre questões de estratégia e de defesa nacional, com textos de especialistas que se têm dedicado a esta matéria. Temos artigos de António de Almeida Tomé, António Freitas, Jorge Batalha, José Goulão Marques, Manuel Serafim Pinto, Paulo Macedo e Pedro Folgado, investigadores que integram o CICPRIS e as equipas que se dedicam às questões da segurança em geral.

Seguindo a ordem do índice, este número abre com um artigo de Paulo Macedo sobre a «Teoria da Surpresa: Contributo para um Debate». Segundo o autor, a *surpresa estratégica*, nos seus vários aspectos, é um tema recorrente no relacionamento entre Estados, sendo uma matéria já bastante estudada. O artigo, que procura clarificar conceptualmente o tema e os conceitos nucleares que o integram, visa contribuir para o debate sobre a temática em Portugal, ligando a *surpresa estratégica* à falha da *inteligência estratégica*. O autor procura apontar pistas no sentido de saber se um Portugal do Século XXI, no contexto das suas relações internacionais, deverá ter preocupações nesta matéria, desenvolvendo um quadro de referência em condições de enquadrar uma resposta eficaz.

Num outro Ensaio, «União Europeia: Em Busca de Uma Estratégia Integral?», Paulo Macedo interroga-se sobre a utilização do conceito estratégico. O artigo procura contribuir com um breve olhar sobre a forma como a União Europeia lida com utilização do conceito e como realiza a conexão entre a estratégia, na sua configuração operacional, e o processo de decisão política.

António Freitas, num «Breve Ensaio Sobre a Formulação da Estratégia Nacional», procura reflectir sobre o estabelecimento de um modelo analítico para a formulação da Estratégia Nacional, concebida e orientada pelo poder político, de modo a assegurar a consistência necessária entre a fase política propriamente dita, ou seja, a fase da decisão, e a fase estratégica e operacional, numa perspectiva multidisciplinar e interdepartamental que permita alcançar os objectivos e interesses nacionais.

O mesmo autor publica, nas páginas finais deste número, um ensaio sobre D. João II, um líder estratégico que, apesar de ter governado relativamente pouco tempo, num contexto marcado por graves conflitos internos e por um quadro geopolítico e geoestratégico complexo, desencadeou grandes mudanças que conduziram ao *Século de Ouro Nacional*. Para o autor, o elemento central da sua acção política, o seu objectivo nacional permanente, consistiu em preservar a individualidade de Portugal face à força centrípeta de Castela, prosseguindo, ao mesmo tempo, de forma brilhante, o grande empreendimento dos *Descobrimentos* como objectivo estratégico conjuntural.

Pedro Folgado reflecte sobre «A Dimensão Ontológica do Conceito Estratégico Nacional Português», tendo em consideração que a discussão em torno de um Conceito Estratégico Nacional tende a emergir com alguma regularidade no espaço público, verificando-se que, não poucas vezes, surge confundido com o conceito estratégico de Defesa Nacional. Neste artigo, o autor pretende esclarecer como se articulam os diversos factores que poderão contribuir para a construção de um claro Conceito Estratégico Nacional, propondo uma via para uma clara identificação e formulação do conceito.

Este autor intervém ainda, neste número, com um ensaio sobre «A Segurança Económica e a Necessidade de um Sistema de Informações Económicas». As questões económicas assumem, para Pedro Folgado, uma crescente importância na dinâmica internacional, provocando uma alteração do paradigma tradicional das relações internacionais. Por este motivo, também o quadro de ameaças tem sofrido mutações consideráveis exigindo adaptações eficazes ao nível institucional. No quadro da segurança económica (e, concomitantemente, em resposta à guerra económica), os serviços de informações (de forma sistemática e em articulação com os outros agentes intervenientes) têm um papel decisivo na garantia da defesa e projecção dos interesses económicos nacionais.

António Almeida Tomé, num ensaio sobre «A Segurança e a Defesa no Ciberespaço», defende que, com os crescentes ataques de ordem disruptiva aos Estados, através do ciber-espaço, se torna urgente, por iniciativa nacional e em íntima interligação com os outros Estados amigos e aliados, a adopção de medidas de prevenção e reactivas, nas áreas da Segurança e Defesa, que permitam proteger as suas infra-estruturas críticas. Pretende, pois, com este ensaio, contribuir para a reposição da inicial utilização livre da *internet*, cuja actividade, quer no seu uso normal quer no plano mais estrito da segurança, não pode continuar comprometida em nenhum dispositivo ou componente da sua rede global, sujeita que está a ciber-ataques com efeitos altamente disruptivos.

Em «Gestão da Emergência. Estratégia de Planeamento de Exercícios: A Concepção», José Goulão Marques propõe um guião para o planeamento de um exercício que, seja de que âmbito for, é complexo, difícil de realizar e abrange diversas fases, etapas, tarefas, funções e estratégias. A concepção de exercícios tem muito de «arte» e de inspiração, mas implica muito trabalho de fundo, dias, meses, feito nos bastidores, que, depois, já «no palco», se desenrola em minutos. Este artigo pretende despertar uma das múltiplas abordagens da Concepção de um Exercício no âmbito da Gestão da Emergência e Validação de Planos.

Em «Protecção das Infraestruturas Críticas. Portugal e a União Europeia», Jorge Batalha aborda as infra-estruturas críticas nacionais e as medidas de segurança que garantem a sua protecção, designadamente as que implicam segurança da informação, sendo dado particular destaque aos compromissos internacionais que Portugal, nesta matéria, assumiu no âmbito da União Europeia.

No ensaio «O Desenvolvimento Nacional e a Segurança do Estado: Um Exemplo Estratégico Omitido pela Política Nacional no Passado», Manuel Serafim Pinto reflecte, a partir de uma obra de Vicente Henrique Varella Soares, *Da Paz para a Guerra. Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar*, sobre o desenvolvimento nos territórios coloniais portugueses – aqui, em particular, Angola – e a estratégia global de desenvolvimento concebida e implementada pelo poder central de Lisboa, concluindo pelo reconhecimento de uma visão pouco amiga do desenvolvimento na parte ultramarina do país.

O nosso agradecimento aos Autores.

João de Almeida Santos

RES PUBLICA

15
2016

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

ESTRATÉGIA

Teoria da Surpresa? Contributo para um Debate

Paulo Macedo*

Resumo

A surpresa estratégica é um tema já muito estudado ainda que não parece que se possa dizer que já existe uma *teoria da surpresa*. Os exemplos da surpresa estratégica são vários, iniciando-se, nos tempos modernos no ataque a Pearl Harbour e incluindo o ataque israelita que originou a Guerra dos Seis Dias e a Guerra do Yom Kippur desencadeada pela coligação de países árabes.
Este ensaio começa pelo debate terminológico, particularmente pertinente em Portugal, entre *informações* e *inteligência*. Procede-se seguidamente à definição de alguns conceitos operacionais, designadamente *inteligência*, *surpresa*, *inteligência estratégica* e *surpresa estratégica*. É depois abordada a designada *teoria da surpresa* (Wirtz), olhando para as diversas patologias e categorias que podem impedir o reconhecimento de uma situação de *surpresa estratégica*. Por fim, analisa-se o caso português para se perceber se faz sentido que Portugal, no século XXI, inserido na União Europeia e na Aliança Atlântica, tenha preocupações com a *surpresa estratégica*.

Palavras-chave: surpresa estratégica, informações, inteligência estratégica, Portugal

* Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona. Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

The strategic surprise is an issue deeply studied even if it seems that we cannot assume the existence of a *surprise theory*. In modern times we had several examples of strategic surprise starting with the Pearl Harbour's attack, the Israeli's Six Days War and the Yom Kippur War initiated by the Arab Coalition.
We began this paper with the discussion over the difference of using the words *informations* or *intelligence* which is particularly significant in Portugal. Then we define several operational concepts, mainly *intelligence*, *surprise*, *strategic intelligence* and *strategic surprise*. We will look into the designated *surprise theory* (Wirtz), bearing in mind the several pathologies and categories that can undermine the recognition of a *strategic surprise* situation. We shall conclude studying the Portuguese case to see if it makes sense for a Portugal in the 21th century, belonging to European Union and NATO, to be worried with strategic surprises.

Keywords: strategic surprise, informations, strategic intelligence, Portugal

O corpo de conhecimento referente à *surpresa estratégica*, de origem militar ou de origem política e/ou diplomática, é significativo (Shackle, 1953; Burns, 1958; Wohlstetter, 1962; Jervis, 1976; Handel, 1977; Brodin, 1978; Levite, 1987; Wirtz, 2003; Kahana, 2008). O estudo desta temática desenvolveu-se de forma mais sistemática a partir de 1945, motivado fundamentalmente pela possibilidade de poder vir a ocorrer um ataque de surpresa por parte da União Soviética através quer das tropas terrestres via Berlim Oriental, quer de um ataque nuclear; cenários então tanto mais plausíveis quanto os Estados Unidos tinham ainda bem presente na sua mente o ataque a Pearl Harbour.

Apesar do inegável percurso de pesquisa entretanto percorrido, ainda não se afigura correcto assumir o acervo de conhecimento entretanto constituído como uma *teoria da surpresa*. Neste contexto, atente-se às palavras de Michael I. Handel (1977: 462): «The theory of surprise, if it can be accepted as such, is therefore an excellent example of a theory which possesses strong explanatory power, but which forms a weak basis for prediction. If the validity of a theory lies in its predictive potential, then the theory of surprise has failed repeatedly». Daí que, ainda de acordo com o mesmo Handel (1977: 462), a teoria se tem revelado mais útil para fornecer explicações *a posteriori*.

São vários os exemplos da utilização da surpresa, após 1945, tanto ao nível militar[1], como ao nível da política/diplomacia[2], todos eles com resultados considerados de sucesso para os iniciadores.

Entre as funções geralmente atribuídas a um serviço de inteligência (designando-se em Portugal como *serviço de informações*), destacam-se a capacidade de detecção da *surpresa estratégica*, que pode ocorrer em função de interesses divergentes com outros actores do sistema internacional, bem como a capacidade de contribuição para decisões/acções de surpresa de natureza estratégica que um Estado resolva adoptar, tornando, dessa forma, aqueles serviços num elemento fundamental para a salvaguarda e manutenção dos interesses de um Estado.

1. Por exemplo, o ataque da Coreia do Norte (Junho de 1950), o ataque militar israelita (Junho de 1967) que iniciou a Guerra dos Seis Dias, a Guerra do Yom Kippur (1973), iniciada pelo ataque da coligação árabe.
2. Por exemplo, a instalação de mísseis soviéticos em Cuba (1962), a iniciativa de paz de Anwar El Sadat (1971), a expulsão dos conselheiros militares soviéticos do Egipto (1972), a aproximação entre os Estados Unidos e a China Popular (1972), o embargo petrolífero de 1973 e a visita de Sadat a Jerusalém (1977).

Acreditando-se, tal como Handel (1980: 57), que a surpresa é uma parte intrínseca da actividade humana nos seus vários domínios e porque não é uma matéria muito tratada em Portugal, entendemos importante olhar para os seus vários elementos na perspectiva da inteligência estratégica.

Iniciamos este ensaio com o debate terminológico, particularmente pertinente em Portugal, entre informações e inteligência. Procedemos seguidamente à definição de alguns conceitos operacionais, designadamente *inteligência*, *surpresa*, *inteligência estratégica* e *surpresa estratégica*. Abordaremos depois a designada *teoria da surpresa* (Wirtz, 2006), olhando para as diversas patologias e categorias que podem impedir o reconhecimento de uma situação de *surpresa estratégica*. Por fim, analisamos o caso português para percebermos se faz sentido que Portugal, no século XXI, inserido na União Europeia e na Aliança Atlântica, tenha preocupações com a *surpresa estratégica*.

1. Informações ou inteligência?

Em Portugal utiliza-se tradicionalmente a designação de *serviços de informações* como sinónimo para a expressão inglesa de *intelligence services*, o que sempre nos pareceu ficar aquém do entendimento anglo-saxónico e até do entendimento francês de *renseignement*, isto é, «l'ensemble des connaissances de tous ordres sur un adversaire potentiel, utiles aux pouvoirs publics et au commandement militaire» (Larousse, 2003: 878).

Com efeito, a língua inglesa define *intelligence* como «the ability to learn, understand and think in a logical way about things; the ability to do this well; secret information that is collected about a foreign country specially one that is an enemy or the people that collect this information» (Wehmeier, 2000: 676) e *information* como «facts or details about» (Wehmeier, 2000: 666).

Assim, reflectindo sobre esta dupla nomenclatura e procurando contribuir de algum modo para o esclarecimento da designação mais adequada, começámos por pesquisar o significado da palavra *informação*, encontrando «acção ou efeito de informar, de dar forma a; enformação. Acção de tomar conhecimento de um facto; averiguação, busca inquirição, investigação. Opinião sobre o procedimento de alguém. Pesquisa para se assegurar do comportamento, dos hábitos, do carácter de

alguém, da verdade de alguma coisa. Transmissão de conhecimentos; informe. Instrução; conhecimento. O facto de se documentar acerca de tal ou tal assunto, científico, histórico, económico, etc.» (Machado, 1981c: 160). Esta profusão de significados não nos ajudou muito na descoberta da melhor designação, não se tendo revelado mais profícuo o inquérito da etimologia da palavra, *informatio*, decorrendo de *informo*, que significa «dar forma a; formar; modelar; fabricar; formar uma ideia de; imaginar; esboçar; delinear; formar; instruir; educar» (Torrinha, 1942: 422).

Seguidamente, procurámos *inteligência* no dicionário e encontrámos: «Faculdade de conceber, de pensar, compreender. (...) pessoa inteligente; talento. Substância puramente espiritual. Compreensão fácil, nítida, profunda, perfeita, de uma coisa. Compreensão, apreensão, percepção. (...) Troca secreta de ideias, por entrevistas ou correspondência» (Machado, 1981d: 190-191). Já no *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* (2008-2013), podemos ler: conjunto de todas as faculdades intelectuais (memória, imaginação, juízo, raciocínio, abstracção e concepção). Qualidade de inteligente. Compreensão fácil. (...) Actividade ou serviço que visa obter e fornecer informações secretas relativas ao estado, ao governo, à segurança ou a sectores estratégicos». Nesta última busca, tornou-se claro que podemos recorrer à expressão *serviços de inteligência* sem incorrermos num erro de tradução/interpretação extensiva.

Portanto, e valorizando Renato Marques Pinto (2004: 473), vamos usar o vocábulo *inteligência* como sinónimo de conhecimento e de informações (na acepção dos serviços de informações), evitando o permanente recurso ao anglicismo *intelligence*, pese embora todo o peso da história portuguesa no que se refere à palavra *informações*.

2. Inteligência

Definir inteligência de uma forma completa e comummente aceite foi sempre difícil, não obstante as muitas tentativas realizadas nesse sentido, em particular a partir de 1945. O grau de dificuldade é hoje ainda maior em virtude, muito especialmente, de dois factores: primeiro, porque a recolha da inteligência já não é atributo exclusivo de organizações estatais, sendo essa tarefa actualmente também desempenhada por organizações de natureza privada, umas em proveito de

interesses próprios, outras ao serviço dos Estados; depois, porque as ameaças à segurança nacional dos Estados já não provêm apenas de outros Estados, mas também de outros actores de natureza não estadual.

Seja como for, carecemos indiscutivelmente de uma definição. Sherman Kent (1949: vii) definiu *intelligence* como «the knowledge which our highly placed civilians and military men must have to safeguard the national welfare». Não obstante, o mesmo Kent (1949: ix) destaca que a designação de *inteligência* pode ser utilizada na acepção do resultado das organizações que a produzem, na acepção do tipo de organização que produz aqueles resultados e na acepção da actividade prosseguida por aquelas organizações.

Neste ensaio, vamos adoptar o entendimento de inteligência como o resultado final – disseminável ao decisor – do trabalho de pesquisa, processamento e análise levados a efeito pelos serviços de inteligência de um Estado. Não nos interessa aqui o tipo de actividades levadas a efeito pelo serviço para obter a informação, nem tão-pouco o facto de saber se a informação é recolhida em fontes abertas ou secretas.

Abram Shulsky (1993: 1) define inteligência como «information relevant to a government's formulating and implementing policy to further its national security interests and to deal with threats to those interests from actual or potential adversaries», enquanto Michael Warner (2009: 9) a entende como «secret, state activity to understand or influence foreign entities». Enfim, David Omand (2010: 22) concebe-a em termos de propósito – «the most basic purpose of intelligence is to improve the quality of decision-making by reducing ignorance» –, acrescentando-lhe a característica adicional de ser secreta – «*secret intelligence* as intelligence that others are seeking to prevent you knowing».

A definição de Warner (2009) induz de certa forma em erro, atendendo a que, referindo-se à actividade secreta do Estado que vise compreender ou influenciar entidades estrangeiras, poder-se-á questionar se as operações de forças especiais em território adversário que não visem a recolha de informação podem ser entendidas como inteligência, o que, a nosso ver, não parece correcto. Apesar do carácter polémico que possa ter esta abordagem, não é aqui o lugar apropriado para o debate. Omand (2010), por seu turno, também se revela redutor quando na sua definição apenas considera a informação que outros evitam

que seja conhecida; como é sabido, a inteligência também recorre a fontes abertas.

Neste ensaio vamos seguir a definição de Shulsky (1993) porque é indubitavelmente mais abrangente. Com efeito, não se limita à informação secreta, mas também não a exclui, delimitando-a à informação necessária ao governo tanto para formulação das políticas como para lidar com ameaças decorrentes de adversários actuais ou potenciais, não se reduzindo estes a outros governos mas a todas as entidades que possam ser percepcionadas como ameaças aos interesses da segurança nacional.

Sobre as propriedades que a inteligência, designadamente a de alta qualidade, deve possuir, seguimos Harold Wilensky (1967: viii): «that is *clear* because it is understandable to those who must use it; *timely* because it gets to them when they need it; *reliable* because diverse observers using the same procedures see it in the same way; *valid* because it is cast in the form of concepts and measures that capture reality (the tests include logical consistency, successful prediction, congruence with the established knowledge or independent sources); *adequate* because the account is full (the context of the act, event, or life of the person or group is described); and *wide-ranging* because the major policy alternatives promising a high probability of attaining organizational goals are posed or new goals suggested».

3. Surpresa

Colin S. Gray (2005: 1-2) sustenta que, hoje em dia, o conceito de *surpresa* é uma moda intelectual e destaca que o *problema das modas* é que elas mudam. Comecemos, então, por definir o que se entende por *surpresa*, *imprevisibilidade* e *incerteza*, o que é indispensável para a análise que se segue.

A palavra *surpresa*, decorrendo de surpreender, cuja etimologia é *praehendo* (Torrinha, 1942: 684), significa «tomar, agarrar, segurar, prender, apanhar em flagrante, surpreender, atingir, chegar a, apreender, compreender». Em conformidade, em português, *surpresa* traduz «[a]cto ou efeito de surpreender ou de ser surpreendido. Induzimento em erro. Espanto por coisa inopinada, facto ou incidente inesperado. Coisa que surpreende e espanta. Acto de atacar ou realizar uma manobra sem prévio conhecimento do adversário e sem lhe dar tempo

para se preparar para a defesa. Acção calculada pela qual se pretende agradar ou ser útil a alguma pessoa sem esta o prever nem esperar; prazer inesperado que fazemos a alguém. Qualquer presente que se dá ou se recebe, especialmente quando não se conhece antecipadamente a natureza desse presente» (Machado, 1981f: 402).

Em relação à *imprevisibilidade*, o dicionário descreve *imprevisível* como «[q]ue não é previsível; que não se pode prever; imprevisto» (Machado, 1981a: 101). George Shackle (1953: 113), por sua vez, considera-a como «*unexpected event* as one which as never been formulated in the individual's imagination, which has never entered his mind or been in any way envisaged». Decorre desta definição a impossibilidade de concepção, por parte da vítima, de um evento imprevisto, o que, como adiante se verá, tem consequências na definição de *surpresa estratégica*.

Outro significado relevante é o de *incerteza*, que o dicionário indica ser «[f]alta de certeza. Estado de quem está irresoluto sobre o que deve fazer ou incerto do que vai acontecer; irresolução, hesitação, indecisão. Carácter irresoluto, pouco firme, inconstante. (...) do que é conjectural ou susceptível de dúvida» (Machado, 1981b: 115).

Já Paul Davis (2012: 1) entende a *incerteza* como «[a] primitive concept meaning a state of limited knowledge or of indecision», dividindo-a entre *incerteza normal*, quando compreendemos o fenómeno e podemos valorizar os resultados, e *incerteza profunda*, quando não conhecemos com confiança qual o modelo que descreve o fenómeno, nem sabemos como valorizar os resultados. Shackle (1953: 113), por sua vez, concebe a *incerteza* como um «*counter-expected event* (…) an event which as figured as a member of the set of hypotheses provisionally entertained by some individual about the outcome of some course of action or some *experiment*», o que representará um evento incerto, mas não imprevisto. Daqui decorre que a *incerteza* corresponde a uma situação da qual conhecemos os potenciais resultados mas não sabemos qual deles é o que se materializará.

De tudo o que precede, podemos então concluir que a *surpresa* se apresenta como um evento inesperado, que pode ser previsível ou imprevisível. Mas este significado não tem cabimento na definição particular de *surpresa estratégica*, pois se o evento, por definição, não puder ser previsto, logo não será concebível, pelo que não possuiríamos qualquer meio de evitar a sua ocorrência. Por outras palavras, seria

sempre um evento certo, um evento cuja probabilidade de ocorrer seria igual a 1, ou seja, ocorreria sempre independentemente da sua previsão. Daí se poderia, então, inferir a inutilidade do conceito e de uma definição operacional de *surpresa estratégica*, a qual, naquele caso, só teria eventualmente valor para uma classificação/explicação de factos *a posteriori*.

4. *Surpresa Estratégica* e Seus Elementos Constituintes

Os problemas que se levantam e dificultam uma definição de *surpresa estratégica* parecem radicar na confusão entre o facto e os seus efeitos. *Surpresa estratégica* é o facto ou só poderá ser considerada como tal quando inclui os seus efeitos? Por outras palavras, a *surpresa estratégica* existe no momento do seu lançamento por parte de um adversário ou só existe se tiver sucesso?

Parece que o lançamento de uma acção de surpresa é uma surpresa de *per se*, não sendo necessário esperar pelos seus efeitos para a classificar como tal. Na verdade, um Estado alvo pode ser surpreendido mas, por uma diversidade de factores de ordem vária, conseguir, ainda assim, evitar que a acção de surpresa tenha sucesso.

Corentin Brustlein (2008: 11) define *surpresa estratégica* como «situation de choc ou de sidération psychologique et organisationnel(le) résultant d'une action offensive adverse, révélant une impréparation relative de la victime et lui imposant d'ajuster les moyens, voire les objectifs, de sa posture stratégique».

Ariel Levite (1987: 1), por sua vez, diz-nos que «strategic surprise is a sudden realization that one has been operating on the basis of an erroneous threat perception. It occurs through failure to predict, much less anticipate, an acute and immediate foreign threat to the *vital* national interests».

Estas duas definições comportam vários elementos importantes para um conceito de *surpresa estratégica*; na primeira, destacam-se a situação de paragem psicológica e organizacional, a acção ofensiva do adversário e a impreparação do alvo; na segunda, mencione-se a percepção de ameaça errada.

A paragem psicológica e organizacional do alvo é um objectivo da *surpresa*, sendo também referido por Michael Handel (1980: 61) quando, no que respeita à *surpresa diplomática*, diz que «the element of

shock is the goal of diplomatic surprise. Shock is intended to throw the adversary off balance and force him to change an earlier policy in a more positive direction». Porém, neste caso, estamos no domínio dos efeitos.

O facto de ser uma acção ofensiva do adversário, e, portanto, uma acção intencional e deliberada, é outro dos elementos requeridos por Levite (1987: 2); e neste caso não parece existir qualquer dúvida quanto à sua utilidade conceptual, até porque será esta acção que permitirá que se origine a surpresa.

Já não é tão consensual a necessidade de existir impreparação do alvo, pois a «surprise is not necessarily met by unpreparedness, nor is unpreparedness necessarily preceded by surprise» (Levite, 1987: 3). Esta concepção contraria Katarina Brodin (1978: 99), que considera que um ataque surpresa é «an attack launched against an opponent who is insufficiently prepared in relation to his potential (mobilization) resources».

A *impreparação* parece resultar sempre da materialização da *surpresa*; de outra forma a vítima não seria surpreendida, o que não quer dizer que não pudesse ser igualmente derrotada – mas não seria, repita-se, surpreendida. Por outro lado, e aceitando que a acção de surpresa será mais comummente atractiva para o lado mais fraco (Wirtz, 2006: 105), não parece muito racional que este a lance no momento em que a sua vítima estiver mais preparada e expectante. Assim, a *impreparação*, em nosso entender, revela-se como um elemento constituinte para a consideração de *surpresa estratégica*.

Ariel Levite (1987: 1-3) incorpora ainda elementos adicionais para a consideração de uma *surpresa estratégica*, nomeadamente:

- ser um caso distinto, mais do que um desenvolvimento contínuo, em oposição a Roger George (2013: 161), quando afirma: «It is a development having significant negative impact on national interests»;
- afectar os interesses vitais do Estado-alvo, pelo que este tem benefícios consideráveis em evitar a surpresa estratégica ou desvantagens significativas se o não conseguir;
- ocorrer depois de uma falha em antecipar ameaças hostis, bem como acções pacíficas;

- os participantes estarão conscientes dos valores em jogo;
- poder ocorrer em diversas dimensões, designadamente se o antagonista atacará de uma determinada forma, num determinado período de tempo;
- poder ocorrer num de dois estágios: ou na aquisição, transmissão, avaliação e disseminação do aviso, ou no seu reconhecimento por parte dos decisores políticos.

Alguns dos elementos que Levite (1987) considera serem necessários para estarmos na presença de uma *surpresa estratégica* suscitam, na nossa opinião, uma confusão na delimitação entre o que é a *surpresa estratégica* e os seus efeitos. Na verdade, os elementos de falha na antecipação de ameaças hostis ou de acções pacíficas e a ocorrência em um dos dois estádios que refere em nada impedem a materialização da *surpresa estratégica*; até porque esta já teria sido lançada pelo atacante, enquanto os elementos citados dizem respeito ao sucesso da acção, não sendo, por conseguinte, impeditivos do lançamento da mesma.

Os elementos em apreço só fariam sentido se se considerasse que a definição de *surpresa estratégica* depende do seu sucesso, o que não nos parece ser o caso, pois ter-se-á que tomar em conta a capacidade de reacção e de resiliência do alvo e este, dependendo destes factores, poderá até invalidar o efeito da *surpresa estratégica*, ainda que tenha sido surpreendido.

Para a discussão dos interesses vitais referidos por Levite (1987), recorremos a Frederick H. Hartmann (1983: 24-25), que escreve: «National interests may be defined as those things that states could or do seek to protect or achieve *vis-à-vis* other states. National interests should be understood by us in the sense that nations do, in fact, attach to them, that is as names for potential policy content items rather than as contenders for automatic policy sponsorship. (…) States further distinguish between *vital* national interests and all others. A vital interest is one for which a state is normally willing to fight immediately or ultimately. Vital interests are, in first instance, predominantly and essentially conservative; that is, they always include things that a state already possesses. (…) Such vital interests include for all states, as a minimum, the protection of their existing territory and the preservation of their prestige from a massive *loss of face*. All other interests we call

secondary, that is, not worth a war. It is true that a clash over intrinsically secondary interests, if prestige becomes massively involved, may bring the danger of war; but it is prestige, not the secondary interest, that is really at stake».

Portanto, aquilo que Levite (1987) considera serem interesses vitais poderão, a nosso ver, ser um elemento essencial em termos de um ataque militar. Porém, tal já não parece ser absolutamente necessário se se estiver na presença de uma acção de surpresa política ou diplomática. Vários exemplos de surpresa política ou diplomática, referidos na introdução deste ensaio, com eventual excepção do caso do embargo petrolífero, não terão atingido interesses vitais de nenhum Estado; quando muito interesses secundários, mas não vitais.

Assumimos, então, *surpresa estratégica* como decorrente do domínio da incerteza, tratando (1) de eventos intencionais inesperados mas previsíveis – acções que se espera que ocorram mas não ocorrem ou acções que não se espera que ocorram mas ocorrem – (2) que visem interesses vitais ou secundários do Estado-alvo e (3) da impreparação deste último para a detecção dos eventos indesejáveis ou da sua incapacidade para os evitar ou, pelo menos, para atenuar os seus efeitos.

De facto, e ainda que os estudos iniciais sobre a matéria se tenham debruçado sobre o caso do ataque militar, nada obriga a que a consideração da surpresa estratégica seja exclusivamente decorrente de um ataque de natureza militar, podendo também derivar de qualquer acção de surpresa (positiva ou negativa) que vise interesses nacionais – não necessariamente vitais –, incluindo portanto acções políticas e/ou diplomáticas. E a realidade é que Handel (1980: 82) estabelece várias diferenças entre *surpresa militar* e *surpresa diplomática* ao nível da sua aceitação, da maior ou menor dificuldade na sua detecção, em termos de impacto, de vantagem para o atacante, se é negativa ou positiva ou mesmo ambas e se a importância deve ser colocada nas intenções e capacidades ou mais especificamente nas intenções.

Encontramos na literatura ainda outro género de surpresas, designadamente a *surpresa tecnológica* e a *surpresa científica*. De acordo com Arthur Burns (1958: 514), a *surpresa tecnológica* «connotes the effect of a novel armament built up from elements none of which is unknown scientifically to the surprised Power», enquanto a *surpresa científica* «connotes the effect of an armament built up from elements

of which at least some are technological applications a *fundamental scientific* novelty the surprised Power has not yet conceived of».

Atendendo às características da surpresa estratégica – incerteza sobre *se*, *quando*, *onde*, *como* e *com que intensidade* o evento ocorrerá ou não ocorrerá –, é aos serviços de inteligência que cabe a sua detecção[3] e/ou a contribuição para o lançamento de acções de surpresa estratégica.

5. Inteligência Estratégica

Júlio César e Amiano Marcelino já referiam a inteligência estratégica de forma muito precisa e exibiam uma compreensão muito completa da sua necessidade e do alcance de tal matéria nos seus escritos (Austin & Rankov, 1998: 12).

Num memorando enviado ao Presidente F.D. Roosevelt – a pedido deste – propondo, e justificando, a criação de um Serviço de Informação Estratégica, o general William *Wild Bill* Donovan, então Coordenador de Informação (COI) dos Estados Unidos, referiu que «strategy, without information upon which it can rely, is helpless. Likewise, information is useless unless it is intelligently directed to the strategic purpose», defendendo que o propósito básico de tal serviço seria constituir um meio por intermédio do qual «the President, as Commander-in-Chief, and his Strategic Board would have available accurate and complete enemy intelligence reports upon which military operational decisions could be based» (Donovan, 1941).

Sherman Kent (1949: 4) diz-nos que a inteligência, enquanto processo, «consists basically of two sorts of operation. (…) the *surveillance operation*, by which I mean the many ways by which the contemporary world is put under close and systematic observation, and the *research operation*. By the latter I mean the attempts to establish meaningful patterns out of what is observed in the past and attempts to get meaning out of what appears to be going on now». O mesmo Kent (1949:

3. O que se insere na linha de Thomas Belden (1977: 181), quando refere que «the primary objective of state-conducted intelligence is to acquire information which contributes to warning», de David Twining (1992: 62), quando afirma que «the centrality of intelligence in the surprise equation is clear. In its broadest sense surprise is the classic intelligence challenge», e de Walter Laqueur (1995: 255), quando sustenta que «the main function of an intelligence service […] is to shield those it serves against surprise».

7-8) acrescenta que a inteligência estratégica possui três elementos: um que se refere ao que é pouco alterável (terreno, hidrografia, clima), que designou como *basic descriptive form*; outro relacionado com o que, embora estável, sofre algumas alterações (população e estruturas governamentais e económicas), que denominou como *current reportorial form*; e um terceiro elemento relativo ao futuro do adversário, às suas possibilidades e probabilidades, à formulação da sua política exterior ou estratégia, como poderia utilizar as suas forças, quando, onde e com que efectividade, a que chamou *speculative-evaluative form*. Os dois primeiros elementos são claramente tributários das operações de vigilância (*surveillance*), decorrendo o terceiro da pesquisa (*research*). São também estes três elementos que, em conjunção, podem servir de detector de uma *surpresa estratégica*.

Bozeman (1992), Berkowitz & Goodman (1991), Russell (2007), Johnson & Wirtz (2008) e McDowell (2009) formularam também definições de inteligência estratégica. Todavia, o entendimento dos três elementos conjugados de Sherman Kent (1949) parecem servir os propósitos de uma detecção de *surpresa estratégica*, acompanhando as situações normais, assinalando as alterações e possibilitando uma perspectiva do comportamento do adversário.

6. As Dificuldades na Detecção da *Surpresa Estratégica*

A patologia prende-se directamente com a área da medicina «que estuda as doenças e especialmente as alterações somáticas e funcionais do organismo determinadas por elas» (Machado, 1981e: 482). No caso vertente, Levite (1987) refere-se a patologias como alterações na percepção dos indivíduos e no funcionamento das organizações que dificultam a detecção da *surpresa estratégica*.

Dois autores são incontornáveis em matéria de dificuldades na detecção da surpresa estratégica: Ariel Levite e Michael Handel.

De acordo com Levite (1987: 9-17), existem patologias gerais e patologias relacionadas com a inteligência. Nas primeiras, destacam-se os factores da percepção cognitiva, o pensamento de grupo, a complexidade das organizações e as questões da tomada de decisão, incluindo a cibernética e a política governamental. Entre as segundas, incluem-se a questão do ruído, a cobertura e a decepção, a desvantagem estratégica, a incerteza inerente, a influência na política e a

influência desta, a compartimentalização e a síndrome do falso alarme (*«cry wolf» syndrome*).

Todas as patologias têm influência significativa na capacidade de detectar uma surpresa estratégica. Contudo, por questões de limitação de espaço e de coerência com o objectivo deste ensaio, vamos apenas olhar para as patologias inerentes à inteligência, a saber:

1. *Ruído*. A teoria da comunicação diz-nos que o circuito ideal da transmissão de uma mensagem é composto por cinco etapas: a emissão, a codificação, a transmissão, a descodificação e a recepção. Porém, diz-nos também que entre o sinal emitido e o sinal recebido pode existir ruído, ruído este passível de alterar a descodificação da mensagem e, portanto, de modificar o seu significado para o receptor. Ruído será, por conseguinte e de acordo com Levite, tudo o que, sendo estranho aos sinais recebidos pelos serviços de inteligência, estão inclusos, intencionalmente ou não, na comunicação, dificultando a detecção de uma surpresa.

2. *Cobertura e decepção*. Levite inclui neste domínio os estratagemas e a colocação de informação irrelevante ou enganadora. De facto, mais não se trata do que de inserção intencional de ruído na comunicação, tendo em vista que os sinais recebidos sejam mal interpretados e/ou redireccionados para áreas de não interesse.

3. *Desvantagem estrutural*. A desvantagem estrutural resulta, por um lado, do intervalo de tempo que é necessário à determinação das intenções e capacidades do adversário e, por outro, da informação precisa recolhida, mas rapidamente desactualizada, referente ao adversário.

4. *Incerteza inerente*. Por incerteza inerente entende Levite a incoerência ou indecisão do adversário susceptível de o impelir a mudar de ideias, tornando assim o trabalho da inteligência mais difícil. Terá sido este factor a induzir Richard K. Betts (1980: 557) a afirmar que «the victim's intelligence is always at the mercy of the attacker's option to change his plans».

5. *Influência na política e influência política*. Estes dois factores são auto-explicativos e decorrem de um relacionamento complexo entre política e inteligência. Por um lado, a inteligência pode dar origem a que decisões do Estado-alvo levem o adversário a

alterar as suas intenções iniciais, podendo originar o que Levite (1987: 16) designa por *self-fulfilling* e *self-negating prophecies*, na senda do conceito explicitado por Robert K. Merton (1968: 477): «The self-fulfilling prophecy is, in the beginning, a *false* definition of the situation evoking a new behavior which makes the originally false conception come true». Por outro lado, por força de pressões políticas, a inteligência pode ser levada a fornecer informação *mais agradável* ao decisor político.

6. *Compartimentação*. A limitação de acesso aos dados é outro factor da inteligência que pode contribuir para que o aviso estratégico não atinja o Estado-alvo.

7. *Síndrome do falso alarme*. Esta síndrome refere-se à repetição de falsos alarmes, o que leva a que o receptor diminua a sua receptividade (decorrente da diminuição de credibilidade atribuída à fonte) a um aviso verdadeiro.

Handel (2006: 8), por sua vez, sustenta que, para se procurar uma resposta para a falha na prevenção de surpresas, dever-se-á olhar para os níveis de análise e de aceitação. Estes dois níveis possuem três categorias, as duas primeiras ligadas com a análise – *dilemas metodológicos e problemas de percepção* e *políticas da inteligência* – e a terceira associada a *explicações organizacionais e burocráticas*. Assim:

1. *dilemas metodológicos e problemas de percepção*. Nesta primeira categoria, Handel (2006: 8-19) aponta (1) a questão do ruído, sem alterações face ao que é explicitado anteriormente; (2) a incerteza e o factor tempo, que podem ser entendidos como as patologias *desvantagem estrutural* e *incerteza inerente* de Levite (1987); (3) as intenções e capacidades, separando as intenções políticas e militares e as capacidades materiais e não materiais, dizendo que um erro de julgamento nesta fase pode desencadear uma reacção em cadeia de outros erros; (4) o problema de estimar riscos, que decorre da avaliação do comportamento do adversário, sabendo-se que uma situação de alto risco e elevado benefício pode ser a escolhida em detrimento de uma situação de baixo risco mas de benefício reduzido – o risco é culturalmente construído (Adams, 2001: 9) e multidimensional (Grinyer, 1995: 49). A título de exemplo, Handel menciona a *Special National Intelligence Estimative 85-3-62*, onde a inteligência norte-americana assumia ser altamente improvável

que a União Soviética prosseguisse uma política de alto risco e colocasse mísseis em Cuba. «The estimate was made on the assumption that such a course of action would be irrational» (Handel, 2006: 15); e (5) a problemática da mobilização que pode ser, resumidamente, equiparada à síndrome do falso alarme de Levite;

2. *políticas da inteligência*. Nesta categoria, Handel (2006: 25-33) refere e explana, de uma forma geral, a patologia que Levite designa por «influência na política e política de influência»;

3. *explicações organizacionais e burocráticas*. Neste ponto, Handel (2006: 33-41) vai claramente mais longe do que Levite. Na verdade, não só considera os problemas derivados da compartimentalização, mas acrescenta-lhes as questões do segredo excessivo e da especialização da organização de inteligência.

Com maior ou menor pormenor, as explicações dos autores sobre as dificuldades e as causas para a não detecção de surpresas estratégicas sobrepõem-se, tendo Handel ido mais longe do que Levite na exemplificação de cada uma das categorias, para além de ainda ter apontado duas delas – *dilemas metodológicos e problemas de percepção* e *políticas da inteligência* – como tendo origem na análise nos serviços de inteligência.

Para além das questões de ordem cognitiva e de outras dependentes da natureza humana, a importância destas patologias e categorias impõe-se por si próprias, atendendo a que, por um lado, permitem corrigir ou resolver os problemas que potenciam a hipótese de surpresa estratégica ter sucesso e, por outro, suscitam questões de responsabilização ou falha, tanto ao nível da inteligência como ao nível político. Neste último domínio, isso pode reflectir-se em dois sentidos:

- na incapacidade do decisor político para reconhecer e/ou para aceitar a leitura dos serviços de inteligência, incorporando-a no seu modelo de tomada de decisão;

- na incapacidade do poder político para resolver questões burocráticas, estruturais ou não, que possam contribuir para falhas de análise atempada por parte dos serviços, designadamente falta de meios e problemas relacionais entre as várias entidades que possam ter de estar envolvidas.

A questão de saber se antes da materialização de uma surpresa existia inteligência adequada para a evitar ou se, existindo, a mesma não seria reconhecida, deu origem a duas perspectivas. A primeira, designada *perspectiva ortodoxa*, da qual Handel e Betts farão parte, mantém que as «nations rarely suffer for lack of warning but fall victim, with astonishing regularity, because they fail to respond to warning» (Betts, 1989: 329), considerando que os sinais de surpresa existem mas que, por diversos limites inerentes à própria inteligência, não são reconhecidos (Honig, 2008: 76-77). Já a *perspectiva revisionista* é representada por Levite que, segundo Betts (1989: 329), afirma que as «victims have suffered surprise because of insufficient information rather than pathologies in communication, analysis or judgement».

Colocando a questão de uma forma mais simples, os *ortodoxos* afirmam que «warning without response is useless» (Betts, 1980: 551), enquanto os *revisionistas* entendem que, para reduzir a incerteza, devem ser feitos «efforts to produce satisfactory warning sooner» (Levite, 1987: 168).

Apenas por ilustração, se olharmos para o caso do ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001 e para os sinais que até então existiam, os quais não terão sido tomados em conta mercê de problemas e questões organizacionais inter e intra serviços de inteligência, poderíamos dizer que a abordagem da *perspectiva ortodoxa* é correcta. Mas este é apenas um exemplo e, como tal, não é suficiente para, neste ensaio, tirarmos uma conclusão minimamente válida; até porque autores há que questionam a influência da inteligência sobre o decisor político. Com efeito, Stephen Marrin (2011: 202) refere que, «to understand the failure of decision-makers to respond effectively to early warning from intelligence agencies about the threat from Al Qaeda, one must start with the policy environment at the time rather than the adequacy or sufficiency of the intelligence that they were provided with».

O que sobressai é a extrema dificuldade de conjugar a correcção de todas estas variantes para que se possa antecipar a surpresa estratégica. Como oportunamente sublinha Roberta Wohlstetter (1962: 397), «[the] possibility of such surprise at any time lies in the conditions of human perception and stems from uncertainties so basic that they are not likely to be eliminated, though they might be reduced», no que é *grosso modo* seguida por Robert Jervis (1997: 592), quando

este refere que «the policy maker who is psychologically and politically unprepared for surprises is almost certain to fail».

7. O Caso Português

Tendo em mente as definições de F.H. Hartmann (1983), Portugal, como qualquer outro Estado, possui interesses vitais e interesses secundários que, por definição, podem ser objecto de uma surpresa estratégica.

No contexto actual, sendo Portugal membro da União Europeia e da Aliança Atlântica, não é previsível que possa ser objecto de uma surpresa de natureza militar; é, no entanto, susceptível de ocorrer uma surpresa de natureza política e/ou diplomática.

O relacionamento de Portugal com os países de língua oficial portuguesa, bem como os interesses estratégicos ligados à extensão da plataforma marítima continental, podem ser dois exemplos de áreas em que tais surpresas podem ocorrer, tendo em atenção, em particular em relação à questão da plataforma continental, os interesses divergentes do Reino de Espanha.

Permanece ainda a eventualidade de um ataque terrorista de magnitude estratégica, quer porque Portugal constitua *per se* um alvo, quer em função das parcerias e dos relacionamentos internacionais que mantém, transformando-o num alvo indirecto. Na realidade não será necessária uma elevada capacidade para que um grupo terrorista possa atingir alvos estratégicos portugueses, como, por exemplo, as refinarias petrolíferas ou um aeroporto internacional.

A questão passível de aqui ser colocada é a de saber até que ponto se pode (deve) considerar uma acção terrorista sobre alvos estratégicos como uma surpresa estratégica. Se Corentin Brustlein (2008: 5) sustenta que um ataque terrorista pode ser encarado como uma surpresa estratégica, já Colin Gray (2005: 3), constatando que o terrorismo é um fenómeno dos nossos dias e que se materializa fundamentalmente através da surpresa, vai mais longe e afirma que a «surprise is a, if not the, master strategic concept or principle of our time».

Assim, aceitamos que um ataque terrorista contra um alvo estratégico se enquadra no âmbito da surpresa estratégica.

Conclusão

A surpresa estratégica de natureza militar, política e diplomática foi, é e será uma realidade.

O principal mecanismo que pode ajudar a detectar – ou a contribuir para o lançamento de – uma *surpresa estratégica* são os serviços de inteligência de um país, pois «one of the biggest challenges facing the Intelligence Community today is that it must confront unknown threats that continue to emerge from unexpected directions» (Baiocchi & Fox, 2013: iii).

As questões, de difícil resolução, que se levantam com a detecção e posterior resposta a uma *surpresa estratégica* decorrem da natureza humana, de problemas organizacionais e burocráticos, assim como dos complicados relacionamentos sempre existentes entre os serviços de inteligência e o decisor político.

Como refere Richard Danzig (2011: 5), «[the] propension to make predictions – and to act on the basis of predictions – is inherently human. Requirements for prediction will consistently exceed the ability to predict. The propensity for prediction is especially deeply embedded at the highest levels of DOD. The unpredictability of long-term national security challenges is an immovable object. It will repeatedly confound the irresistible forces that drive prediction. Planning across a range of scenarios is good practice but will not prevent predictive failure».

Portugal, como qualquer outro membro da comunidade internacional, tem interesses vitais e secundários a preservar e/ou a alcançar e, assim sendo, é um potencial alvo de uma surpresa estratégica, com maior probabilidade de natureza política e/ou diplomática. Não se deve, todavia, excluir a eventualidade de um ataque terrorista visando alvos estratégicos, ainda que, no momento, tal possibilidade não pareça provável.

O tema da surpresa estratégica merece mais estudo – e com maior profundidade – em Portugal, designadamente ao nível das ferramentas de dissuasão da materialização da surpresa, dos processos da tomada de decisão política em situação de crise e das respostas a dar em caso de materialização de uma surpresa.

Referências Bibliográficas

Adams, J. (2001). *Risk.* London: Routledge.

Austin, N. & Rankov, N. (1998). *Exploratio: Military and Political Intelligence in the Roman World from the Second Punic War to the Battle of Adrianople.* London: Routledge.

Baiocchi, D. & Fox, D.S. (2013). *Surprise! From CEOs to Navy SEALs: How a Select Group of Profissionals Prepare for and Respond to the Unexpected.* Santa Monica: RAND Corporation.

Belden, T.G. (1977). "Indications, Warning, and Crisis Operations". *International Studies Quarterly*, vol. 21, nº 1, pp. 181-198.

Berkowitz, B. & Goodman, A. (1991). *Strategic Intelligence for American National Security.* New Jersey: Princeton University Press.

Betts, R.K. (1980). "Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed". *Political Science Quarterly*, vol. 95, nº 4, pp. 551-572.

Betts, R.K. (1989). "Surprise, Scholasticism, and Strategy: A Review of Ariel Levite's Intelligence and Strategic Surprises". *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3, pp. 329-343.

Bozeman, A.B. (1992). *Strategic Intelligence & Statecraft*. Washington: Brassey's (US), Inc.

Brodin, K. (1978). "Surprise Attack: The Case of Sweden". *Journal of Strategic Studies*, vol. 1, nº 1, pp. 98-110.

Brustlein, C. (2008). "La surprise stratégique: De la notion aux implications". *Focus stratégique*, nº 10. Paris: IFRI.

Burns, A.L. (1958). "The International Consequences of Expecting Surprise". *World Politics*, vol. 10, nº 4, pp. 512-536.

Danzig, R. (2011). *Driving in the Dark: Ten Propositions About Prediction and National Security.* Washington: Center for a New American Security.

Davis, P.K. (2012). *Lessons from RAND's Work on Planning Under Uncertainty for National Security.* Santa Monica: RAND Corporation.

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha]. (2008-2013).

Donovan, W.J. (1941). *Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information.* Online: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol17no2/html/v17i2a05p_0001.htm <referência de 26-12-2014>.

George, R. (2013). "Intelligence and Strategy". In: J. Baylis, J.J. Wirtz & C.S. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 151-169.

Gray, C.S. (2005). *Transformation and Strategic Surprise*. Carlisle: Strategic Studies Institute.

Grinyer, A. (1995). "Risk, the real world and naive sociology". In: J. Gabe (ed.), *Medicine, Health and Risk*. Oxford: Blackwell, pp. 31-51.

Handel, M.I. (1977). "The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise". *International Studies Quarterly*, vol. 21, nº 3, pp. 461-502.

Handel, M.I. (1980). "Surprise and Change in International Politics". *International Security*, vol. 4, nº 4, pp. 57-85.

Handel, M.I. (2006). "Intelligence and the Problem of Strategic Surprise". In: R.K. Betts & T.G. Mahnken (eds.), *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*. London: Frank Cass, pp. 1-58.

Hartmann, F.H. (1983). *The Relations of Nations*. 6th ed. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.

Honig, O. (2008). "Surprise Attacks – Are They Inevitable? Moving Beyond the Orthodox-Revisionist Dichotomy". *Security Studies*, vol. 17, nº 1, pp. 72-106.

Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics.* New Jersey: Princeton University Press.

Jervis, R. (1997). "Complexity and the Analysis of Political and Social Life". *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 4, pp. 569-593.

Johnson, L.K. & Wirtz, J.J. (2008). *Intelligence and National Security.* New York: Oxford University Press.

Kahana, E. (2008). "Early Warning Versus Concept: The Case of the Yom Kippur War 1973". In: L.K. Johnson & J.J. Wirtz (eds.), *Intelligence and National Security: The Secret World of Spies, An Anthology*. New York: Oxford University Press, pp. 176-188.

Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy.* Princeton: Princeton University Press.

Laqueur, W. (1995). *The Uses and Limits of Intelligence*. 2nd ed. New Jersey: Transaction Publishers.

Larousse (2003). *Le Petit Larousse*. Paris: Larousse.

Levite, A. (1987). *Intelligence and Strategic Surprises.* New York: Columbia University Press.

Machado, J.P. (ed.). (1981a). "Imprevisibilidade". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 101.

Machado, J.P. (ed.). (1981b). "Incerteza". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 115.

Machado, J.P. (ed.). (1981c). "Informação". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 160.

Machado, J.P. (ed.). (1981d). "Inteligência". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, pp. 190-191.

Machado, J.P. (ed.). (1981e). "Patologia". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. VIII. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 482.

Machado, J.P. (ed.). (1981f). "Surpresa". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa.* Vol. XI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 402.

Marrin, S. (2011). "The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis". *Intelligence and National Security*, vol. 26, nº 2-3, pp. 182-202.

McDowell, D. (2009). *Strategic Intelligence.* Lanham: Scarecrow Press, Inc.

Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure.* New York: The Free Press.

Omand, D. (2010). *Securing the State.* London: Hurst & Company.

Pinto, R.M. (2004). "Os Militares e as Informações". In: A. Moreira (ed.), *Informações e Segurança. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, pp. 471-489.

Russell, R.L. (2007). *Sharpening Strategic Intelligence: Why the CIA Gets It Wrong, and What Needs to Be Done to Get It Right.* Cambridge: Cambridge University Press.

Shackle, G.L. (1953). "The Logic of Surprise". *Economica, New Series*, vol. 20, nº 78, pp. 112-117.

Shulsky, A.N. (1993). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. 2nd rev. ed. New York: Brassey's.

Torrinha, F. (1942). *Dicionário Latino-Português*. 2ª ed. Porto: Edições Marânus.

Twining, D.T. (1992). *Strategic Surprise in the Age of Glasnost.* New Jersey: Transaction Publishers.

Warner, M. (2009). "Wanted: A Definition of «Intelligence»". In: C. Andrew, R.J. Aldrich & W.K. Wark (eds.), *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge, pp. 3-11.

Wehmeier, S. (ed.). (2000). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press.

Wilensky, H.L. (1967). *Organizational Intelligence.* New York: Basic Books, Inc., Publishers.

Wirtz, J.J. (2006). "Theory of Surprise". In: R.K. Betts & T.G. Mahnken (eds.), *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael Handel* (pp. 101-106). London: Frank Cass, pp. 101-106.

Wohlstetter, R. (1962). *Pearl Harbour: Warning and Decision.* Stanford: Stanford University Press.

Breve Ensaio sobre a Formulação da Estratégia Nacional

António Freitas*

Resumo

Com o objectivo permanente de proteger a Nação, garantindo o seu futuro como entidade política, livre, independente e soberana, bem como assegurar a Segurança, o Desenvolvimento e o Bem-Estar Social, o Estado necessita de determinar objectivos políticos concretos correspondentes à sua situação particular e interesses nacionais próprios.
Esses objectivos nacionais precisam de ser devidamente identificados, caracterizados e priorizados, pelo que devem resultar de uma análise da situação nacional que considere os elementos tangíveis e intangíveis do poder nacional. Nessa análise são identificadas as principais variáveis caracterizadoras do ambiente interno, a situação política, económica, psicossocial e militar; a situação geopolítica e geoestratégica internacional, e os factores de evolução à luz dos futuros previsíveis, contribuindo, assim, para identificar o que o Estado poderá escolher para fazer.
Uma vez definidos os objectivos nacionais (*o que fazer?*), estes têm a sua expressão reflectida no Conceito de Acção Política. O Conceito de Acção Política, ao visar a consecução ou salvaguarda dos objectivos nacionais, deve traduzir as respostas às perguntas: *onde agir?* (domínios da acção) e *quando agir?* (momento e condicionantes da acção) para atingir os objectivos que foram fixados, bem como dar orientações para a Definição Estratégica, que deve assentar numa metodologia própria.

Palavras-chave: poder nacional, interesses nacionais, objectivos nacionais, estratégia, conceito estratégico nacional

* Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona. Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

With the permanent objective of protecting the Nation, ensuring its future as a political entity, free, independent and sovereign, as well as ensure the Security, Development and Social Welfare, the State needs to determine concrete policy objectives corresponding to your particular situation and national interests.
These national objectives need to be properly identified, characterized and prioritized, and should result from an analysis of the national situation to consider the tangible and intangible elements of national power. In this analysis the internal environment should be considered (in terms of political, economic, psychosocial and military), as the geopolitical and geostrategic international situation, as well as the future trends, thus contributing to identify what the State may choose to do.
Once defined national objectives (*what to do?*), these have their expression reflected in the concept of political action. To aim at achieving or protecting the national objectives, the concept of political action should translate the answers to the questions: *where to act?* and *when to act?* in order to attain the objectives that have been fixed, as well as provide guidance for national strategy, which should be based on its own methodology.

Keywords: national power, national interests, national objectives, strategy, national strategic concept

1. Enquadramento Conceptual

A sociedade internacional do presente caracteriza-se pela interdependência e complexidade, bem como pelas transformações aceleradas e pela incerteza qualitativa dessas mudanças, o que no conjunto implica que os Estados tenham de se preocupar com fronteiras múltiplas e exigências de solidariedades diversificadas.

Por outro lado, o ambiente de complexidade resulta também da dificuldade progressiva em distinguir variáveis de ordem endógena das variáveis de ordem exógena, pelo que os Estados, perante estímulos internos e externos, tendem a regular-se reagindo através de estratégias de natureza política, diplomática, económica e psicossocial, a fim de assegurarem a concretização de determinados objectivos e interesses, tudo isto num ambiente em que os actores internacionais vivem entre si relações de cooperação, acomodação ou conflito.

Para além disso, apesar de qualquer entidade política prosseguir, como objectivos básicos ou abstractos, a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar, isso não resolve, por si só, os problemas específicos que se lhe colocam, logo necessita definir objectivos políticos concretos e estratégias correspondentes aos interesses próprios e à sua situação particular.

Neste quadro, a Estratégia Nacional tem de ser concebida e orientada pelo poder político, numa perspectiva pluridisciplinar, interdepartamental e no permanente respeito não só pelos Objectivos e Interesses Nacionais, como pelo respeito dos compromissos que o Estado assume em espaços que transcendem a sua dimensão nacional.

O presente ensaio tem por objecto apresentar um modelo analítico de elaboração da estratégia nacional. A pertinência deste ensaio resulta de duas ordens de razões: a primeira, devido ao facto de estarmos convencidos de que a Estratégia é crucial para o Estado ter desempenhos positivos na prossecução dos objectivos nacionais; a segunda, por o processo de discussão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

(CEDN)[1], merecer, repetidamente, ao longo dos últimos anos, diversas críticas, umas por se prestar a alguns equívocos de natureza conceptual e doutrinária, e outras por razões de ordem metodológica e de enquadramento estratégico propriamente dito.

A necessidade de também não incorrermos nas *confusões* existentes levou-nos à leitura atenta de autores nacionais que há muito teorizam sobre este tema, tendo-se procurado fazer uma síntese que permitisse uma visão global e sistematizada do processo de pensamento e de planeamento neste domínio fundamental da acção do Estado, conciliando política e estratégia numa ferramenta simples, uma vez que os modelos conhecidos são demasiado complexos e, devido a esse facto, de difícil compreensão e interiorização.

Não se justificando embarcar em análises exaustivas acerca do cruzamento conceptual entre a política e a estratégia, impõe-se, no entanto, o estabelecimento de um conjunto de conceitos operatórios que permitam desenvolver um raciocínio que leve ao estabelecimento de um modelo teórico de formulação da estratégia nacional, uma vez que é variado e por vezes ambíguo o entendimento sobre a terminologia associada a estas matérias.

Deste modo, começamos por estabelecer o conceito de estratégia que nos pareceu mais adequado para o objecto do presente ensaio, adoptando a definição de François Martins (1984: 125), para quem estratégia é «um método de pensamento, uma forma peculiar de avaliar situações que permite clarificar e hierarquizar os acontecimentos e depois escolher os mais eficazes. Trata-se de perceber, de prever, de perspectivar, quando estão em jogo os interesses nacionais e quando se nos opõem vontades de outras unidades políticas».

1. Em Portugal não existe qualquer orientação sobre em que circunstâncias deve ser revisto o CEDN. Desde o primeiro, em 1985, tivemos mais três (1994, 2003 e 2013), o que dá um intervalo médio de nove anos entre os três últimos. O actual CEDN foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, em cuja *Introdução* se afirma: «O conceito estratégico de defesa nacional pressupõe uma estratégia nacional, cuja credibilidade seja reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses. Parte do princípio de que para a realização dos objectivos da segurança e da defesa nacional concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade. Nesse sentido, o conceito estratégico de defesa nacional define os aspectos fundamentais da estratégia global a adoptar pelo Estado para a consecução dos objectivos da política de segurança e defesa nacional. Estamos, portanto, a falar de uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais».

Tendo como central este conceito de estratégia, ao longo do ensaio serão explicitados os demais conceitos operatórios e os procedimentos tidos por essenciais no sentido de sustentar o modelo analítico desenvolvido, dando-lhe desta forma a necessária consistência.

Assim, o modelo desenvolvido contempla duas fases: a fase política e a fase estratégica. Estas fases estão directamente relacionadas num único processo de modo a assegurar a necessária coerência e consistência entre elas, uma vez que um bom instrumento deve permitir organizar, interpretar e explicar os dados como um todo racionalmente coerente.

A fase política permite, no essencial, identificar e caracterizar os objectivos nacionais actuais (enformados pelos objectivos nacionais permanentes) e a definição das suas prioridades (*o que fazer*?), levando à formulação do conceito de acção política, que tem por finalidade estabelecer princípios de acção e dar orientações à fase estratégica.

Por seu turno, a fase estratégica tem por finalidade escolher os meios e processos capazes de atingir cada objectivo nacional actual, ao nível de uma concepção estratégia integral. Para tal, socorre-se do ciclo da definição estratégica que pode ser dividido em cinco etapas, cada uma delas associada a uma ideia-chave e a uma questão: compreender *o que se quer fazer?*; examinar *o que se deve fazer?*; imaginar *o que se pode fazer?*; seleccionar *o que vale a pena fazer?*; e exprimir *o que se vai fazer?*.

Como *outputs* este modelo tem a sua materialização na elaboração do *Conceito Estratégico Nacional*[2].

2. Segundo Silva Ribeiro (2010c: 82), o conceito estratégico deve ser entendido como a grande ideia sobre a manobra estratégica do Estado para a consecução dos objectivos fixados pela política. Estabelece os princípios reguladores da acção estratégica nos campos genéticos, estrutural e operacional. São aqueles que expressam a filosofia e conferem coerência à acção estratégica nacional. Por seu turno, para Pezarat Correia (2002: 36-37), «[um] conceito estratégico pode assumir formas diversificadas na sua elaboração mas, no essencial, deve contemplar: a percepção de uma determinada situação internacional e/ou nacional e do quadro de referência de conflitualidade que a caracteriza, incluindo as ameaças mais perigosas e as mais prováveis; a identificação clara e hierarquizada dos interesses e dos objectivos nacionais; a enumeração dos recursos e meios existentes ou a gerar; a elaboração de um conceito geral de acção e das orientações para as estratégias subordinadas». Por outro lado, «a elaboração de um conceito estratégico terá de respeitar três princípios fundamentais: ser adequado ao objectivo visado; ser exequível face aos recursos disponíveis; ser aceitável face às capacidades dos escalões subordinados».

2. O Processo de Elaboração da Definição Estratégica

O ponto de partida do processo deve passar pela definição do conceito de aspiração nacional. As Aspirações Nacionais são a expressão dos desejos e vontades da comunidade política, são aquilo que um Estado poderá pretender (desejar) ser. Estas Aspirações Nacionais incluirão sempre aspectos realistas (traduzíveis em objectivos), mas também aspectos de natureza utópica. Em regra, constam da Lei Fundamental, englobando a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar[3], objectivos últimos ou teleológicos da Política que deverão resistir às normais alternâncias democráticas do poder político.

Das Aspirações Nacionais decorrem os Objectivos Nacionais que expressam aquilo que que o Estado procura e programa atingir, definindo metas. Por sua vez, os Interesses Nacionais designam aquilo que o Estado pretende salvaguardar. Como é desejável, deve existir uma correspondência natural entre os termos *objectivo* e *interesse*. Estes

3. A Segurança é um valor fundamental e uma obrigação do Estado. Nas sociedades democráticas e numa perspectiva interna, a Segurança é entendida como uma tarefa que deve potenciar uma vida em plenitude, o exercício pleno da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos segundo os princípios do Estado de direito. Numa perspectiva externa, é obrigação do Estado assegurar a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança da população contra qualquer agressão ou ameaça externas. Estes dois aspectos da Segurança reforçam-se mutuamente e garantem ao Estado a sua própria manutenção. Depois da Segurança, o Estado tem que impor a Justiça e realizar o Bem-Estar. Na realidade, estas duas finalidades estão na base da paz social e da ordem, elementos essenciais à manutenção da própria sociedade. Efectivamente, para manter a cooperação entre todos os membros da sociedade e assegurar as solidariedades essenciais ao seu funcionamento, o Estado tem que regular as relações entre as pessoas e os grupos, bem como a própria aplicação da força de que tem o monopólio. Terá que, tanto quanto possível, aplicar um critério justo e aceitável pela população e que seja compatível com a segurança. Assim, de um modo geral, podemos dizer que o Estado prossegue a realização da justiça comutativa (assegurando a equivalência dos valores permutados) e da justiça distributiva (assegurando que cada um receba a retribuição adequada à sua contribuição). Finalmente, o Estado satisfaz as necessidades de Progresso e Bem-Estar social, ligado à satisfação das necessidades materiais e espirituais da sociedade, pela produção e repartição de bens e pela prestação de serviços. O Estado intervém nos diversos sectores: da economia e finanças à indústria, da saúde ao ensino, aos transportes e comunicações, à investigação científica, à promoção da língua e do património cultural, ao ordenamento do território e à defesa do ambiente, à regulação das relações de trabalho, entre tantos outros. O grau de intervenção do Estado nestes domínios depende do tipo de poderes que este quer deter para si.

Objectivos Nacionais podem revestir um carácter primário[4] quando está em causa a sobrevivência de um Estado como tal, ou um carácter secundário que, embora menos importante, tenha um valor instrumental e contribua para a satisfação dos interesses vitais[5].

Deste modo, o Estado necessita determinar objectivos políticos concretos correspondentes à sua situação particular e interesses nacionais próprios: Objectivos Permanentes (longínquos) e Objectivos Nacionais Actuais (curto e médio prazo).

Os Objectivos Permanentes (OP), que pela sua natureza se mantêm constantes, devendo, por isso, constituir-se como elemento central de uma Grande Estratégia Nacional[6], materializam a realização possível dos Interesses Nacionais e assentam essencialmente em elementos que se prendem com a ideia de consciência nacional ou colectiva e o modelo de sociedade que o Estado advoga[7]. Estes elementos constituem como que um guião pelo qual os dirigentes da unidade política se conduzem. Em termos da doutrina estratégica, com os OP visa-se a adaptação dos meios aos fins perseguidos.

Por seu turno, os Objectivos Nacionais Actuais (ONA), apesar de terem em vista atingir os objectivos permanentes, têm um carácter mais objectivo e de natureza conjuntural. Correspondem a objectivos intermédios cuja definição e prossecução resultam de uma análise da situação nacional, que considera os elementos tangíveis e intangíveis do poder nacional (porque ambos determinam a exequibilidade da política governativa) e onde são identificadas as principais variáveis caracterizadoras do ambiente interno – situação política, situação económica, situação psicossocial e situação militar –, de uma análise geopolítica e

4. Os interesses primários ou vitais são aqueles cuja consecução é entendida como directamente indispensável à sobrevivência nacional, pelo que, se necessário, o Estado mobilizará todos os recursos e recorrerá a todos os meios e processos, militares e não militares, que estiverem ao seu alcance para a sua consecução ou preservação. Um interesse vital não é negociável.
5. As relações internacionais são essencialmente constituídas, a todo o momento, por uma teia em que se negoceiam interesses secundários através de concessões mútuas, acompanhadas de fenómenos de conflitualidade e violência variáveis, em torno de interesses vitais para os vários actores, e que evoluem essencialmente em função das relações de poder.
6. Segundo Virgílio de Carvalho (1986: 65), «o conjunto dos Objectivos Nacionais Permanentes funciona, por assim dizer, como estratégia – a Grande Estratégia Nacional – porque eles constituem uma espécie de farol que aponta o caminho para as aspirações Nacionais».
7. De alguma forma, os objectivos nacionais permanentes têm a sua expressão visível nos art.os 1º, 2º, 3º e 9º da Constituição da República Portuguesa.

geoestratégica internacional, a nível mundial e a nível regional, e dos factores de evolução à luz dos futuros previsíveis, contribuindo, assim, para identificar o que o Estado poderá escolher para fazer. Em termos da doutrina estratégica, com os ONA visa-se a adaptação dos fins aos meios existentes.

Mas alguns destes Objectivos Nacionais Actuais (que se querem preservar ou alcançar) podem vir a ser incompatíveis com os dos outros Estados, logo estamos perante um processo de natureza disjuntiva que pode revestir a forma de conflito, oposição ou competição. Estamos, pois, perante um tipo de objectivos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade por parte de outra entidade política, cuja materialização implica dispor de uma estratégia que requeira o desenvolvimento e o emprego de formas de coacção[8] segundo uma acção estratégia[9]. Deste modo, estes objectivos podem ser denominados de Objectivos Estratégicos Básicos (OEB)[10].

Neste âmbito, assume particular relevo o papel dos Serviços de Informações que devem dar ênfase à produção de relatórios e de levantamentos estratégicos sobre a situação interna e externa do país, bem como de informações prospectivas sobre assuntos específicos de interesse estratégico. Para Heitor Romana (2008: 98-101), «as informações estratégicas são identificadas a partir do interesse político para o decisor de determinados assuntos considerados sensíveis para os interesses políticos, económicos, diplomáticos, culturais e militares do estado» e «são aquelas informações necessárias à concepção e execução

8. Segundo Silva Ribeiro (1998: 72), as formas de coacção não belicosas são aquelas em que «são usados, preferencialmente, meios psicológicos, económicos e políticos, segundo as formas de coacção psicológica, económica, política clandestina no interior do contendor, e diplomática (…) e belicosas, em que os meios militares têm preponderância sobre os restantes na gestão da situação estratégia, e que, por isso, consubstanciam claramente o facto da estratégia ser a aplicação da política de forma imperativa».
9. Esta acção estratégica requer três condições: uma vontade política, que se exprime pela definição do fim e do quadro da acção a realizar; uma aptidão para conceber modalidades de acção, conjugando os meios necessários no ambiente adequado e no tempo próprio para materializar o fim fixado; e capacidades de acção que sejam operacionalizáveis no ambiente e no tempo.
10. De acordo com Loureiro dos Santos (1983: 271), as ameaças actuais a vencer e as ameaças potenciais a neutralizar no futuro constituem os objectivos estratégicos básicos ao nível da estratégia total.

de uma grande estratégia, considerada assim pelo alcance dos seus efeitos mas também pela sua permanência no tempo»[11].

A evolução da conjuntura tem, portanto, dois objectivos fundamentais: avaliar as grandes linhas gerais dos futuros nacionais possíveis (pela formulação dos cenários nacionais); e avaliar os diferentes ambientes externos possíveis em que o Estado terá de prosseguir as suas finalidades últimas (pela formulação dos cenários internacionais). Segundo Silva Ribeiro (2010c: 42), a conjugação dos dois objectivos «permite construir uma imagem do Estado e da sua envolvente, a partir da qual se estabelecem os argumentos políticos de carácter racional para justificar, à luz daquela explicação e evolução, a escolha dos objectivos nacionais logicamente concebidos».

Os Objectivos Nacionais Actuais depois de devidamente identificados, caracterizados e hierarquizados[12], podem ser designados por Objectivos de Política Geral (que por sua vez podem ser decompostos segundo políticas públicas sectoriais) e têm expressão no Conceito de Acção Política[13]. O Conceito de Acção Política, ao visar a consecução ou salvaguarda dos ONA, deve traduzir as respostas às perguntas: *onde agir?* (domínios da acção) e *quando agir?* (momento e condicionantes da acção) para atingir os objectivos que foram fixados (Ribeiro, 1998: 154), bem como dar orientações para a Fase Estratégica que tem como objectivo conceber o que poderemos designar por Definição Estratégica (DE).

---

11. No mesmo sentido se manifesta Virgílio de Carvalho (1986: 67): «As informações têm um contributo muito importante a dar ao planeamento estratégico, tanto na fase política (identificação e formulação de objectivos) como nas fases de formulação e execução de estratégias».
12. Segundo António Barrento (2010: 193), a análise dos objectivos políticos permite hierarquiza-los e atribuir prioridades às acções que devem ser feitas para que sejam atingidos, bem como detectar os grandes conflitos e procurar as soluções – renunciando aos mesmos, afinando-os ou adiando a sua consecução.
13. Segundo Couto (1988: 325), «o conceito de acção política governativa [estabelece] as bases do comportamento governamental com vista à consecução dos objectivos preestabelecidos. Tal implica uma clara e coerente percepção e definição da sequência e articulação dos vários objectivos, indispensáveis a uma adequada e essencial coordenação da acção nos vários domínios ou departamentos governamentais». Por seu turno, para Loureiro dos Santos (1983: 272), «a análise dos objectivos políticos visa a sua hierarquização e a determinação de contradições entre si a fim de as resolver; (…) a hierarquização consiste na indicação da sua prioridade. (…); o conceito de acção política traduz a resposta às perguntas: como, quando e onde actuar para atingir os objectivos?; (…) é expresso aos escalões executivos através da formulação das directrizes políticas».

O processo metodológico da Definição Estratégica é decomposto em cinco etapas, cada uma delas associada a uma ideia-chave e a uma questão (Ribeiro, 2010a: 102), e deve assentar numa dupla exigência: a predominância do raciocínio objectivo sobre o subjectivo e a busca da melhor relação custo-eficácia.

A primeira etapa, consiste em conceber a Missão de Estratégia Integral (MEI), ou seja compreender o *que fazer?*, o que passa por identificar claramente os pontos essenciais da missão: a tarefa e o propósito. Assim, e tendo em conta o que se pretende alcançar ou preservar (*o quê?* – os ONA) e em que condições (*onde?* – o domínio da acção, e *quando?* – momento e condicionantes a observar no tempo), que foram identificados com o recurso ao Conceito de Acção Política, tem de se caracterizar de forma clara o propósito da missão – *o porquê agir*, que se destina a proporcionar uma melhor compreensão da missão. Conjugando a tarefa e o propósito obtemos a indicação acerca *"do que se quer fazer",* que constitui o denominador comum das diversas acções a desenvolver (Ribeiro, 2010a: 102-105).

A segunda etapa, consiste na análise de todas as variáveis ou factores da situação, e está associada à ideia de examinar *o que devemos saber?*. Na análise da situação avalia-se a aptidão das forças próprias face às dos contrários. As variáveis da situação permitirão precisar a forma de *como agir?* e a tarefa adaptada à situação *o que fazer?* e, eventualmente, o propósito visado *para quê agir?*. Esta etapa desenvolve-se em três passos: recenseamento das variáveis, identificação das relações entre as variáveis e pesquisa das variáveis[14].

14. O recenseamento das variáveis é um trabalho de profunda reflexão, cuja qualidade influenciará o resultado do ciclo da definição estratégica, pois é preciso não esquecer que a elaboração das modalidades de acção (a fase criativa do processo metodológico) numa fase posterior apoia-se muito nos resultados deste passo. A identificação das relações entre as variáveis tem em vista obter uma visão sistemática do ambiente global, podendo ser efectuada com base no método da análise de matrizes da influência directa. Estas matrizes não são mais do que quadros de dupla entrada que permitem relacionar as variáveis internas e externas. Depois de elaborada a lista das variáveis e preenchida a matriz de análise da influência directa, é necessário reduzir a complexidade do sistema e pesquisar as variáveis relevantes e importantes (os pontos sensíveis) e a sua relação com os ONA. Esta segunda etapa é uma tarefa crucial para a adequada formulação e operacionalização da estratégia nacional (Ribeiro, 2010a: 107-115).

A terceira etapa diz respeito à elaboração das modalidades de acção[15] e visa imaginar *o que podemos fazer?*. Desenvolve-se segundo um processo que engloba três passos: no primeiro, identificam-se, a partir das variáveis relevantes ou pontos sensíveis (centros de gravidade), as linhas de acção susceptíveis de contribuir para a solução de um problema estratégico[16]; no segundo, procede-se à validação das linhas de acção realizando as *provas da estratégia*: de adequabilidade (*permite atingir os objectivos?*), de exequibilidade (*possível de executar com os meios disponíveis?*) e da aceitabilidade (*custos aceitáveis face aos objectivos desejados?*) ao nível das estratégias gerais[17] e das estratégias particulares[18]; por último, o terceiro passo, tem em consideração os resultados das *provas da estratégia* e destina-se a estabelecer as modalidades de acção possíveis, próprias e dos contrários. As modalidades de acção próprias definem *o quê?* é necessário atacar, *a quem?* e *como?*. As modalidades de acção contrárias servem de referência para definir *o que?* é necessário defender, *de quem?* e *como?*.

Cada modalidade de acção deve ser caracterizada por uma ideia força representativa da manobra estratégica. A conjugação e integração das manobras estratégicas ofensiva (relativa às nossas linhas de acção) e defensiva (relativas às linhas de acção contrárias) irá permitir estruturar o esboço geral da manobra estratégica, que, por seu tur-

15. De forma simples, podemos definir *modalidade de acção* como a forma como um actor articula meios, num dado ambiente e tempo para realizar objectivos.
16. Uma linha de acção traduz, para cada objectivo estratégico básico, uma forma de coacção, isto é, uma diferente possibilidade de articulação dos meios, ambiente e tempo, segundo processos de acção que têm em vista actuar sobre um ponto sensível do contrário.
17. Como refere André Beaufre (2004: 45), as estratégias gerais têm como função repartir, combinar e assegurar a execução das tarefas que são incumbidas pela estratégia integral aos diferentes ramos de actividade do domínio considerado. As estratégias gerais situam-se no nível intermédio, espaço de charneira entre a concepção e a execução estratégicas, ou seja, entre o que a nível político se quer ou deve fazer, e aquilo que as condições técnicas tornam possível. Por outro lado, Silva Ribeiro (2010c: 79) afirma que as estratégias gerais englobam o emprego dos meios (aspectos operacionais) e o desenvolvimento da força, o qual compreende a geração e a criação de novos meios (aspectos genéticos) e a sua composição, organização e articulação (aspectos estruturais).
18. Segundo Silva Ribeiro (2010c: 80-81), as estratégias particulares têm a ver com as especialidades de funções e as responsabilidades dentro da estratégia geral a que subordinam. Por outro lado, o conceito de estratégia particular é indispensável para o estudo, a análise e a aplicação do poder nacional, tendo em vista a repartição de responsabilidades e a especialização de funções, e, deve ter-se presente que em cada estratégia particular, a natureza das acções associadas exige a adopção de processos e técnicas específicas.

no, constitui a primeira aproximação ao Conceito de Acção Estratégica (CAE), ao nível da estratégia integral, que deve ser materializado no tempo e no espaço. Esta etapa é, pois, uma tarefa que exige criatividade e originalidade bem como uma grande capacidade de síntese.

A quarta etapa do processo, escolher uma modalidade de acção entre as possíveis que foram apresentadas na fase anterior, visa seleccionar *o que vale a pena fazer?,* segundo duas aproximações: a escolha óptima ou a escolha aceitável. Esta etapa desenvolve-se em três passos: no primeiro, confronta-se cada modalidade de acção própria com as contrárias de forma a avaliar a sua eficácia (traduz o grau de consecução da acção e não a probabilidade); na segunda comparam-se as modalidades de acção entre si para avaliar a sua eficiência – este passo é muito importante porque permite estabelecer as relações de custo/eficácia; e na terceira propõem-se modalidades de acção à autoridade política responsável. Nesta fase, de forma a evidenciar as virtudes das diferentes modalidades de acção a propor, elabora-se um esboço de operações que representa a génese do referido Conceito de Acção Estratégica (CAE), e um esquema director que irá servir para a definição das missões estratégicas gerais e das directivas governamentais de planeamento (Ribeiro, 2010a: 125-130).

Depois da tomada de decisão pela autoridade política responsável, tem lugar a última etapa com a elaboração do: (i) Conceito de Acção Estratégica (CAE) que representa a grande ideia de manobra da estratégia integral a empreender para a consecução e salvaguarda dos ONA; (ii) das Missões das Estratégias Gerais (MEG) que permitem fixar os ONA de forma a dar corpo às estratégias política, económica, psicossocial e militar, e às Missões das Estratégias Particulares (MEP) nos domínios destas; e (iii) das Directivas Governamentais (intimamente associadas ao CAE e às MEG e às MEP) que definem os objectivos de natureza genética, estrutural e operacional a alcançar, e que se destinam a orientar os diferentes órgãos governamentais na elaboração de planos na área da sua competência.

Concluído o ciclo da Definição Estratégica, esta terá como *output* o Conceito Estratégico Nacional (CEN)[19].

3. Reflexões Complementares

A elaboração da definição estratégica é um processo que diz respeito ao Governo. Na verdade, este tem competência para se organizar e o âmbito da sua organização e definição de relações interministeriais situa-se na sua área de reserva absoluta (art.º 198º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa - CRP).

Por outro lado, ao Governo, nos termos do art.º 182º da CRP, compete a condução da política geral do país, entendendo-se que este poder se estende a todas as áreas políticas, independentemente de se tratar de política interna ou externa, na área civil ou área militar. Apesar de o Governo estar sujeito a deveres de informação e consulta face ao Presidente da República (PR) e à Assembleia da República (AR) perante quem responde, porém, é autónomo no exercício da sua função governativa pelo que não pode ser vinculado por instruções ou injunções do PR ou da AR.

Não existindo qualquer órgão responsável pela elaboração da proposta de um Conceito Estratégico Nacional, este revestiu sempre a forma de Resolução do Conselho de Ministros, e a sua elaboração teve sempre subjacente o disposto na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, razão pela qual o seu âmbito teve sempre um cunho mais ou menos acentuado de Defesa Nacional, embora chamando a atenção para as componentes não militares da Defesa.

De facto, a Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas[20] não identificam nenhum órgão com

19. Segundo Silva Ribeiro (2010a: 56), o conceito estratégico nacional é «uma grande ideia estratégica de materialização dos objectivos nacionais, adequada ao ambiente externo e ao ambiente interno, destinada a garantir a manutenção do país numa posição favorável, de tal forma que seja difícil aos seus contendores provocar-lhe prejuízos». Por seu turno, Pezarat Correia (2002: 37) sustenta que «o conceito estratégico pode assumir formas diversificadas na sua elaboração mas, no essencial, deve contemplar: a percepção de uma determinada situação internacional e nacional e do quadro de referência de conflitualidade que a caracteriza, incluindo as ameaças mais perigosas e as mais prováveis; a identificação clara e hierarquizada dos interesses e objectivos nacionais; a enumeração dos recursos e meios existentes ou a gerar; a elaboração de um conceito global de acção e das orientações para as estratégias subordinadas».
20. Lei n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, e Lei n.º 1-A/2009, de 7 de Julho, respectivamente.

competência para a elaboração da doutrina estratégica porque, sendo esta uma actividade inserida na competência do Governo para condução e execução da política governamental, cabe ao Governo legislar ou regulamentar a sua própria organização e funcionamento.

Nos textos das referidas leis também não estão definidas as fases do método de planeamento a desenvolver entre a aprovação do Programa do Governo e a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional nem as responsabilidades e competência dos intervenientes no processo de preparação e elaboração. Assim, fica patente que as tarefas de elaboração da estratégica devem ser praticadas ao nível do responsável máximo pela condução da política geral.

Para a quarta revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o Governo nomeou um grupo alargado de personalidades de cerca de 26 áreas de especialidade, a chamada Comissão Fontoura, que procurou alargar o âmbito do anterior CEDN às várias áreas sectoriais da vida nacional, tornando-o mais aproximado de um Conceito Estratégico Nacional, como o entendemos, isto é, que englobasse as diferentes dimensões do Desenvolvimento e da Segurança numa perspectiva de estratégia integral.

Todavia, o projecto de trabalho acabou por ter como resultado final a Resolução de Conselho de Ministros n.º19/2003, de 5 de abril[21], mantendo a designação de Conceito Estratégico de Defesa Nacional, tendo por isso sofrido várias críticas, umas por se prestar a alguns equívocos de natureza conceptual e doutrinária, e outras por razões de ordem metodológica e de enquadramento estratégico propriamente dito.

Deste modo, entendemos que deveria existir uma estrutura formal que agregasse, clarificasse e orientasse as matérias ligadas ao Conceito Estratégico Nacional, conforme enunciado no modelo proposto ou noutro qualquer que considere adequado, que permita ultrapassar os constrangimentos existentes, nomeadamente de ordem metodológica e legislativa.

Assim, poderiam ser consideradas as seguintes hipóteses: (i) a criação de um Conselho Superior de Estratégia; e (ii) a criação de uma

21. A proposta de Conceito Estratégico de Defesa Nacional foi aprovada pelo Conselho de Ministros, depois de apreciado pelo Conselho de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas e, posteriormente, pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. O Primeiro-Ministro e o Ministro da Defesa Nacional, em conjunto, propuseram a sua aprovação em Conselho de Ministros.

estrutura *ad hoc* para o efeito, na Presidência do Conselho de Ministros (PCM), designadamente junto do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro.

O Conselho Superior de Estratégia (CSE) seria o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de Estratégia Nacional, presidido pelo Primeiro-Ministro e com a seguinte composição: o Vice-Primeiro-Ministro, se o houver; os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; o Ministro da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, da Economia, da Administração Interna, dos Transportes, das Comunicações, do Ambiente, em suma, dos ministérios existentes de acordo com a estrutura governativa, que sejam relevantes para a definição estratégica; o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP); o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI); e o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. Ao CSE competiria, para além de aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro em matéria de definição da estratégia nacional, propor as orientações da actividade da estrutura *ad hoc* responsável pela elaboração do Conceito Estratégico Nacional.

Por seu turno, a estrutura *ad hoc* funcionaria sob direcção e coordenação do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e contaria com representantes dos Ministérios (ao nível de Directores Gerais), e dos Governos Regionais, e de reconhecidos especialistas em áreas com impacto estratégico ao nível do Estado, se considerado conveniente. Por sua vez, este grupo *ad hoc* teria de ser assessorado por especialistas em doutrina estratégica. Nos ministérios responsáveis pelas diferentes estratégias gerais deveriam ser criados Grupos de Trabalho sectoriais, para definição da estratégia geral correspondente e acompanhamento da sua concretização.

Este Conselho Superior de Estratégia teria de ser equacionado à luz dos conselhos já existentes, como sejam o Conselho Superior de Defesa Nacional (órgão do Estado Português específico para consulta do Presidente da República em relação a assuntos de Defesa Nacional e ao funcionamento e disciplina das Forças Armadas Portuguesas), o Conselho Superior de Informações (órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de Informações, presidido pelo Primeiro-Ministro), e o Conselho Superior Militar (presidido pelo Ministro da Defesa Nacional, dá pareceres sobre as matérias da competência do Governo

respeitantes à Defesa Nacional e sobre as matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional).

A estrutura *ad hoc* elaboraria os seus estudos e redigiria dois documentos: o projecto do CEN e o projecto das Grandes Opções do Conselho Estratégico Nacional (GOCEN). O CEN (dado conter matéria classificada, designadamente quando estiverem presentes objectivos estratégicos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade por parte de outra entidade política), seria apreciado pelo Conselho Superior de Estratégia e depois submetido à aprovação do Conselho de Ministros.

Por sua vez, o GOCEN (o CEN expurgado da matéria classificada que possa conter) seria elaborado para apreciação do Primeiro-Ministro e do Conselho Superior de Estratégia. O GOCEN, depois de apreciado, seria enviado à Assembleia da República para debate, a fim de serem recebidos contributos dos grupos parlamentares e das suas Comissões Especializadas. Estes contributos poderão ser considerados e integrados no projecto final do GOCEN a ser submetido ao processo de aprovação em sede de Conselho de Ministros, sendo certo que não teria força de lei.

Bibliografia

Barrento, A. (2010). *Da Estratégia*. Parede: Princípia Editora Lda.

Beaufre, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.

Carvalho, V. (1986). *Estratégia Global e Subsídios para uma Grande Estratégia Nacional*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Correia, P.P. (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. I: Conceitos, Teorias, Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.

Couto, A.C. (1988). *Elementos da Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Vol.I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Martins, R.F. (1984). "Acerca do Conceito de Estratégia". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 99-125.

Ribeiro, A.S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica - Aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.

Ribeiro, A.S. (2010a). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar: Modelo de Elaboração*. Loures: Diário de Bordo.

Ribeiro, A.S. (2010b). *Política Nacional e Estratégia Militar - Modelo de Elaboração*. Lisboa: Segurança e Defesa.

Ribeiro, A.S. (2010c). *Teoria Geral da Estratégia – O Essencial ao Processo Estratégico*. Lisboa: Almedina.

Romana, H.B. (2008). "Informações: Uma Reflexão Teórica". *Segurança e Defesa*, nº 6, pp. 98-101.

Santos, J.L. (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

A Dimensão Ontológica do Conceito Estratégico Nacional Português

Pedro Folgado*

Resumo

O presente ensaio pretende responder ao desafio de tentar, de alguma formar, *testar* a validade do esquema tridimensional do Conceito Estratégico Nacional. Assim sendo, optou-se por centralizar a análise na dimensão ontológica do conceito e respetivos elementos, com particular enfoque na Identidade Nacional. Neste sentido, inicia-se o ensaio com uma breve introdução sobre o Conceito Estratégico Nacional, distinguindo-o do Conceito Estratégico de Defesa Nacional; seguidamente, aborda-se a questão da Identidade Nacional, nomeadamente o processo de construção, com enfoque no caso português; em terceiro, debruçamo-nos sobre o processo de construção do Conceito Estratégico Nacional, tratando com algum detalhe a sua dimensão ontológica; por fim, apresentam-se algumas breves considerações em jeito de conclusão.

Palavras-chave: Conceito Estratégico Nacional, identidade nacional, dimensão ontológica

* Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

The present paper aims to give response to the challenge of validate the tridimensional scheme of the National Strategic Concept.
Bearing this in mind, the option was to focus the analysis in the ontological dimension of the concept and its elements, particularly the National Identity.
In this way, the paper begins with a brief introduction about the National Strategic Concept, distinguishing it from the National Defense Strategic Concept; next we discuss the subject of National Identity, namely its construction process, focused in the Portuguese case; in third, we will discuss the construction process of the National Strategic Concept, detailing its ontological dimension; last but not least, we will present some brief conclusions.

Keywords: National Strategic Concept, national identity, ontological dimension

O Conceito Estratégico Nacional Português (CENP) tem sido objeto de intenso debate ao longo das últimas décadas. A sua inexistência tem sido apontada como uma das causas da (aparente?) ausência de rumo na condução política dos destinos de Portugal no pós-25 de Abril.

Para Adriano Moreira, talvez o mais insigne defensor da necessidade de um CENP, este traduzir-se-á na «definição dos valores espirituais e materiais que são fundamentais para que a identidade portuguesa se mantenha e o seu lugar, com igual dignidade na comunidade das nações, seja mantido» (Moreira, 2014). Não será a definição mais fácil de operacionalizar. Aliás, como refere Paulo (2013): «O conceito não está definido e é vago. Parece referir-se a políticas externas duradouras, o que envolve competição e conflitos (daí a natureza estratégica). Não é claro o formalismo do CEN: será uma norma vinculativa do Estado, constitucional ou legal? Um documento de intenções políticas? Uma norma cultural? A dúvida não é diletante: da resposta depende o empenho que quem valoriza o seu tempo lhe dedica, desde logo os cidadãos e os seus representantes políticos, que têm de o apreciar e validar».

Por outro lado, não poucas vezes se regista alguma confusão entre o CENP e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), sendo este último o documento oficial que «define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional» (Portugal, 2013: 1981). Trata-se, portanto, de «uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais» (Portugal, 2013: 1982).

Assim, o CENP estará localizado a montante do CEDN, decorrendo este do primeiro, ou seja, o CEDN não só terá que estar naturalmente em consonância com o CENP como resultará em consequência deste.

Neste sentido, e retomando a definição de CENP que referimos acima, verificamos que esta nos remete para um outro conceito: o conceito de Identidade Nacional.

Identidade é uma palavra com origem no Latim (*identitas*) e que designa um conjunto de características próprias de um indivíduo ou de uma comunidade. Consequentemente, a Identidade Nacional, de forma simplificada, referir-se-á ao conjunto de traços ou características comuns a uma Nação, sendo que esta palavra também provém do latim

«*natione*» e significa «nascimento, raça, espécie, tipo, tribo…» (Lara, 1987: 89).

Face ao exposto, o objetivo neste breve ensaio será o de tentar perceber os diversos fatores contribuintes para o processo de construção de um CENP, com particular enfoque na importância da dimensão ontológica, ou seja, a dimensão situada a montante do próprio CENP e que o condiciona indelevelmente.

1. A Construção da Identidade Nacional

Um Conceito Estratégico Nacional (CEN), pela sua própria terminologia, será algo que necessariamente abarcará todas as áreas da vida nacional. Assim sendo, a influência da história, do costume e da memória será inexorável, constituindo uma verdadeira *fonte* para a elaboração de um CEN.

No mesmo sentido, também a Identidade Nacional, traduzida de forma simplificada, como vimos anteriormente, no conjunto de traços ou características comuns a uma Nação, fará parte do conjunto de elementos situados a montante do CEN. Como refere Sobral (2006: 2), «[na] era da globalização, caracterizada por um intercâmbio sem paralelo de mercadorias, valores e representações e por diásporas que dispersam populações outrora ancoradas de modo durável a um dado território, a nação continua ainda a ser uma forma preeminente de identificação. E, como ocorre em todas as formas de identificação, pertencer-se a uma nação implica partilhar referências a um passado comum – uma memória – e acreditar que esse colectivo possui características próprias: uma identidade».

Como se constata, esta definição inclui os elementos referentes à história, aos costumes e à memória coletiva de um determinado grupo. Aliás, como refere por sua vez Anthony Smith, «poderíamos quase dizer: sem memória não há identidade; sem identidade, não há nação» (Sobral, 2006: 8).

A construção de uma identidade nacional, bem como de uma memória, não ocorre de um momento para o outro. É o resultado de diversos processos ao longo do tempo passando «por transformações do que era tido por mais essencial, sem que a maioria dos que se reclamam de ambas sintam que se operou uma ruptura irreversível» (Sobral, 2006: 22). A sua perenidade não reside apenas na mera partilha de um con-

junto de características comuns num determinado momento mas antes na comunhão de diversos processos ao longo do tempo.

Independentemente da opção doutrinária no que concerne à construção da identidade nacional, ou seja, se o Estado surge antes da Nação ou se, por outro lado, é uma consequência desta, parece ser consensual que a identidade nacional resulta efetivamente de um processo e não de um único acontecimento delimitado no tempo. Aliás, como nota Lara (1987: 89), o conceito de Estado como a «Nação politicamente organizada» está tão eivado de vício como a definição de Nação como «conjunto de cidadão de um Estado, que vivem, portanto no mesmo território, sujeitos a um governo comum e ligados por leis e interesses também comuns» (Lara, 1987: 89-90).

No caso português, a resposta não aparenta ser, à primeira vista, óbvia. Por um lado, parece haver um conjunto de traços e acontecimentos coletivos prévios à afirmação de Portugal como reino independente (podemos apontar, por exemplo, as tribos lusitanas e a sua resistência às invasões romanas[1] ou o desenvolvimento do galaico-português como referência linguística geograficamente bem delimitada) que indiciam pelo menos a consciência de uma identidade coletiva própria e diferenciada. Ou seja, resultando de um processo evolutivo histórico e simbólico que foi agregando um determinado conjunto populacional, geograficamente delimitado, que foi partilhando acontecimentos e gerando símbolos identificativos próprios e distintivos de outras coletividades humanas, resultando posteriormente numa organização político-administrativa própria.

Por outro lado, como refere Mattoso (1998: 33) em relação ao caso português, «o factor político é sem dúvida o mais determinante na formação da identidade nacional». É pela ação política que são dados passos fundamentais na afirmação de uma identidade nacional portuguesa: a afirmação de D. Afonso Henriques como rei de Portugal, a estabilização da fronteira terrestre e adoção da língua portuguesa por D. Dinis, a epopeia dos Descobrimentos, a restauração da independência após no domínio filipino, a resistência às invasões francesas, a implan-

1. Atribui-se a Júlio César a frase «há nos confins da Ibéria um povo que nem se governa nem se deixa governar», referindo-se aos lusitanos e às dificuldades enfrentadas pelas legiões romanas durante a conquista da zona ocidental da Península Ibérica, indiciando já um carácter coletivo específico de uma sociedade geograficamente delimitada.

tação da república, o Estado Novo, o 25 de Abril e a adesão à então Comunidade Económica Europeia.

Efetivamente, a identidade nacional portuguesa não tem origem numa formação étnica específica (Mattoso, 1998), no entanto dificilmente esta se poderá resumir à ação político-administrativa. Se assim fosse, significaria que a consciência de uma identidade nacional se teria desenvolvido tardiamente e estaria apenas ao alcance de uma minoria letrada e instruída. Ora, como refere Matos (2002: 135), «os analfabetos não são desprovidos de consciência de pertença a uma comunidade», acrescentando: «Múltiplas são as formas de consciência e expressão de um sentido de identidade nacional. Não se podem reduzir a uma relação com os níveis de leitura, como sufrágio ou a implantação da administração estatal à escala regional. Da memória oral de factos essenciais da história da comunidade nacional à consciência de pertença a uma cultura e a uma língua diferenciada, dos saber – fazeres da tradição popular a todo um património antropológico em larga medida comum – todos estes traços podem alimentar a identidade nacional.

Neste sentido, não será descabido sublinhar a especificidade do processo de construção da identidade nacional portuguesa, para o qual a consciência histórica coletiva contribuiu em larga medida. «Factor tanto mais significativo quanto é hoje um dado adquirido a profunda diversidade das áreas regionais portuguesas, de diversos pontos de vista, do quadro natural ao desenvolvimento económico, passando pelos comportamentos político e religioso, a divisão da propriedade, os tipos de exploração da terra, etc. Facto que, ao invés do que sucede com os nacionalismos periféricos na vizinha Espanha, não se traduz em quaisquer problemas de identidade» (Matos, 2002: 136).

2. A Construção do Conceito Estratégico Nacional

Como atrás vimos, a definição do Conceito Estratégico Nacional carece ainda de alguma estabilização e concretização adicionais. No entanto, é seguro afirmar que se trata de uma definição vasta que aborda todas as áreas da ação governativa.

Em meados do século passado, a doutrina brasileira referia-se ao CEN como a base do planeamento da ação governativa, constituindo-

-se como o elemento regulador e disciplinador do Poder Nacional[2]; representa a decisão governamental que conduz o comportamento do Estado na efetivação da sua política de Segurança Nacional[3] (Toscano, 1958: 11). Esta decisão decorre da missão do Estado em prosseguir os Objetivos Nacionais Permanentes[4] (ONP) com os meios ao seu dispor, numa determinada conjuntura com diversos antagonismos[5].

Neste sentido, foram avançadas diversas definições de Conceito Estratégico Nacional, de entre as quais se destacaram duas (Toscano, 1958: 11): «CEN é a enunciação sintética dos objetivos ao alcance do Poder Nacional, para a realização progressiva dos interesses permanentes da Nação, nos campos internacional e interno, e dos rumos a imprimir à Política Nacional, para alcança-los, a despeito dos antagonismos existentes (Gen Juarez Távora).

CEN é a definição do comportamento estratégico da nação, visando a sistematizar a formulação de seus objetivos vitais e, com base no Poder Nacional, o equacionamento das ações a empreender para alcança-los, a despeito de antagonismos de qualquer gênero (Brig Kahl)».

Em Portugal não existe, sob a forma de documento sistematizado, um Conceito Estratégico Nacional. No último processo de revisão do CEDN foram dados alguns passos nesse sentido, com a produção de uma proposta de Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, que não só considerou o planeamento da Segurança de Defesa de forma integrada como também abordou com detalhe todas as áreas da vida nacional (Leandro, 2013). No entanto, o documento legislativo final aprovado traduziu-se em mais um CEDN, adaptado à presente conjuntura.

De todas formas, apesar da inexistência de um documento formal que configure um CEN, podem-se identificar, segundo Leandro (2013:

2. Por Poder Nacional podemos entender que será «a expressão integrada dos meios de toda a ordem de que a Nação dispõe, mobilizados pela vontade nacional, para alcançar e manter, interna e externamente, os objectivos nacionais» (Andrade, 1984: 130).
3. Neste contexto, afigura-se-nos plausível entender a Segurança Nacional, como o faz António Emílio Sachetti, como «a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional» (Ribeiro, 2010: 49).
4. «Os objetivos permanentes traduzem, interpretando-as, as aspirações e tradições históricas do grupo nacional» (Fontoura *et al.*, 2012: 38).
5. Os antagonismos abarcam tudo o que possa limitar, condicionar ou opor-se à prossecução dos objetivos. Poderão referir-se a pressões, vulnerabilidades e/ou limitações.

2-3), três grandes períodos do Conceito Estratégico Nacional na nossa História:

- 1139/1415 – Independência, Afirmação e Consolidação;
- 1415/1975 – Expansão e Ultramar (passando pelo Norte de África, Costa Africana, Oriente, Brasil e África)[6];
- 1976 – Regresso à Europa."

Para o mesmo autor (2013: 3), é possível retirar na nossa História, diversos elementos e preocupações permanentes, a saber:

- proteção do Inimigo Continental, qualquer que ele fosse;
- expansão e Ultramar, obrigando à proteção do Ultramar e das linhas de comunicação marítimas, o que significava ser uma Potência Naval ou ter uma Aliança privilegiada com a Potência Naval dominante;
- afastamento intencional das questões europeias, que se alterou a partir de 1640 com a Restauração, levando depois a um envolvimento permanente e inevitável em todos os grandes conflitos europeus;
- tendência permanente para uma importância crescente e excessiva de Lisboa;
- devido aos Objetivos Políticos e ao CEN existiu um grande peso da Componente Militar até 1982 que, naturalmente, tem vindo a decair;
- grandes deficiências estruturais no Portugal europeu, vivendo-se muito à custa das receitas do Ultramar e das remessas dos emigrantes;
- em virtude da sua expansão mundial, atualmente o Português é a sexta língua mais falada no mundo e a terceira europeia, o que reforça o nosso potencial estratégico.

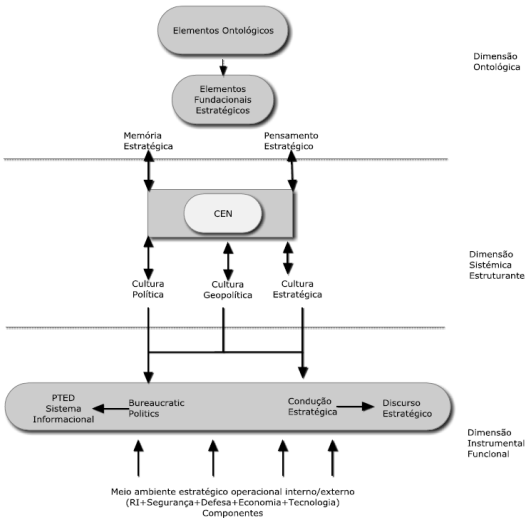
6. No que respeita à passagem do segundo para o terceiro período, Adriano Moreira (2000: 316) refere mesmo que «a intervenção revolucionária de 25 de Abril deu por esgotado o conceito estratégico nacional que tivera a sua última definição no capítulo VII da Constituição de 1933 e que tinha como elemento essencial a missão colonizadora e evangelizadora».

Estas preocupações e elementos permanentes[7] serão, desta forma, estruturantes para a um CENP, seja ele um documento formal deliberadamente construído ou seja um conceito implícito na condução da ação governativa.

3. A Dimensão Ontológica do Conceito Estratégico Nacional

Para Heitor Romana, o Conceito Estratégico Nacional pressupõe uma dimensão ontológica a montante, que não só influencia como se revela fundamental no seu processo de definição. Esquematicamente, a representação gráfica será a seguinte:

Figura 1 – As dimensões do CEN[8]



Na dimensão ontológica do Conceito Estratégico Nacional, distinguem-se dois tipos de elementos: os elementos ontológicos e os elementos fundacionais estratégicos.

7. De forma resumida e simplificada, podemos sistematizar estes elementos em três grandes eixos: a insuficiência de recursos no território continental, a excessiva força centralizadora de Lisboa (macrocefalia) e a Língua como recurso estratégico por excelência.
8. Representação esquemática da autoria de Heitor Romana, apresentada nas aulas de «Conceito Estratégico Nacional Português» do Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos, adaptada pelo doutorando António Freitas.

Os elementos ontológicos serão os que se encontram mais a montante do CEN, que lhe servirão de base e referência. Referir-se-ão, por isso, àqueles fatores que concorrem para a formação da própria Identidade Nacional bem como aos elementos essenciais do próprio Estado, ou seja Povo, Território e Poder Político[9].

Os elementos fundacionais estratégicos referir-se-ão às grandes aspirações constantes ao longo da História de um determinado Estado. Dito de outra forma, estes elementos representarão os Objetivos Nacionais (explícitos ou implícitos) a partir dos quais se define a estratégia geral ou total[10] e que abarcam todas as áreas da ação governativa (política, económica, diplomática, militar, etc.).

Na dimensão ontológica são incluídos ainda dois outros conceitos: a memória estratégica e o pensamento estratégico. Despretensiosamente, entendemos que a memória estratégica dirá respeito ao repositório histórico das grandes opções tomadas ao longo dos tempos, face às circunstâncias, ou seja, uma espécie de registo da ação estratégica do Estado. O pensamento estratégico, por seu lado, referir-se-á aos princípios, mais ou menos perenes, subjacentes nas tomadas de decisão estratégicas. Embora não seja estático, o pensamento estratégico terá porventura um maior grau de abstração e, como tal, menor volatilidade.

No caso português, a dimensão ontológica disponível para a elaboração do CENP é fértil e vasta, tendo em consideração a riqueza da História e os vincados traços identitários que nos distinguem de outros países próximos.

Os elementos ontológicos do CENP dirão respeito, no nosso ponto de vista, aos seguintes elementos e fatores:

- uma nacionalidade consolidada, marcada pela existência de diversos regionalismos que, no entanto, se integram e agregam a um sentimento de pertença nacional bem vincado e sem arrebatamentos independentistas;
- a estabilidade geográfica do território, configurando as fronteiras mais antigas da Europa;

9. «O conceito clássico de Estado é frequentemente resumido na conjugação articulada dos seus elementos territorial, demográfico e político-estrutural» (Lara, 1987: 89).
10. Dependendo do autor e respetiva terminologia que se entenda adotar (Hart – estratégia geral; Beaufre – estratégia total) (Martins, 1983).

- uniformidade linguística ao longo do território nacional;
- relativa estabilidade político-administrativa e institucional ao longo dos tempos, com poucos sobressaltos;
- traços coletivos e acontecimentos marcantes comuns identificáveis até períodos bastante recuados da História (inclusive antes da independência do reino);
- identidade não assente em qualquer especificidade étnico-cultural mas com a evidência de uma homogeneidade étnica.

Por sua vez, os elementos fundacionais estratégicos estarão relacionados com os seguintes fatores genéricos:

- exiguidade geográfica do território nacional (Portugal europeu);
- território nacional (Portugal europeu) não dispõe dos recursos suficientes para suprir as necessidades do País;
- peso e centralização excessiva de Lisboa em relação ao resto do País;
- considerável potencial de projeção da Língua Portuguesa ao nível mundial.

Assim, teremos uma memória estratégica alicerçada em dois principais aspetos: a expansão ultramarina, em consequência da necessidade de obter recursos de que não se dispunha no território português europeu e que, por sua vez, levaram a consideráveis fluxos de emigração; resistência aos invasores, com particular enfoque nas diversas tentativas de domínio por Castela. E, por fim, um pensamento estratégico marcado pela capacidade de adaptação e resistência e por uma procura permanente de recursos no exterior.

Conclusão

O CEN será, em qualquer circunstância, o produto da conjugação de um considerável número de elementos e fatores mais ou menos distantes, de objetividade variável e com diversos níveis de objetividade.

A dimensão ontológica do CEN representa, em termos metafóricos, a nascente do mesmo, sem a qual o conceito não teria grande adesão

à realidade, o que conduziria também a uma reduzida capacidade de apontar caminhos exequíveis e válidos para o futuro[11].

Esta dimensão integra um conjunto de processos evolutivos de construção histórica e que consubstanciam o ADN da Nação. Pelos percursos e ensinamentos do passado, é possível no presente apontar os potenciais caminhos para o futuro.

No caso português, a dimensão ontológica e a riqueza da mesma é considerável, desde logo em consequência da própria dimensão histórico-cultural do País. A riqueza da nossa Identidade Nacional, cujos primeiros indícios são passíveis de ser localizados ainda antes da independência do reino, proporciona não só um caráter distintivo a Portugal, garantindo a sua individualidade no cenário internacional como também contribui para a elaboração de um CEN mais completo.

Não obstante a inexistência de um CENP sob a forma de um documento deliberadamente elaborado e estruturado, é possível a identificação de elementos e fatores perenes ao longo dos tempos capazes de indiciar períodos cronológicos de CEN (Leandro, 2013). Assim, pode dizer-se que não tendo um CENP explícito dispomos de um implícito.

Aquando do processo da última revisão do CEDN, foram dados alguns passos no sentido da elaboração de um CEN o que, no entanto, acabou por não acontecer. De todas formas, a discussão gerada em torno do tema foi já um fator relevante e indiciador de que, num futuro não muito distante, poderá avançar-se para a formalização de um CENP.

Referências Bibliográficas

Andrade, A. (1984). "Poder Marítimo e Poder Nacional". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 127-142.

Carreira, C. (2011). *O Tempo Tríbio Português*. Online: <http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=678> (referência de 16-06-2014).

Fontoura, L. *et al.* (2012). Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional – Proposta da Comissão para a Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Criada pelo Despacho nº 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional (*Diário da República*, 2ª Série, nº 133, de 11 de junho de 2012.

11. Remetendo-nos para o conceito de *tempo tríbulo* de Adriano Moreira que assenta na «ideia de que só é possível compreender plenamente uma situação num dado Presente se neste for integrado quer o Passado quer o Futuro. Nesta perspectiva, uma nação, tal como as pessoas, é aquilo que é em função do que foi e do que está a projectar ser» (Carreira, 2011: 14).

Lara, A. (1987). *A Subversão do Estado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Leandro, J. (2013). *Reflexões sobre o Conceito Estratégico Nacional 2013*. Online: <http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20036%20280213%20ce.pdf> (referência de 15-06-2014).

Martins, R. (1983). "Acerca do Conceito de Estratégia". *Nação e Defesa*, nº 29, pp. 97-126.

Matos, S. (2002). *História e Identidade Nacional. A Formação de Portugal na Historiografia Contemporânea*. Online: <http://www.lusotopie.sciencespo-bordeaux.fr/matos.pdf> (referência de 14-06-2014).

Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Fundação Mário Soares.

Moreira, A. (2000). "Situação Internacional Portuguesa". *Análise Social*, vol. XXXV, nº 154-155, pp. 315-326.

Moreira, A. (2014). *Falta a Portugal um Conceito Estratégico Nacional*. Online: <http://www.ionline.pt/384244#close> (referência de 26-05-2014).

Paulo, J. (2013). *Conceito Estratégico Nacional*. Online: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/conceito-estrategico-nacional--3167830.html> (referência de 26-05-2014).

Portugal (2013). "Resolução do Conselho de Ministros nº 19/2013". *Diário da República*, 1ª série, nº 67, de 5 de Abril de 2013, pp. 1981-1995.

Ribeiro, A. (2010). *Teoria Geral da Estratégia. O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.

Sobral, J. (2006). *Memória e Identidade Nacional: Considerações de Carácter Geral e o Caso Português*. Online: <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2006/wp2006_4.pdf>, (referência de 02-06-2014).

Toscano, A. (1958). *Planejamento da Segurança Nacional, Conceitos Fundamentais, Metodologia para a Formulação do Conceito Estratégico Nacional, Directrizes Governamentais*. Brasil: Escola Superior de Guerra.

RES PUBLICA

15
2016

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

INTELLIGENCE

União Europeia: Em Busca de Uma Estratégia Integral?

Paulo Macedo*

Resumo

Desde 1999 que a União Europeia, no que se relaciona com a segurança e a defesa, se debate com termos e conceitos diversos, cria comités e estruturas de carácter operacional de forma *ad-hoc*, sem que exista uma linha condutora objectiva que permita gerar e operacionalizar meios para atingir os objectivos antecipadamente definidos. Tal parece ser resultado da inexistência de uma estratégia integral europeia.
Iniciamos este artigo com a demonstração teórica de que os objectivos políticos é que guiam a formulação estratégica, para prosseguirmos com uma análise de carácter descritivo do actual processo estratégico europeu. A questão primária a que este artigo visa responder é saber a estratégia europeia de segurança e defesa é, ou pode ser, considerada integral ou se é uma estratégia geral, demonstrando a eventual inversão do processo de formulação estratégico ao nível europeu.
Em segundo lugar, procurar-se-á avaliar da influência de dois factores fundamentais – processo de decisão política e cultura estratégica – que possam ter provocado aquela inversão ou impeçam um processo de formulação estratégico doutrinalmente correcto, i.e. *top-down*.
Por último, concluiremos com uma breve apreciação sobre o processo de decisão política na União Europeia.

Palavras-chave: estratégia, União Europeia, cultura estratégica, decisão política

* Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais. Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

Since 1999 in what relates with security and defence the European Union uses several concepts and words, creates committees and operational structures without an objective line of conduct that could allow generation of means to achieve the predefined ends.
This is a possible demonstration of a lack of a European general strategy.
We start this article with the theoretical demonstration that is the political ends which drive the strategy making; then in a descriptive way we analyse, the actual European strategic process.
The primary question we aim to answer is to know if the European Strategy of Security and Defence is, or can be, a general strategy showing the actual inversion of the strategy making at European level.
Second, we will evaluate the influence of two decisive factors – political decision--making and strategic culture – that could have provoked that inversion or do not allow a correct strategic making process, i.e. from top-down.
Lastly we conclude with a short evaluation of the European political decision--making process.

Keywords: strategy, European Union, strategic culture, political decision-making

Desde 1999 que a União Europeia, no que se relaciona com a segurança e a defesa, se debate com termos e conceitos diversos, cria comités e estruturas de carácter operacional de forma *ad-hoc*, sem que exista uma linha condutora objectiva que permita gerar e operacionalizar meios para atingir os objectivos antecipadamente definidos. Tal condição resulta da inexistência de uma estratégia integral europeia, que só é substituída por declarações pontuais de intenções do Conselho Europeu, impedindo, assim, a sua completa eficácia e eficiência e funcionando sempre ou a contra-relógio ou a reboque das situações.

Mas, por outro lado, não é menos verdade que, desde 2003, a União Europeia possui uma estratégia para a segurança e defesa.

A questão primária a que este artigo visa responder é saber se aquela estratégia é, ou pode ser, considerada integral ou se é uma estratégia geral, demonstrando a eventual inversão do processo de formulação estratégico ao nível europeu.

Em segundo lugar, procurar-se-á avaliar da influência de dois factores fundamentais – processo de decisão política e cultura estratégica – que possam ter provocado aquela inversão ou impeçam um processo de formulação estratégico doutrinalmente correcto, i.e. *top-down*.

Iniciamos este artigo com a demonstração teórica de que os objectivos políticos é que guiam a formulação estratégica, para prosseguirmos com uma análise de carácter descritivo do actual processo estratégico europeu. Por último, concluiremos com uma breve apreciação sobre o processo de decisão política na União Europeia.

1. A Estratégia Como Subsidiária da Política

A noção de política está indissoluvelmente ligada à noção de poder, neste caso de poder político, definido como «a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção» (Caetano, 1996: 130), cuja característica sempre mais destacada é a «exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que actuam num determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve em toda a sociedade organizada, no sentido da posse e uso dos meios com que se pode exercer a coacção física» (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 2000: 956) e

que é corporizada na sua acção pelo decisor político, por oposição aos actores políticos, os quais visam alcançar o poder político, isto é, ser decisores políticos.

Atendendo à complexidade das definições abaixo apresentadas e às múltiplas variáveis e variações conceptuais que elas comportam, vamos considerar, no contexto deste artigo e a fim de introduzir maior fluidez na leitura, *política* como sinónimo de *decisor político*.

A origem etimológica da palavra estratégia é sobejamente conhecida. Decorre da palavra grega *stratêgos*, significando o general comandante do exército que, por sua vez, resulta da conjunção dos vocábulos *stratos* – denominando exército – e *agein* – que designaria conduzir. A *strategia* seria, portanto, a perícia militar do general (Martins, 2014).

A literatura comporta múltiplas e diversificadas definições de estratégia; mas, no essencial, e designadamente a partir da diferenciação entre *grande estratégia* e *estratégia militar* por parte de Basil Liddell Hart, não se concebe a estratégia sem ser um produto subsidiário da política. Com efeito, e seguindo Silva Ribeiro (2010: 39), é à política que cabe a definição dos objectivos a alcançar e/ou a manter, os quais, por sua vez, constituir-se-ão em base de estudo e de definição dos caminhos a seguir e das acções a tomar no sentido de alcançar aqueles objectivos.

Nem sempre foi reconhecida esta subordinação da estratégia à política, provavelmente e desde logo derivada da etimologia da palavra; depois porque o decisor político e o chefe militar muitas vezes eram a mesma pessoa (o que levava a que os objectivos políticos fossem determinados por quem também definia a estratégia a seguir para os alcançar) e, por fim, teremos que ter em conta a evolução do contexto em que se utilizou e utiliza o conceito de estratégia. Na verdade, como destaca António Barrento (2010: 13), «[d]urante muitos anos, para além da língua grega a palavra não foi utilizada, mas no final do século XVIII e princípio do século XIX retomou-se o seu uso, com um sentido semelhante ao etimológico».

Carl von Clausewitz (1989: 128), nos anos 1820, definiu estratégia como «the use of engagements for the object of the war», tendo sido criticado por alguns autores – de onde se salienta Horta Fernandes (1998: 196-198), pela profundidade e extensão da sua análise, ainda que reconheça existirem indícios de que Clausewitz poderia aceitar a subordinação da estratégia à política – por ter pensado apenas a liga-

ção entre a política e a guerra mas não reconhecendo a subordinação desta àquela, o que poderia ser entendido como uma sobreposição dos objectivos militares face aos objectivos políticos. É, por outro lado, interpretado de forma extensiva por outros que consideraram a sua definição como genial, como é o caso de Colin S. Gray (1999: 17), que afirma que «[a]nyone who reads, understands, and accepts the Clausewitzian definition will never be confused about what it is strategic and what is not [...] indeed any instrument of power in action, is the realm of tactics. Strategy, in contrast, seeks to direct and relate the use of those instruments to policy goals».

Liddell Hart (2011: 388) designou por *grande estratégia* o que consiste «em coordenar e dirigir todos os recursos de um nação (ou grupo de nações), a fim de alcançar o objectivo político da guerra, definido pela política fundamental», subordinando a esta a *estratégia militar*, ou seja, a «arte de distribuir e de aplicar os meios militares para cumprir os fins da política» (Hart, 2011: 388).

A partir desta definição passou a ser pacífica a aceitação da subordinação da estratégia aos objectivos definidos pela política, como se pode verificar por algumas definições que abaixo nomeamos, as quais incluem na sua própria descrição a vertente política, ou os objectivos políticos, se dúvidas permanecessem.

Assim, Castro e Silva (1972: 24) define estratégia geral como «a arte de empregar as forças e os recursos da nação para atingir os objectivos fixados pela política», enquanto Abel Cabral Couto (1988: 209) a vê como «ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política». Por sua vez, Lopes Alves (1998: 101) entende-a como «a ciência e arte que, utilizando judiciosamente e até ao limite adequado os meios postos à sua disposição pelo Poder político, tem em vista atingir pela guerra os objectivos que o mesmo Poder fixou», considerando-a Colin S. Gray (1999: 17) como «the use that is made of force and the threat of force for the ends of policy». Para Silva Ribeiro (2010: 22), «a estratégia [é] a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar os meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo», podendo encerrar este enunciado com a definição simplificada de Thomas Kane &

David Lonsdale (2012: 10), para quem «strategy is the process that converts military power into policy effect».

Em suma, a estratégia é clara e definitivamente um processo subsidiário da política.

2. A Inversão da Formulação Estratégica Europeia

A formulação da estratégia é um processo que se inicia com a definição, pela política, dos objectivos a ser alcançados e/ou mantidos, dando origem a uma *estratégia integral*[1] que, por sua vez, se desdobrará em *estratégias gerais*[2] e, seguidamente, em *estratégias particulares*[3], consoante o nível de intervenção subordinada, importando para tanto reconhecer um eventual pensamento estratégico europeu para se encontrar uma estratégia integral.

Silva Ribeiro (2010: 80) observa que, por vezes, se faz estratégia (geral) sem se ter consciência de que se está a fazê-la, o que «impede a máxima rentabilização da estratégia integral e não permite que se orientem as estratégias subordinadas, nem se estudem ou pratiquem as tácticas correspondentes». Esta afirmação incorpora a preexistência de uma estratégia integral, pelo que parece ser legítima a questão de saber se é possível existirem estratégias gerais sem uma estratégia integral que as anteceda, por mais simples e/ou informal que esta possa ser.

Sendo a formulação estratégica um processo – conjunto de acções ordenadas visando um objectivo – interdependente, não parece ser possível iniciar-se esse processo anulando algum dos seus passos, designadamente o seu passo primário, sob pena de, no presente contexto, não se possuir uma estratégia, mas sim planos, programas ou outra qualquer designação, com as consequentes ineficiências e ineficácias

1. «A estratégia integral (...) é designada por estratégia nacional e integra as estratégias política, económica, psicossocial e miliar de cada Estado» (Ribeiro, 2010: 77-78).
2. «As estratégias gerais englobam o emprego dos meios (....) e o desenvolvimento da força, a qual compreende a geração e criação de novos meios (...) e a sua composição, organização e articulação (....)» (Ribeiro, 2010: 79).
3. As *estratégias particulares* são aquelas a quem «cabe combinar, coordenar e repartir as actividades dentro da estratégia geral a que se subordinam. Estas actividades, a nível político, visam a definição de objectivos estrtaégicos particulares» (Ribeiro, 2010: 80).

correspondentes a uma genética, estruturação e operacionalização de meios sem rumo político; ou seja, sem existir de facto uma estratégia.

Como ilustração da inexistência de uma correcta formulação estratégica na Europa, olhemos para o domínio da segurança e defesa.

Em Dezembro de 1999, em Helsínquia, o Conselho Europeu (1999) determinou a constituição de uma força europeia de resposta rápida, constituída por 60.000 homens, operacional a 60 dias, com capacidade de sustentação durante um ano, a qual deveria estar preparada em fins de 2003. Desta cimeira decorreu ainda a criação de um Comité de Política e de Segurança com responsabilidades na gestão de crises, inicialmente com carácter temporário, mas que na Cimeira de Nice, em 2000, é tornado permanente.

Ou seja, estas duas decisões, consideradas como estruturais, terão sido tomadas por um qualquer motivo, mas não o foram seguramente em função de uma estratégia geral – que não existia ou não foi conhecida – nem, portanto, por maioria de razão, de uma estratégia integral, também ela inexistente.

Em 12 de Dezembro de 2003, o Conselho Europeu aprovou a estratégia de segurança europeia, que não só definia as ameaças principais (terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fenómeno dos Estados falhados e o crime organizado), como estabelecia os objectivos estratégicos (lidar com as ameaças, construir segurança nas vizinhanças da Europa e desenvolver uma ordem internacional baseada no multilateralismo) (Council of European Union, 2009). Esta estratégia de segurança europeia deve ser entendida como uma estratégia geral para o domínio da defesa europeia, ainda que, por força do nível político em que se decidiram tais objectivos, bem como pelo alcance dos mesmos, pudéssemos, erradamente, considerar estar em face de uma estratégia integral.

Se dúvidas existissem, desde 1999 que podemos encontrar indícios de estratégias genéticas[4] (e.g. criação da Agência Europeia de Defesa

4. Por estratégia genética deverá entender-se «a invenção, construção ou obtenção de novos meios a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado e que servem o conceito estratégico adoptado e tenham em atenção a evolução previsível da conjuntura» (Couto, 1988: 231).

em 2004), estruturais[5] (e.g. a criação do Comité de Política e Segurança e do European Air Transport Command, em 2010) e operacionais[6] (*Operação Artemis*, na República Democrática do Congo, em Julho de 2003). Isto só reforça a opção de considerar a Estratégia de Segurança e Defesa de 2003 como uma estratégia geral, aceitando a opinião de Ribeiro (2010: 79) de que «as estratégias gerais englobam o emprego dos meios (aspectos operacionais) e o desenvolvimento da força, o qual compreende a geração e criação de novos meios (aspectos genéticos) e a sua composição, organização e articulação (aspectos estruturais)».

Na realidade, a Estratégia de Segurança e Defesa não incorpora os factores que Ribeiro (2010: 78) entende que devem existir para que possa ser considerada como estratégia integral, porquanto não especifica «os objectivos nacionais e o emprego do poder nacional como um todo nas possíveis confrontações externas», entendendo-se aqui, naturalmente, os objectivos nacionais e o poder nacional como os objectivos europeus e o poder da União Europeia.

Poder-se-ia pensar que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), estaríamos perante a estratégia integral da União Europeia. Mas de facto assim não é, designadamente se tomarmos em atenção o seu artigo 3ºa, nº 2 no qual se prescreve que «national security remains the sole responsibility of each Member State» (European Union, 2007). Ora, sendo a segurança nacional um dos fins primordiais do Estado, a qual é normalmente objecto de uma estratégia geral, subordinada à estratégia nacional (integral), poderá encontrar-se aqui o obstáculo fundamental e, por enquanto, inultrapassável à capacidade da União para ter uma estratégia integral.

Por outras palavras, a formulação estratégica europeia, se consciente, foi formulada em sentido inverso ao que a doutrina dispõe, ou seja *bottom-up* em vez de *top-down*.

---

5. A estratégia estrutural é definida por Couto (1988: 232) como tendo por objecto «a detecção e análise das vulnerabilidades (ou pontos fracos) e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos».
6. A estratégia operacional é definida por Silva Ribeiro (2010: 33) como tendo por objecto «não só, conciliar os objectivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas estratégias genética e estrutural, mas, também, orientar a evolução destas, de forma a adaptá-las às necessidades operacionais».

Esta inversão, para não ser considerada como de desconhecimento da boa doutrina de formulação estratégica, só encontra explicação em dois factores fundamentais, a saber: o processo de tomada de decisão política europeia e/ou a inexistência de uma cultura estratégica europeia.

3. Cultura Estratégica

Atendendo a que a definição de cultura estratégica ainda não é, nos dias de hoje, consensual e precisa (Johnston, 1995), vamos seguir Jack Snyder, que foi o introdutor do conceito. Assim, «[s]trategic culture can be defined as the sum total of ideas, conditional emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of a natural strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other with regard to nuclear strategy» (Snyder, 1977: 8).

A União Europeia não é, de facto, uma comunidade estratégica natural, o que pode ser comprovado:

a. pelas diferentes visões estratégicas que cada Estado-membro incorpora nos seus documentos estratégicos e na própria nomenclatura utilizada (France & Witney, 2012: 19-20), o que revela autonomia da formulação estratégica;

b. pelo estabelecimento de pactos regionais inter-União Europeia (e.g. Reino Unido e França);

c. pela constituição da Nordic Defence Cooperation (NORDECFO) pela Dinamarca, Finlândia e Suécia, mais dois Estados exteriores à União Europeia (Islândia e Noruega), o que diminui claramente a possibilidade de criação de uma estratégia unitária de defesa e segurança eficaz, não obstante os argumentos políticos tantas vezes repetidos desde 1999;

d. pelas opções individualmente decididas, como sejam os casos do abandono da arma submarina por parte da Dinamarca e dos carros de combate por parte da Holanda;

e. pela dispersão e contínua concorrência entre os fabricantes de armamento europeus, como foi possível comprovar no concurso para o fornecimento de aviões de caça ao Brasil (em que a SAAB venceu a Dassault);

f. pela própria constituição do European Air Transport Command, tendo como membros apenas a Holanda, a Bélgica, a Alemanha, a França e o Luxemburgo;

g. pela aquisição de equipamentos dissimilares, como seja a opção da Holanda pelos aviões norte-americanos F-35 em detrimento do Eurofighter.

Por último, a demonstração, no campo operacional, de que a inexistência de uma estratégia comum tem impactos negativos pode ser observada nas palavras de Robert Gates (2011), sobre a *Operação Unified Protector*, lançada contra a Líbia. «And while the operation has exposed some shortcomings caused by underfunding, it has also shown the potential of NATO, with an operation where Europeans are taking the lead with American support. However, while every alliance member voted for Libya mission, less than half have participated at all, and fewer than a third have been willing to participate in the strike mission. Frankly, many of those allies sitting on the sidelines do so not because they do not want to participate, but simply because they can't. The military capabilities simply aren't there.

In particular, intelligence, surveillance, and reconnaissance assets are lacking that would allow more allies to be involved and make an impact. (…) We have the spectacle of an air operations center designed to handle more than 300 sorties a day struggling to launch about 150. Furthermore, the mightiest military alliance in history is only 11 weeks into an operation against a poorly armed regime in a sparsely populated country – yet many allies are beginning to run short of munitions, requiring the U.S., once more, to make up the difference».

Muitos exemplos poderiam ser indicados para demonstrar a inexistência de uma cultura estratégica europeia. É, todavia, chegado o momento de nos questionarmos se a falta de uma cultura estratégica única é factor suficiente para colocar em causa o estabelecimento de uma estratégia geral de defesa e segurança europeia.

Neste desígnio, importa reter a opinião de Jack Snyder (1977: 9), para quem as culturas estratégicas, «like cultures in general, change as objective conditions change». Dito de outra forma, a cultura estratégica não é imutável e, na Europa, tudo indica que existem, e continuarão a existir, alterações das condições objectivas, a saber: (1) os constrangimentos económicos existentes, (2) a incapacidade de cada

Estado-membro para se dotar de todas as valências militares necessárias à sua defesa, (3) a alteração do quadro das ameaças ou ainda (4) a crescente complexidade do ambiente internacional pós-1989, resultante da emergência de novas potências regionais ou com ambições a tal, acrescida dos conflitos na Europa (e.g. Balcãs) ou na suas vizinhanças (e.g. Líbia). Em suma, não parece haver razão para considerar que não possa existir uma cultura estratégica europeia, mesmo considerando que «[t]he weight of historical experiences and historically-rooted strategic preferences tends to constrain responses to changes in the *objective* strategic environment, thus affecting strategic choices in unique ways. If strategic culture itself changes, it does so slowly, lagging behind changes in *objective* conditions» (Johnston, 1995: 34).

Adicionalmente, e porque poderão persistir constrangimentos nacionais por parte dos vários Estados-membros, poderemos considerar que nada obsta a que existam subculturas estratégicas, «defined as a subsection of the broader strategic community with reasonable distinct beliefs and attitudes on strategic issues, with a distinct and historically traceable analytical tradition, with characteristic institutional associations, and with more or less distinct patterns of socialization to the norms of the subculture» (Snyder, 1977: 10). Estas subculturas estratégicas poderiam salvaguardar, por um lado, uma estratégia europeia funcionando como estratégia integral e, por outro, alguma autonomia, dentro dos limites impostos por aquela, das estratégias nacionais, entendendo-se estas últimas como estratégias gerais.

De tudo o que precede, somos levados a concordar com Paul Cornish & Geoffrey Edwards (2001: 588) quando afirmam que «[t]here is no convincing reason to reject the idea of an EU strategic culture, however limited the result might be in scope and capability».

Se não existem razões ponderosas para que não possa existir uma cultura estratégica europeia, resta-nos analisar o processo de tomada de decisão política.

4. A Decisão Política na União Europeia

As decisões são, de acordo com a terminologia de David Easton, «the outputs of the political system, by which values are authoritatively allocated within a society» (Dougherty & Pfaltzgraff, 1990: 468), sendo o processo de tomada de decisão uma escolha, dominada pela

incerteza – portanto, originando riscos –, entre alternativas disponíveis (Dougherty & Pfaltzgraff, 1990: 469).

O mais elevado escalão de decisão política na União Europeia é o Conselho Europeu, formado pelos Chefes de Estado ou de Governo de cada Estado-membro, sendo em tal sede as decisões tomadas por consenso ou, se algum tratado assim o dispuser em função da matéria em discussão, por unanimidade ou maioria qualificada.

Socorrendo-nos dos célebres modelos de Graham Allison (1971), é nosso entender que, de entre eles, o modelo de decisão política que melhor parece enquadrar o processo no âmbito da União Europeia é o designado *modelo de política governamental* (ou burocrática). Isto porque tal modelo «sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by a single, rational choice but by pulling and hauling that is politics» (Allison, 1971: 144).

Na realidade, os decisores nacionais que se encontram no Conselho Europeu estarão mais preocupados e pressionados com a sua população eleitoral, que é a nacional e não a europeia. Por conseguinte, eles não se reúnem na perspectiva da tomada de decisão mais racional para a Europa, mas antes perspectivando como é que as suas decisões serão interpretadas ao nível nacional e quais as contrapartidas que de uma negociação poderão conseguir para minimizar efeitos negativos de uma decisão europeia que imponha custos sociais e/ou económicos ao seu país; até porque, em última instância, o seu próprio lugar político depende directamente do seu eleitorado. Citemos, a título de exemplo, o caso do Reino Unido, com os seus constantes avanços e recuos face a uma maior integração, para poder compatibilizar a pertença à União Europeia com o seu eleitorado, algo avesso à perda de alguma autonomia, assim como a forma como a crise económica e financeira dos países do Sul da Europa foi tratada, no âmbito da União, pelos países do Norte, a fim de agradarem aos seus eleitorados.

Porque existem diferenças claras entre os Estados-membros da União Europeia, em termos de influência geoestratégica e política, de dimensão geográfica, de economia e de população, qualquer estratégia integral que seja desenhada na Europa sê-lo-á sempre em função do

mínimo denominador comum, o que, em nossa opinião, não é de todo impeditivo para que a mesma seja estabelecida.

A questão que permanece em aberto é a de saber quando é que este mínimo denominador comum será alcançado, se alguma vez o for. Esta é uma questão tanto mais pertinente quanto se sabe que a formulação estratégica é um processo *top-down*, prejudicado por dificuldades no processo de tomada de decisão, às quais acrescem, no domínio da segurança nacional, aspectos de soberania, em princípio inalienáveis, e aspectos históricos (caso e.g. de Portugal e Espanha).

Conclusão

A União Europeia não possui uma estratégia integral e a estratégia de segurança e defesa de 2003 só pode ser considerada como uma estratégia geral que, por falta daquela, terá sempre características de ineficácia e ineficiência, em resultado de um processo de formulação estratégica invertido.

Não existindo razões de cultura estratégica que impeçam uma cultura estratégica europeia, parece que só o processo de tomada de decisão poderá alguma vez ultrapassar as insuficiências que obstam à geração de uma estratégia integral, ainda que reduzida ao mínimo denominador comum entre os Estados.

Nesta perspectiva, a concretização de uma estratégia integral na União Europeia contaria, para a prossecução dos seus objectivos, com o contributo das várias estratégias nacionais, entretanto transformadas, por via desta mutação estratégica macro, em estratégias gerais.

Referências bibliográficas

Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little, Brown.

Alves, J.L. (1998). *Estratégia – Panorama Geral da Sua Teoria.* Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Barrento, A. (2010). *Da Estratégia.* Parede: Tribuna da História.

Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (2000). *Dicionário de Política*, vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado.

Caetano, M. (1996). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (Tomo I). 6ª ed. rev. e amp. por Miguel Galvão Telles. Coimbra: Livraria Almedina.

Clausewitz, C. (1989). *On War* (M. Howard & P. Paret, eds.). New Jersey: Princeton University Press.

Conselho Europeu (1999). *Conselho Europeu de Helsínquia, 10 e 11 de Dezembro de 1999. Conclusões da Presidência*. Online: <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm> (referência de 16-09-2015).

Cornish, P. & Edwards, G. (2001). "Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture". *International Affairs*, vol. 77, nº 3, pp. 587-603.

Council of European Union (2009). *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World.* Brussels: European Communities.

Couto, A.C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos Para Um Curso*, vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Dougherty, J.E. & Pfaltzgraff, R.L. (1990). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. 3rd ed. New York: Harper-Collins Publishers, Inc.

European Union (2007). *Treaty of Lisbon*. *Official Journal of the European Union C306, 50*, 1-271.

Fernandes, A.H. (1998). *O Homos Strategicus ou a Ilusão de uma Razão Estratégica?* Lisboa: Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.

France, O. & Witney, N. (2012). *Étude Comparative des Livres Blancs des 27 États Membres de l'Union Européenne: Pour la Définition d'un Cadre Européen*. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.

Gates, R.M. (2011). *The Security and Defense Agenda (Future of NATO).* Online: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (referência de 16-09-2015).

Gray, C.S. (1999). *Modern Strategy.* New York: Oxford University Press.

Hart, B.L. (2011). *Estratégia.* Lisboa: Edições Tinta-da-China.

Johnston, A.I. (1995). "Thinking About Strategic Culture". *International Security*, vol. 19, nº 4, pp. 32-64.

Kane, T.M. & Lonsdale, D.J. (2012). *Understanding Contemporary Strategy.* New York: Routledge.

Martins, R.F. (2015). *Apontamentos de Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Escolar Editora (no prelo).

Ribeiro, A.S. (2010). *Teoria Geral da Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico.* Coimbra: Edições Almedina.

Silva, R.C. (1972). *Estratégia.* Lisboa: Parceria A.A. Pereira, Lda.

Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations.* Santa Monica: Rand Corporation.

A Segurança Económica e a Necessidade de um Sistema de Informações Económicas

Pedro Folgado*

Resumo

A globalização teve como uma das suas consequências o crescimento exponencial da importância das questões económicas nas relações entre os Estados.
A segurança económica passou a ser uma das preocupações cimeiras dos decisores políticos na condução dos assuntos do Estado e fenómenos como a espionagem económica e industrial ganharam relevância global.
Portugal não é exceção e, como tal, o propósito do presente artigo passa por perceber o impacto destes fenómenos a nível nacional e apontar uma eventual resposta aos mesmos, elencando um conjunto de medidas e acções possíveis.

Palavras-chave: globalização, segurança económica, informações económicas

* Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

One of the consequences of globalization was the exponential growth of the importance of economic issues in the context of the relations between states.
Economic security turned into one of the major concerns of political decision--makers and subjects like economic and industrial espionage gained global relevance.
Portugal is no exception and so the purpose of the present paper is to understand the impact of this phenomenon at national level and point out a possible answer and a set of measures to be undertaken.

Keywords: globalization, economic security, economic intelligence

O processo de globalização, no sentido de unificação do sistema económico mundial, de crescente interdependência, maior interligação e integração (Murteira, 2005), abre indubitavelmente novas janelas de oportunidade para o crescimento das organizações[1]. No entanto, implica também o desenvolvimento de maiores e melhores capacidades de adaptação e flexibilidade dado o crescente dinamismo das alterações conjunturais e, em algumas situações, também estruturais.

Nestas circunstâncias, as fronteiras do relacionamento entre Estados e entre organizações tendem a esbater-se e os pontos de contacto a aumentar substancialmente. Também a noção de mercado ganha novos contornos e os fluxos de comunicação e informação são de tal forma intensos que o esforço necessário ao seu acompanhamento cresce exponencialmente. Aliás, a evolução para uma economia baseada no conhecimento leva a que as tecnologias da informação e comunicação se tornem numa infraestrutura imprescindível ao seu funcionamento.

As opiniões acerca da evolução deste fenómeno diferem: para alguns autores (Huntington, 1999), caminhamos rumo a um potencial conflito civilizacional ou choque de civilizações; para outros (Fukuyama, 1999), poderemos estar a dirigir-nos para um estádio final do processo histórico marcado pela generalização da democracia capitalista liberal; ou então, como refere Castells (2012), estamos na presença de uma sociedade de redes assimétricas em que as organizações tradicionais perdem poder. Não obstante as diferentes interpretações, parece ser consensual que a globalização veio alterar as regras do jogo nas relações internacionais e tem impacto em diversas dimensões da realidade, gerando crescente interdependência e, paradoxalmente, crescente concorrência.

Neste sentido, estes fenómenos conduzem não só a maiores como também a diferentes necessidades de informação, para que as organizações se possam adaptar mais facilmente às novas realidades.

Todas estas alterações, que conduziram à identificação de um novo quadro de ameaças, contribuíram para a alteração do paradigma do *métier* da *intelligence*, sendo possível afirmar que o fator chave que preside na atualidade à ordem internacional é a incerteza.

1. Neste contexto, consideraremos a organização enquanto «entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objectivos» (Bilhim, 2008: 21).

O nosso tempo já está irreversivelmente marcado pelas crises económicas e financeiras que se têm agravado sucessivamente desde 2008, sendo, ainda, indeterminável qual o impacto que terá a crise das *dívidas soberanas* no futuro da Europa (Pereira, 2012).

1. A Segurança Económica

Se durante um longo período da História a segurança político-militar constituiu a principal preocupação de um Estado no âmbito da sua política externa, nos dias de hoje são as questões económicas o principal enfoque das relações entre Estados. Pode afirmar-se que, em larga medida, «a geoeconomia[2] tomou o lugar da geopolítica» (Lucas, 2006) e as questões de natureza económica e financeira ganham particular relevância na luta pela sobrevivência do Estado no palco internacional. Como refere Fiévet (1993: 226), «no quadro da guerra económica, já não se trata de avaliar o interesse estratégico da geografia das potências ou de avaliar o seu potencial militar, mas de estimar os seus recursos, o seu nível de vida, assim como as potencialidades de desenvolvimento».

Desta forma, a segurança económica, entendida como a manutenção das condições necessárias para encorajar um desenvolvimento sustentável das condições de produtividade do trabalho e do capital e, assim, promovendo elevados e crescentes padrões de vida dos cidadãos de um país (Potter, 1998), torna-se uma parte importante da própria Segurança Nacional[3].

É, portanto, compreensível que os Estados tenham como crescente preocupação garantir a sua segurança económica, materializada no acesso a recursos e mercados, gerando parcerias e procurando obter ganhos de produtividade, com o propósito de assegurar prosperidade e bem-estar.

---

2. Embora o conceito de geoeconomia não esteja ainda isento de algumas ambiguidades, poderemos defini-la «como a política orientada para intervir na resolução de problemas espaciais associados à economia, gestão de recursos, de fluxos, de resposta equilibrada às necessidades humanas» (Correia, 2004: 281).
3. De acordo com António Emílio Sacchetti, a Segurança Nacional é a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional (Ribeiro, 2010: 49).

Para concorrer eficazmente a esse objetivo é necessário que o Estado esteja desperto para as suas necessidades e dotados de suficiente capacidade de adaptação aos dinamismos das sociedades contemporâneas. A necessidade de desenvolver e utilizar ativamente mecanismos de segurança de âmbito económico e de apoio à ação neste domínio é premente, revelando-se como um dos aspetos fundamentais da política de segurança e defesa do Estado.

No atual ambiente fortemente competitivo cabe em primeira instância ao Estado, enquanto garante da soberania, a definição de políticas de defesa dos interesses económicos nacionais. Esta premissa não invalida no entanto que as próprias organizações e agentes económicos adotem as medidas adequadas de proteção e salvaguarda face às ameaças e ações de terceiros.

As ameaças podem ter várias origens e revestirem-se de variadas formas: desde movimentos subversivos que visam a perturbação do funcionamento dos mercados e/ou a obtenção de fontes de financiamento às suas atividades até a Estados ou outras organizações que visam obter vantagens competitivas por meios ilícitos. Esta última forma tem sido fonte de crescente preocupação, uma vez que se tem registado um aumento das atividades relacionadas com o roubo de informação com valor económico, inclusive em Portugal. De facto, «[f]ace aos desafios colocados pela crise económica global, têm vindo a ser detectadas actividades de espionagem económica e industrial, junto de sectores estratégicos e de áreas relacionadas com o conhecimento, nomeadamente aquelas que se encontram, associadas à inovação. Releva a importância crítica desses sectores para os esforços no sentido da recuperação económica» (SSI, 2010: 46).

Sendo o *know-how* de uma organização um dos seus mais preciosos ativos, senão mesmo o mais valioso, facilmente se infere a importância de que a sua salvaguarda se reveste. O papel do Estado passa então pela definição de medidas de apoio aos agentes e organizações económicas nacionais no sentido de reforçar a sua segurança, disponibilizando recursos e conhecimentos que melhor lhes permitam defender os seus interesses. «A lógica teórica da utilização de Serviços de Informações (internos e externos) por parte das empresas radica no íntimo da natureza da atividade económica. Com efeito (…) pode considerar-se que, no interior da estrutura teórica do conceito de *actividade económica*, se encontram cinco camadas, de que a 1ª é o componente (óbvio

e mais evidente) de *preços e mercados* e a 2ª é uma estrutura (não visível, mas bastante mais relevante) de um sistema de *fluxos de informação*; é, precisamente, nesta 2ª camada, que radica a importância decisiva das informações para a vida das empresas: elas situam-se no interior do seu campo de acção (a *actividade económica*) e, consequentemente, qualquer desatenção a esse aspecto significa, simplesmente, uma visão *a priori* desfocada da realidade – qualquer empresa compreende, melhor ou pior, que uma desatenção à 1ª camada (*preços e mercados*) lhe poderá ser fatal; mas, curiosamente, poucas mostrarão sensibilidade equivalente ao facto de, por via de desatenção à 2ª camada (*fluxos de informação*), se colocarem fora do mercado, sem o saberem (pelo menos no imediato)» (Moreira *et al.*, 2004: 227).

A pressão concorrencial e a elevada competitividade dos mercados internacionais levaram a que os Estados, assim como outras organizações, identificassem a necessidade de desenvolver mecanismos e ferramentas que permitam obter vantagens competitivas face aos seus concorrentes, passando da identificação de riscos e ameaças para a procura de oportunidades e vantagens. Os Estados e organizações passam, assim, de uma postura predominantemente preventiva/defensiva para uma assumidamente proactiva e até, em determinadas situações, ofensiva (nomeadamente quando se recorre a ações encobertas e/ou clandestinas), utilizando nos negócios ferramentas e metodologias até dada altura exclusivas dos serviços de informações, ou mesmo os próprios serviços de informações.

2. Espionagem Económica e Industrial

De entre o leque de atividades que podem pôr em causa a segurança económica de um país há dois que, pelas suas características, se destacam: a espionagem económica e a espionagem industrial.

Para melhor se compreender estes dois fenómenos, importa ter presente o conceito de espionagem e, com este propósito, seguiremos o referencial conceptual apresentado pelo Programa de Segurança Económica (SIS, 2014a) do Serviço de Informações de Segurança (SIS): «actividade que visa a recolha de notícias ou informações por métodos clandestinos» (SIS, 2014e). Ou seja, é uma atividade que tem por objetivo a obtenção de informações sobre Estados ou outras organizações, sem a autorização destes e usando métodos encobertos, de

forma a conquistar vantagens competitivas. É, de acordo com o art.º 317º do Código Penal, um crime punido por lei.

Seguindo o mesmo referencial, entende-se que o fenómeno da espionagem económica «refere-se às actividades ilícitas de recolha encoberta de informações desenvolvidas por Serviços de Informações ou por outros organismos patrocinados por Estados estrangeiros» (SIS, 2014e), enquanto que a espionagem industrial se refere «às actividades ilícitas de recolha encoberta de informações desenvolvidas por empresas concorrentes sem a intervenção de Serviços de Informações ou de outros organismos patrocinados por Estados estrangeiros» (SIS, 2014e). Nesta matéria, é conveniente ter presente ainda um outro conceito distinto, de forma a evitar potenciais confusões: a *competitive intelligence*. Esta «refere-se às actividades de recolha e análise de informações abertas por parte de empresas com o intuito de reforçar a sua posição concorrencial no mercado» (SIS, 2014e), sendo por isso lícita. No início dos anos 1990, os principais casos reportados diziam respeito a empresas e organizações norte-americanas e francesas, o que indicia desde logo uma grande importância dada por estes países às questões da segurança económica. Aliás, a França é considerado um dos países mais avançados neste domínio, tendo inclusivamente criado a «École de Guerre Économique» em 1997, onde se desenvolveu um currículo académico baseado em dois pressupostos fundamentais: o primeiro, que as *lutas* económicas têm aumentado nos últimos 20 anos; o segundo, que gestão da informação é o principal meio utilizado pelos concorrentes/adversários para ganharem vantagens competitivas.

Já nos Estados Unidos, a incidência de casos desta natureza levou à aprovação do *Economic Espionage Act*, em 1996, que transforma em crime federal o roubo ou apropriação indevida de segredos comerciais.

Nos dias de hoje, novos *players* têm surgido no palco da guerra económica e os casos de espionagem industrial e económica promovidos por organizações conotadas com a Rússia ou a China têm-se sucedido a um ritmo preocupante.

3. Ponto de Situação Nacional

Em Portugal, a perceção desta ameaça já se traduziu em ações concretas, de entre as quais podemos destacar a criação do Programa de Segurança Económica (referido no ponto anterior). Este programa

foi criado pelo SIS e «tem como objectivo a defesa dos Interesses Económicos Portugueses face a ameaças estrangeiras» (SIS, 2014b), baseando-se na constatação de «um aumento significativo do roubo de informações com valor económico nas empresas e nos centros de investigação científica e tecnológica» (SIS, 2014c) e disponibiliza um conjunto de informações úteis para a proteção dos agentes económicos. Para além de caracterizar a ameaça, elenca sinais de alerta, indica os princípios genéricos de como reforçar a segurança e permite que sejam comunicados eventuais casos suspeitos. Para além disto, o PSE permite que sejam ministradas «acções de sensibilização sobre a necessidade de adopção de procedimentos de segurança que minimizem os riscos das ameaças» (SIS, 2014d) que afetem os interesses das próprias organizações e/ou os interesses económicos nacionais.

Podem ainda identificar-se outros reflexos da perceção da ameaça, como é o caso do surgimento de empresas prestadoras de serviços e consultoria para a prevenção destes fenómenos ou a referência à espionagem económica e industrial no *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI). A este propósito, é de referir a seguinte menção no *RASI 2010*: «Face aos desafios colocados pela crise económica global, têm vindo a ser detectadas actividades de espionagem económica e industrial, junto de sectores estratégicos e de áreas relacionadas com o conhecimento, nomeadamente aquelas que se encontram, associadas à inovação. Releva a importância crítica desses sectores para os esforços no sentido da recuperação económica» (SSI, 2010: 46).

Por outro lado, os aumentos verificados no número de pedidos de proteção de invenções em Portugal e no número de pedidos de Patente Europeia de origem portuguesa (INPI, 2012) refletem também uma maior preocupação e consciencialização dos agentes económicos e industriais para esta realidade.

Importa referir que o quadro normativo nacional ainda não prevê normas específicas referentes ao fenómeno da espionagem industrial. Para além da previsão do crime de espionagem no *Código Penal*, existe o *Código de Propriedade Industrial*, com vista a «garantir a lealdade da concorrência, pela atribuição de direitos privativos sobre os diversos processos técnicos de produção e desenvolvimento da riqueza» (Portugal, 2003), assim como as *Normas para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas, Segurança Industrial, Tecnológica e de Investigação – SEGNAC 2* (Portugal, 1989), (que di-

zem respeito sobretudo à definição de regras e níveis de segurança a serem observados pelos fornecedores, parceiros ou colaboradores em projetos e/ou atividades que carecem de proteção de segurança).

Os casos de espionagem industrial ou económica vindos a público em Portugal não abundam, o que pode sugerir vários significados: os mecanismos preventivos e defensivos têm funcionado; o interesse económico de Portugal não é significativo, o que leva a baixos níveis de ameaça e de concretização; os *ataques* e quebras de segurança não têm sido detetados; o sigilo e a confidencialidade nestas questões têm sido mantidos.

Ainda assim, pode dar-se o registo da suspeita de um evento desta natureza, divulgado em Maio de 2011, envolvendo as empresas Martifer e Enercon, no qual alegadamente um engenheiro de topo da Martifer foi suspeito de ter revelado segredos industriais à empresa concorrente alemã (Inteligência Económica, 2011). Esta suspeita foi, no entanto, desmentida por ambas as empresas poucos dias depois da publicação da notícia (Neves, 2011).

4. A Necessidade de um Sistema de Informações Económicas

A condução da ação governativa é a atividade chave para a salvaguarda dos interesses nacionais, nomeadamente a sobrevivência do Estado que, por sua vez, depende em grande parte da sua capacidade económica. A ação governativa traduz-se na escolha entre diversas opções[4], daí que quanto melhor informado estiver o decisor, maiores serão as probabilidades de que as decisões tomadas surtam os efeitos desejados. Aliás, como certa vez terá referido Napoleão Bonaparte, «nada é mais difícil, e por isso mais precioso, do que ser capaz de decidir». «Na linguagem comum da ciência política, podemos falar da decisão e do sistema que a engloba. Isto é: os inputs – as exigências, as preferências, as necessidades e apoios, a actividade partidária, as diversas formas de governo, etc. – provenientes do ambiente externo são introduzidos pelos cidadãos, associações, organizações, grupos de interesses e de pressão na chamada *caixa negra* onde, depois, se desenrola todo o processo de decisão, com a conversão das exigências

4. «A tomada de decisão é o processo de escolher um curso de ação entre várias alternativas para se defrontar com um problema ou oportunidade» (Chiavenato, 1999: 285).

em decisões ou políticas públicas – os chamados outputs. Estes, por sua vez, retroagem (através de um mecanismo de feedback) sobre o ambiente que o circunda, provocando assim novas exigências, perguntas e necessidades» (Moreira, 2005: 413).

O desenvolvimento de um Sistema de Informações Económicas, que apoie o decisor político na defesa e projeção dos interesses económicos nacionais, poderá representar, portanto, uma preciosa ferramenta para ajudar a garantir a segurança económica do Estado.

À semelhança de outros sistemas já existentes[5], este englobará um conjunto de entidades que fornecerão os *inputs* necessários à produção de resultados, determinados e enquadrados por uma entidade comum e com objetivos definidos. Por outras palavras, pressupõe a existência de várias entidades que atuando de forma coerente e coordenada para a produção de resultados (*outputs*), enquadradas por uma entidade comum.

Dada a natureza e características destas matérias, parecem-nos imprescindíveis duas condições para um eficiente funcionamento deste sistema:

- efetiva responsabilização política pelo funcionamento do sistema, corporizada num órgão de decisão ao nível da tutela governamental;
- abordagem dual assente em duas vertentes, uma preventiva/defensiva (visando a proteção e defesa dos interesses económicos nacionais), e uma outra proactiva/ofensiva (tendo como propósito a expansão e projeção desses mesmos interesses económicos nacionais).

Importa referir que a implementação de sistemas desta natureza, ainda que estruturados de formas diversas, é uma prática disseminada já por muitos estados. Inclusivamente, Espanha tomou já a decisão de implementar um denominado «Sistema Nacional de Inteligencia Económico» (Contamina, 2013), contendo algumas das características elencadas no presente trabalho. Este facto ganha particular relevância por se tratar do país vizinho de Portugal e de um dos mercados mais relevantes para a economia nacional.

5. Como por exemplo, o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) ou o Sistema de Segurança Interna (SSI).

Conclusões e Perspetivas Futuras

Como mencionámos em diversos pontos deste trabalho, a importância das questões económicas e financeiras tem crescido exponencialmente nas últimas décadas. Poderá inclusivamente afirmar-se que a economia se tornou num dos elementos (mais) decisivos quer nas dinâmicas de relacionamento entre Estados, quer na própria *luta* pela sobrevivência e garantia de soberania destes. Aliás, o bem-estar da população depende, em boa parte, da capacidade do Estado em assegurar a sua segurança económica.

Esta crescente importância das questões económicas, conjugada com uma conjuntura de crise no hemisfério ocidental e com os contínuos avanços tecnológicos, torna expectável que a espionagem industrial e económica se intensifique no futuro.

No caso português, regista-se uma preocupação adicional resultante da estratégia de privatizações abertas a investidores externos, que poderá propiciar a apropriação de inovações e patentes por parte de empresas estrangeiras concorrentes ou mesmo a espionagem industrial e económica *tout court*.

Por outro lado, a crise orçamental vigente provoca inevitavelmente uma escassez adicional de recursos para fazer face a estas ameaças, o que poderá abrir uma janela de oportunidade para eventuais adversários dos interesses económicos nacionais.

Assim, para fazer frente a estes desafios, será de enorme relevância não só incrementar a aposta na formação e informação dos agentes económicos nacionais em matéria de defesa contra a espionagem industrial e económica como também o desenvolvimento de mecanismos de apoio à projeção e internacionalização dos interesses económicos nacionais, passando de uma postura eminentemente defensiva para uma abordagem mais proativa. Com este propósito, o desenvolvimento de um sistema de Informações Económicas ganha particular relevância e utilidade, tendo por referência os exemplos de outros estados.

Importa também referir a definição de um quadro normativo adequado e específico para estes domínios, que permita uma eficaz atuação das entidades e agentes competentes. Desde logo, importará definir e tipificar particularmente os crimes de espionagem económica e industrial, bem como as respetivas sanções. No entanto, importará também definir o papel da tutela política neste processo, para que esta

assuma o encargo da determinação das orientações políticas para o funcionamento do sistema.

A coordenação e integração da atividade das informações com os agentes da sociedade civil e entidades públicas com atuação e intervenção no domínio económico e financeiro, não será uma tarefa fácil mas afigura-se cada vez mais indispensável.

Referências Bibliográficas

Bilhim, J. (2008). *Teoria Organizacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Castells, M. (2012). *A Sociedade em Rede – Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Chiavenato, I. (1999). *Administração nos Novos Tempos*. São Paulo: Makron-Books.

Contamina, F. (2013). *El Gobierno creará el Sistema Nacional de Inteligencia Económico*. Online: <http://revista.monedaunica.net/economia/4549--el-gobierno-creara-el-sistema-nacional-de-inteligencia-economico-.html> (referência de 07-01-2014).

Correia, P. (2004). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia: Vol. I – Conceitos, Teorias e Doutrinas*. 2ª ed. Coimbra: Quarteto Editora.

Fiévet, G. (1993). *Da Estratégia Militar à Estratégia Empresarial*. Mem Martins: Editorial Inquérito.

Fukuyama, F. (1999). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.

Huntington, S. (1999). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.

INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial) (2012). *Indicadores Estatísticos de 2011 – Excelente Ano nas Invenções e Ligeiro Recuo nas Marcas*. Online: <http://www.marcasepatentes.pt/index.php?action=view&id=662&module=newsmodule> (referência de 07-01-2014).

Inteligência Económica (2011). *Éolicas: Português Suspeito de Espionagem Industrial*. Online: <http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=3562> (referência de 07-01-2014).

Lucas, J. (2006). *Segurança Económica*. Online: <http://mardosuldachina.blogspot.pt/2006/11/29-11-2006-segurana-econmica.html> (referência de 02-03-2013.

Moreira, A. (coord.) (2004). *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio.

Moreira, A. (coord.) (2005). *Estratégia – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Óscar Soares Barata*, volume XV. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Murteira, M. (2005). *Globalização, Conhecimento e Paradigma Humano*. Online: <http://www.mariomurteira.com/opin9.html> (referência de 19-02-2013).

Neves, R. (2011). *Martifer Desmente "Fantasioso" Caso do Espião Eólico da Enercon*. Online: <http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/martifer_desmente_quotfantasiosoquot_caso_do_espiatildeo_eoacutelico_da_enercon.html> (referência de 07-01-2014).

Pereira, J. (2012). *Informações Estratégicas e Segurança*. Online: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/92/> (referência de 25-02-2013).

Portugal (2003). "Decreto-Lei nº 36/2003, de 5 de Março" (Código da Propriedade Industrial). *Diário da República*, I Série-A, nº 54, pp. 1501-1553.

Portugal (1989). "Resolução do Conselho de Ministros nº 37/89, de 24 de Outubro". *Diário da República*, I Série, nº 245, pp. 4672-4698.

Potter, E.H. (1998). *Economic Intelligence & National Security*. Ottawa: Carleton University Press.

Ribeiro, A.S. (2010). *Teoria Geral da Estratégia. O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.

SIS [Serviço de Informações de Segurança] (2014a). *Programa de Segurança Económica*. Online: <http://www.pse.com.pt/> (referência de 07-01-2014).

SIS (2014b). *Programa de Segurança Económica: O Programa*. Online: <http://www.pse.com.pt/programa.php> (referência de 07-01-2014).

SIS (2014c). *Programa de Segurança Económica: A Ameaça*. Online: <http://www.pse.com.pt/ameaca.php> (referência de 07-01-2014).

SIS (2014d). *Programa de Segurança Económica: Reforçar a sua Segurança*. Online: <http://www.pse.com.pt/ref_seg.php> (referência de 07-01-2014).

SIS (2014e). *Programa de Segurança Económica: Perguntas Frequentes*. Online: <http://www.pse.com.pt/mitos_faq.php> (referência de 07-01-2014).

SSI [Sistema de Segurança Interna] (2010). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Online: <http://www.parlamento.pt/documents/XIILEG/RASI_%20 2010.pdf> (referência de 07-01-2014).

RES PUBLICA

15
2016

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

SEGURANÇA

A Segurança e a Defesa no Ciberespaço

António de Almeida Tomé*

Resumo

O aumento constante do número e do tipo das ameaças e das suas manifestações através de infiltrações deliberadas contra o aparelho dos Estados tem obrigado a dispor de ferramentas tecnológicas especializadas que possam detetar e bloquear o crescente número de ciberataques e o identificar da sua natureza disruptiva e transnacional.
Pretende-se com este artigo contribuir para a restauração da inicial utilização livre da *internet*, cuja atividade normal e segurança não poderão continuar comprometidas em nenhum dispositivo ou componente da sua rede global
Perante o emergir de novos riscos e da insegurança crescente, e porque se encontra em causa a defesa da inerente soberania nacional, os Estados têm de continuar a envidar esforços e recursos no sentido de conjugarem as suas abordagens à problemática da prevenção de ciberataques de ordem disruptiva, que colocam em causa e em permanência o normal funcionamento das infraestruturas críticas, as capacidades de Intelligence, as redes de Aviso e os sistemas de Segurança e Defesa Nacionais.

Palavras-chave: ciberespaço, ciberguerra, cibersegurança, ciberdefesa, intelligence

* Professor Associado da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Abstract

The steady increase in the number and type of threats and its manifestations through deliberate infiltration against the States structures, have required to create specialized technological tools with the capacity to detect and block the increasing number of cyber attacks and able to identify its disruptive and trans-national nature.
This article is intended to contribute to the restoration of the Internet initial free use, whose normal activity and security must be assured any time in any device of its global network.
Face to the emergence of new risks and growing insecurity, and because this matter afects the national sovereignty defence, all States must continue to make efforts and resources in order to combine their approach to the problem of the prevention of cyberattacks, much of them disruptive; type of atacks that all times may put in danger the normal functioning of critical infrastructure, the Intelligence capabilities and the National Security and Defense systems

Keywords: cyberspace, cyberwarfare, cybersecurity, cyber defence, intelligence

O tema centra-se na evidente necessidade de alertar os decisores políticos, militares, policiais e CEOs civis para a urgência da implementação de medidas de Segurança e Defesa no ciberespaço, domínio onde, com frequência alarmante, os Estados se confrontam com as novas *ameaças não tradicionais* de nova geração que nele operam através de novas formas de guerra no interior dos Estados e no sistema mundial, com a consequente desestabilização de um meio de comunicação e de informação supostamente livre que deveria a todos servir, e não o seu contrário.

O termo *Ciberespaço* foi criado em 1982 por William Gibson, um escritor de ficção científica (Thill, 2011). Mais tarde escreve o livro *Neuromancer*, cuja principal personagem é um perturbado *hacker* de computadores e consumidor de alucinogénios. Nesta sua obra, ele descreve *ciberespaço* como um novo espaço de dimensão virtual, que passa a ser aceite pela comunidade universal e a ser utilizado por biliões de operadores.

A criação literária de Gibson revelou-se quase de imediato como uma extraordinária antevisão do que viria a acontecer na internet nos anos seguintes. O ciberespaço tornou-se desde então num domínio integrando meios de computorização, de redes e de *networks*, cabos de fibra ótica, ligações sem fios e de outras infraestruturas como estações terrestres e de satélites, que o creditam como um novo *espaço* utilizado por biliões de pessoas, de Estados e de Organizações localizados por todo o planeta através da *world wide web*, mais conhecida por internet.

Atualmente, os diferentes conceitos de ciberespaço que se refletem nas estratégias e planos de Segurança de muitos países são muito diversificados, dependendo de se tratarem de grandes Potências ou de pequenos Estados e consoante os recursos disponíveis.

Nesta matéria, os Estados Unidos definem ciberespaço como uma nova dimensão de espaço traduzida numa infraestrutura digital de informações e de comunicações de interconexão global, que sustenta de forma crescente todo o espaço real em que assenta a sociedade internacional dos países e dos outros atores não-estaduais. Já para o Reino Unido, o mesmo ciberespaço refere-se a toda a forma de comunicações e de atividades sob a forma de conteúdos e de ações conduzidas no interior das redes digitais (D'Amato, 2002: 69).

Interessará ainda referir que o prefixo *cyber* constitui um elemento composto que vem da palavra *cibernética*, ciência que faz referência

ao estudo das analogias existentes entre os sistemas de controlo e de comunicação dos seres humanos e aqueles que os interconectam com as máquinas; em geral, caracteriza a aplicação dos mecanismos de regulação biológica e tecnológica (Figueiredo, 2013: 9).

No âmbito específico da Segurança e da Defesa, as três dimensões que caracterizam a terra, o mar e o espaço têm constituído os domínios tradicionais de desenvolvimento das operações militares (e das forças de segurança); daí ser nelas que se têm centrado os empenhos relacionados com a obtenção das necessárias capacidades militares e policiais. Mas desde há algum tempo, para além da 4ª e 5ª dimensão materializadas no Tempo e no Espaço (exterior), o ciberespaço tem vindo a ser definido e aceite como o sexto domínio operacional, no qual se levam a efeito operações militares muito específicas do âmbito deste novo domínio.

Contudo e qualquer que seja a diversidade de definições adotadas pelos vários países, as mesmas passarão sempre pela decisão de incluir o conceito de ciberespaço nos problemas de Segurança e respetivas estratégias e operações a descoberta ou encobertas, normais ou maliciosas. Hoje, o ciberespaço é uma realidade nos sistemas de relações sociais ou de afirmação de Poder a ter em consideração, sempre que se empregam os tradicionais instrumentos clássicos de relação entre os Estados e respetivas organizações, entre os atores secundários transnacionais, e ou entre aqueles e estes.

*****

Nesta nova Era da Informação e da ocorrência dos extraordinários avanços tecnológicos e científicos, o ciberespaço tornou-se num domínio virtual de atividade paralela ao existente mundo real, que influencia fortemente a soberania dos Estados em geral e interfere no sistema de Comando e Controlo de qualquer Potência que se queira afirmar como tal. Seja na vida privada, nos setores comercial e económico-financeiro e nos mais diversos tipos de atividade dos indivíduos, das sociedades, e dos Estados, o ciberespaço constitui uma rede de interdependências entrosada profundamente à escala global numa infraestrutura Tecnológica de Comunicação e da Informação – TICs (Figueiredo, 2013: 12-13).

No seu interior, são incontáveis os computadores interconectados e todos os seus meios de apoio, desde os servidores aos cabos de fibra ótica**;** todos integrando uma rede constitutiva de estruturas tecnológicas as quais, no seu mais elevado escalão, constituem o suporte da componente técnica de sistemas operativos integrando avançados meios de alta performance que servem de sustentáculo às denominadas infraestruturas críticas do Estado (Kuehl, 2009).

Devido a isso, haverá então que assegurar em permanência no interior deste domínio que esta área se torne num instrumento poderoso ao serviço do Estado e das comunidades nacionais que o integram, em toda a sua dimensão integrativa real e virtual, prolongando-se para aquelas internacionais que integram a globalização. O que irá sempre implicar um combate permanente contra os agentes predadores e perturbadores da ordem internacional, como sejam aqueles que materializam o terrorismo transnacional, o crime organizado em rede mundial, as organizações transnacionais do narcotráfico, os Estados párias e os Estados falidos onde grupos radicais religiosos fanáticos e amantes da prática da morte se instalaram. Acresce o combate às mentes perversas de indivíduos e grupos sem escrúpulos que praticam e provocam verdadeiros danos reais às diferentes sociedades, aos seus bens e aos Estados, através da exploração insidiosa e maliciosa deste domínio visando objetivos disruptivos ou desintegradores.

Neste contexto torna-se imprescindível que o ciberespaço se torne um espaço de funcionamento, pacífico e integrador, que a todos sirva e beneficie, como que uma *estrada* bem iluminada que não albergue os esconsos da *escuridão* que permite aos *hackers* atacar.

E porque à falta de melhor os Estados ainda constituem a estrutura que mais garantias oferece quanto ao suporte das coletividades e da Ordem internacional possível, haverá que tomar consciência do facto que a Segurança Nacional se encontra profunda e diretamente envolvida na problemática, concretamente no que respeita à sua proteção e no que concerne à compreensão de que este domínio integra algo de essencial para a economia, a geração de riqueza que sirva a todos, e muito principalmente para a Segurança e bem-estar das sociedades que através dele comunicam e se procuram integrar.

Trata-se de uma temática que visa salvaguardar a vida privada das pessoas e de garantir a disponibilidade e a honesta integridade da *informação* e da *comunicação*, mantendo a confiança e a fiabilidade das

tecnologias que o integram; ainda, e no que diz respeito ao prestígio e potencialidades do Estado, permitir através dele adquirir a capacidade de empreender acções e assumir posições de superioridade de informação visando explorar as vantagens daí resultantes que lhe permitam dominar o eterno ciclo da obtenção privilegiada da *informação*, seleccioná-la através da *intelligence* e traduzi-la em *knowledge* superior nos teatros operacionais, materializando-o no final em *conhecimento* antecipado face aos outros atores que buscam a supremacia.

De sublinhar que ameaças reais ou potenciais sobre as comunidades e os Estados sempre existiram e tiveram lugar na História dos povos, por parte de competidores em tempos de conflito, de crise ou de guerra. Sempre constituiu uma realidade das relações sociais e humanas.

Contudo, e nesta transição do século XX para o actual e depois de ter ocorrido a implosão da URSS, mais parecia existir por parte dos utopistas a convicção de que a «paz iria reinar para sempre»… Mas o que tem acontecido, nomeadamente com a exploração das novas tecnologias, é que os cenários de Ameaça, que anteriormente não passavam disso mesmo, têm vindo a mudar de natureza e a transformarem-se em cenários de ataque em tempo de paz, causadores de danos reais levados a cabo por ciberatacantes de difícil ou imprecisa identificação[1].

Estes ataques, quase sempre de ordem desintegradora e conduzidos por agentes e meios maioritariamente anónimos, procuram na maior parte das suas investidas desestabilizar e penetrar no interior dos Estados e das Instituições que os suportam, assim como nas grandes Empreses, Bancos e Complexos industriais, sendo causadores de perdas por vezes difíceis de reparar no espaço e no tempo.

Constituem ataques sobre infra-estruturas e sistemas de computadores considerados críticos e representam uma forma encapotada e alternativa de conduzir a guerra, quando de Estado para Estado. Mas e numa via paralela, também as grandes organizações criminosas e os grupos terroristas, de forma independente ou ao serviço de Estados que contratam os seus serviços, têm vindo a desencadear acções hostis, não apenas contra empresas e organizações não estaduais como principalmente através de ataques selectivos aos serviços de informações de um Estado visando atingir *interesses nacionais*.

1. Tomé, A.A., "A Guerra Fria Continua, mas Agora por Outros Meios", em Conferências na AACDN e em intervenções gravadas como comentador na TVI 24, Nov-Dez 2014, e Jan-Fev 2015.

A confirmação da globalização tem vindo a agravar as situações de Segurança com que os Estados se confrontam. A realidade actual indica que as ameaças que se perfilam no ciberespaço têm vindo a aumentar de forma exponencial, assim como o número e diversidades dos seus agentes e atores, através das práticas de *hacking*, *cracking*, de actos criminosos e de terrorismo e, no seu limite, de verdadeiros atos de guerra causadores de perdas danosas, assumindo por vezes a forma de ataques massivos que poderão no limite bloquear toda a atividade organizativa de um País. Os exemplos mais flagrantes materializaram-se nos ataques às forças armadas da Geórgia aquando da invasão russa em Agosto de 2008, que as paralisou na área de C3I; já anteriormente, em Abril/Maio de 2007 e com a mesma proveniência, uma série de ataques coordenados tinha conseguido paralisar por semanas o próprio aparelho estadual da Estónia e as respetivas Forças Armadas (Guedes, 2010).

Caberá então aqui definir e precisar o termo *ciberguerra*: engloba e privilegia acções ofensivas combinando ataques a redes de computadores e de Sistemas de Comando, Controlo, Comunicações e de Computadores das Forças Armadas (C4IRS), visando negar a utilização e aquisição da Informação das redes nodais do adversário ou mesmo a negação da utilização dos seus respectivos satélites. Poderá sempre ocorrer em simultâneo com outras capacidades de ataque, como ataques eletrónicos, eletro-óticos e ataques físicos reais no *terreno*. Também se verifica que, neste tipo de ataques noutra dimensão paralela à real, são empregues os mesmos tradicionais princípios doutrinários operacionais próprios das Forças Armadas, como o ataque em massa ou a defesa escalonada em profundidade.

Neste desiderato interessará referir que em Portugal, o levantamento das questões relativas às acções no ciberespaço encontra-se previsto no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional com o desenvolvimento da respectiva estratégia (IDN, 2013: 519-520; 532-534). Também estabelece o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança (Nunes, 2012) e de uma rede nacional de CSIRT (Computer Security Incident Response Teams), tendo em consideração as directivas da NATO (Fernandes, 2012: 26-29) e da UE, Aliança e União onde o País se encontra inserido. Nesta ótica, encontra-se também equacionada a possibilidade de as Forças Armadas poderem vir a assumir a direção na Ciberdefesa Nacional, encontrando-se prevista a

interligação do futuro Centro Coordenador de Ciberdefesa e respectivas funções CERT (Computer Emergency Response Team) à rede de CSIRT nacional, exigindo a adaptação da doutrina vigente e o reforço das capacidades nas estruturas Militares. Nesta ótica, a criação da RRT (Rapid Response Team) tem-se revelado de considerável eficácia (Figueiredo, 2013: 55-58).

Constitui, portanto, um facto que, num mundo globalizado e onde o ciberespaço e as ações que nele se desenvolvem a cada minuto afetam no quotidiano a vida das sociedades nacionais e da internacional, a *sociedade da informação* materializa o seu grande suporte; mas gerando novos desafios no que concerne à segurança do Estado como um todo, seja ao âmbito interno quanto às forças policiais e da eficácia das suas forças armadas, seja no aspeto mais complexo das respetivas políticas externas na arena sempre conflituosa das relações internacionais.

Com efeito, a atividade no interior de uma estrutura de rede aberta e sem delimitação de fronteiras físicas geográficas, as relações de interdependência entretanto criadas e aquelas de dependência energética, económicas ou outras, as vulnerabilidades próprias de infraestruturas críticas, de natureza tecnológica e a sua exposição em cada segundo a qualquer tipo de ataques, têm tornado o ciberespaço sensivelmente mais vulnerável a indesejáveis intrusões, nomeadamente àquelas de natureza massiva e disruptiva como as referidas nos dois casos típicos citados.

Acresce que, o tornar mais seguro o ciberespaço se revela de enorme dificuldade por a arquitetura da internet ter sido desenhada para promover maioritariamente a conectividade e não a sua segurança; até porque os seus fundadores pensaram pouco em segurança contra as ameaças por acreditarem que, o facto de na América todo o network se encontrar então fortemente associado à componente militar norte-americana de onde era proveniente, isso constituiria uma garantia. Mas rapidamente os perigos de intrusão ou de ameaça se tornaram exponenciais, pelo que os iniciais níveis de segurança, baseados em antivírus e em programas de *firewalls*, em breve viriam a revelar-se insuficientes, exigindo sucessivos meios de proteção (Giles, 2014).

Nesta evolução das ameaças e face à velocidade de mutação das intrusões maliciosas ou criminosas, a árdua tarefa de conseguir e manter a cibersegurança nomeadamente contra o cibercrime, o ciberterrorismo, a espionagem industrial online e a ciberguerra, tem vindo a

revelar-se uma missão cada vez mais árdua e difícil de cumprir (Carr, 2011: 2-11).

Também se verifica que os casos de ataques selecionados que têm sido desencadeados no campo da ocorrência de sucessivas sabotagens a sistemas vitais do Estado têm vindo a aumentar. Constitui disso um exemplo o incidente representativo de uma sabotagem de elevado perfil ocorrido em 2012, levado a cabo por um novo vírus denominado *Shamoon* contra o sistema de computadores e respectivas infra-estruturas da Empresa colosso da Arábia Saudita de petróleo e gás natural, a Saudi Aramco; os atacantes conseguiram extrair das placas-mãe e de todas as *drives* em dezenas de milhares de computadores toda a enorme quantidade de informação e bases de dados que continham, tendo deixado no final a figura de uma bandeira americana a arder nos ecrãs dos computadores atacados. Este ataque arrasador e desencadeado de forma inovadora foi considerado pelos especialistas ocidentais como tendo sido levado a cabo pelo Irão, sob a *supervisão* da Coreia do Norte, como represália contra um outro levado a cabo dois anos antes pela América por meio de um poderoso vírus, *o Stuxnet*, contra as centrais nucleares iranianas, proibidas pelo Conselho de Segurança da ONU**,** mas que aquele país teima em manter e incrementar visando o fabrico da arma nuclear. Com efeito, a simples existência de um Irão de governo religioso fortemente radical sob a égide suprema dos ayatollahs, que cultivam o martírio, o combate aos cristãos e incentivam grupos terroristas no Líbano, em Gaza e recentemente no Iraque a desestabilizar toda a região, irá sempre representar um pesadelo nuclear, não apenas para Israel mas para toda a Europa, desde há anos debaixo do alcance dos seus mísseis.

Paradoxalmente, a ameaça à segurança das sociedades, dos Estados e das instituições com relevo para as TIC, alvos que se encontram na mira do cibercrime e da ciberespionagem, tem sido pouco coordenada, alegando-se razões de segurança nacional. Atenta ao peso determinante destas tecnologias quanto ao desenvolvimento socioeconómico e de proteção securitária das comunidades, a Organização das Nações Unidas aprovou cinco resoluções orientadas para a cibersegurança das Potências e das Organizações, considerando que os ataques no ciberespaço passem a constituir atos de guerra contra os Estados pela Lei da Guerra (Figueiredo, 2013: 9).

A ameaça global no ciberespaço é um dado adquirido e tende a aumentar, pois os mais inteligentes e melhor organizados *hackers* multifacetados, que nem sequer têm de seguir as *regras* normais existentes entre os Estados, trocam conhecimentos e prestações de serviços entre si, encontrando-se sempre à frente dos ciberdefensores; até porque, e como criminosos, tendem a ignorar as leis internacionais que regulam as suas relações interestaduais e aquelas próprias dos Estados. E como são aliciados e pagos com quantias invejáveis, o Ocidente democrático terá sempre problemas adicionais quanto ao seu recrutamento face aos seus opositores de regimes totalitários, o que levanta novos problemas de segurança quanto a esses técnicos.

Será pertinente então referir que, no vocabulário inglês, *ciberdefesa* é definida como a aplicação das medidas de segurança visando proteger as infraestruturas TIC de ataques gerais ou direcionados, sob a assunção de que estes ciberataques se caracterizam como uma forma de guerra cibernética que poderá sempre ocorrer em estreita combinação com um ataque físico aeroespacial com a finalidade de causar a disrupção dos sistemas de informação ou de proteção de dados de um adversário (Figueiredo, 2013: 22-23).

No entanto algumas medidas de prevenção e de deteção encontram-se em vigor ou a ser seguidas contra o inimigo comum, com o objetivo último de tornar o ciberespaço um lugar mais seguro.

Uma dessas medidas consiste em assegurar que as Organizações adotem medidas básicas de prevenção ou de anti-intrusão, que deverão complementar com medidas de detecção de ataques e de adaptação das suas defesas ao evoluir da Ameaça. A área das tecnologias, bem como as iniciativas industriais de inovação e de proteção, poderão contribuir largamente para melhorar as defesas através da partilha de *intelligence* sobre a origem e a natureza dos riscos com que as empresas e as organizações têm de confrontar-se, atendendo à sua transmutação.

Outra medida, já em execução em alguns países, reconhece que existe uma necessidade urgente para providenciar incentivos destinados ao aumento da cibersegurança, seja através dos fornecedores de serviços de internet ou por parte das empresas responsáveis pelas ligações via internet, com o intuito de partilhar mais responsabilidades na identificação ou no ajudar à *limpeza* e eliminação dos possíveis *malware*, *software* malicioso, dos computadores infectados (Giles, 2014).

Em suma, tudo passará por encontrar formas de assegurar que os fabricantes e inovadores de software produzam códigos que dificultem ou impeçam as penetrações perniciosas de hackers, ao colmatarem falhas de segurança ainda existentes pelas quais possam penetrar e explorar.

Todas as medidas possíveis de cibersegurança e de ciberdefesa, para além das mencionadas, que possam auxiliar e salvaguardar a Segurança geral do Estado e da Sociedade em geral, nunca serão demais para a manutenção da Lei e da Ordem, pois a aceleração da conjuntura internacional em constante mutação irá prosseguir e transformar o mundo.

Neste pressuposto, coloca-se finalmente mais uma razão adicional para incentivar as Empresas de alta tecnologia a serem mais interventivas e a dirigir mais as suas prioridades para a segurança do ciberespaço, nomeadamente porque o espaço *virtual* do ciberespaço se encontra em vias da ocorrência de outra massiva mudança. A racional desta afirmação baseia-se no reconhecimento de que, nos anos mais próximos, revolucionários dispositivos de alta tecnologia inovadores irão entrar em força nos mercados, desde novas aplicações nos automóveis, passando pela gestão *inteligente* das casas e dos grandes espaços comuns, até ao equipamento médico e à autonomia *inteligente* das nano-cápsulas; tudo passará a ser gerido em muito maior grau por computadores miniaturizados que ligarão estas e outras actividades de intervenção a uma *web* de elevada velocidade e poder de resolução tornando-os infinitamente mais potentes, rentáveis e de maiores capacidades. Como exemplos e entre outras citam-se os já existentes (embora de 1ª geração) controladores de *drones* pela via nano-elétrica da rede cerebral do ser humano; e as novas aplicações de *smartphones* para monitorizar e dar ordens a dispositivos médicos cirúrgicos ou de exploração de *nano cápsulas* atuando local e diretamente na eliminação das células cancerígenas ou de outro tipo que constituem o seu alvo, atuando por via remota ou dirigidas por sofisticados programas de computadores.

Esta entrada nos mercados de novos e mais *futuristas* dispositivos obrigarão a disporem de uma proteção de segurança, visto que darão azo também à criação de áreas mais numerosas que poderão ser atacadas e penetradas, obrigando à constante ampliação das defesas (Shimeall, Williams & Dunlevy, 2001).

Conclusão

As TIC têm vindo a contribuir poderosamente na condução do sistema mundial para a denominada *sociedade da informação* (Figueiredo, 2013: 76). Neste *salto* tecnológico deu-se a emergência de novos teatros de operações estratégicas, como o Espaço e o ciberespaço, domínios onde**,** a par das outras dimensões**,** terão lugar os mais complexos e futuros conflitos.

Como o funcionamento do ciberespaço pressupõe o acesso livre à Internet, este novo domínio origina novas formas de interação mas também de confrontos, colocando aos países os mais diversificados e inesperados desafios quanto à sua tentativa de acompanharem as dinâmicas próprias da revolução tecnológica que ocorre num mundo ligado em redes cada vez mais alargadas e permeáveis (Adams, 1998: 78-98).

Neste contexto, os Estados têm de criar em tempo instrumentos fundamentais que lhes permita orientar as novas condicionantes às suas políticas de Segurança, de Defesa e da promoção do seu desenvolvimento nacional. O que implica que seja previamente estabelecida a montante a definição de uma atualizada visão estratégica e a implementação de um programa de *segurança digital* que estabeleça um *ciberconceito* de Defesa Nacional e a sua prática neste complexo domínio.

Ainda e no que respeita às áreas vitais da Segurança e da Defesa, o constante aumento do tipo das ameaças e da sua manifestação ou infiltração deliberada contra o aparelho do Estado tem obrigado a dispor de ferramentas tecnológicas que possam detetar e bloquear o crescente número de ciberataques e identificar da natureza cada vez mais disruptiva das ciberameaças, que não conhecem barreiras geográficas e eliminam as diferenças do que é o ambiente nacional e o estrangeiro. Trata-se de uma tentativa para restaurar a utilização livre da *internet*, cuja atividade normal não pode ficar comprometida**,** ou ser colocada em causa a sua segurança em qualquer dispositivo da rede global.

Perante esta nova realidade, de novos riscos e de elevada insegurança, considerada a necessidade de proteger ou mesmo de defender a soberania nacional, os Estados têm envidado esforços no sentido de conjugarem as suas abordagens à problemática da prevenção de ciberataques, nomeadamente os de maior capacidade disruptiva, os quais

constituem ameaças permanentes ao normal funcionamento das infra--estruturas críticas; e aos meios, recursos e capacidades de *informação* e de *intelligence* nacionais que os suportam.

Neste sentido, haverá que promover e fomentar uma cultura de segurança no ciberespaço abrangente a toda a sociedade e aos seus cidadãos**,** tanto nos sectores públicos como nos privados.

Mas como existirá sempre o seu lado mais obscuro, nomeadamente lealdades que sempre poderão ser compradas face às recompensas oferecidas, continuará a haver inopinadas fugas de Informação e de dados ultra-secretos que poderão infligir sérios danos na política interna e principalmente na política externa de qualquer potência, por mais poderosa que seja. O caso mais grave ocorreu com a deserção de Edward Snowden, um funcionário médio da National Security Agency norte-americana, o qual, segundo informações credíveis dos respetivos serviços de segurança, terá sido recrutado pelos adversários mais proeminentes dos Estados Unidos: a China e a *nova* Rússia, que lhe forneceram os meios de fuga (Giles, 2014)[2]. Desta forma, terão conseguido obter informação valiosíssima sobre todo o dispositivo de segurança norte-americano, com as consequentes repercussões. As pretensas razões éticas por si apresentadas apenas serviram para encobrir *um crime de lesa pátria*, pois não existe qualquer ética ou moral quando se atraiçoa e se provocam danos irreparáveis ao próprio país (Martins, 2012).

Devido à sensibilidade dos assuntos de Informação e de catalogação das ameaças e dos seus agentes que são próprios desta nova dimensão, a lealdade à Pátria e aos seus concidadãos exige uma acurada filtragem no recrutamento dos peritos a operar neste domínio de grande sensibilidade, que possa evitar a ocorrência de um dado e esperado ataque num dado e selecionado momento o qual, sendo suposto vir do exterior, acabe por germinar e surgir no próprio interior do Estado. Esta problemática quanto ao recrutamento, sobretudo nas democracias ocidentais, constitui por razões óbvias uma vulnerabilidade quando em confronto com as ditaduras totalitárias, pelo que exige adequado en-

2. De referir que já anteriormente o caso Wikileaks de Julian Assange tinha colocado em causa a segurança dos Estados Unidos e de países europeus, com a divulgação de 250.000 documentos sensíveis e do SIPRNET (Secret Internet Protocol Router Network).

quadramento cadastral, social e psicológico dos elementos que operam os dispositivos constitutivos deste domínio.

As medidas de segurança terão de abarcar em permanência os Sistemas no seu todo, as infra-estruturas, os meios de transmissão, as tecnologias e uma segura e apropriada selecção do meio humano que as opera, diretamente ou de forma acessória e periférica.

Na infinidade dos recônditos da *net*, com adequadas e apropriadas normas de segurança no *infinito do ciberespaço*, será então possível acompanhar a adaptação antecipada dos Estados irracionais e grupos criminosos às medidas preventivas e de segurança indispensáveis aos mantenedores da ordem internacional, visando garantir afinal aquilo que a *internet* deverá ser: um bem precioso ao serviço da Humanidade.

Referências Bibliográficas

Adams, J. (1998). *The Next World War. The Warriors and Weapons of the New Battlefields in Cyberspace*. London: Hutchinson.

Carr, J. (2011). *Inside Cyber Warfare: Mapping the Cyber Underworld*. 2nd ed. Sebastopol: O'Reilly Media.

D'Amato, A. (2002). "International Law, Cibernetics and Cyberspace". *International Law Studies*, vol. 76, pp. 59-71.

Fernandes, J. (2012). "Utopia, Liberdade e Soberania no Ciberespaço". *Nação e Defesa*, nº 133, pp. 11-31.

Figueiredo, L.C. (coord.) (2013). *Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Giles, M. (2014). *Special Report – Cyber-security: Defending the Digital Frontier*. Online: <http://www.economist.com/category/print-sections/special-report?page=2> (referência de 14-07-2014).

Guedes, A.M. (2010). "The New Geopolitical Coordinates of Cyberspace". *Revista Militar*, nº 2503-2504, pp. 823-847.

IDN [Instituto da Defesa Nacional] (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional: Contributos e Debate Público*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Kuehl, D.T. (2009). "From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem". In: F.D. Kramer, S.H. Starr & L.K. Wentz (eds.), *Cyberpower and National Security*. Washington: Potomac Books, pp. 24-42.

Martins, M. (2012). "Ciberespaço: Uma Nova Realidade para a Segurança Internacional". *Nação & Defesa*, nº 133, pp. 32-49.

Nunes, P.V. (2012). "A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança". *Nação e Defesa*, nº 133, pp. 113-127.

Shimeall, T.; Williams, P. & Dunlevy, C. (2001). "Countering Cyber War". *NATO Review*, vol. 49, pp. 16-18.

Thill, S. (2011). *March 17, 1948: William Gibson, Father of Cyberspace*. Online: <http://www.wired.com/2011/03/0317cyberspace-author-william-gibson-born/> (referência de 02-10-2011).

Tomé, A.A. (2003). "A Transformação em Curso e os Avanços Tecnológicos: Uma Revolução Global Militar". *Revista Militar*, vol. 55, nº 10, pp. 975-982.

Tomé, A.A. (2011). *Relações Internacionais: Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Gestão da Emergência. Estratégia de Planeamento de Exercícios: a Concepção

José Goulão Marques*

Resumo

Há várias *seguranças*, desde o *security* ao *safety*, passando por muitas outras (Privada, Intrusão, Terrorista, Bens, Financeira, Fiscal, Económica, Política, de Pessoas, Geopolítica, Ambiental, Informática, no Trabalho...), umas que já se conhecem e outras que ainda não. Porém, o reconhecimento teórico de algumas delas é redutor se não são testadas, verificadas e posicionadas num estádio mais ambicioso, a INTEGRAÇÃO (por exemplo, Gestão Integrada de Qualidade, Ambiente e Segurança – ISO 9001; ISO 14001; ISO 45001).
Existem aspectos comuns a todas as *seguranças*, uns mais desenvolvidos e conscientemente aplicados do que outros. O Planeamento é, sem dúvida, um exemplo, transversal e naturalmente imprescindível em todas elas.
Esta reflexão não pretende abordar o Planeamento das Seguranças, mas sim, e por agora, algo a jusante: Ferramentas de Validação de Segurança, na sua fase inicial de estruturação.
Como é que podem ser construídas? Através de Exercícios que treinam, testam e evidenciam fragilidades e identificam aspectos de melhoria, tendo por base mais o desempenho das Organizações (o técnico, o de conhecimentos e o de perícias) e menos os dos indivíduos, per si.

Palavras-chave: gestão, emergência, planeamento, metodologia, estratégia

* Engenheiro Naval, Especialista em Segurança de Pessoas e Bens e Investigador na área de Exercícios e Simulacros.

Abstract

There are a lot of *securities*, from *security* to *safety*, through many other (Private, Intrusion, Terrorist, Goods, Financial, Fiscal, Economic, Political, Environmental, Geopolitics, People, Computers, at Work...), some we have met before, others, probably, we haven't yet. However the theoretical recognition of some of them is a very short approach, if not really tested, checked and placed in a more ambitious stage: Integrated Security (Integrated Quality, Environmental and Safety Management – ISO 9001; ISO 14001; ISO 45001).
There are common aspects to all *securities*, some more developed and consciously applied then to others.
The planning is, undoubtedly, an example, transversal and naturally essential in all of them.
This paper is not intended to address the planning of all *securities*, but rather, and yet, something downstream: Security Validation Tools in its early stage of structuring.
How can they be built? Through exercises that train, test and demonstrate weaknesses and identify aspects of improvement, based on organizations performances (the technician, the knowledge and the skills) and less those of individuals, per se.

Keywords: management, emergency, planning, methodology, strategy

Eu ouço, eu esqueço.
Eu vejo, eu lembro.
Eu faço, eu compreendo[1]
Confúcio

Em boa hora a Segurança, aqui implícita, foi alargada e está agora, como em muito poucos outros estabelecimentos de Ensino Superior, ligada e ampliada a âmbito mais vasto, mais ambicioso, inovador e completo.

Houve um despertar, consciente, para outra dimensão, coexistente no mesmo horizonte, não só por uma *abordagem integrada* à componente *safety*, mas pela vertente da sua validação que a *segurança contra incêndios*, nas suas *medidas de autoprotecção*[2], veio trazer, de há cerca de cinco anos para cá, através de legislação própria[3], arrastando consigo as restantes *seguranças*, por lacunas ainda existentes de legislação nessas áreas.

«A Gestão da Emergência é uma actividade complexa constituída por um conjunto de metodologias, processos, procedimentos e práticas capazes de organizar os meios humanos e materiais, com vista à resposta mais ou menos eficiente para fazer face a uma situação de emergência que, por sua vez é uma ocorrência de uma ou mais situações não desejadas com origem em causas tecnológicas, naturais ou humanas, que podem ter como consequência danos graves ao nível humano, material, ambiental» (Macedo, 2007), ou... económico.

Convém distinguir do conceito de Urgência que é mais direccionado para a Tarefa e o da Contingência, mais relacionada com a Missão, mas

1. É fazendo que posso compreender a qualidade do que faço e se necessito de voltar a fazer para passar a ser melhor.
2. *Medidas de autoprotecção*: *plano de segurança*, *formação* e *simulacros*. Os *simulacros* são exercícios, normalmente de simulação total, o que não quer dizer que todos os outros tipos de exercícios também não se possam considerar *simulacros*, mas podendo ser também de simulação parcial e alguns deles até com forte componente realista. O que se simula são as *situações*; o que se treina e avalia são as *funções*).
3. "Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de Novembro". *Diário da República*, 1ª série, nº 220, 12 de Novembro de 2008, pp. 7903-7922; "Portaria nº 1532/2008 de 29 de Dezembro". *Diário da República*, 1ª série, nº 250, 29 de Dezembro de 2008, pp. 9050-9127; "Decreto-Lei nº 224/2015, de 9 de Outubro". *Diário da República*, 1ª série, nº 198, 9 de Outubro de 2015, pp. 8740-8774.

todos estes têm zonas comuns, de penumbra e, por vezes, de difícil individualização e que convém saber gerir.

Gerir *emergências* confere *segurança*, qualquer que ela seja. A implementação de *medidas de segurança*, qualquer que ela seja, mitiga situações de *emergência*.

A base da *gestão da emergência* assenta no *ciclo da emergência* (*prevenção*, *preparação*, *resposta* e *recuperação*) e os *exercícios*, embora enquadráveis a todo o *ciclo*, têm particular incidência na fase da *preparação*.

Existem varias abordagens à definição de *exercício*. Umas mais técnicas e direccionadas para a *avaliação* (Federal Emergency Management Agency – USA), outras mais nebulosas e cautelosas, direccionadas para o *treino* (Autoridade Nacional de Protecção Civil). Ambas válidas mas diversas, não só por priorizarem diferentemente aspectos da definição, mas também terão em conta as culturas dos povos alvo (mais pragmáticas as anglo-saxónicas e mais melindráveis e susceptíveis as latinas...).

Em qualquer caso uma outra abordagem – pessoal e, porventura, aparentemente mais romântica – também pode ser considerada. Com efeito, vejo os exercícios como viagens a um futuro que, normalmente, não desejamos vir a conhecer, onde se experimentam e treinam situações complexas para que, se um dia o viermos a viver, aquelas situações nos sejam familiares, porque *já lá estivemos*, no passado, e as experimentámos, e tiramos lições, introduzimos correcções e ficámos melhores do que éramos.

É bom que nos preparemos para aquela viagem.

A componente de Treino deverá anteceder a da Avaliação e ir decrescendo de relevância ao longo de um *programa de exercícios*, ao mesmo tempo que a da Avaliação deverá crescer, principalmente como *medida* da qualidade do esforço produzido e não como aspecto negativo, potencialmente punitivo.

Os Exercícios de Emergência são acontecimentos ou realizações de validação de planos e/ou procedimentos[4] e podem dar-nos indicações preciosas sobre a competência da Organização em resolver tarefas de *urgência*, face a situações de *emergência*. Indicam-nos, potencialmente, tanto mais se forem bem planeados e melhor conduzidos, as áreas

4. Porque não de Um Plano Estratégico? de Curso? de Unidade Curricular?

onde *estamos bem* e outras onde *podemos melhorar* ou seja, o estado de preparação da organização para fazer face a situações tanto esperadas como inesperadas.

Todos os exercícios assumem variantes do tipo *básico* ou do tipo *avançado* e várias perspectivas, abrangências, assunções e artificialidades que, se combinados, formam diferentes tipos de outros exercícios, podendo contemplar mais de 14 opções[5] diferentes e embora tenham quase sempre, uma componente de treino e outra de avaliação, esta é praticamente, inexistente[6] de forma profissional, com bases métricas e de ponderação objectivas e subjectivas.

1. Metodologia

Que metodologia se usa e que cuidados a investir na realização de um exercício? Para se conseguir realizar um exercício proveitoso, com qualidade e competência, há que *saber saber* e, mais do que isso, *saber fazer*.

Primeiro de tudo tem de se conhecer a razão de ser do exercício. Saber-se *onde estamos*, *para onde queremos ir* e *porque caminho*, preferencialmente sob os critérios de decisão da *aceitabilidade*, *adequabilidade* e *exequibilidade*.

Há múltiplas abordagens de *planeamento de exercícios*, todas elas com inúmeras tarefas (cerca de vinte) a ter em conta nas diferentes formas de abordagem e que são várias, devendo salientar-se, pelo menos as seguintes:

- Revisão/estudo do Plano: A análise do Plano[7], a testar, validar e exercitar, ajuda a identificar conflitos, confusões, seleccionar tipos de exercícios, definir a Finalidade e formular os Objectivos sobre:

5. A Federal Emergency Management Agency (FEMA) indica, como referência, uma duração de 18 meses de fecho de um ciclo completo de exercícios (Programa de Exercícios) desde os aparentemente mais simples (Seminário) aos mais complexos (Simulacro *multi-site*), passando pelos de Procedimentos ou Sectoriais, pelos de Decisão (tipo *Table Top Exercise* – TTX - *brainstorming*), ou pelos Funcionais (tipo *Command Post Exercise* – CPX).
6. Assunto melindroso de dialéctica complexa entre várias componentes (cultural, social, profissional e comercial).
7. Por razões diversas, algumas organizações, que não dispõem de estrutura interna de Treino e Avaliação ou a não a usam pontualmente, não disponibilizam os Planos, na íntegra, a entidades externas de consultoria (onde, nesse caso, se enquadram as equipas de Planeamento e Condução).

- Quais os cenários;
- Quais os recursos necessários;
- Qual o nível e qualidade da Instrução e Treino do pessoal envolvido.

– Confirmação da Avaliação das Necessidades

- Riscos existentes;
- Identificação das ameaças;
- Identificação do core business;
- Vulnerabilidades apercebidas;
- Zonas de esforço de Treino;
- Próprias.

– Constituição de Equipas[8]

- Planeamento;
- Condução;
- Avaliação;
- Seguimento de introdução de Medidas Correctivas.

– Capacidade para Conduzir um Exercício

- Recursos (pessoais e materiais);
- Competências;
- Orçamento;
- Tempo;
- Instalações;
- Apoio.

8. Planeamento, Condução (Direcção, Controlo, Simulação, Avaliação, Observação), Seguimento Medidas Correctivas, outras.

- Capacidade para Avaliar Desempenhos
  - Experiência;
  - Metodologia;
  - Objectividade;
  - Métrica.
- Calendarização: Com base no Programa estabelecido, mas em constante revisão e adaptação[9]. ´
- Obtenção de Apoio[10]: A obtenção de apoio é, por vezes, ingrata e difícil. Algumas chefias tendem a encarar o tempo utilizado na preparação e realização de exercícios como um gasto e não, como se deveria esperar, um investimento.
  Utilizar tempo a treinar para algo que se quer que nunca aconteça e, provavelmente nunca virá a acontecer, pode ser antinatura e resfriar dinâmicas nas louváveis opções de preparação de exercícios.
  Uma Directiva de Exercício (tal com as utilizadas nos exercícios sob a égide da ANPC), ao mesmo tempo que dá importância ao exercício, anuncia-o à organização e dá-lhe estímulo, peso institucional e operacional.
- Imputação de Custos e Responsabilidades: Deve ficar resolvido tão cedo quanto possível. Há custos esperados e inesperados, potencialmente ao nível do pessoal e tanto directos como indirectos[11].
- Preparação de Documentação
  - Mensagens (meio de injecção e simulação de eventos);
  - Impressos (Guião, Grelhas; Listas de Verificação, Registos de Problemas, Briefing/Debriefing);

9. Um desempenho menos conseguido, numa determinada fase do Programa de Exercícios, pode levar a inflexões e voltarem a repetir-se tipos de Exercícios de fases anteriores.
10. Preferencialmente do Responsável de Segurança.
11. Acidentes; Substituições temporárias (transferência ou contratação de pessoal); Seguros de cobertura.

- Plantas/Quadros/Diagramas;
- Manuais;
- Doutrina;
- Planos (ex: do Exercício; de Controlo, de Avaliação; do Participante e outros).

2. A Estratégia

Dentro das múltiplas abordagens existentes, destacam-se três:

1. Sequência de Tarefas (antes, durante, depois do Exercício);
2. Categoria da Tarefa e Fase do Exercício (antes, durante, depois do Planeamento e Avaliação);
3. Etapas de Implementação[12];
    - Estabelecimento da Base;
    - Desenvolvimento o Exercício;
    - Condução do Exercício;
    - Critica e avaliação do Exercício;
    - Introdução das Medidas Correctivas.

Independentemente de qualquer destas abordagens ser válida, a das Etapas de Implantação parece ser mais lógica e disciplinada e menos complexa para explanação e, talvez por isso, também mais utilizada.

A Estratégia da Concepção de um exercício, integrada no conceito abrangente do Planeamento (que deverá evolver todas as Etapas da Implantação), consiste, de forma mais evidente e objectiva, nas duas primeiras etapas, fundamentais, estruturantes e invariavelmente trabalhosas[13]: (1) o Estabelecimento da Base e (2) o Desenvolvimento do Exercício.

12. Também se designa pelo Processo de Criação e Concepção de um Exercício.
13. Podem durar várias semanas a concretizar. Implicam bastante profissionalismo, como aliás todo o Processo.

Estas duas etapas são determinantes no sucesso, não só de um exercício, mas também de um Programa de Exercícios[14].

No caso vertente do resultado desta investigação, e no âmbito da Preparação para a Emergência, pretende despertar-se os potenciais planeadores de exercícios[15] para a necessidade competente e complexa desta *arte*.

Quanto melhor estivermos preparados, menos complicadas serão a *resposta* e a *recuperação*.

Então, *como se faz*? *Por onde se começa*?

3. As Etapas

3.1. Estabelecimento da Base

Consiste na base de construção do edifício. É o conjunto dos alicerces, de medidas a adoptar quando se inicia o Processo.

São considerados oito aspectos que nos ajudam a esclarecer *onde estamos* e facilitam a orientação e caminho a seguir:

- Revisão e reavaliação do Plano a validar;
- Reavaliação de Necessidades;
- Confirmação da Capacidade da Organização para Conduzir um Exercício;
- Definição do Âmbito do exercício;
- Confirmação do Tipo de exercício;
- Imputação e confirmação de Custos e Responsabilidades;
- Aproximação ao consenso da Finalidade;
- Obtenção de Apoios e Publicitação o exercício.

14. Sequência abrangente de exercícios de grau de ambição e dificuldade evolutivos, em que cada um assenta nas lições aprendidas do anterior. Não são necessariamente do mesmo tipo, nem terão as mesmas Finalidades e Objectivos.
15. Ou, como já referido, qualquer outra actividade de Planeamento não reduzida a exercícios. Esta metodologia, embora aplicada à Segurança, pode ser aplicada a qualquer outro tipo de actividade, o que a torna interessante como ferramenta de Gestão e validação dessa Gestão

3.2. Desenvolvimento do Exercício

Para se ter a noção da sua relevância, indicam-se os passos[16] característicos da sua genética e a merecerem muita atenção e imperativa dedicação – *trilha-se o caminho* e *escolhe-se o destino*:

- Reavaliação das Necessidades[17]: Um estudo sistemático (permanente e aparentemente repetitivo) da situação define necessidades de treino e avaliação de desempenho da organização, revela problemas que se querem tornar em tarefas a resolver e não obstáculos intransponíveis. Parte-se de fragilidades evidenciadas em registos de segurança para o desenho de exercícios a escolher.
- Definição do Âmbito: Como não se pode testar tudo, a toda a hora, em todas as circunstâncias, há que estabelecer limites e assuntos identificados na Avaliação de Necessidades. Há que estabelecer prioridades e fazer escolhas.
- Definição da Finalidade: A Finalidade tem uma abrangência estratégica. É um objectivo global que se vai desmultiplicar em objectivos específicos de abrangência táctica que se dividem em Terminais ou Principais / de Aptidão ou Secundários.
- Definição dos Objectivos: Um objectivo tem uma abrangência táctica. É a base da observação do desempenho dos Elementos Participantes. Muitos objectivos tornam-se evidentes por ocasião da Avaliação de Necessidades, quando a Equipa de Planeamento identifica as áreas que necessitam de melhoria. Os Objectivos andam de mão dada com a Finalidade, focalizados no desempenho, devendo estarem presentes em todas as fases de concepção de um exercício.
- Estabelecimento do Cenário: Um exercício é uma estória que simula uma situação, baseada num cenário (num *pano de fundo* que identifica o acontecimento) que se vai desenvolvendo a partir de um outro inicial, com uma narrativa que segue um determinado guião. O Cenário pode ir sendo desenvolvido, mas

16. Normalmente oito, mas poderão ser menos, conforme o grau de dificuldade e de ambição postos no Planeamento.
17. Por vezes pode haver a sensação que se repetem passos e etapas. Na verdade não são repetições, mas sim confirmações e solidificações que se vão tentando manter actualizadas ao longo de todo o Processo, principalmente nas reuniões preparatórias e de Planeamento que podem ascender a mais de uma dezena.

manter-se a base, ou o cenário pode ir mudando e o ambiente (a base) também.

- Listagem de Eventos: Os Eventos são as ocorrências que vão fazendo seguir a estória, baseada num guião, compondo-o. Dão origem aos incidentes. Os eventos injectados pelos simuladores não são avulsos e intempestivos mas sim acções que levarão os Elementos Participantes a respostas ordenadas (Acções Esperadas no Plano) e baseados nos Objectivos identificados. Devem estar, sempre, relacionados com os Objectivos, descrever situações, simular acções e expor assuntos por resolver, entre outros.

- Listagem de Acções Esperadas: As Acções Esperadas são as respostas baseadas no Plano, acreditando que os Elementos Participantes as venham a realizar. A diferença entre as Acções Esperadas e as efectivamente realizadas pode dar contributos para uma métrica de avaliação.
  Tal como os eventos, as Acções Esperadas estão intimamente relacionadas com os Objectivos. Os Eventos, injectados por várias formas (normalmente, por mensagens, quer escritas quer faladas, quer *sopradas*) e as Acções Esperadas têm por base os Objectivos e são integrados num Guião (também designado por *Lista Global de Eventos* – LGE), disciplinado por uma Fita de Tempo observadas em explícitas orientações de Condução.

- Preparação de Documentação: É uma designação muito abrangente e que engloba todos os documentos de suporte às equipas tanto de Planeamento como de Condução e inclui o Guião, os Documentos do Exercício (Plano do Exercício, Plano de Controlo, Plano de Avaliação, Resumo do Exercício, Manual do Participante), as Listas de Verificação, as Grelhas de Avaliação, manuais, referências técnicas, logísticas, humanas, as mensagens e todo o tipo de impressos necessários.

Conclusões

É importante enfatizar, quer por experiência própria (participação em várias centenas de Exercícios), quer pelas recomendações bibliográficas, que uma boa *partida* (*estabelecimento da base*) e *velocidade* segura e controlada (*desenvolvimento do exercício*) na fase de

Planeamento/Concepção de um exercício, contribuirão, decisivamente, para um bom Treino, uma boa Execução, levando a uma necessária Avaliação que conduzirá, inevitavelmente, a boas e úteis *lições aprendidas* e à potencial introdução de *medidas correctivas* acompanhada por organização competente, consciente e determinada (requisitos de sucesso). E este desiderato é válido para qualquer actividade em que faça sentido conceber um exercício, uma validação, um Teste, obter um contributo para tomada e ajuda à decisão.

Poderemos planear exercícios sem abordar seriamente aquelas etapas, sem trabalho de equipa, confiando no trabalho solitário de um curioso, supostamente *experiente*?

Será a grande diferença entre a proficiência, eficácia, eficiência, profissionalismo e a suposta habilidade.

E há tanto ainda para reflectir, desde a tipificação dos exercícios à Condução, Avaliação (Métricas e Ponderações), Relatórios, Seguimento de Medidas Correctivas e a complexa dialéctica entre as vertentes Comercial e Profissional.

Possivelmente numa ou noutras futuras oportunidades!

Bibliografia

FEMA [Federal Emergency Management Agency] (2006). *IS 139 Course*. Washington: Federal Emergency Management Agency.

FEMA (2007). *IS 120 Course*. Washington: Federal Emergency Management Agency.

Macedo, M. (2007). *Apontamentos de Gestão da Emergência*. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros.

Marques, J.G. (2006). *Planeamento Programação, Concepção, Desenvolvimento e Avaliação de Exercícios*. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros.

Marques, J.G. (2008). *Planeamento Programação, Concepção, Desenvolvimento e Avaliação de Exercícios*. Lisboa: Instituto Superior de Educação e Ciências.

Phelps, R. (2012). *Emergency Managements Exercises: From Response to Recovery*. San Francisco: Chandi Media.

Protecção das Infra-estruturas Críticas: Portugal e a União Europeia

Jorge Batalha*

Resumo

Face aos diversos atos terroristas ocorridos desde o 11 de setembro de 2001, a segurança revela-se como uma das maiores preocupações sempre que se registam eventos suscetíveis de ameaçar o bem-estar económico e social dos cidadãos. As diretivas produzidas no âmbito da União Europeia têm levado os Estados-membros a legislar de forma a reforçar as medidas de segurança em infraestruturas críticas, as quais, em caso de destruição ou disrupção, resultariam em consequências catastróficas, não só para o próprio Estado, como noutro Estado transfronteiriço ou ainda outros mais.
Este documento visa mostrar parte do que em Portugal tem sido feito no âmbito da proteção de infraestruturas críticas nacionais, colocar algumas questões quanto à responsabilidade dos donos/operadores, tentando, no final, apontar alguns caminhos em defesa do interesse nacional.

Palavras-chave: políticas de segurança, infraestruturas críticas nacionais, proteção, agente de ligação de segurança, responsabilidade

* Licenciado em Estudos de Segurança. Mestrando em Segurança de Informação e Direito no Ciberespaço

Abstract

Given the many terrorist acts that have occurred since the September 11, 2001, the security turns out to be a major concern when events are reported susceptible to threaten the economic and social well-being of citizens. Directives issued in the European Union context have led the member states to legislate in order to strengthen security measures for critical infrastructures, which, in the event of their destruction or disruption, would have catastrophic consequences not only for the state itself, but also for neighbours and other states.
This essay aims to show part of what has been done in Portugal in the field of national critical infrastructures protection, as well as to ask some questions concerning the responsibility of the owners/operators, in order to point out some guidelines for the defence of the national interest.

Keywords: security policies, national critical infrastructures, protection, security liaison officer, liability

Após os atentados terroristas do início deste século, a União Europeia (UE) aumentou a sua preocupação com a protecção das infra-estruturas críticas no âmbito da luta contra o terrorismo. Cada Estado-membro tem um papel importante a desempenhar, não só quanto às suas próprias infra-estruturas, mas também em relação aos restantes Estados-membros. A política europeia estabelecida revela-se atenta a vários tipos de ameaças, desde as intencionais às de origem natural. Cabe, no entanto, a cada Estado reflectir, no seu território, essa política europeia.

O objectivo principal deste artigo é a sensibilização dos especialistas em segurança e, quiçá, da sociedade em geral para temática da protecção de infra-estruturas críticas.

Tendo em conta a manifesta preocupação da União Europeia com a protecção das respectivas infra-estruturas críticas, a actual legislação portuguesa, seguindo a Directiva Europeia, impõe a existência de um agente de ligação de segurança para cada infra-estrutura crítica, o qual deverá cumprir todos os requisitos da categoria de director de segurança, previstos no regime jurídico da actividade de segurança privada. Neste contexto, o interesse do autor em elaborar um estudo académico da matéria em questão é imediatamente justificado, pois a referida função poderá ser exercida a um nível tão elevado quanto maior for o conhecimento adquirido.

Por fim, ir-se-ão apontar alguns aspectos a melhorar no contexto nacional português no que à protecção de infra-estruturas críticas diz respeito.

1. Protecção das Infra-estruturas Críticas: Programa Europeu

«As infra-estruturas críticas da UE estão cada vez mais interligadas e interdependentes, tornando-se mais vulneráveis às rupturas ou à sua destruição» (União Europeia, 2005).

O terrorismo é a principal preocupação. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 deram uma nova dimensão a um problema que não era novo. Os ataques de Madrid e Londres, em 2004 e 2005, respectivamente, confirmaram a necessidade de agir em defesa de infra-estruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade. Embora recentemente tenham aumentado as preocupações com catástrofes naturais, como fenómenos sísmicos,

iremos, no entanto, concentrar a atenção, no presente estudo, na ameaça terrorista e nos ciberataques, ou seja, acções intencionais, não deixando, todavia, de abordar a protecção de infra-estruturas críticas de forma holística.

A interdependência registada entre as múltiplas infra-estruturas críticas obriga a cuidados redobrados e contínuos, pois «a sua inoperacionalidade prolongada causa prejuízos tremendos à economia devido à paralisação das actividades estratégicas, podendo por em causa a capacidade de resposta dos Estados» (ANPC, 2013).

No âmbito da luta contra o terrorismo, a União Europeia manifestou, em 2004, a intenção de estabelecer um Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas (PEPIC). Foi aqui que começou a ser definida, a nível europeu, uma política de segurança em relação à protecção de infra-estruturas críticas ou pontos sensíveis, como anteriormente eram mais conhecidos. Este programa visava a elaboração de uma estratégia global, em termos europeus, para proteger as infra-estruturas críticas.

Em Junho de 2004, o Conselho Europeu solicitou à Comissão (apesar de a Organização do Tratado do Atlântico Norte já anteriormente dedicar atenção a esta matéria) o estabelecimento de uma estratégia global para a Protecção de Infra-estruturas Críticas (PIC) (CCU, 2004). No fim desse mesmo ano, em Outubro, a Comissão propôs ao Conselho a elaboração do Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas. Mais tarde, em Novembro de 2005, a Comissão apresenta o denominado Livro Verde relativo ao PEPIC (CCU, 2005). Passado um ano, em Dezembro de 2006, foi emanada uma Comunicação da Comissão relativa a um Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas (CCU, 2006), «abrangendo especialmente a protecção das Infra-estruturas Críticas Nacionais, cuja responsabilidade recai sobre os países a que pertencem, recomendando a elaboração de Programas Nacionais de PIC» (Pais, Sá & Gomes, 2007: 68), isto é, programas nacionais de protecção de infra-estruturas críticas.

1.1. Definição de Infra-estrutura Crítica

Em 2008, no Jornal Oficial da União Europeia, é publicada a Directiva 2008/114/CE, do Conselho, implicando uma série de medidas a ser tomadas pelos Estados-membros. No texto desta directiva define-se

infra-estrutura crítica (IC) como «o elemento, sistema ou parte deste situado nos Estados-membros que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo num Estado-membro, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções» (União Europeia, 2008).

1.2. Definição de Infra-estrutura Crítica Europeia

No mesmo documento é também definido o que se entende por infra-estrutura crítica europeia (ICE), sendo esta «a infra-estrutura crítica situada nos Estados-membros cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em pelo menos dois Estados-membros. O significado do impacto deve ser avaliado em função de critérios transversais, incluindo os efeitos resultantes de dependências intersectoriais em relação a outros tipos de infra-estruturas» (União Europeia, 2008).

De salientar que esta directiva atribui a responsabilidade pela protecção das infra-estruturas críticas europeias aos Estados-membros e aos proprietários/operadores dessas infra-estruturas.

1.3. Identificação de Sectores

Como vimos, a diretiva europeia destaca a importância da proteção das infraestruturas críticas pelo facto de serem essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade. Posto isto, torna-se necessário definir os setores estratégicos nacionais que lhes estão associados.

São vários os setores que envolvem um programa nacional de proteção de infraestruturas críticas. No entanto, inicialmente, em termos de política europeia, a Diretiva 2008/114/CE, já referida, concentra-se nos setores da energia e dos transportes, prevendo, aquando da sua revisão, caso se entenda necessário, a eventual inclusão de outros setores, designadamente o das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Como adiante veremos, a diretiva europeia deu origem, em Portugal, a legislação nacional. Muitos dos termos utilizados na diretiva, quanto à matéria em análise, são transcritos para o Diário da República. Na descrição dos setores da energia e dos transportes, é notória a semelhança:

«Sector da energia:

a) Infra-estruturas e instalações de produção e de transporte de electricidade;

b) Infra-estruturas de produção, refinação, tratamento, armazenagem e transporte de petróleo por oleodutos;

c) Infra-estruturas de produção, refinação, tratamento, armazenagem e transporte de gás por gasodutos e terminais para gás natural em estado líquido (GNL).

(…)

Sector dos transportes:

a) Transportes rodoviários;

b) Transportes ferroviários;

c) Transportes aéreos;

d) Transportes por vias navegáveis interiores;

e) Transportes marítimos, incluindo de curta distância, e portos» (Portugal, 2011: 2624-2625).

Efectivamente, o anexo I da directiva europeia descreve os sectores, em termos gerais, da mesma forma que a legislação portuguesa.

Poder-se-á questionar a razão da escolha destes sectores numa primeira fase. Mas, de acordo com Isabel Pais e Francisco Sá (2009: 40), apesar da necessidade de preocupação com todos os sectores estratégicos nacionais, justifica-se a prioridade nestes sectores anteriormente referidos pelo facto de ser «o conjunto de sectores de que todos os restantes mais dependem para o seu normal funcionamento».

1.4. Riscos

Partindo do princípio de que a criticidade de uma infra-estrutura não depende necessariamente do seu valor económico, podendo ser a função que desempenha o que maior valor pode ter para um Estado, os riscos são de vária ordem. «Hoje é possível paralisar um Estado à custa, por exemplo, de um apagão informático, e a Internet constitui – situação pouco confortável – um veículo de recrutamento de terroristas e uma fonte de informação para escolha de alvos e de infra-estruturas vulneráveis a esse tipo de ameaças» (Almeida, 2013: 17).

Sendo o risco considerado como o resultado do produto da ameaça, vulnerabilidade e consequência (risco = ameaça x vulnerabilidade x consequência), competirá a quem protege a responsabilidade de mitigar esse mesmo risco, reduzindo as vulnerabilidades e minimizando as consequências, em função da ameaça envolvida. É certo que a total eliminação do risco levaria provavelmente à inviabilização de determinada infra-estrutura; no entanto, é sempre possível fazer uma gestão do risco.

2. Protecção das Infra-Estruturas Críticas: Portugal

Sabendo que existem em Portugal, de acordo com o site da Autoridade Nacional de Protecção Civil, 11.600 infra-estruturas inventariadas até ao momento (ANPC, 2013), apenas uma pequena parcela, cerca de 2,5%, foi classificada como pertencente ao grupo das que são críticas. No entanto, «destas, cerca de metade pertencem aos sectores da energia e transportes. O sector das comunicações/tecnologias da informação e comunicação representa também uma fatia importante das Infra-estruturas críticas nacionais» (ANPC, 2013). Deste grupo, tendo em conta o compreensível elevado grau de classificação de confidencialidade da informação, poder-se-á estimar uma dúzia de infra-estruturas críticas europeias em território nacional português.

2.1. Legislação Nacional

Em Portugal, só em Maio de 2011, através do Ministério da Defesa Nacional, foi emanado o Decreto-Lei nº 62/2011 de 9 de Maio (Portugal, 2011), transpondo a já referida Directiva nº 2008/114/CE, do Conselho, de 8 de Dezembro. Este decreto-lei «estabelece os procedimentos de identificação e de protecção das infra-estruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos sectores da energia e transportes» (Portugal, 2011: 2624).

Ficou igualmente estabelecido no referido decreto-lei que compete ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência conduzir de forma permanente o processo de identificação das potenciais infra-estruturas críticas europeias. Ora, em função da recente reestruturação de organismos públicos, a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) passou a ser a detentora das atribuições do mencionado Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência.

Apesar da directiva europeia estar vocacionada exclusivamente para a protecção de infra-estruturas críticas europeias, o âmbito da legislação foi alargado, atendendo ao artigo 17º do supracitado decreto-lei, o qual «prevê igualmente a aplicação dos mesmos procedimentos às infra-estruturas críticas nacionais» (ANPC, 2013), ou seja, todas as infra-estruturas críticas estão abrangidas.

A título de exemplo, atendendo à proximidade, interessa referir que a legislação espanhola, em matérias de protecção de infra-estruturas críticas, estabeleceu igualmente o âmbito da sua aplicação a todo o território nacional (Espanha, 2011a; Espanha, 2011b).

O mais recente Conceito Estratégico de Defesa Nacional, publicado em Diário da República em Abril de 2013 (Portugal, 2013), onde são definidos «os aspectos fundamentais da estratégia global a adoptar pelo Estado para a consecução dos objectivos da política de segurança e defesa nacional» (Portugal, 2013: 1981), demonstra preocupação com a protecção das infra-estruturas críticas. Quando elencadas as principais ameaças de natureza global, as quais podem pôr em causa a segurança de Portugal, o terrorismo é assinalado em primeiro lugar. De igual forma, no contexto de ameaças, é ainda referida a «cibercriminalidade, porquanto os ciberataques são uma ameaça crescente a infra-estruturas críticas, em que potenciais agressores (terroristas, criminalidade organizada, Estados ou indivíduos isolados) podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna» (Portugal, 2013: 1985).

Efectivamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional define a estratégia a implementar para atingir os objectivos de segurança e defesa nacional. Em nosso entender, hodiernamente, a designação mais acertada seria conceito de segurança nacional, tal como advoga José Nunes da Fonseca (2011). Isto se se atender à realidade actual, mas também à percentagem de vezes que, no texto, a palavra segurança supera em quantidade a palavra defesa; são mais de 50%. Pondo de parte, por agora, estes pormenores, note-se que, de forma a responder às ameaças e riscos assinalados, são estabelecidas algumas prioridades. Assim, o referido conceito estratégico, uma vez mais no campo do combate ao terrorismo, estabelece que «para responder eficazmente à ameaça das redes terroristas, Portugal deve desenvolver uma estratégia nacional e integrada que articule medidas diplomáticas, de controlo financeiro, judiciais, de informação pública e de informações, policiais

e militares. Deve ainda atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional. Neste domínio, adquire grande acuidade a implementação de um Programa Nacional de Proteção das Infraestruturas Críticas» (Portugal, 2013: 1990).

Do anteriormente exposto, imediatamente se chega a uma conclusão: ainda não foi implementado, em Portugal, um programa nacional de proteção de infraestruturas críticas. Caso contrário, não seria sugerida a sua implementação. Sabendo que os esforços desenvolvidos pela ANPC para a elaboração do mesmo têm sido frutuosos, a conclusão do programa nacional ainda não tem fim à vista.

É certo que essa implementação pressupõe a conclusão de um processo que passa pela identificação e classificação das infra-estruturas críticas, estudo e difusão de medidas a tomar para reforçar a sua proteção e, por fim, implementação das medidas necessárias, associadas à monitorização do risco (Pais & Sá, 2009: 39). Embora grande parte deste processo já tenha sido desenvolvido, falta completá-lo.

Por outro lado, ainda no conceito estratégico de defesa nacional, é referido que, «no domínio da cibercriminalidade, impõe-se uma avaliação das vulnerabilidades dos sistemas de informação e das múltiplas infraestruturas e serviços vitais neles apoiados. Neste domínio, definem-se como linhas de ação prioritárias: garantir a proteção das infraestruturas de informação críticas, através da criação de um Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional (SPIIN)» (Portugal, 2013: 1990). Mais à frente, ainda no mesmo texto, é também referida a prioridade em «sensibilizar os operadores públicos e privados para a natureza crítica da segurança informática e levantar a capacidade de ciberdefesa nacional» (Portugal, 2013: 1990).

Posto isto, uma vez mais se conclui pela falta de implementação de medidas que garantam a proteção de infraestruturas críticas, neste caso, em especial, no domínio da cibercriminalidade.

2.2. Agentes de Ligação de Segurança

O Decreto-Lei nº 62/2011 de 9 de maio (Portugal, 2011), já anteriormente mencionado, estabeleceu, a nível nacional, a necessidade de cada infra-estrutura crítica europeia dispor de um agente de ligação de segurança, designado pelo operador, transpondo uma vez mais a diretiva europeia para o quadro nacional. Este elemento fundamental

na proteção de uma infra-estrutura crítica europeia é identificado como aquele que tem a responsabilidade de representar o operador de uma determinada infraestrutura crítica europeia em matérias de segurança, sendo o ponto de contacto com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI). Este último é representado pela força de segurança territorialmente competente.

Um aspecto a que interessa dar relevo é o facto de cada um destes agentes de ligação de segurança dever, por lei, «cumprir todos os requisitos da categoria de director de segurança previstos no regime jurídico da actividade de segurança privada» (Portugal, 2011: 2626). Ora, atendendo ao Despacho nº 26205/2009 de 30 de Novembro (Portugal, 2009), o qual estabelece a estrutura curricular e o plano de estudos da licenciatura em Estudos de Segurança, ministrada na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, mas tendo também em devida consideração o Despacho do Departamento de Segurança Privada da Polícia de Segurança Pública, com data de 28 de Março de 2013, é reconhecida ao licenciado em Estudos de Segurança, embora com as definidas unidades curriculares obrigatórias, a habilitação para o exercício da actividade de director de segurança, nos termos previstos no regime jurídico do exercício de segurança privada. Assim sendo, os licenciados em Estudos de Segurança estarão na linha da frente para exercer a função de agente de ligação de segurança, possibilitando uma abordagem mais profunda em matéria de segurança das infra-estruturas críticas. É certo que o regime jurídico da segurança privada não obriga o titular do cargo de director de segurança a ser detentor de um grau académico. No entanto, para além da eventual experiência obtida em anos de trabalho na área de segurança, o estudo aprofundado em termos académicos confere aos licenciados uma visão holística da segurança que, com toda a certeza, trará benefícios aos operadores de infra-estruturas críticas, aos cidadãos nacionais e, por que não, aos europeus.

2.3. Responsabilidade na Protecção

Sabendo que a maioria das infra-estruturas críticas em Portugal é do domínio privado, isto é, os donos/operadores são empresas privadas, de quem será a responsabilidade de proteger os cidadãos de riscos inaceitáveis? Certamente que, em primeira instância, caberá ao Estado. «Daí que seja hoje incontornável que a implementação de políticas

PIC passa, cada vez mais, por uma intensa e contínua cooperação entre os Sectores Público e Privado, onde ambas a partes (Estado e donos/operadores ou stakeholders) devem reconhecer e aceitar a sua quota de responsabilidade no reforço de um bem comum como a Segurança» (Pais, Sá & Gomes, 2007: 74).

Podemos sempre esperar que a cooperação exista, mas, para além dela, tem de existir responsabilidade. Se o Estado não pode actuar na propriedade privada, tem de encontrar a forma de levar esses privados a atingirem o nível adequado de segurança. É o Bem-Estar da Nação que está em causa.

De acordo com António Almeida (2011), numa das metodologias possíveis de utilizar, que não nos interessa desenvolver para este artigo, em função do índice de criticidade apurado, a urgência em proteger determinada infra-estrutura pode ser classificada em quatro categorias:

1. urgência absoluta: a infra-estrutura, no caso de sofrer um impacto destrutivo ou disruptivo, apresenta consequências catastróficas que põem em causa o Bem-Estar da Nação, pelo que a sua protecção é indispensável e urgente;

2. urgência alta: a infra-estrutura, no caso de sofrer um impacto destrutivo ou disruptivo, apresenta consequências imprevisíveis que podem pôr em causa o Bem-Estar da Nação, pelo que a sua protecção é necessária e urgente;

3. urgência intermédia: a infra-estrutura, no caso de sofrer um impacto destrutivo ou disruptivo, apresenta consequências potencialmente significativas que podem pôr em causa o Bem-Estar da Nação, pelo que a sua protecção deve ser monitorizada;

4. urgência baixa: a infra-estrutura, no caso de sofrer um impacto destrutivo ou disruptivo, não apresenta consequências que possam pôr em causa o Bem-Estar da Nação, pelo que a sua protecção deve ser adequada aos seus propósitos.

Efectivamente, conforme se pode concluir da tabela anterior, numa determinada infra-estrutura em que a sua protecção seja classificada com categoria de urgência absoluta ou alta, as mais graves, no caso de sofrer um impacto destrutivo ou disruptivo, em que as consequências podem ser imprevisíveis ou garantidamente catastróficas, de quem será a responsabilidade do resultado no caso de nada ter sido feito em

termos de protecção? Já vimos, anteriormente, que a directiva europeia estabelece a responsabilidade da protecção das infra-estruturas críticas europeias aos Estados-membros e aos operadores. Mas em que percentagem? Será maior a responsabilidade do Estado ou do operador?

É natural que uma parte dos operadores, por sua própria iniciativa e em função da consciência individual, tenha dado início à sua protecção. Mas de que forma? Qual será a metodologia mais adequada? Estarão todos em sintonia ou cada um faz o que achar suficiente?

Atendendo ao facto de 10% das infra-estruturas críticas nacionais estarem concentradas no Complexo Industrial de Sines, foi em 2011 apresentado um conjunto de propostas vocacionado para a redução do risco sísmico. Entre estas, uma delas desperta especial atenção, quando falamos em matéria de responsabilidade do Estado: «proceder a uma revisão e melhoria profunda da capacidade do Estado para cumprir e fazer cumprir a regulamentação que ele próprio criou» (Pais et al., 2011: 21). Embora o artigo em que se apresentam estas propostas seja vocacionado para o risco sísmico, esta, em especial, encaixa perfeitamente em qualquer outro risco de que as infra-estruturas já deveriam estar protegidas.

Reflexões / Conclusões

Enquanto os países europeus não estiverem, de igual forma, sensíveis ao problema, dificilmente o resultado será satisfatório. O esforço desenvolvido por um determinado Estado-membro poderá resultar de modo inglório, caso não exista, por parte de outro, um cuidado adequado na implementação da protecção das suas infra-estruturas críticas europeias. Como refere a directiva europeia de 2008, a cooperação entre os Estados-membros constitui um meio adequado e eficaz no tratamento de infra-estruturas críticas transfronteiriças. É nessa cooperação que assenta o Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas. Também neste campo, o agente de ligação de segurança de cada infra-estrutura crítica tem um papel a desempenhar, como elemento facilitador da cooperação e comunicação com as autoridades nacionais competentes nesta área.

Os desafios que se afiguram para implementar uma verdadeira protecção de infra-estruturas críticas são de vária ordem. Provavelmente, a inexistência em Portugal de uma autoridade nacional que determine «procedimentos reguladores, fiscalizadores, consultores e de coordenação/cooperação bilateral (e.g. com Espanha) e com a UE» (Pais & Candeias, 2010: 34) implica um atraso no processo de implementação do programa nacional para a protecção de infra-estruturas críticas. A título de exemplo, já em Espanha, a legislação criada a partir da directiva europeia deu origem ao «Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas como órgano de asistencia al Secretario de Estado de Seguridad en la ejecución de las funciones que se le encomiendan a éste como órgano responsable del sistema» (Espanha, 2011a).

O sector privado, sendo o maior detentor/operador das infra-estruturas críticas, denota alguma relutância em investir em segurança. Uma hipótese a considerar seria a existência de um incentivo financeiro por parte da União Europeia para a implementação e manutenção de medidas de protecção de infra-estruturas críticas. Se, numa primeira fase de implementação, o investimento em equipamentos de segurança poderá ser de alguma forma mais elevado, é certo que a protecção é contínua, implicando um contínuo investimento, a bem da Comunidade.

Provavelmente existirão infra-estruturas que, pela sua localização, implicam um maior esforço e investimento para se operar a sua protecção. Naturalmente, nalgumas destas, a deslocalização resultaria num menor risco e, consequentemente, num menor investimento. «É necessário renovar as infra-estruturas existentes e, se possível, deslocar as infra-estruturas críticas para zonas onde os potenciais danos seriam menores» (Almeida, 2013: 23).

Por fim, sensibilizar é a palavra de ordem. Tal como dissemos no início, é objectivo deste artigo sensibilizar não só os especialistas em segurança, mas a sociedade em geral. Tal como foi apelado no primeiro Congresso Nacional de Segurança e Defesa, em 2009, a estratégia nacional de segurança e defesa tem de ser um problema de todos, ou seja, é também um assunto da sociedade. Todos os portugueses são chamados a contribuir para a optimização dos recursos existentes (João, Lobo & Bação, 2013: 177). Assim, Portugal poderá ser um país mais seguro.

Referências Bibliográficas

Almeida, A. (2011). *Metodologia Multicritério de Identificação e Priorização de Infra-estruturas*. Online: <https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/937257/1/Dissertacao.pdf> (referência de 18-03-2013).

Almeida, P.P. (2013). "Políticas de Segurança Nacional". In: P.P. de Almeida (ed.), *Como Tornar Portugal um País Seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*. [S.l.]: Bnomics, pp. 11-34.

ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] (2013). *Infraestruturas Críticas*. Online: <http://www.proteccaocivil.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx> (referência de 18-03-2013).

CCU [Comissão das Comunidades Europeias] (2004). *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Protecção das infra-estruturas críticas no âmbito da luta contra o terrorismo*. Online: <http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes6/Comunicacao_COM(2004)%20702% 0final.pdf> (referência de 18-03-2013).

CCU (2005). *Livro Verde - Relativo a um Programa Europeu de Protecção das Infra-estruturas Críticas*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2005/com2005_0576pt01.pdf> (referência de 18-03-2013).

CCU (2006). *Comunicação da Comissão - relativa a um Programa Europeu de Protecção das Infra-estruturas Críticas*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:PT:PDF> (referência de 18-03-2013).

Espanha (2011a). *Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*. Online: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/29/pdfs/BOE-A-2011-7630.pdf> (referência de 10-05-2013).

Espanha (2011b). *Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas*. Online: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/21/pdfs/BOE-A-2011-8849.pdf> (referência de 10-05-2013).

Fonseca, J.N. (2011). "Conceito de Segurança Nacional perspectivado para 2030". *Boletim Ensino / Investigação*, nº 11, pp. 81-115.

João, P.; Lobo, V. & Bação, F. (2013). "Modelo Preditivo da Criminalidade". In: P.P. de Almeida (ed.), *Como Tornar Portugal um País Seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*. [S.l.]: Bnomics, pp. 139-182.

Pais, I. & Candeias, J. (2010). "O Significado da Transposição para Portugal da Directiva Europeia". *Planeamento Civil de Emergência*, nº 22, pp. 30-37.

Pais, I. & Sá, F.M.; (2009). "Paradigmas da Protecção de Infra-estruturas Críticas e o Estado da Arte em Portugal". *Planeamento Civil de Emergência*, nº 21, pp. 36-42.

Pais, I.; Sá, F.M. & Gomes, H. (2007). "Protecção de Infra-estruturas Críticas - A Cooperação Público-Privada". *Riscos Públicos e Industriais*, vol. I, pp. 65-83.

Pais, I.; Sá, F.M.; Lopes, M. & Oliveira, C.S. (2011). "Infraestruturas Críticas: Propostas para a Redução do Risco Sísmico". *Planeamento Civil de Emergência*, nº 23, pp. 16-21.

Portugal (2009). "Despacho nº 26205/2009 de 30 de Novembro". *Diário da República*, 2ª série, n.º 232, 30 de Novembro, pp. 48908-48910.

Portugal (2011). "Decreto-Lei nº 62/2011 de 9 de Maio". *Diário da República*, 1ª série, n.º 89, 9 de Maio, pp. 2624-2627.

Portugal (2013). "Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013". *Diário da República*, 1ª série, n.º 67, 5 de Abril, pp. 1981-1995.

União Europeia (2005). *Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre a protecção das infra-estruturas críticas no âmbito da luta contra o terrorismo (2005/2044(INI)*. Online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:124E:0250:0253:PT:PDF (referência de 18-03-2013).

União Europeia (2008). *Directiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 de Dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infra-estruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua protecção*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:PT:PDF> (referência de 08-03-2013).

RES PUBLICA

15
2016

Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais

OUTROS ENSAIOS

O Desenvolvimento Nacional e a *Segurança* do Estado: Um Exemplo Estratégico Omitido pela Política Nacional no Passado*

Manuel Serafim Pinto**

Resumo

Este artigo fundamenta-se num livro pouco conhecido que pretendeu transmitir algumas das propostas de desenvolvimento a partir de recursos naturais em Angola, fáceis de explorar, com uma articulação aos interesses da metrópole. Escrito imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial, apresenta-se com uma antevisão sobre a própria guerra e a reconversão do equipamento militar que poderia ter uma repercussão na economia em geral. Porém, a visão política do Estado Novo sobre a estratégica para o desenvolvimento das colónias foi uma matéria omitida dos seus grandes planos.

Palavras-chave: Varella Soares, Angola, Estado Novo e desenvolvimento

* O autor agradece ao Arquivo Geral do Exército as informações prestadas e o especial empenho do Senhor Major Marcelo H. Teves Borges.

** Professor Catedrático da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Abstract

This article is based on a book, usually unknown, that he intended to transmit some of the development proposals from natural resources in Angola, easy to operate, with a interests for the metropolis of the empire. Written immediately before de World War II, presents itself with a preview on the beginning of the war and the conversion of military equipment that could have an impact on the wider economy. However, the Portuguese vision of the Estado Novo policy on the development strategic of the colonies was a matter omitted their big plans.

Keywords: Varella Soares, Angola, Estado Novo and development

Em Berlim estão reunidos os três maiorais.
A Alemanha continua a ser,
depois da derrota, o grande mal do mundo (...).
Domá-los e transformá-los na paz será bem mais difícil
do que foi vencê-los e derrotá-los inteiramente na guerra
Norton de Mattos (1945)[1]

O presente artigo tem a preocupação de, através de um facto do passado, trazer para o meio académico a validade da aprendizagem a partir de erros outrora cometidos. A realidade política, económica e social, assim como os respectivos termos contextuais, são sempre, obviamente, diferentes, mas podem ter utilidade na perspectivação de estratégias do futuro. Tem-se por interesse, tão só, a necessidade de criar incentivo à reflexão académica sobre a matéria de *segurança*, a qual, sendo adstrita à vida humana, acaba por sofrer uma certa desvalorização na vida quotidiana que está, normalmente, dispersa pela necessidade da *segurança* ter várias adjectivações.

Um trabalho desta natureza tem, por outro lado, a necessidade de dar vida a obras que estão omitidas – quer pela sua especificidade, quer pela dificuldade na sua divulgação, quer ainda pela distância temporal a que se encontram situadas, levando a que, muitas vezes, sejam entendidas como desnecessárias. Contudo, tais obras constituem-se como indicadores que, mesmo deléveis, fazem parte das várias parcialidades da verdade, da história, dando conta das diferentes suscitações e orientações políticas de natureza nacional. No fundo, pretendeu-se seguir a recomendação de Howard Becker (2002: 27), quando diz: «estou surpreendido com a quantidade de bons trabalhos do passado que hoje estão no esquecimento, não porque eles não tenham valor, mas porque os estudantes nunca deles ouviram falar, porque jamais alguém lhes chamou a atenção para eles». A motivação para a investigação e escrita deste artigo deveu-se à leitura *Da Paz Para a Guerra,*

1. Torgal & Silva (1996: 135).

Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar, de Vicente Henrique Varella Soares, Coronel da Arma da Administração Militar, publicado em Luanda pela Imprensa Nacional, em 1939. É um livro que sugere o afastamento da contemporaneidade da época pela visão estratégica apostada na forte probabilidade de se iniciar uma nova guerra, incentivando a uma leitura multidisciplinar (política, estratégica, sociológica, histórica, económica…).

Neste contexto, deve-se acentuar que constitui mais um elemento para o entendimento do atraso das colónias portuguesas, tendo em atenção a falta de visão do governo central e a carência de meios para o estabelecimento das possíveis estratégias objectivadas no desenvolvimento humano, quer nas colónias quer da própria *metrópole*.

Apresenta este tema grande interesse e o texto constitui-se como um projecto logístico para o desenvolvimento económico, marcando a necessidade da existência de projectos de desenvolvimento integrado no território nacional (no caso contando com os territórios coloniais, com particular incidência em Angola). Da inexistência da aplicação das ideias que deram forma ao livro, no final da década de 1930, resultou um território carente de indústria e de ligações rodoviárias que só foram abertas ou renovadas a partir dos primeiros ataques perpetrados pelos movimentos de libertação.

1. Questões Metodológicas e o Cumprimento Deontológico

Para se dar início a um trabalho de investigação ou a um processo de investigação, a epistemologia apresenta-se como área científica fundamental. Entendida como a prática da vigilância das operações conceptuais e metodológicas, a primeira coisa a ter de se estruturar, para além dos conceitos fundamentais, centra-se na metodologia de trabalho. A metodologia, por sua vez, incluindo o método e as técnicas utilizadas, orienta o trabalho em conformidade com esse método escolhido de acordo com a pertinência e a coerência.

Porém, seguindo a pertinência e a coerência operativas, esta escolha obrigou a alterar o método inicialmente pensado, o *método biográfico*, entendendo-se que seria o mais adequado porque «permite reconhecer um valor (…) no saber individual» (Digneffe *et al.*, 2005: 210), no caso de um autor que, através da investigação efectuada, se descobriu ser militar e que produziu um dos livros mais interessantes sobre uma

matéria que ainda não está suficientemente estudada. Na análise de conteúdo realizada, depois da leitura do livro, encontraram-se elementos que poderão ser, futuramente, importantes para o entendimento sobre «Salazar, um político avisado» (Pinto, 2010: 427-479), mas que, afinal, não deveria ter conhecimento de todos os trabalhos e estudos ou dos seus pareceres, sobretudo os de autores militares que, na época, eram os detentores de maior conhecimento sobre os territórios africanos. E, supondo-se que teria esse conhecimento, a sua atitude política estava apostada, sem dúvida, na intencionalidade de não querer o desenvolvimento económico das colónias.

Embora este pequeno ensaio contenha uma investigação temporalmente alargada, tem limitações em termos de dimensão textual. As maiores dificuldades emergiram, por um lado, por nunca se poder ter a pretensão de dar conta de uma matéria tão vasta como a articulação de interesses entre a Metrópole e o Ultramar português; e, por outro, pela vertente metodológica, face à falta de documentação sobre o autor. Neste sentido, o primeiro objectivo centrou-se em saber quem era o autor, porque, contendo uma matéria, a nosso ver, tão atraentemente curiosa, deveria encontrar-se o nome nas enciclopédias portuguesas ou em livros directamente ligados ao Estado Novo e ao Ultramar. Todavia, das muitas consultas efectuadas, nada constava. As propostas que o autor produziu levavam a que se pudesse considerar um homem com uma grande experiência administrativa e, com alguma *lógica colonial*, de uma idade que no senso comum se pode entender por *amadurecida*, não se percebendo porque não constava nas várias publicações consultadas. O segundo objectivo, para solucionar o primeiro, foi tentar encontrar a data do seu nascimento. Deveria ter nascido durante a Monarquia, tendo prestado serviço militar nesse regime e desempenhado um papel activo durante o Estado Novo, como se infere pela data da publicação efectuada pela Imprensa Nacional, em Luanda. Mas este elemento teria pouco significado porque a função deste militar, para todos os efeitos, como nesta matéria se referem outros militares, estava dependente do contrato feito com a Pátria e não com a monarquia. Numa perspeciva contextual, levanta-se outra questão que se prende com a localização temporal da sua acção, levando a supor que não deveria estar incluído no grupo que marcou o *período da despolitização militar*, entre 1935-1941 (Faria, 2000). E, por último, levantava-se ainda outra questão, que não está resolvida neste texto. Como conseguiu

publicar uma matéria tão sensível que contrariava a perspectiva centralizadora do governo de Salazar relativamente à industrialização de Angola e de todo o Ultramar? Talvez que o curto tempo do regime do Estado Novo, nesta altura com seis anos, visse o trabalho de Varella Soares como uma mais-valia para o futuro do Império.

Na falta de documentação escrita, mas identificado como Coronel da Arma de Administração Militar, o caminho mais fácil seria a consulta nos arquivos militares. Sabendo-se que os processos individuais estavam, pela sua particularidade e idade, no Arquivo Geral do Exército (AGE), a investigação teria que ser feita a partir daí. Porém, levantou-se um problema: é que o Coronel Varella Soares ainda não tinha o *processo individual* em consulta pública; ou seja, ainda não havia passado o período de cinquenta anos sobre a sua morte e, por isso, para se fazer uma leitura sobre o seu percurso, era necessária a autorização da família. Em contacto com o AGE, em que se destaca, pela sua prontidão e disponibilidade, o Major Marcelo Borges, depois de ter feito a respectiva identificação pessoal, no cumprimento da legislação em vigor e no respeito pela família do Coronel Varella Soares, foi-nos dada a possibilidade de contactar a viúva (talvez ainda viva). Levantava-se, agora, outro problema, semelhante à comummente designação popular de *agulha em palheiro*. O primeiro momento de aparente felicidade deu-se ao encontrar um nome parecido na lista telefónica, actualmente cada vez mais em desuso; mas nunca se conseguiu que esse telefone fosse atendido. Verificada esta situação, depois de explicar no AGE o *objecto de estudo* do trabalho – «uma visão estratégica omitida, centrada numa proposta de industrialização e de alteração dos uniformes, de que resultava um desenvolvimento económico para o Estado» –, solicitou-se que fosse indicada, unicamente, a data do nascimento do Coronel Varella Soares. E foi tudo o que se conseguiu, no estrito cumprimento da lei. Cumpriu-se, assim, a legislação em vigor e a deontologia determinada, no caso pela Associação Portuguesa de Sociologia, caindo o *método biográfico* por terra.

A partir desta altura, em termos metodológicos, restou a pesquisa bibliográfica, ficando de fora as enciclopédias consultadas e o *processo individual* do Coronel Varella Soares. Contudo, a identificação da data de nascimento deste autor permitiu situá-lo numa época conturbada que iria acompanhá-lo até ao fim da sua vida. Para isso, foi necessário a construção diacrónica com a leitura de uma bibliografia centrada na

história política e económica e de livros que, pela sua especificidade, tivessem marcado os momentos mais significativos da época, tendo sempre em atenção os objectivos do livro do Coronel Vicente Varella Soares.

2. Um Livro e um Projecto

Da Paz Para a Guerra. Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar foi impresso «no dia 27 de Maio de 1939 – Ano XIV da Revolução – nas Oficinas da Imprensa Nacional de Angola» numa conjuntura internacional e nacional muito delicadas. As datas da impressão são inscritas pelas gráficas, não pelos autores, e acontece darem azo a faltas de exactidão, como é o caso.

A referência ao «Ano XIV da Revolução» faz sentido tendo em atenção o «Golpe de 28 de Maio de 1926» (Madureira, 1978: 103) ou *Movimento de 28 de Maio*, quando o livro foi impresso em 1939. Na verdade, contando-se o ano de 1928 como o primeiro, 1939 surge como o décimo quarto. O termo *revolução*, que poderia indiciar a Revolução Republicana de 1910, está fora desta delimitação temporal. De resto, o autor refere-se ao «movimento salvador» de 1926, que «libertou o país da descida perigosa e velocíssima para o abismo», não deixando alguma dúvida sobre a sua opção política naquela altura. Mais à frente diz que «todos nós, os que a este ofício da tropa nos dedicamos, sabíamos qual a posição portuguesa na emergência de conflitos futuros» (Soares, 1939: XVI). E é com o sentido de dar um contributo estratégico para a salvaguarda dos interesses nacionais, com particular incidência nos territórios ultramarinos e, com especificidade, em Angola, que o autor escreveu o livro.

Portugal encontrava-se numa encruzilhada política difícil: no plano externo, a Guerra Civil de Espanha terminara a 1 de Abril e a 1 de Setembro tinha início a Segunda Guerra Mundial, com a Alemanha a Lançar a *Operação Fall Weiss* (a invasão da Polónia). No plano interno, Portugal encontrava-se condicionado pelos fracos recursos financeiros e pelos novos perigos advindos da situação política europeia. Neste passado recente, a maior preocupação encontrava-se na «defesa da independência nacional face ao *perigo espanhol*», que na primeira fase da Segunda Guerra Mundial não desapareceu através da «propaganda anexionista da Falange» (Rosas, 1994: 296), se bem que a «17 de

Março de 1939, Oliveira Salazar e Nicolau Franco[2] [tivessem assinado] o *Tratado de Amizade e Não-Agressão* entre Portugal e Espanha […] [um texto de curto preâmbulo com seis artigos que] causou impressão na Europa, e mesmo no mundo» (Nogueira, 1986: 193). No presente contexto internacional, a atenção voltava-se para a continuidade da «*defesa do património colonial* no contexto dos debates entre as grandes potências sobre a redivisão das colónias africanas» (Rosas, 1994: 296) e para a consolidação do regime corporativo. De resto, os anos de 1938-1939 ficaram marcados pelas visitas do Presidente Óscar Fragoso Carmona aos territórios insulares e ultramarinos[3], sendo, curiosamente, os anos mais significativos na divulgação das colónias através da filatelia nacional, onde a «simbologia que continha servia os *interesses* do Estado, através da divulgação internacional» (Pinto, 2010: 332). Uma divulgação que pretendia sustentar-se em *alicerces de política interna*, através da criação de uma *ideologia civilizacional* para a qual havia sido estabelecida a pretendida legitimidade dada pelo «Acto Colonial e pela nova Constituição da República Portuguesa [que] tornaram mais portuguesas as Colónias de Portugal (...). É isso que, novamente, o venerando Chefe do Estado, acompanhado do ilustre Ministro das Colónias, com abnegação, vai demonstrar aos portugueses e ao Mundo inteiro. Porque – não tenhamos dúvidas – as viagens do Presidente da República Portuguesa às terras portuguesas de além-mar são daqueles actos que se projectam no mapa político do Mundo» (OMP, 1939: 211; 213).

O interesse na divulgação da viagem do Presidente Carmona às colónias portuguesas apareceu em selo datado de 1939, onde está representado o mapa de África e a rota marítima entre Lisboa, Cabo Verde e Moçambique. A figuração filatélica fora entendida como um meio fácil de propaganda política centrada nas colónias porque, para além de constituir, obrigatoriamente, a forma de pagamento do porte da correspondência que passava fronteiras, também iria fazer parte dos catálogos dos coleccionistas nacionais e estrangeiros. Em 1953, a exemplo, o *Catalogue de Timbres-Poste III, Afrique, Amérique, Asie--Océanie*, publicado em Amiens pela Yvert & Tellier e em Paris pela

2. Irmão do ditador Francisco Franco.
3. Carmona visitara, em 1934, a Madeira, São Tomé e Príncipe e Angola. Em 1939, realizou uma nova viagem oficial ao Ultramar, aportando Cabo Verde, São Tomé e Moçambique, donde se deslocou em visita formal à África do Sul.

Théodore Champion, contém, na página 165, a representação do selo com o título «*Com. du voyage du Président Carmona à la colonie. Carte de l'Afrique et itinéraire du voyage*», com um dos três valores e as respectivas cores.

O interesse político na construção de uma identidade nacional, legitimada pela Constituição da República de 1933, *ideologizada* e propagandeada pela União Nacional, recuperava a história do passado – da construção do Império Português –, transformando factos em mitos, e enaltecia o presente – o *Mundo Lusíada* (SPN, 1942: 35). O Secretariado de Propaganda Nacional (SPN), fundado em 1933, dirigido por António Ferro, tinha essa missão, para além de criar «uma espécie de protótipo de estadista com autoridade política, desprendido das fraquezas e dos prazeres mundanos» (Leal, 1994: 53) que acompanhou o mito de Salazar até ao fim.

Relativamente à propaganda sobre o regime, Salazar, desde 1935 e através do SPN, convidou vários «turistas ideológicos» (Medina, 1977: 32) a visitar Portugal. Em termos testemunhais é uma editora francesa que, em 1936, negoceia a publicação de um livro sobre «as opções políticas e a acção governativa do Estado Novo [para que] constituísse o *cartão de visita* do pavilhão de Portugal na Exposição Internacional de Paris, a realizar entre Maio e Novembro de 1937» (cf. Salazar, 2007: 9-10). Esta exposição, denominada das *Artes e Técnicas de Paris*, seria a de maior importânca internacional depois da *Exposição Colonial* de 1931, realizada também em Paris. «O pavilhão de Portugal, por força do interesse (positivo ou negativo) despertado na Europa pelo novo regime, estava destinado a receber grande número de visitantes. Salazar sabia-o; e, ao longo do ano que antecedeu a abertura da Exposição Internacional, acompanhou pessoalmente os trabalhos preparatórios a cargo do Secretariado da Propaganda Nacional» (cf. Salazar, 2007: 11). Neste livro, intitulado *Comment on Relève un État*, o estadista afirmou que o «conceito de nação, [como um] agregado social diferenciado, independente e soberano, estatuindo como entende sobre a divisão e a organização do seu território, sem distinção de situação geográfica, que nós consideramos, administramos e dirigimos as colónias portuguesas. Angola, Moçambique ou a Índia estão sob a autoridade única do Estado, exactamente como o Minho ou a Beira» (Salazar, 2007: 95).

A ideia que o Presidente do Conselho de Ministros português queria fazer passar, de forma sintética mas forte, sobre a administração das

colónias portuguesas era a da *unidade nacional* com iguais oportunidades para todos. Esta ideia foi transmitida dizendo que «nem na Metrópole nem em qualquer das nossas colónias nos encontramos fechados ou agressivos perante o capital, o trabalho e as iniciativas alheias. Mais abertamente do que muitas outras nações, aceitamos e acolhemos com simpatia a colaboração estrangeira; em todo o Império, milhares de estrangeiros e muitos milhões em capital estrangeiro trabalham, prosperam, beneficiam da generosidade das nossas leis e da nossa autoridade. Mas os elementos que chegam ao território nacional para servirem os seus próprios interesses devem ser incluídos na obra comum, no interesse português, como factores não de economia estrangeira mas da nossa própria economia. O nosso respeito pela nacionalidade das pessoas e pelo produto do seu trabalho não pode ser entendido como limitação da soberania do Estado Português: aquilo a que nos atemos é a definir nós mesmos o interesse comum e a determinar as posições a assumir para a realização perfeita dos nossos fins» (Salazar, 2007: 95-96). Deste modo, o estadista delimitava a acção do investimento estrangeiro, evitando as intenções que se haviam verificado na aviação de transporte aéreo entre 1930 e 1934 (Pinto, 2010: 276-281). Esta situação já acontecera na cidade do Huambo, tornada pública por Norton de Mattos, relativamente ao lugar de *Pauling Town*, que a acção política de Vicente Ferreira mudou para a designação de Nova Lisboa. Sendo um «político avisado», Salazar era, como referiu Iva Delgado, «caracteristicamente manhoso» (Pinto, 2010: 429), com um discurso assente na legitimidade que lhe era concedida pela Constituição de 1933, colocando-se, diplomaticamente, numa posição política distanciada e com uma *segurança* que salvaguardava os futuros interesses nacionais.

Porém, em 1939, a realidade política, social e económica em Angola é bem diferente da que se queria fazer passar em 1937. Continuava a existir uma falta acentuada de população e de incentivo ao trabalho da população autóctone. Norton de Mattos afirmava nessa altura que, em termos do relevo internacional na matéria africana, «venho esbarrar com o trabalho indígena e reconhecer que o aumento do salário dos trabalhadores africanos (...) seria a maneira de acabar com muita cobiça, com a corrida desenfreada e violenta em cata do que se chamam matérias primas coloniais, e dar um grande passo para a terminação definitiva de constantes ameaças a rastejarem em torno de nós» (Mattos, 1944c: 131). Significa, portanto, que a salvaguarda dos interesses dos

trabalhadores africanos seria, por um lado, uma matéria contributiva para a *segurança* dos territórios coloniais e, por outro, obviamente para a *segurança* da Nação e, consequentemente, para a *segurança* do Estado português, entendidos segundo a Constituição de 1933.

Outra medida importante para Norton de Mattos, ainda nesta época, passava por «aumentar a população preta e branca dos territórios do Ultramar, torná-la sadia e forte é a primeira coisa a fazer. Aumentar a produção, fixar a riqueza naquelas paragens. Para tanto é indispensável não cortar as asas a ninguém, preto ou branco. Quando muito, nalguns casos, ensinar a voar (...)» (Mattos, 1944c: 131). Armindo Monteiro, Ministro das Colónias de 1931 a 1935, contrariando a ideia da indispensabilidade de colonos que era grata à ideologia do Estado Novo, assinalou a vantagem de serem enviados agricultores no sentido de, como «colonos-técnicos» (Monteiro, 1933a: 106), ensinar os autóctones a aumentar a produção agrícola e o respectivo nível de vida. Sobre a colonização portuguesa, afirmou este ministro, em 1933, na reunião inaugural do *Congresso do Instituto Colonial Internacional*, que sendo Portugal «um país de pequena demografia obteve resultados que não sei se outros terão atingido, apesar das massas da sua gente. Atribui-se a Bismarck, com ou sem verdade, a afirmação que Portugal é um país com colónias e sem colonos. Os números desmentem categoricamente esta opinião – que foi posta a correr Mundo e deu origem a muitas e injustas apreciações sobre a actividade colonial do meu País. Portugal é no Mundo um dos países que mais colonos têm» (Monteiro, 1933b: 13). É um discurso evidentemente político, enaltecedor de uma colonização feita por poucos colonos, alguns dos quais Norton de Mattos repudiava.

É neste contexto que Vicente Henrique Varella Soares escreveu o seu livro. Na altura seria tenente do Exército, da Administração Militar, feitas as contas a partir da data do nascimento e do tempo necessário ao estudo e às promoções. E os conhecimentos adquiridos na Escola Militar foram-lhe certamente de grande utilidade para a clareza e sistematização do seu trabalho.

3. O Autor e Algumas Razões Para a Prevenção

A saída a público do *projecto* de Vicente Varella Soares, assim se entende o livro *Da Paz para a Guerra*, alerta para duas matérias distintas

mas complementares tendo em atenção a possível guerra mundial. Em primeiro lugar, para a necessidade de uma preparação logística entre as necessidades do Estado e os interesses da estrutura produtiva, especificamente no que diz respeito a Angola e à *metrópole*. E, em segundo lugar, para a criação de infra-estruturas estratégicas, sendo exemplo curioso o da possibilidade de alteração da uniformização do exército, no plano geral de fardamentos, quer na metrópole quer em Angola.

A clareza da escrita demonstra a sistematização do pensamento. A preparação da Escola Militar foi-lhe importante, certamente, mas levanta-se a dúvida de se poder incluir este autor no grupo de jovens militares que se distanciaram do regime de *ditadura civil* em substituição da *ditadura militar*. Uma estratégia política que se sustentou na ultrapassagem da crise económica internacional de 1929, porque «até 1930, o equilíbrio orçamental e financeiro permitiu a Salazar conquistar o apoio da direita militar e civil para afastar progressivamente o republicanismo militar e conservador» (Faria, 2000: 29). Fica a dúvida de ter escrito, em 1935, o livro *A Guerra na Retaguarda* e o artigo «Um homem, um chefe» (Soares, 1935) enaltecendo o ditador, de ter proferido as conferências «O Trabalho Nacional na Ordem Corporativa» e «O Espírito da Revolução», ambas em Luanda no ano de 1938. Acresce ainda o facto de ter sido nomeado professor liceal em 1939, na cidade de Luanda. Porém, outros militares que apreciaram inicialmente o trabalho de Oliveira Salazar afastar-se-iam dele, alguns bem conhecidos por terem publicado as suas opiniões sobre o Presidente do Conselho[4]. Contudo, nesta época, no meio civil, surgiram outras publicações de exaltação do regime, destacando-se precisamente, em 1939, a de Artur Ribeiro Lopes[5], publicada em Paris com o título *Histoire de la République Portugaise*[6]. Esta história «constitui uma interpretação intelectual da nossa História e que ainda não foi publicada na nossa língua, apesar das solicitações nesse sentido feitas ao autor por editoras portuguesas» (GEPB, 1960: 625). Esta versão, que a *Grande Enciclopédia*

4. Destacando-se, entre alguns militares, Humberto Delgado (1933) e David Rodrigues Neto (1933).
5. Artur Ribeiro Lopes exercia, nesta época, funções jurídicas na Companhia do Porto da Beira. Foi defensor do corporativismo.
6. No Arquivo Nacional da Torre do Tombo encontra-se o documento «Ofício Informando sobre o paradeiro do Dr Artur Ribeiro Lopes e a tradução da obra *Histoire de la République Portugaise*, do Chefe de Serviços do Secretariado da Propaganda Nacional para o Chefe do Gabinete da Presidência do Conselho».

Portuguesa e Brasileira considerou importante, acerca-se da ideia de Varella Soares sobre o valor de Salazar e do respectivo regime. Com o mesmo sentido, encontra-se, no final do livro de Ribeiro Lopes, a valorização da «ditadura de Salazar, [que] graças ao valor pessoal do ditador, em vez de terminar numa revolução ou no crime, evolui para a criação dum regime novo» (Lopes, 1939: 231). Face à coincidente data de publicação, este trecho deixa perceber o agrado de uma parte significativa dos militares relativamente ao regime político vigente. De facto, «os surtos conspirativos vão sendo vencidos mas não desarmados totalmente, refazendo-se através de novas acções golpistas entre a pequena e média oficialidade em 1939 e 1940, mas de expressão limitadíssima» (Faria, 2000: 209), comparativamente à instabilidade verificada anteriormente.

Em termos internacionais, a situação política fora sempre delicada, tendo Artur Ribeiro Lopes publicado, já em 1933, um trabalho de reflexão denominado *A Convenção Secreta Entre a Alemanha e a Inglaterra Sobre a Partilha das Colónias Portuguesas*, «problema que considerou provocado pela péssima administração financeira do País» (GEPB, 1960: 624). Na verdade, esta situação dera ocasião a que se tivessem fixado em território colonial português «companhias majestáticas (de Moçambique, do Niassa, da Zambézia[7]), constituídas à sombra da soberania portuguesa, destinadas a explorar os territórios coloniais portugueses, dotadas de verdadeiros poderes soberanos (cunhar moeda, lançar impostos, fazer justiça), mas cujos capitais eram maioritariamente estrangeiros. A cajadada abatia dois coelhos: ocupava efectivamente territórios sujeitos a disputas e interessava nessa ocupação aqueles mesmos capitais estrangeiros que, doutra forma, exigiriam o fim do colonialismo português. A história, também aqui, repetiu-se. A indústria, então quase inexistente, estava longe de ser a principal fonte de atracção de capitais estrangeiros» (Matos, 1973: 87).

Atestando a competência intelectual e pedagógica de Vicente Henrique Varella Soares foi a sua nomeação como professor em Angola, o que permitiu um complemento remunerativo que aumentava o parco soldo militar. «Uma portaria com a data de 24 de Junho de 1939 autorizou que fossem assinados contratos com alguns indivíduos dos

7. As «companhias majestáticas» de Moçambique, do Niassa e da Zambézia fizeram os primeiros selos de correio aéreo (Pinto, 2010).

dois sexos para ocuparem lugares de responsabilidade na administração e no ensino liceal. Para isso, foram delegados poderes no director dos Serviços de Fazenda e Contabilidade, Carlos Augusto Marques, conferindo-lhe competência legal para assinar aqueles documentos. Referiam-se, concretamente, aos cidadãos: (...) – Vicente Henrique Varela Soares, para professor de Organização Política e Administrativa da Nação, no Liceu Salvador Correia; (...)» (Santos, 1998).

Começa Varella Soares por tecer uma «*ante-visão*» sobre a pertinência da matéria que irá tratar, que é o título da primeira parte do livro. Curiosamente está numerada como se fosse uma introdução. Porém, o conteúdo vai para além do que está escrito no livro, porque apresenta uma síntese justificativa sobre a emergência da guerra no mundo. Lembra, com outras *dimensões*, algumas das razões estruturais que se encontram em *A Condição Humana* de Norbert Elias (1991) e *A Condição Humana* de Hannah Arendt (2007). E, como que pressagiando nesta *ante-visão* a eclosão da guerra, antecipou algumas medidas para esse perigo, referindo que «a preparação para a luta, viera de há muito; havia sido obra de gerações silenciosas prevendo em seu estudo os mais íntimos pormenores. E por isso, os que na paz e bondade formaram os povos, não os encaminhando no sentido mesquinho da cobiça, viram a morte próxima, e inutilmente se exauriram numa defesa que os aniquilou» (Soares, 1939: XV). O que, aliás, na investigação militar, já fora explicado por Sebastião Telles (1887: 374), quando afirmou que «uma sociedade incapaz de se defender seria bem depressa destruída pelos vizinhos, com um pretexto qualquer, ou mesmo sem pretexto». A *segurança* da sociedade encontra-se, portanto, na implementação da *defesa*. De resto, Sebastião Telles, na *Introdução ao Estudo dos Conhecimentos Militares*, no encontro entre a «influência da ciência positiva da guerra sobre a sociologia e a história geral» (Telles, 1887: 357-380), afirmou que o «predomínio entre o estado militar e o industrial, não está em harmonia com a realidade dos factos. A história prova uma diminuição no estado de guerra, mas não no estado militar, e não se deve confundir um com o outro, muito embora bastantes vezes estejam de acordo» (Telles, 1887: 372). É de realçar que, para a existência do *estado industrial*, seguindo o termo da *teoria positivista* deste autor, torna-se indispensável a existência de matérias-primas que alimentem a indústria e criem o *progresso*, como era entendido o *desenvolvimento* à época. A aquisição dessas matérias-primas fazia

parte dos interesses internacionais que, de acordo com o conceito de *progresso* oriundo de um passado distante, colocavam em causa os interesses nacionais. Torna-se interessante verificar que as *medidas de preparação* para a *prevenção* nesse jogo político estiveram sempre presentes na *vida castrense*. Como era o caso das recomendações, feitas em vários relatórios, para a integração dos autóctones nas tropas coloniais, que já era preocupação do passado. «A agitação política em que temos vivido e a nossa habitual falta de previsão não nos tem deixado ver claramente como estão ameaçados os nossos interesses em África, ou, se o tem, não parece que o facto nos traga seriamente preocupados» (Aragão, 1926: 31). De resto, já em 1912 Norton de Mattos havia criticado as orientações políticas em matéria administrativa que na Conferência de Paz[8], em 1919, tiveram de ser levadas a conhecimento e à aceitação para a continuidade da manutenção dos territórios coloniais, no cumprimento das determinações emanadas pela Conferência de Berlim[9]; matéria que era contrária à perspectiva político-administrativa de Norton de Mattos. Assim, das transcrições das matérias discutidas e levadas à Conferência da Paz, inseridas no terceiro volume das *Memórias e Trabalhos da Minha Vida*, ressalta: «Pretende o Governo da Colónia fixar, de uma vez, um plano de ocupação do território e executá-lo, ainda que lentamente, mas

8. A Conferência de Paz teve início a 18 de Janeiro de 1919, com a coligação dos 27 países vencedores da Guerra 1914-1918. Teve a presença de 70 delegados desses países, que redigiram o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de Junho de 1919. O objectivo consistiu em determinar um novo mapa político da Europa, as indemnizações da guerra e a desmilitarização dos países vencidos, o que desagradou à Alemanha.
9. A Conferência, por proposta portuguesa, foi realizada entre 19 de Novembro de 1884 e 26 de Fevereiro de 1885. O objectivo centrou-se na reorganização e na regulamentação da ocupação de África, resultou numa divisão que não respeitou nem a história, nem os povos, nem as suas relações. Nesta conferência foram discutidas seis questões fundamentais, de acordo com os interesses em presença: a liberdade do comércio na bacia do Congo e seus afluentes, matéria que era de interesse nacional; a proibição do comércio de escravos; a neutralidade dentro dos territórios que estavam na bacia do Congo; a livre navegação no Congo e no Níger, sem a qual não poderia haver comércio; as condições para novas ocupações no continente africano e, por último, a definição das ocupações já existentes entendidas como válidas. A 26 de Fevereiro de 1885, os 19 representantes dos 14 países presentes na Conferência assinaram o Acto Geral e, em Março seguinte, foi publicado em simultâneo com a *Convenção de Reconhecimento dos Limites de Acção da Associação Internacional Africana* e o *Livro das Propostas e Projectos* discutidos durante o encontro. Em nota de curiosidade: os Estados Unidos tinham, na África, a Libéria, mas haviam passado por uma guerra civil (1861-1865) há pouco tempo. A guerra estava relacionada com a abolição da escravatura naquele país, matéria que a Grã-Bretanha já tinha abolido, no seu império, em 1834.

com *segurança* e persistência (...). Com este fim precisamos traçar, nas suas linhas gerais, um plano de ocupação efectiva que, metódica e persistentemente, se execute, até chegarmos ao objectivo principal, a submissão do indígena, na sua forma prática e positiva – o pagamento do imposto de palhota. Tem Sua Excelência o Governador Geral como princípio assente que não há submissão, onde há recusa de pagamento de impostos e, portanto, tudo quanto as autoridades militares ou civis digam para fazer crer em submissão e pacificação exige confirmação do indígena com o pagamento da respectiva taxa de imposto; e será só quando tal se realize que o País acreditará na submissão do preto, que acreditará no trabalho do indígena e que portanto, reconhecerá que chegou o momento de entrar em acção o regime de administração civil» (Mattos, 1944c: 165-166).

A questão, porém, é mais complexa: como podia o autóctone pagar o imposto de palhota se o trabalho escasseava pelo interior? Uma *submissão* que não se esgotava na política da administrativa. Esta política de submissão era, não raras vezes, orientada por gente que havia sido degredada de Lisboa. Só Norton de Mattos acabou com as razões da queixa de Paiva Couceiro sobre os degredados[10], e conta: «Quando em 1921, voltei para Angola, como Alto Comissário da República, pus como condição que não me mandassem para lá degradados e vadios. Um dia anunciaram-me que chegara um vapor com um carregamento desses indesejáveis. Determinei que não desembarcassem e que o navio saísse imediatamente do porto de Luanda, com destino a Lisboa. Acabou-se de vez com o encanto (...)» (Mattos, 1944c: 63). Porém, outros colonos, como afirmou este Alto Comissário, haviam dado razão a Portugal na conservação «em nosso poder, na triste data de 1884 a 1885, de uma grande parte dos territórios da antiga Angola, é sem dúvida alguma devido à arrojadíssima penetração dos comerciantes portugueses no interior de África» (Mattos, 1944c: 64). Deste modo, ligaram-se os interesses económicos aos interesses políticos.

10. «Condenados e vadios, paquete por paquete, em corrente contínua, despejam os tribunais do Reino sobre Luanda. Aí espera-os um regulamento, permitindo a situação de licença sob fiança e a diligência nos estabelecimentos e repartições do Estado e Câmaras Municipais, em Luanda ou em qualquer outro lugar da Província, quer dizer em situação que, praticamente, não difere da de indivíduos livres, – diz-nos Paiva Couceiro no seu admirável livro [Angola (Dois Anos de Governo, Junho 1907-Junho de 1909. Lisboa, 1910]» (Mattos, 1944c, p. 63).

A prevenção ou as medidas de antecipação, base fundamental da *segurança* do Estado em matéria colonial, para além de exigirem um maior povoamento, dever-se-iam centrar no desenvolvimento industrial e comercial que, em 1939, segundo o jornal inglês *Times*, era «apoucado (...) [nas] nossas colónias [contém mapa explicativo]. O epistológrafo do *Times* diz que uma das causas do pouco progresso colonial é a falta de indústrias nas colónias» (Mattos, 1944c: 132). A intenção que estava na *carta* enviada a este jornal estrangeiro, para além de revelar a fraca capacidade de industrialização nacional que, como foi referido, vinha do passado, centrava-se na possibilidade de maior penetração estrangeira, o que colocava em causa a *segurança* nacional, a grande responsabilidade do Estado (Pinto, 2011: 47), com o possível descontrolo do território.

A cobiça pelas colónias portuguesas ganhou nova dimensão e consistência nos finais desta década de 1930. As pretensões da Alemanha acabaram por colocar em causa os interesses do Império Britânico, face à possibilidade de cedência de parte dos seus territórios africanos. Este facto levou a que a Inglaterra declarasse que «a existência de colónias não é essencial para uma nação, cuja formação se elaborou e cuja grandeza cresceu e se consolidou pelos séculos fora, sem para tanto, ter tido necessidade de territórios no ultramar. Carece, sem dúvida essa nação, de leis justas de emigração, de liberdades comerciais e económicas, de convenções monetárias, que permitam e facilitem o exercício das suas actividades em todo o mundo e a utilização da produção mundial em termos liberais, mas mais nada. Diga-se isto claramente (...). Recordei palavras, em páginas passadas impressas (...) o nobre sentir do *povo inglês* deseja, naturalmente, evitar uma guerra terrível (...)» (Mattos, 1944b: 167-168).

A Alemanha, porém, manteve os desígnios centrados nas aspirações à recuperação dos territórios coloniais que havia perdido em 1918.

4. As Estratégias Para a Segurança do Estado

O *projecto* de Vicente Varella Soares – constante no livro – divide-se em duas grandes partes: a primeira visa o «reabastecimento nacional»; a segunda perspectiva «o problema do fardamento do exército português na paz e na guerra». Na primeira parte está bem clarificada a posição de um oficial da administração militar, quando diz que «são

tantos os problemas que à Administração Militar interessam na organização económica e territorial, e tão ligados eles se encontram à vida da Nação, que o seu desenvolvimento corresponde ao estudo consciencioso de inúmeras questões» (Soares, 1939: 24). De resto, a importância da Administração Militar foi reconhecida ainda no tempo da Monarquia Constitucional. «Em 1869, passado um ano da criação do primeiro curso de SAM [Serviço de Administração Militar] na Escola do Exército, surge a DSAM com o objetivo de a tornar a especialidade independente nas suas ações. A DSAM teve um percurso atribulado em que nunca chegou a ter um carácter permanente ou uma independência vincada. Perdeu autonomia e passou para uma repartição do Ministério da Guerra em 1899. Em 1926, foi criada novamente com o objetivo de tratar todos os assuntos referentes ao pessoal do Serviço, à aquisição e contratos de fornecimento de víveres, ao supervisionamento dos órgãos a cargo do SAM e à fiscalização da gerência e da contabilidade de todos os conselhos administrativos» *(Pragana, 2013: 48).*

A legislação vigente no momento da publicação deste livro estava consignada pelo Decreto nº 16.407, de 19 de Janeiro de 1929, que manteve a Direcção da Administração Militar, incluindo duas Inspecções do Serviço Administrativo Militar e três repartições.

Embora a Administração Militar tivesse autonomia relativamente à Administração Pública, é-lhe hoje reconhecida uma «natureza interdepartamental (...) que se traduz, inicialmente, na participação de todos os órgãos de soberania (à excepção dos tribunais) na definição da Política de Defesa Nacional, bem como de órgãos de coordenação com competências específicas (...)» (Leitão, 2000: 443).

A matéria de reorganização militar tem maior relevo precisamente em Agosto de 1939, quando é apresentado um plano de preparação defensiva por Santos Costa a Salazar, com as «colocações de Unidades Militares, comprovando que no interior do gabinete da Guerra se desenvolvia previamente ao rebentar do conflito mundial uma estratégia de reajustamento de alguns pontos de defesa, tentando colmatar deficiências na questão reorganizativa» (Faria, 2000: 220). *Da Paz para a Guerra* foi escrito com uma sistematização que deixa perceber a complexidade crescente face à política internacional, apontando uma estratégia de desenvolvimento económico, de âmbito nacional, com as indispensáveis medidas necessárias para a segurança do futuro.

4.1. A Preparação Logística – o Estado e os Interesses na Estrutura Produtiva

Em termos da matéria logística, o subtítulo que Varella Soares deu ao livro – *Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar* – corresponde aos objectivos do seu trabalho, desenhando uma estrutura que manifesta, logo de início e de forma clara, uma metodização que possibilita a visão sobre a indispensabilidade do desenvolvimento nacional, com particularidade em Angola, através da agricultura e da pecuária com a respectiva industrialização e comercialização em benefício do Estado, do exército e da população. Em síntese, nos principais temas relativos à carência do «Reabastecimento Nacional», acentua-os na fundamental produção colonial objectivada às necessidades de guerra, à mobilidade e ao transporte e à inclusão da população nativa nos meios de produção. Neste último aspecto, não descura a reconversão adequada da uniformização das tropas locais e as características da sua alimentação. Estas matérias são desenvolvidas, de forma sintetizada, nos oito subcapítulos seguintes, tendo por preocupação a auto-suficiência do Estado, porque «estar à mercê do que os possíveis aliados nos queiram fornecer, com prejuízo evidente da economia nacional, sobrecarregada depois com dívidas de guerra de difícil liquidação» (Soares, 1939: 28).

No capítulo relativo ao aumento da produção agrícola, com vista ao abastecimento normal e com especificidade para a guerra, o autor refere o «açúcar, o café, o milho, o trigo, o arroz, o feijão, a batata, o linho, a lã, etc. etc.» como produtos que poderão fazer parte, totalmente, da produção nacional, bastando que existam na produção agrícola do Ultramar. Segundo o autor, relativamente à *metrópole* e à matéria destes produtos agrícolas e pecuários para o «reabastecimento nacional», deixava a ideia de que existia muito a desenvolver, ao afirmar «que apenas, e ao de leve, nos estamos referindo ao aspecto metropolitano da questão, isto é, à necessidade de abastecimento do exército português actuando nos teatros de operações da Europa (…) na parte respeitante ao Império será desenvolvido noutro capítulo» (Soares, 1939: 37).

Quanto à produção ultramarina, com um vastíssimo território de solos excelentes, «é necessário preparar, animar e proteger a produção colonial criando-lhe ambiente no mercado continental; preparando, pela concessão de determinadas facilidades aqueles dos portugueses

que nas colónias se pretendem estabelecer – e aí temos um dos grandes objectivos para que deveria tender o Comissariado do Desemprego –; animando, pela colocação fácil dos produtos coloniais em boas condições de preço e qualidade; protegendo, pela diminuição das tarifas alfandegárias e custo dos transportes» (Soares, 1939: 42-42).

O aumento da população vinda da *metrópole* e o aproveitamento da local, com a fixação à terra, seria uma solução para o desemprego nacional[11] que, passados dez anos, ainda não se recompusera da crise de 1929. Uma colonização voltada para o desenvolvimento das colónias e da *metrópole*, como pretendeu Norton de Mattos fazer entre 1912-1913, como foi referido, carecia de aumento da «população preta e branca (...), torná-la sadia (...) [e] não cortar as asas a ninguém, preto ou branco» (Mattos, 1944c: 131), de mobilidade e, por consequência, de transportes sendo que «o problema da frota mercante nacional apresenta-nos no presente momento [1939] perspectivas alarmantes» (Soares, 1939: 43). «Só 20% dos nossos navios mercantes possui menos de vinte anos de serviço» (Soares, 1939: 43). Desta carência de transportes resulta que «os números (...) [que] representam o comércio especial (...) [em] 1939, mostram bem quão apoucado é ainda o desenvolvimento comercial das nossas duas grandes colónias» (Mattos, 1944c: 131-132).

Se bem que o interesse político pelas colónias se fizesse sentir com as viagens oficiais do Chefe do Estado, existia «grave prejuízo para o intercâmbio entre continente e ultramar, as colónias portuguesas do Oriente, há já bastantes anos [que] não são visitadas pela bandeira nacional» (Soares, 1939: 43).

Mas é sobretudo com a exploração e industrialização das matérias-primas destinadas à indústria que o autor valoriza as colónias, afirmando, justificadamente, que superabundam, apontando com evidên-

11. «O Decreto nº 21.699 de 19 de Setembro de 1932, estabelece um organismo intitulado *Comissariado do Desemprego*, dependente do Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Em cada capital de distrito, excepto Lisboa, haveria uma delegação daquele comissariado, cujas atribuições seriam: fazer e manter actualizado o registo dos desempregados, providenciar e promover a rápida colocação desses empregados, nomeadamente em obras públicas (caso do Hotel Turismo na Guarda), recolher pedidos de emprego quer de entidades públicas, quer privadas (*cf*. art.º 9º do Decreto *cit*.). Estas *Delegações* articulariam os seus trabalhos com uma *Comissão de Auxílio aos Desempregados* de âmbito distrital, cuja organização caberia ao Governador Civil (art.º 11º, Decreto cit.)» (Arquivo Distrital da Guarda, http://www.adguarda.pt/loja/produto_detalhe.asp?productid=64&departmentid=33).

cia o caso do algodão e do sisal, isto para além do café, onde se inclui Timor. Porém, «sem a organização da frota mercante, será difícil o desenvolvimento» (Soares, 1939: 47).

O problema dos meios de transporte é referido no quarto subcapítulo desta primeira parte e, mais uma vez, sistematiza o seu raciocínio dando uma visão dos «transportes por estrada, por caminho-de-ferro, via fluvial, marítima e aéreos» (Soares, 1939: 52). Demarca, desde logo, que «durante a guerra, os transportes por estrada, utilizam-se sobretudo como subsidiários do Caminho de Ferro» (Soares, 1939: 53). Nesta matéria, faz uma apresentação sumária, mas suficiente clara, para se perceber a importância dos transportes na vida nacional da época, sobressaindo o caso da marinha mercante. E, com uma *visão estratégica* que se confirmaria mais tarde como fundamental para a ligação inter-territorial e como arma militar, afirmou que «a aviação comercial portuguesa está ainda em embrião. Citamos este processo de transporte, por ser um dos de maior futuro e maior emprego na guerra de amanhã» (Soares, 1939: 59).

O método, para o autor, «constitui uma das maiores virtudes na organização dos povos [porque] possuímos em elevado grau a grave deficiência de estudar tudo que se nos depara sob um aspecto abstracto, pouco nos ocupando a concretização das ideias, razão porque quase sempre submergem iniciativas que a princípio se nos apresentavam fecundas» (Soares, 1939: 63). Assim, no campo militar, a regulamentação do Serviço de Subsistências em campanha data de 1908, prevendo «inúmeras formas de aquisição de recursos, contudo, as instruções para o Serviço de Intendência Francesa de 1933, reduzem os processos indicados pelo nosso Regulamento a quatro, a saber: Compras; Requisições; Presas de guerra; Contribuições de guerra» (Soares, 1939: 65). São matérias que o Coronel Varella Soares explicita, de modo preciso, em poucas páginas, demonstrando que lhe interessava a divulgação dos temas que reservava para estudo superior na hierarquia militar e na governação política.

Outra matéria que se considera de grande curiosidade centra-se na «população que não vai à guerra», havendo que dar consistência à utilidade funcional porque a «identificação da população com as necessidades para a campanha, de pouco servirá se lhe não fornecermos matéria prima» (Soares, 1939: 80). Na parte sobre a *estatística militar*, inclui os «seguintes capítulos: a) Número de habitantes;

b) Produção agrícola; c) Indústrias alimentares; d) Gado de açougue e de transportes; e) Subsistências em depósito; f) Combustível; g) Fardamento, vestuário e equipamento; h) Meios de transporte; i) Relação nominal dos produtos; j) Operários não sujeitos ao serviço militar; k) Informações económicas diversas» (Soares, 1939: 83-93). Continua a exposição com uma proposta de reorganização do reabastecimento militar, terminando com um «esquema de uma possível organização do serviço de Rearmamento Nacional» (Soares, 1939: 106-107).

4.2. «O Problema do Fardamento do Exército Português na Paz e na Guerra»

A segunda grande parte do livro dedica-a ao «Problema do Fardamento do Exército Português na Paz e na Guerra». É uma matéria de grande interesse pela articulação permanentemente coerente entre os interesses da Metrópole e do Império, centrados no desenvolvimento nacional. Divide-se em «Considerações gerais; Necessidade de unificação do fardamento do soldado português; Os recursos metropolitanos e ultramarinos e sua capacidade produtora e transformadora; De como se deverá funcionar o serviço de fardamento» (Soares, 1939: 109-137), marcando alguma curiosidade o facto do *fardamento* se encontrar em dois subcapítulos separados. Na leitura compreende-se que não existe algum ressalto, porque a ligação é feita através da produção das principais matérias-primas que entram na confecção dos fardamentos. Sobressaem da articulação entre a produção das matérias-primas e da industrialização, quer na *metrópole*, quer no *ultramar*, quatro pontos principais, que o autor tem o cuidado de *escalonar* em síntese: «1º) Desenvolvimento ao máximo da cultura algodoeira nas colónias portuguesas de África pelo envio de técnicos, selecionamento de sementes e aumento de produção indígena[12]. 2º) Produção metropolitana de tecidos de algodão condicionada aos interesses militares, pelo estudo de um

12. «Não tem conta as noções erradas que vão correndo mundo e que, enraizadas no nosso espírito, nos levam a ser injustos. Uma delas, e que de perto nos toca a nós, portugueses, como velha nação colonial que somos, é a convicção que quase toda a gente partilha, de que o preto de África é, por natureza, um preguiçoso. (...) Nas sessões 12ª e 14ª da Conferência Internacional do Trabalho, realizadas em Genebra, em 1928 e 1930, virou-se e revirou-se este caso da indolência do preto e da sua aversão ao trabalho. Li as longas actas das sessões, tomei conhecimento das opiniões apresentadas e das conclusões a que se chegou, e fiquei com a impressão que nenhum dos ilustres componentes daquela assembleia conhecia a fundo a alma do preto» (Mattos, 1944b: 29 e 292).

tecido único, envolvendo técnica de tinturaria, possibilidades de laboração máxima e preparação cuidada de trabalho feminino[13]. 3º) Auxílio à industria de curtimenta colonial, com estudo detalhado da sua técnica que envolvesse possibilidades de aquisição e capacidade laborativa máxima. 4º) Estudo seguro na Metrópole dos locais de concentração de gado lanígero e aproveitamento de indústria transformadora (...), estabelecendo tipos de produção uniformes» (Soares, 1939: 136-137). Com estes objectivos confirma-se a preocupação do autor fazer um «estudo essencial de preparação para a guerra» (Soares, 1939: XVII), porque sendo «Senhores de um enorme Império, no momento em que a cobiça alheia para todos os pontos lança olhares, temos a obrigação primeira de por ele tudo fazermos que útil seja à sua defesa» (Soares, 1939: 114). Pensamento que na época tinha a maior relevância, tendo em conta o ano da publicação deste livro e os interesses que estiveram presentes no passado, quer os ligados à Primeira Guerra Mundial, quer os da «ocupação com nomenclatura territorial estrangeira»[14] e, ainda,

13. O trabalho feminino viria a ter a máxima importância durante a Segunda Guerra Mundial, dando um estatuto de igualdade do género no trabalho industrial nos países da Europa e da América (Pinto, 2010).
14. «À minha chegada a Angola tive conhecimento que ao Huambo tinha sido dado, nunca cheguei a saber por quem, o nome de *Pauling town*, isto é, *cidade Pauling*. Várias cartas vinham já dirigidas de Inglaterra para *Pauling town*, Angola. Era então Mr. Pauling, ou a sua firma, o empreiteiro da construção do Caminho de Ferro. Dei ordem aos correios de Província para devolverem à procedência tal espécie de correspondência, com a indicação de *destino desconhecido*, e pus-me a estudar a fundo o caso de Huambo» (Mattos, 1944a: 125). Norton de Matos procurou «nos pobres mapas e cartas de que então dispunha (e pouco melhores são os que hoje existem» (Mattos, 1944a: 126), qualquer coisa que lhe sugerisse um nome e só encontrou a referência a um pequeno Forte do Huambo (Cabral Moncada, criado por Portaria nº 431, de 20/09/1903), onde se tinham praticado feitos heróicos. Este forte «não se avistava do local da estação», porque ficava a cerca de 2 quilómetros de distância. O Forte do Huambo constituía-se como uma central de comunicações com uma admirável situação geográfica, possibilidades de exploração económica e de posicionamento estratégico militar. O aproveitamento destas condições levou a que fosse uma Central Ferroviária, com as grandes oficinas do caminho de ferro de Benguela, ao qual foi dada o nome da cidade, por Diploma Legislativo 8 de Agosto de 1912. Logo a seguir à criação da cidade do Huambo, «a Portaria Provincial 1086, de 21 de Agosto de 1912, proibiu a construção de casas de adobe, pau-a-pique ou outros materiais semelhantes» (UCCLA, s.d.).

os que se estavam a revelar no campo diplomático dos primórdios da Segunda Guerra Mundial[15].

Este período da história do Estado Novo teve sérias dificuldades, sobretudo a nível político, de onde ressalta a acção diplomática e, consequentemente, deu origem a problemas do nível económico e social. Dissimulando esta situação, surgiram diversos enaltecimentos à acção do Estado Novo, uns de carácter propagandístico, outros de cunho individual. Dos primeiros, torna-se relevante a *1ª Exposição Colonial do Porto*, em 1934, com um arquétipo semelhante às exposições realizadas em Marselha (1922), em Antuérpia (1930), e, como se referiu, em Paris (1931). Dos de carácter individual, existem numerosos exemplos, como a publicação de alguns livros dos quais se destaca *O Profeta do Portugal Novo*, escrito por João Mendes, o *poeta monárquico*, onde sobressai uma alegoria de âmbito rural, tão a gosto da ideologia do Estado Novo.

«Destruir é coisa fácil,
mas vão lá dizer à mó
que torne a grão de semente
o trigo que fez em pó»
Mendes (1939: 18)

15. «O *Times*, de 7 de Outubro deste mesmo ano de 37 [1937], publica uma carta, assinada por quatro ingleses, em que se chama a atenção para o discurso de Herr Hitler, em Nuremberg, e para a entrevista dada pelo sr. te Water no Canadá, frisando-se a proposta do Alto Comissário da União da África do Sul, em Londres, para se reunir sem demora uma conferência de nações, onde se examine a questão das colónias alemãs. Para que a iniciativa do sr te Water possa ter seguimento julgam os signatários da carta que duas condições são necessárias: - Em primeiro lugar, os nativos da África sofrer nos seus interesses, em consequência de qualquer solução a apresentar. É edificante ver os cuidados que merecem a estes destribuidores de territórios africanos, os interesses dos indígenas (...). - A segunda condição consiste em estabelecer igualdade de administração nas colónias africanas. Nas colónias, porque os domínios ficam à parte (...). Conseguir-se-á este duplo fim, passando a Alemanha, em *regime de mandato*, algumas, senão todas, das suas antigas colónias, colocando sob *idêntico regime* uma parte equivalente das colónias que outras nações, isto é, a Inglaterra, a França, Portugal e a Bélgica, possuem em África. A Alemanha passaria a administrar, sob regime de mandato, digamos, a antiga África Oriental alemã, o Camarão e Togo, e, nas colónias das quatros nações referidas, seriam talhadas zonas de área igual ao total de mandatos com que a Alemanha ficaria, zonas que constituiriam mandatos dos seus antigos possuidores. Era a extensão do regime de mandatos a territórios africanos iguais, no total, a quatro vezes a área das antigas colónias alemãs, a entregar à Alemanha sob esse regime!» (Mattos, 1944b: 164-165).

Neste capítulo, o realismo de Vicente Varella Soares encontra-se sempre presente, desde a necessidade do vestuário militar até à estratégia para o funcionamento do serviço militar. Começa por constatar que, «como a alimentação, o vestuário é das mais exigentes necessidades do homem civilizado» (Soares, 1939: 113) e por se queixar das «complexas secretarias e documentos, que aos oficiais de administração militar pouco tempo sobra geralmente para tratarem da sua finalidade principal de colaboradores eficazes e preciosos na preparação da guerra» (Soares, 1939: 113). A primeira questão que levanta é se haverá alguma vantagem na «diversidade de padrões de uniformes (...) tanto para a Metrópole, como para o Ultramar» (Soares, 1939: 115); a segunda centra-se em saber os recursos e a última refere-se ao funcionamento dos serviços de fardamento na *zona da frente* e da *retaguarda*.

Fez sobressair a necessidade de um fardamento único que se adaptasse à cor da terra ultramarina, porque a «natureza argilosa dos terrenos e a luminosidade dos raios solares, contrastam de tal forma com o tom cinzento, que a sua utilização proporcionaria uma visibilidade traiçoeira e perigosa» (Soares, 1939: 120). As condições que se verificaram, no Niassa, durante a Primeira Guerra Mundial foram reveladoras da *espécie de camuflagem* que as tropas encontraram. «Os soldados vestem a camisola *caki* das tropas inglesas; sente-se a próxima imitação da milícia inglesa» (Selvagem, 1925: 67). Porém, a diversidade entre o cinzento e o amarelo torrado, que começou a ser utilizado pelas tropas coloniais portuguesas, poderia ser evitado ficando com um único uniforme, poupando-se em custos económicos e na diversidade escusada entre a Metrópole e as colónias. Segundo o autor, «existe uma diversidade de fardamentos desnecessária (...) porque no nosso país pouco ou nada se tem estudado a questão e, a não ser a alteração por vezes desnecessária dos planos de uniformes criando, não novos tipos mas apenas novas modas, o fardamento do exército continua subordinado a dois padrões distintos com prejuízo considerável para a economia nacional em caso de guerra, e para o serviço militar em todos os momentos» (Soares, 1939: 121). A sua experiência à frente da «direcção vai para quatro anos de um estabelecimento fabril no Ultramar, [permite dizer que] são razões suficientes para afirmarmos a deficiência actual do fardamento do soldado português na Metrópole como nas colónias» (Soares, 1939: 121).

Vicente Varella Soares lançou também uma crítica ao fardamento da tropa africana, afirmando que «deixaram-lhes lamentavelmente a perna e o pé descobertos, esquecendo que uma grande parte, se não a maior, das enfermidades dos indígenas de África, se localiza exactamente nos membros inferiores, proporcionando-lhes deformidades que os incapacitam dos serviços militares» (Soares, 1939: 123).

A acentuada defesa sobre um fardamento unificado, para além das razões económicas, prendia-se também com o incentivo e racionalização da indústria, incluindo o controlo da qualidade. Sobre esta matéria retém-se, do passado, como exemplo, o caso de um pelotão de «infantaria montada» no Niassa, em que, «para cúmulo, todos os arreios fornecidos, novinhos em folha, eram miseravelmente falsificados, na matéria prima, nas dimensões, na conformação – as abas do selim não comportando o joelho, as rédeas estalando, as duas, ao menor esticão, o estribo de ferro não permitindo a entrada da patorra dos meus bisonhos infantes» (Selvagem, 1925: 117).

Do livro do Coronel Varella Soares ressalta uma proposta vantajosa em se criar um desenvolvimento articulado entre Angola e a *metrópole*, referindo a vantagem de se criar uma indústria têxtil com o aproveitando da produção lanígera da *metrópole* e, especificamente em Angola, para além da criação de gado, a indústria de curtimenta «condicionada aos interesses militares» (Soares, 1939: 137) de forma a dar-se «um desenvolvimento interessante da indústria nacional» (Soares, 1939: 137).

Por fim, relativamente a «como deveria funcionar o serviço de fardamento» (Soares, 1939: 139), sistematiza-o em duas situações: no tempo de paz e no tempo de guerra.

Para a primeira aponta uma racionalização dos meios, como o controlo da produção e *estatísticas actualizadas* e o conhecimento da distribuição da população, a especialização do trabalho feminino com o objectivo de suprir as necessidades oriundas da incorporação militar dos homens e o estudo das vias de comunicação para uma «preparação efectiva da economia nacional para as vicissitudes de uma campanha». Faz sobressair que «o serviço de fardamento em tempo de paz, se encontra actualmente organizado no Império Português com a característica apenas da manufactura e distribuição, não lhe cabendo a função primordial do estudo da produção de matérias-primas. Na Metrópole, apenas as Oficinas Gerais de Fardamento e calçado (execução de fardamento) e o Depósito Geral de Fardamento (distribuição de fardamento)

se ocupam do fardamento das praças. Nas colónias de Angola e Moçambique, os depósitos de fardamentos, com sede em Luanda e Lourenço Marques [actual Maputo], centralizam a confecção e distribuição, reunindo num único elemento as funções que em Portugal pertencem aos dois organismos. Será suficiente?» (Soares, 1939: 145).

Em tempo de guerra, a questão principal centra-se na importância acrescida dos transportes, dado que a guerra nesta altura não se circunscreve a uma região mas a um território que, no caso de África, tem grandes extensões e carece de «uma forte organização tendo em vista ofensivas por quaisquer fronteiras» (Soares, 1939: 148). Por outro lado, existe o «gravíssimo problema da localização dos comandos em tempo de paz [estarem] no litoral das Colónias (...). [No caso de Angola, deveria] a direcção superior dos serviços militares (...) estar situada na zona central, de aí exercendo um domínio perfeito em todos os sentidos» (Soares, 1939: 150-151).

Varella Soares estabeleceu, de seguida, um plano de reabastecimento através da via férrea ou de *comboios automóveis*, em função dos meios existentes segundo as direcções geográficas, os entrepostos, as dotações normais e as reservas dos fardamentos.

Conclui afirmando o «papel importantíssimo que esta questão do fardamento possui na vida dos exércitos em operações, papel esse que ninguém poderá negar». Só perto do final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, o então Tenente-Coronel Júlio Botelho Moniz, em *Conduta das Operações Coloniais*, voltará a referir, de forma breve, a importância do fardamento «com materiais apropriados às exigências do clima e do terreno» (Moniz, 2007: 75).

Na verdade, passada a Segunda Guerra Mundial sem terem sido as colónias directamente afectadas, com a excepção de Timor, a Guerra Colonial viria a dar-lhe razão relativamente aos meios e a toda a logística, excepto quanto à posterior cor do fardamento que, tecnicamente mais avançado, depois de experimentado durante a última Guerra Mundial, passou da cor *caki* a *camuflado*.

Conclusão

Da Paz Para a Guerra. Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar apresenta-se, como foi referido, com uma dualidade interpretativa. Por um lado, porque, sendo de uma simples

leitura, leva o leitor a seguir o raciocínio do autor pensando o texto como um relatório opinativo, o que não é; por outro, acaba por ser complexo porque, para a sua compreensão, requer a necessidade de se conhecer o contexto político, económico e social da época em que foi escrito.

A proposta de desenvolvimento na articulação dos interesses entre a Metrópole, capital do Império, e o Império, com especificidade no caso de Angola, tem a maior pertinência nos contextos anteriormente referidos. A penetração da indústria e das infra-estruturas para o interior de Angola levaria esta colónia a tomar o desenvolvimento que só encontrou com a Guerra Colonial, apresentando-se nos finais deste conflito com capacidade de autonomia económica.

Tudo indica que seria adepto do Estado Novo na altura da publicação do livro, mas não há certeza de que tenha sido sempre assim. Tem-se a certeza, sim, de ser um conhecedor das potencialidades económicas de Angola e, com o sentido de «engrandecer o Estado», da necessidade de criar uma estratégia política para as desenvolver. Um Estado que, na sua totalidade, era dirigido por um *chefe* cuja falta de interesse político no desenvolvimento ultramarino desaproveitou a capacidade de miscigenação do seu povo, deu origem a circunstâncias de afrouxamento do desenvolvimento das populações nativas, a uma emigração que, à época, se voltou para a América do Sul e a um capitalismo de origem metropolitana que em nada ajudou o desenvolvimento até 1961 e que, nesta altura, se agravou com as posições anticolonialistas de interesses ocupacionistas internacionais. E, assim, colocou em causa a *segurança* de todas as populações e do próprio Estado.

Bibliografia

Aragão, F. (1926). *Tropas Negras: As Forças Ultramarinas na Defesa Nacional*. Lisboa: Ed. do autor.

Arendt, H. (2007). *A Condição Humana.* Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária.

Becker, H. (2002). *Les Ficelles du Métier*. Paris: Éditions La Découverte & Syros.

Delgado, H. (1933). *Da pulhice do "homo sapiens". Da monarquia de vigaristas pela República de bandidos – à ditadura de papa*. Lisboa: Casa Ventura Abrantes.

Digneffe, F.; Albarello, L.; Hiernaux, J.-P.; Ruquoy, D.; Saint-Georges, P. (2005). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª ed. Lisboa: Gradiva.

Elias, N. (1991). *A Condição Humana*. Lisboa: Difel.

Faria, T. (2000). *Debaixo de Fogo. Salazar e as Forças Armadas (1935-1941)*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto de Defesa Nacional.

GEPB [Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira] (1960). "Ribeiro Lopes (Artur)". *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. Lisboa: Editorial Enciclopédia, vol. 25, pp. 624-625.

UCCLA [União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas] (s.d.). *Breve História*. Online: <www. uccla.pt/membro/Huambo> (referência de 02-06-17)

Leal, E. (1994). *António Ferro. Espaço Político e Imaginário Social (1918-1932).* Lisboa: Edições Cosmos.

Leitão, A. (2000). "A Administração Militar". In: C.B. Morais, A. Araújo & A. Leitão, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto de Defesa Nacional, pp. 439-527.

Lopes, A. (1939). *Histoire de la République Portugaise*. Paris: Les Œuvres Françaises.

Madureira, A. (1978). *O 28 de Maio. Elementos para a sua comprensão. I – Na Génese do Estado Novo.* Lisboa: Editorial Presença.

Malato, M.L. (2009). *Manual Anti-Tiranos. Retórica, Poder e Literatura*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

Matos, L. (1973). *Investimentos Estrangeiros em Portugal*. Lisboa: Seara Nova.

Mattos, N. (1944a). *Memórias e Trabalhos da Minha Vida*, vol. I. Lisboa: Editora Marítimo-Colonial Lda.

Mattos, N. (1944b). *Memórias e Trabalhos da Minha Vida*, vol. II. Lisboa: Editora Marítimo-Colonial Lda.

Mattos, N. (1944c). *Memórias e Trabalhos da Minha Vida*, vol. III. Lisboa: Editora Marítimo-Colonial Lda.

Medina, J. (1977). *Salazar em França*. Lisboa: Ática.

Mendes, J. (1939). *O Profeta do Portugal Novo*. Lisboa: Edições Europa.

Moniz, J.B. (2007). *Visões Estratégicas do Final do Império. Conduta das Operações Coloniais – 1944. Lições de Estratégia – 1953.* Lisboa: Tribuna da História.

Monteiro, A. (1933a). *Para uma Política Imperial: Alguns Discursos do Ministro das Colónias Doutor Armindo Monteiro*. Lisboa: Agência Geral das Colónias.

Monteiro, A. (1933b). "Notabilíssimo Discurso de S, Exª o Snr. Ministro das Colónias na Reunião Inaugural do Congresso do Instituto Colonial Internacional". *Boletim da Sociedade Luso Africana*, nº 5.

Neto, D.R. (1933). *Doa a Quem Doer*. Lisboa: Livraria Tavares Martins.

OMP [O Mundo Português] (1939). "A Viagem do Chefe do Estado às Colónias de Moçambique e Cabo Verde". *O Mundo Português*, vol. 6, nº 66, pp. 211-214.

Nogueira, F. (1986). *Salazar. III. As Grandes Crises (1936-1945)*. Porto: Livraria Civilização Editora.

Pinto, M. (2010). *Transporte Aéreo e Poder Político, sob o Signo do Império*. Lisboa: Coisas de Ler.

Pinto, M. (2011). *Segurança. Perspectivas para uma Sociologia da Acção*. Lisboa: Coisas de Ler.

Pragana N. (2013). *Serviço de Administração Militar: Emergência, História e Desafios de Gestão de uma Especialidade do Exército Português*. Online: <comum. rcaap.pt/handle/10400.26/7636> (referência de 02-06-17).

Rosas, F. (1994). *O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Círculo de Leitores (Vol. 7 da *História de Portugal*, coordenada por José Mattoso)

Salazar, A.O. (2007). *Como se Levanta um Estado*. Lisboa: Atomic Books.

Santos, M. (1998). *Cultura, Educação e Ensino em Angola*. Online: <http://www.reocities.com/Athens/troy/4285/ensino.html> (referência de 29-06-11).

Selvagem, C. (1925). *Tropa D'África. "Jornal de campanha de um voluntário ao Niassa"*. Lisboa: Livrarias Aillaud e Bertrand.

SPN [Secretariado da Propaganda Nacional] (1942). *O Império Colonial Português.* Lisboa: Agência Geral das Colónias.

Soares, V. (1935). "Um homem, um chefe". *O Mundo Português*, vol. 2, pp. 385-393.

Soares, V. (1939). *Da Paz Para a Guerra. Alguns Subsídios Para o Estudo da Mobilização Económico-Militar*. Luanda: Oficinas da Imprensa Nacional de Angola.

Telles, S. (1887). *Introducção Ao Estudo dos Conhecimentos Militares*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Torgal, L.R. & Silva, A.M. (1996). "Norton de Matos e a Alemanha na II Guerra Mundial. Impressões de um Diário". In: A.H.O. Marques, A. Opitz & F. Clara (coord.), *Portugal, Alemanha, África: Do Colonialismo Imperial ao Colonialismo Político. Actas do IV Encontro Luso-Alemão. Lisboa, 1995.* Lisboa: Edições Colibri, pp. 99-138.

D. João II – Um Líder Estratégico

António Freitas*

Resumo

É recorrente afirmar-se que o nosso principal problema de afirmação como País reside no facto de não termos uma estratégia nacional, e que tem faltado à governação do Estado lideres com visão e um sentido de direcção. Mas foi sempre assim? O recuo histórico leva-nos a um período tido como um dos mais gloriosos da nossa história – o reinado de D. João II, o *Príncipe Perfeito*, que agiu na estrutura existente ao seu tempo, operando grandes mudanças que conduziram ao *Século de Ouro Nacional*.
Este breve ensaio centra-se na análise dos principais factos e realizações históricos ocorridos no seu reinado, através de um modelo estratégico de A. Beaufre, que imaginou um sistema de estruturação vertical das estratégias do Estado segundo um esquema em pirâmide.
Com o recurso a este modelo de análise procura-se, pois, configurar a existência de uma visão e de um projecto político perfeitamente definido por parte de D. João II, bem como uma estratégia total concebida para a sua concretização, procurando ainda deduzir a existência de traços do que poderemos chamar um conceito estratégico nacional.

Palavras-chave: visão política, projecto político, estratégia total, estratégias gerais, estratégias particulares

* Especialista em Segurança de Pessoas e Bens. Doutorando em Estudos Estratégicos

Abstract

It is usually said that our main problem of affirmation as a country is that we don't have a national strategy, and that has been lacking in the governance of the State leaders with vision and a sense of direction. But was it always like this? The historical pullback takes us to a period regarded as one of the most glorious of our history – the reign of King John II, the *Perfect Prince*, who acted in the existing structure to that time, operating big changes that led to the so-called *National Golden Century*.

This short essay focuses on the analysis of the main historical facts and achievements that have occurred in his reign, through a strategic model of A. Beaufre, who envisioned a system of vertical structuring of State strategies according to a pyramid scheme.

With the use of this model of analysis, we can configure the existence of a vision and a political project perfectly defined by King John II, as well as an overall strategy designed to that implementation, looking even deduce the existence of traces of what we might call a national strategic concept.

Keywords: political vision, political project, total strategy, general strategies, particular strategies

1. Enquadramento Conceptual

Ao longo destas últimas décadas do Portugal democrático, já tivemos cinco intervenções do Fundo Monetário Internacional e, de forma recorrente, temos visto escrito e dito que o nosso principal problema de afirmação como País reside no facto de não termos uma estratégia nacional, e que tem faltado à governação do Estado lideres com visão e um sentido de direcção, com uma coerência nas diversas estratégias delineadas, assim como na sua adequação ao espaço (meio) e a um tempo próprios.

As crises, como escreveu Franco Nogueira, «foram quase sempre da responsabilidade das elites. O povo, esse continuou com as mesmas virtudes e defeitos, com a mesma disposição para o trabalho e coragem para enfrentar os desafios, com o mesmo carácter e a mesma resignação para sofrer, enquanto os dirigentes, uns pelo sangue dinástico, outros pela escolha popular, cometeram toda a sorte de erros e desacertos políticos, sem servir os interesses permanentes da Grei. Acabaram por transformar e reduzir Portugal ao que é hoje» (Costa, 2012: 23).

Mas foi sempre assim?

Para se compreender o presente e se projectar o futuro é importante a consciência do passado (três dimensões ao mesmo tempo distintas e inseparáveis), sendo esta indispensável à criação de uma consciência nacional (qualquer que seja a definição complexa que desta se queira dar). É por isso importante revisitarmos a nossa história colectiva, procurando nela uma memória com sentido inspirador, mobilizador e galvanizador, de forma a ultrapassarmos os tempos difíceis que atravessamos. Como referiu Rego (1963, pp. 13-14), «[r]ecordando e estudando o passado, o homem encontra-se a si mesmo. (…) É no passado que se vão buscar as raízes do presente. É no estudo do que se foi que se vão procurar incentivos para o que se deve ser».

Neste quadro, o recuo histórico leva-nos a um período tido como um dos mais gloriosos da nossa história – o reinado do *Príncipe Perfeito* que, como agente histórico[1], agiu na estrutura existente ao seu tempo, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, operando grandes

1. A História, segundo Rego (1963: 1), refere-se ao homem e ao passado, porque o presente lhe escapa por falta de perspectiva. Quer isto dizer que a história é a ciência dos acontecimentos do passado (em sentido estrito) e a ciência da actividade do homem, considerado como elemento social em contacto com outros homens, no passado.

mudanças que conduziram ao *Século de Ouro Nacional*, não obstante ter governado relativamente pouco tempo (entre 1481 e 1495), num contexto geopolítico e geoestratégico complexo, tendo como elemento central o objectivo nacional permanente histórico de preservar a individualidade de Portugal face à força centrípeta de Castela, prosseguir de forma brilhante o grande empreendimento dos *Descobrimentos* como objectivo estratégico conjuntural (assente numa poderosa base atlântica de apoio), e ter enfrentado graves conflitos internos pela acção dos grupos políticos seus adversários.

As sucessivas interpretações da acção do *Príncipe Perfeito*, apresentadas por ilustres historiadores nacionais[2], estabeleceram um património histórico riquíssimo. Falta, todavia, uma abordagem interdisciplinar à luz dos estudos estratégicos[3].

Este breve ensaio relativo à figura e à governação de D. João II centra-se na análise dos principais factos e realizações históricos ocorridos

2. Os textos narrativos fundamentais para o conhecimento de D. João II e do seu reinado são os dos cronistas Rui de Pina e Garcia de Resende. Estes cronistas, que tiveram em comum um conhecimento aprofundado da pessoa e da sua acção política, apresentam cenários diferentes, mas tal deve-se essencialmente pelas diferentes posições que ocuparam face ao Rei, sendo Resende o seu biógrafo mais chegado. A obra do cronista Damião de Góis também reveste interesse para o período anterior a 1481. Ao longo do século passado sucederam-se as obras por parte de diversos historiadores, como Francisco da Costa Cabral (1914), João Grave (1915), Afrânio Peixoto (1943), Elaine Sanceau (1952), Mário Domingues (1960) e Carlos Machado Santos (1965). Mais recentemente, Luís Adão da Fonseca (2007), outro renomado historiador, traça a biografia de D. João II no âmbito de uma colecção de biografias de todos os reis de Portugal. Contudo, os estudos mais completos sobre D. João II até agora publicados são da historiadora Manuela Mendonça, que deixa a sua marca com *D. João II – Um Percurso Humano e Político nas Origens da Modernidade em Portugal* (1991).
3. A delimitação epistemológica e científica dos Estudos Estratégicos tem merecido por parte da comunidade académica, designadamente nos EUA (Georgetown, John Hopkins, Stanford e Columbia), no Reino Unido (King's College e Oxford) e em França (Sorbonne 13 e Sciences Po), uma ampla reflexão para a qual são convocadas a Ciência Politica e as Relações Internacionais. A definição da área científica dos Estudos Estratégicos vai no sentido de agregação de perspectivas clássicas do pensamento estratégico com contributos destas duas disciplinas. Esses contributos são valorizados pela interdisciplinaridade no desenvolvimento do processo estratégico assente, essencialmente, na interdependência da Estratégia com a Ciência Política, da qual é tributária, e com as Relações Internacionais, onde a Estratégia vai colher modelos observantes da Conjuntura, com especial enfoque na defesa, na política externa e na segurança sistémica.

no seu reinado[4], através de um modelo estratégico de André Beaufre[5], que imaginou um sistema de estruturação vertical das estratégias do Estado segundo um esquema em pirâmide, tendo no seu vértice, directamente subordinado ao governo, e logo à política, a estratégia total[6], a quem cabe definir a missão própria de cada uma das diversas estratégias gerais[7], política, económica, militar, e psicossocial, assim como a sua combinação num leque de acções visando uma finalidade de conjunto.

Por sua vez, estas estratégias gerais, como refere Ribeiro (2010), embora possam conduzir à identificação de muitas estratégias particulares[8], dada a diversidade dos sectores do Estado e dos meios empregados, podem ser subdivididas da seguinte forma: a estratégia política, engloba a estratégia da política interna e a estratégia diplomática; a estratégia económica, engloba a estratégia da produção, a estratégia financeira e a estratégia do comércio externo; a estratégia militar,

4. Para isso recorreu-se às obras já citadas produzidas por renomados historiadores nacionais, em especial Manuela Mendonça (1991) e Luis Adão da Fonseca (2007). Tivemos também em conta os trabalhos do General Pedro Cardoso, designadamente no que concerne aos factos históricos por ele levantados como os mais relevantes para um estudo da estratégia (Cardoso, 1998: 54-65), uma vez que nos textos históricos não se encontram claramente objectivados os conceitos estratégicos.
5. Beaufre, A. (2004) *Introdução à Estratégia.* Lisboa: Edições Sílabo, pp. 44-45.
6. Segundo Barrento (2010: 122), a estratégia total «é aquela que se pratica ao nível do pensamento e da acção estratégica, ao nível da política, (…) desenvolvendo um sistema de informações que permite um conhecimento direccionado das situações por forma a dar maior racionalidade às decisões estratégicas. Privilegia o estudo e a concepção que sustentam as orientações a dar às estratégias gerais. Faz a coordenação das estratégias gerais de modo que elas possam concorrer para os objectivos desejados e se obtenha até sinergias, (…) e exerce um controlo a nível superior para evitar erros e corrigir desvios».
7. Como refere Beaufre (2004: 45), as estratégias gerais têm como função repartir, combinar e assegurar a execução das tarefas que são incumbidas pela estratégia integral aos diferentes ramos de actividade do domínio considerado. As estratégias gerais situam-se no nível intermédio, espaço de charneira entre a concepção e a execução estratégicas, ou seja, entre o que a nível político se quer ou deve fazer, e aquilo que as condições técnicas tornam possível. Por outro lado, Ribeiro (2010: 79) afirma que as estratégias gerais englobam o emprego dos meios (aspectos operacionais) e o desenvolvimento da força, o qual compreende a geração e a criação de novos meios (aspectos genéticos) e a sua composição, organização e articulação (aspectos estruturais).
8. Segundo Silva Ribeiro (2010: 80-81), as estratégias particulares prendem-se com as especialidades de funções e as responsabilidades dentro da estratégia geral a que subordinam. Por outro lado, o conceito de estratégia particular é indispensável para o estudo, a análise e a aplicação do poder nacional, tendo em vista a repartição de responsabilidades e a especialização de funções. Deve ainda ter-se presente que em cada estratégia particular a natureza das acções associadas exige a adopção de processos e técnicas específicas.

engloba as estratégias particulares consoante os ambientes físicos de aplicação da maioria dos meios (terrestre, naval e aeroespacial); e a estratégia psicossocial, engloba a estratégia de propaganda, a estratégia de contrapropaganda e a estratégia da informação pública.

Por fim, segundo Silva Ribeiro (2010), no âmbito das estratégias particulares, é necessário provocar a transição de uma determinada situação actual para uma futura desejada, pelo que cada uma delas adopta um paradigma de transformação que serve de referência às acções a produzir nos campos genéticos[9], estrutural[10] e operacional[11],

9. Para Silva Ribeiro (2010: 82-83), a estratégia genética preocupa-se com a criação e a geração de novos meios a compor com capacidades diversificadas, integráveis e conjugáveis, a disponibilizar à estratégia operacional no momento adequado, que sirvam o conceito estratégico adoptado e tenham em atenção a evolução da conjuntura, mas isso não significa que a estratégia operacional prevaleça sobre a estratégica genética. Esta estratégia assenta em «três atitudes fundamentais: racionalizar (através da realização de estudos prospectivos que analisem com razoável antecipação as situações futuras; calendarizar (definindo prazos de realização dos meios ajustados às exigências operacionais; e programar (o que compreende não só o lançamento dos programas que empenham os recursos materiais, humanos e técnicos, bem como a integração e a compatibilização dos diferentes programas numa verdadeira estratégia». Por sua vez, Abel Cabral Couto (1988: 232) afirma que «na sua verdadeira acepção, a estratégia genética só está ao alcance das grandes potências. Estas podem primeiramente conceber uma estratégia operacional e, seguidamente, conceber e produzir os meios, incluindo os sistemas de armas, que melhor sirvam aquela doutrina de emprego. Pelo contrário, normalmente uma pequena potência tem de formular uma estratégia operacional em função dos meios escolhidos entre os que estão ao seu alcance». Couto refere ainda que, em regra, é preciso raciocinar com um avanço de anos sobre uma situação futura, sempre conjuntural, assumindo a capacidade prospectiva uma importância fundamental.
10. Para Silva Ribeiro (2010: 83), a estratégia estrutural engloba os aspectos relativos à disposição dos meios, ou seja, à sua composição, organização e articulação em capacidades coerentes, interdependentes e colaborantes. Por outro lado, de acordo com Cabral Couto (1988: 232), «a estratégia estrutural tem por objectivo a detecção e a análise das vulnerabilidades (ou pontos fracos) e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos».
11. Segundo Silva Ribeiro (2010: 83), «a estratégia operacional trata dos aspectos ligados ao emprego dos meios, atendendo às suas características e possibilidades para se materializarem os objectivos superiormente fixados. Para isso, cabe-lhe conceber e executar a manobra estratégica ao nível dos grandes subordinados, ou seja, dos responsáveis pelos teatros de operações». Cabral Couto (1988: 231), por seu turno, refere que, em cada domínio, é seu objecto não só conciliar os objectivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas tácticas e técnicas do domínio considerado, mas também orientar a evolução daquelas de forma a adaptá-las às necessidades da estratégia.

de forma a provocar e orientar a mudança no sentido da situação almejada.

Com o recurso a este modelo de análise procura-se configurar a existência de uma visão e de um projecto político perfeitamente definido e se existia uma estratégia total concebida para a sua concretização, procurando ainda deduzir a existência de traços do que poderemos chamar conceito estratégico nacional[12].

2. Enquadramento Histórico

Dos textos históricos, a dimensão que domina a imagem do rei é da exemplaridade, tendo como traços dominantes do seu carácter a lealdade ao pai, a coragem, a argúcia e fortaleza demonstrada em momentos críticos, impulsivo, prudente, organizado e normativo, teatral, místico, para além da sua evocação como justo e santo, não obstante alguns autores não deixarem de afirmar que era condescendente com os seus servidores que o serviam de olhos fechados, e implacável para aqueles que o contrariam e lhe disputam o poder, num misto de autoritarismo e violência extrema.

De qualquer modo, a figura de D. João II passou a fazer parte do imaginário mnemónico da história peninsular, passando ao longo dos séculos a ser visto e apresentado como modelo de príncipes e de governantes, mas saber até que ponto D. João II tinha um projecto político perfeitamente definido e se existia uma grande estratégia concebida

12. Sabendo-se que à época a sua expressão e toda a contextualização subjacente não existiam, o conceito estratégico deve ser entendido, segundo Silva Ribeiro (2010: 82) como a grande ideia sobre a manobra estratégica do Estado para a consecução dos objectivos fixados pela política. Estabelece os princípios reguladores da acção estratégica nos campos genéticos, estrutural e operacional. São aqueles que expressam a filosofia e conferem coerência à acção estratégica nacional. Por seu turno, para Pezarat Correia (2002: 36-37), «a aplicação da estratégia, ou das estratégias, faz-se através de determinados processos que, de forma genérica, se traduzem na elaboração de conceitos e de planeamentos estratégicos. Um conceito estratégico pode assumir formas diversificadas na sua elaboração mas, no essencial, deve contemplar: a percepção de uma determinada situação internacional e/ou nacional e do quadro de referência de conflitualidade que a caracteriza, incluindo as ameaças mais perigosas e as mais prováveis; a identificação clara e hierarquizada dos interesses e dos objectivos nacionais; a enumeração dos recursos e meios existentes ou a gerar; a elaboração de um conceito geral de acção e das orientações para as estratégias subordinadas». [Por outro lado,] a elaboração de um conceito estratégico terá de respeitar três princípios fundamentais: ser adequado ao objectivo visado; ser exequível face aos recursos disponíveis; ser aceitável face às capacidades dos escalões subordinados».

para a sua concretização é o desafio que este breve ensaio procura dar resposta.

Tendo vivido a experiência da Regência, tendo sido episodicamente aclamado como rei aos vinte e quatro[13], e governado intimamente associado ao seu pai nos últimos anos do seu reinado, teve condições para ir definindo um projecto político muito pessoal. A experiência adquirida aliada ao conhecimento teórico de novas formas de governo e ainda o confronto com estratégias experimentadas por outros monarcas, constituíram a sua base de reflexão. A partir dela pôde encontrar o seu próprio plano de governo. Nesta perspectiva, ser rei não constituiu um ponto de partida, mas um ponto de chegada. Poucos monarcas europeus teriam a sua experiência política ao serem aclamados.

Quando D. João II é definitivamente aclamado rei em 28 de Agosto de 1481, o seu grande desígnio assentava na ideia de um imperialismo da Espanha até à Índia. Para realizar esse grande sonho, concebe e leva a efeito um projecto que pretende concretizar através de três grandes objectivos políticos convergentes: a reconstituição do reino com a centralização do poder real e a reforma do Estado, a unificação da Península sob o ceptro de Portugal, e a formação de um Império de Além-mar, a descoberta da Índia e o estabelecimento do império oriental.

Mas antes de nos debruçarmos sobre a acção governativa de D. João II, importa caracterizar de forma genérica o contexto histórico externo e interno em que decorreu o seu reinado.

Na segunda metade do século XV, a Europa começara a assistir ao aparecimento e à concretização do poder real. Tal movimento é apoiado pelos homens de leis e pelos conhecedores e defensores do Direito Romano, que pretendem impor uma autoridade única materializada na instituição real. Decorrente do reforço dessa autoridade real e legitimados pela acção arbitral do Papa, tinham começado a surgir na Europa

13. João fez-se aclamar rei em Santarém, em 10 de Novembro de 1477, depois de D. Afonso V, desiludido com a forma como tinha sido tratado na corte francesa de Luís XI, a onde se tinha deslocado em busca do seu auxílio militar, traduzindo-se este apoio num forte ataque ao reino de Aragão que podia restituir à Beltraneja a coroa de Castela, ter escrito ao filho, em fins de Setembro, a entregar-lhe o trono dizendo que partia em religião para Jerusalém. Mas, inesperadamente, D. Afonso V estava de regresso. Os fidalgos que o tinham acompanhado a França persuadiram-no a desistir da abdicação e a voltar imediatamente a Portugal para retomar o governo. Os nobres esperavam que ele pudesse continuar ainda por muito tempo com a orientação política que tanto os favorecera.

grandes Estados cristãos. O Cristianismo e a autoridade do Papa, para além da significativa unidade espiritual que conseguem obter, dispõem de uma poderosa influência política[14].

Na Europa de Leste, o Império Turco tinha atingido o seu apogeu destruindo o Império Bizantino, em 29 de Maio de 1453, às mãos do sultão Maomé II, e desencadeado um processo do domínio da Europa, sem todavia o conseguir. Tinha, no entanto, criado dificuldades no comércio entre italianos e árabes e a pirataria moura punha em causa os contactos com o Norte de África. O comércio com o Oriente utilizava as rotas que daquelas paragens conduziam ao Mediterrâneo, quer através do Mar Vermelho quer através das estepes da Ásia Central. Os portos de chegada eram os do Mar Negro e Constantinopla, onde a partir daí os Genoveses e Venezianos funcionavam como únicos intermediários únicos para a Europa.

Na Europa Central, a França procura ultrapassar as dificuldades criadas pela Guerra dos Cem Anos (1377-1475) e inicia uma acção centralizadora da realeza através de Luís XI, e o mesmo se passava com os Habsburgos, partindo da Áustria a iniciativa da unificação política. No que respeita à Inglaterra, após a guerra com a França e a sangrenta guerra civil entre as famílias mais poderosas[15], vai também procurar estabelecer uma monarquia centralizada embora com características distintas da França.

Por seu turno, a Península Itálica continuava a viver uma experiência singular que impedia a formação da unidade nacional, tendo como resultado a configuração de um mosaico de várias entidades, nomeadamente Veneza, Florença, Génova, Nápoles, Roma e os diversos Estados Pontifícios.

Ao nível da Península Ibérica, Castela e Aragão estão reunificados com o casamento de Fernando de Aragão e Isabel de Castela, e com a previsível conquista de Granada desaparecia, assim, por um lado, o relativo equilíbrio de forças que nos tinha permitido sobreviver no mapa político da Europa Medieval, e por outro, passava aqui a jogar-se os diferentes interesses de uma Europa que vigiava o seu equilíbrio geopolítico.

---

14. *"A Baixa Idade Média. Seculos XIV e XV"*, História Universal, vol. I, 1992, p. 420.
15. A derrota militar com a França significou o desprestígio dos Lencastres e o começo de uma guerra civil que deu, sucessivamente, o trono às casas de York e de Tudor, ramos colaterais dos Plantagenetas.

Por força do impulso das descobertas e da exploração da costa africana iremos assistir ao mudar do centro de gravidade da vida económica do Mar do Norte, do Mar Báltico[16] e do Mediterrâneo para o Atlântico, com os inerentes reflexos no contexto europeu. Os países voltados ao Atlântico vão aumentar a sua importância política em detrimento dos países da Europa Central: Portugal e Espanha vão assumir-se como grandes poderes. Paralelamente holandeses, ingleses e franceses voltam-se para o mar, primeiro como mercadores e em seguida como *piratas*, dando início à guerra do corso[17], contra a qual Portugal e Espanha serão obrigados a acautelar-se. Jogava-se o domínio dos mercados ultramarinos, pelo que era inevitável o confronto entre as diversas potências europeias e o agravamento dos diferendos diplomáticos, jurídicos e militares. Em simultâneo com a circulação da riqueza redefiniram-se as áreas estratégicas e o cenário da guerra. À medida que as viagens de reconhecimento de novas zonas de tráfico viabilizavam a formação de economias periféricas de tipo colonial requeridas pela hegemonia do grande comércio, a pretensão de monopolizar as rotas do oceano desestabilizava os precários consensos jurídicos que pautavam a convivência nos mares, e criava também os requisitos para uma violência institucionalizada em que se julgavam interesses materiais de natureza imediata, quer privados quer públicos.

Por outro lado, a introdução dos produtos vindos das colónias vai provocar um aumento do comércio mundial, dando origem às grandes empresas e monopólios e à grande apetência e procura de moeda (prata e ouro). A expansão dos países ibéricos abriu o Atlântico aos fluxos de comércio exótico e deslocou o eixo das economias mercantis para uma posição oceânica. No que respeita aos grandes portos e

16. Os ingleses tinham conseguido quebrar o monopólio hanseático no Báltico (Paz de Utreque, 1474).
17. O corso ou guerra de corso significava o ataque ou o apresamento de um barco, pessoas e bens levado a efeito por um particular (e, por vezes, uma entidade pública) a coberto de uma ordem jurídica chamada carta de corso. O que é interessante ressaltar é que este instrumento jurídico permitia aos Estados dissimular uma política de hostilidade, diferindo-a para os particulares, com proveito também para os cofres públicos, e usá-lo como meio de pressão no campo diplomático sem quebrar, por isso, as boas relações que os tratados de amizade e aliança preconizavam. Por estas razões a violência no mar em vez de regredir aumentava cada vez mais com todas as suas características ambíguas: justo exercício do direito de represália, forma de policiamento, economia de pilhagem na variante de pirataria social ou de uma pirataria de estado e ainda guerra naval dissimulada.

entrepostos comerciais, Lisboa, Sevilha e Roterdão vão substituir Lubeque, Veneza e Génova.

Em Portugal vivia-se grandes conflitos decorrentes dos agravos existentes, esperanças e contradições que marcavam a sociedade da época, com a tónica geral na condenação da orientação política do reinado do seu pai, Afonso V. Era necessário, por termo, com o apoio do elemento popular, à preponderância intolerável de uma nobreza abarrotada de privilégios. O rei chegara a ser pouco menos de nada, pelo que era necessário exercer actos de jurisdição com todo o carácter de soberania. A situação do erário régio era muito precária devido às guerras e prodigalidades do pai. Existiam vários problemas de natureza militar, de justiça, económicos e administrativos. Dado o desastre de Toro havia que celebrar sem demora pazes com Castela. Por outro lado, era imperioso prosseguir os planos do Infante D. Henrique, de outra forma ao pensamento primário de Afonso V, substituindo às guerras de Marrocos, as descobertas e viagens em busca do Oriente, afirmando o destino marítimo de Portugal.

Uma vez traçadas as linhas essenciais do quadro conceptual e teórico de abordagem e delineado o contexto histórico externo e interno em que decorreu o seu reinado, a exposição centrar-se-á em (1) traçar as linhas fundamentais das acções que prefiguram possíveis *estratégias gerais* e *estratégias particulares*, procurando, no âmbito de cada uma delas, destrinçar o que era de natureza estrutural, genética ou operacional; (2) analisar, de uma forma genérica, a compatibilidade entre os objectivos políticos que se procuravam atingir e as respectivas estratégias desenvolvidas; e (3) esboçar as grandes linhas do que poderemos chamar o *conceito estratégico*, partindo do pressuposto que aceitamos como válidos os objectivos políticos enunciados, bem como os pontos nodais da acção estratégica.

3. Linhas Fundamentais das Acções que Prefiguram Possíveis Estratégias Gerais e Particulares

3.1. Estratégia Política

No âmbito da *estratégia de política interna*, importa destacar:

- a eliminação do poder da grande nobreza senhorial, em especial o Duque de Bragança e os seus dois irmãos, e mais tarde do Duque de Viseu, bem como o controlo de todos os fidalgos, numa sistematizada sequência de medidas que permitissem a criação de um Estado forte, materializado na instituição real e na autoridade do Rei; em suma, a impossibilidade de coexistência de dois centros de poder;
- o estabelecimento de políticas destinadas a garantir a estabilidade social e política do reino, bem como de políticas consentâneas com os objectivos de desenvolvimento e investigação necessárias à expansão, e de forma a mobilizar os meios humanos e materiais necessários à concretização desses objectivos – a reformulação geral do reino, feita em função de quatro grandes sectores: Graça, Justiça, Fazenda e Administração.

Neste domínio estamos perante uma grande dificuldade em destrinçar que medidas tinham um carácter eminentemente estrutural, genético ou operacional. De qualquer modo, julgamos que ao nível da reformulação geral do reino, as acções tiveram uma natureza mais estrutural para reforço do aparelho de Estado, enquanto a eliminação da alta nobreza, apesar de existir o objectivo de reduzir substancialmente o seu poder, foi mais ditada por razões de natureza operacional dadas as circunstâncias ocorridas.

Em matéria de *estratégia diplomática*, constata-se:

- um esforço para encontrar uma solução de paz duradoura com Castela, reforçando o Tratado de Alcáçovas-Toledo, com uma aliança dinástica através do casamento do príncipe D. Afonso com D. Isabel, filha dos Reis de Castela, visando simultaneamente abrir espaço à visão de um grande império – da Espanha à Índia – sob a égide de Portugal;
- uma permanente acção diplomática junto da Santa Sé de forma a interessá-la na expansão ultramarina, através da actualização da ideologia cruzadística, procurando que as bulas papais (reconhecidas como Direito Internacional) dessem resolução favorável aos diferendos reais e que poderiam vir a surgir com o processo de expansão;
- um reforço da capacidade negocial e da liberdade de acção política na comunidade internacional, através da celebração e/ou

reforço de tratados e alianças com outros países, como a França, Aragão, Inglaterra, Países Baixos e até os Estados italianos. O objectivo era ultrapassar a excessiva dependência diplomática em relação a Castela, através da exploração do poder conferido pelas potencialidades geoestratégicas adquiridas pelo domínio das rotas do Atlântico Sul e da costa africana.

Também neste domínio se apresenta uma grande dificuldade em destrinçar que medidas tinham um carácter eminentemente estrutural, genético ou operacional, mas quer-nos parecer que todas as acções eram ditadas por razões de natureza conjuntural, se bem que as boas relações com a Santa Sé eram, à época, um objectivo permanente a prosseguir.

3.2. Estratégia Económica

Relativamente à *estratégia económica*, verificou-se:

- um carácter predominantemente mercantilista, sem procurar exercer qualquer interferência na área da produção;
- a criação de zonas de comércio em zonas estratégicas junto dos locais de produção dos principais produtos;
- a constituição de monopólios nacionais para controlo do comércio;
- a constituição de novas feitorias para servirem como base para trocas comerciais e de pontos de apoio ao longo da costa do Atlântico Sul;
- o estabelecimento de rotas marítimas e de um circuito económico num eixo África/Lisboa/Flandres, para gerar recursos financeiros que permitissem a sustentação do projecto em todas as suas vertentes.

Neste domínio temos essencialmente uma estratégia estrutural: com a constituição de monopólios nacionais procura-se responder a uma vulnerabilidade detectada que interessava corrigir. Com efeito, estando a actividade comercial entregue a particulares, a Coroa era muito prejudicada porque parte da riqueza gerada *fugia* dos seus cofres. Com a constituição de novas feitorias pretende-se criar estruturas de forma a reforçarem-se potencialidades, conseguido através de uma melhor eficácia dos meios e recursos disponíveis.

3.3. *Estratégia Militar*

No que se prende com a *estratégia militar*, merece destaque:

- o reforço do armamento geral do Reino e do efectivo da guarda real, assim como a redução da autonomia militar dos grandes senhores, consolidando deste modo a autoridade real;
- o reforço da defesa fixa do porto de Lisboa com a construção de infra-estruturas para defesa em caso de ataques surpresa dos navios de corsários, e a criação dos arsenais da milícia para ocorrer a futuras mobilizações;
- o apetrechamento dos estaleiros navais e desenvolvimento da construção naval, procurando dotar as caravelas das características técnicas que permitissem dispor de supremacia técnica em termos de robustez, manobrabilidade e capacidade de fogo de artilharia, que passaremos também a utilizar embarcada;
- o desenvolvimento de um potencial militar e da táctica naval capaz de proteger as linhas de comunicação marítimas e projectar um poder militar ofensivo conjunto;
- a construção e ocupação de sólidas fortalezas erguidas em pontos estratégicos que garantiam a defesa das terras ocupadas, mas que também funcionavam como feitorias;
- a recolha e análise de todo o tipo de informações necessárias ao progressivo desenvolvimento do projecto de expansão, nomeadamente nas acções de exploração efectuadas;
- a política de segredo para protecção de tudo o que dissesse respeito à expansão marítima;
- a política de desinformação através da disseminação de notícias falsas postas a correr sobre o resultado de viagens e prática de fraudes cartográficas;
- o desenvolvimento da escola de navegação em termos de conhecimentos de ciência náutica, cosmografia e astronomia, o recrutamento dos melhores pilotos, navegadores e cartógrafos, e o empenhamento na investigação e desenvolvimento tecnológico de instrumentos essenciais à navegação.

No plano da estratégia militar, encontramos de forma mais ou menos clara uma estratégia genética ligada a tudo o que dissesse respeito ao domínio do oceano, na medida em que se procurava a geração e a criação de novos meios e instrumentos, estando presente uma acção prospectiva sobre a evolução do Projecto. Por outro lado, estamos também perante uma estratégica estrutural quando se apetrecham os estaleiros navais e se constroem infra-estruturas de defesa como fortalezas e torres com grande capacidade de artilharia. As estratégias de natureza operacional aparecem quando se dota as caravelas de capacidade de fazer fogo raso e se desenvolve a táctica naval baseada nesse avanço técnico e na grande manobrabilidade dos navios ou quando se estabelecem políticas de segredo e políticas de desinformação. No que respeita à desinformação, é nosso entendimento que esta, também de alguma forma, pode ser incluída na estratégia psicológica, uma vez que provocava um efeito desmoralizador nos nossos adversários. De igual modo, as capacidades técnicas que permitiam a nossa supremacia militar tinham um duplo objectivo, mas de efeitos contrários: por um lado, criavam uma aura de invencibilidade aos olhos dos nossos inimigos, desmoralizando-os, e, por outro, traziam aos nossos marinheiros e soldados uma capacidade anímica sem a qual não teria sido possível a continuação da epopeia.

3.4. *Estratégia Psicossocial*

A identificação de acções que configurassem possíveis estratégias desta natureza representou uma grande dificuldade porque a maior parte das vezes elas não aparecem delineadas de uma forma clara. Todavia, podemos descortinar determinadas acções que, por constituírem formas de coacção, por terem um carácter simbólico e penetrarem no mundo do subliminar ou por entrarem na esfera do espectáculo e do aparato demonstrativo de Poder sem igual, podem ser tipificadas como estratégias psicológicas. A saber:

- um novo modelo funcional das Cortes e a introdução de modificações no cerimonial de homenagem (auto de obediência e de juramento), foram formas de afirmação da figura do rei como senhor único, a quem todos sem excepção deviam servir – a representação teatral da transcendência do Poder;

- a divisa do monarca, um pelicano, ave que ferindo o peito, garantia o sustento e criação dos filhos que no ninho tem consigo, sugerindo o sacrifício por excelência que é a paixão, a que junta a divisa por *Por tua Lei e por tua Grei*, ajuda a compreender que o poder régio se sacrifica pela lei e pelos seus súbditos;
- o cunho de uma moeda - o justo - que tinha gravada a mão do rei a segurar um punhal com a lâmina virada para baixo e com a legenda «o justo florescerá a palma», foi vista como a glorificação da justiça do rei face aos traidores, ou seja, uma forma de justificação simbólica de um pacto que provocou uma dolorosa impressão na população e na nobreza em particular;
- a execução em efígie do marquês de Montemor, com o pormenor do *derramamento* de grande quantidade de tinta simbolizando sangue, foi também demonstrativa de que a justiça não deixaria de ser feita;
- a cerimónia em que o 2º conde de Vila Real, D. Pedro de Menezes, foi feito marquês constituiu um momento de afirmação de grandeza e a demonstração ao reino de uma autoridade única;
- a luxuosa embaixada enviada para prestar obediência ao papa Inocêncio VIII, e a Oração de Sapiência que Vasco de Lucena pronunciou foram actos de afirmação exterior da grandeza de um poderoso monarca, ultrapassando em muito a dimensão protocolar;
- a comemoração da Batalha de Toro e da mercê divina da vitória, em memória de Nosso Senhor, da Virgem Maria, de S. Jorge e de São Cristóvão, por todo o reino, todos os anos, no dia 2 de março, com uma solene procissão com a mesma dimensão e solenidade da do Corpo de Deus, e a procissão da comemoração da Batalha de Aljubarrota, a 15 de agosto, como memória colectiva que interessa ao Poder;
- a titulação régia para *Rei de Portugal e dos Algarves, d'Aquém e d'Além Mar em África e Senhor da Guiné*, ao mesmo tempo que toma a decisão de reformar o escudo do reino.

4. Análise da Compatibilidade dos Objectivos Políticos e as Respectivas Estratégias Desenvolvidas

Relativamente à análise da compatibilidade dos objectos políticos e às respectivas estratégias desenvolvidas, cabe-nos destacar:

a. o objectivo da centralização do poder real foi atingido. Todavia, a centralização e o alargamento do património da Coroa foram conseguidos a preço de um quase total aniquilamento da nobreza. O processo utilizado foi frequentemente demasiado doloroso, tendo provocado uma clivagem profunda entre o Rei e a nobreza, com esta a nunca lhe perdoar os agravos que recebeu. Esta *guerra surda* manifestou-se no final do seu reinado, quando D. João II, muito doente, não teve energia física nem força política suficientes para conseguir a sucessão do seu filho bastardo. A acção da rainha, que estava com a grande nobreza, e o papel do Cardeal D. Jorge da Costa em Roma foram determinantes para fazer chegar ao trono D. Manuel, o irmão da rainha. Desta forma, a terrível morte de D. Afonso acabaria por colocar o monarca perante a destruição de todos os sonhos da sua vida e o castigo máximo da obrigatoriedade de reabilitar as famílias que dominara, pois embora o sucessor legítimo fosse da Casa de Beja e Viseu, a verdade é que, implicitamente, era a casa de Bragança que também saía vitoriosa;

b. no que respeita à reforma do Estado, as reformas encetadas satisfizeram os objectivos traçados. Não foram, porém, criadas condições para a crise da agricultura que, com os campos abandonados e uma crescente falta de mão-de-obra, vai gerar problemas de desenvolvimento económico e de insuficiência de produção alimentar – os agricultores foram os únicos que permaneceram indiferentes e críticos ao projecto da expansão marítima. Na verdade, a prosperidade que se verificou a nível económico, não produziu um consequente desenvolvimento interno nesse domínio;

c. dos grandes objectivos que tinha projectado, não conseguiu concretizar a unificação ibérica e dar, assim, expressão à sua visão do grande império da Espanha à Índia, o que se ficou a dever ao infortúnio da morte de seu filho Afonso, já casado com

a Princesa Isabel de Espanha, num trágico acidente, algo que não estava ao seu alcance controlar. No que respeita ao grande Plano, a chegada à Índia pelo mar, a morte também lhe roubou essa glória; mas tudo deixou preparado para que o seu sucessor viesse a concretizar o sonho que alimentou toda a sua vida;

d. não obstante todas as contrariedades, o potencial militar evidenciado, associado ao apoio sólido e estruturado nos arquipélagos da Madeira e dos Açores e nas praças ocupadas ao longo da costa africana, conjuntamente com o progresso e o êxito das explorações económicas, projectaram Portugal como grande poder da época e única potência marítima no Atlântico Sul.

Conclusão

Quando D. João II é definitivamente aclamado rei, em 28 de Agosto de 1481, o seu grande desígnio assentava na ideia de um imperialismo da Espanha até à Índia. Para realizar esse grande sonho, concebe e leva a efeito um projecto que pretende concretizar através de três grandes objectivos políticos convergentes: a reconstituição do reino com a centralização do poder real e a reforma do Estado, a unificação da Península sob o ceptro de Portugal, e a formação de um Império de Além-mar, a descoberta da Índia e o estabelecimento do império oriental.

Para a concretização desses objectivos delineia e desenvolve uma estratégia total. Cabe-nos agora esboçar as grandes linhas do seu *Conceito Estratégico Nacional*, a saber:

- garantir a afirmação da individualidade e a soberania de Portugal na Península Ibérica assegurando uma coexistência pacífica com Castela, pela criação de um espaço de afirmação extra-peninsular, fundamentalmente atlântico, tirando partido do *triângulo estratégico* Lisboa, Madeira e Açores, consolidando o domínio marítimo desde a costa portuguesa à Guiné, tendo como objectivo nacional a procura da passagem Sul para o Índico, para abrir o caminho marítimo para a Índia;

- efectuar uma acção diplomática, designadamente junto da Santa Sé para obtenção de bulas favoráveis à expansão ultramarina, estabelecer acordos dinásticos e alianças que suprissem insuficiências e debilidades do nosso potencial militar e económico,

e contribuíssem para a salvaguarda da nossa individualidade como nação, bem como das conquistas e zonas de influência obtidas pelas descobertas realizadas;

- desenvolver as capacidades militares, terrestres e navais, adequadas às nossas necessidades, intenções e recursos económicos (capaz de afirmar superioridade técnica no mar, tecnologia marítima e ciência náutica, e tivesse capacidade de defesa terrestre, fortificação e infantaria), e pela criação de uma política de segredo de Estado, de forma a garantir significativa independência e liberdade de acção na cena internacional relativamente às potências aliadas;
- controlar a economia através da centralização estatal da actividade comercial relacionada com os produtos provenientes da expansão marítima, fossem eles mediterrâneos, atlânticos ou africanos, actuando directamente nas fontes de produção, no transporte, na exportação e ainda no capital, de modo que o resto da Europa tivesse necessariamente de utilizar Portugal como intermediário;
- obter a afirmação de um Estado forte, materializado na instituição real e autoridade do Rei, assim como na criação de uma comunidade nacional homogénea, com todas as forças nacionais animadas de uma grande força anímica orientadas para o grande objectivo nacional – a expansão marítima – e a descoberta de novos horizontes, com tudo o que isso poderia representar.

O D. João II foi um genial condutor da Nação, dando corpo ao que refere Silva Ribeiro (2010: 29-31): «a pessoa do estratega é o factor determinante da estratégia como arte. (...) os mestres na arte estratégica devem ser capazes de desempenhar as funções de líder estratégico, de praticante estratégico e de teórico estratégico (...). Estas funções, cada uma delas com um conjunto distinto de perícias, formam as competências do mestre na arte estratégica, adquiridas ao longo da sua vida, através da educação e da experiência».

Com a sua liderança, os *Descobrimentos* deixaram de ser uma empresa atlântica para se tornarem num projecto universal. A chegada ao Cabo da Boa Esperança e o Tratado de Tordesilhas são marcos grandiosos da nossa história. D. João II abriu as portas do Estado moderno e foi o fomentador das grandes mudanças que conduziram ao *Século de Ouro Nacional*.

Bibliografia

Barrento, A. (2010). *Da Estratégia*. Parede: Princípia Editora Lda.

Beaufre, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.

Cabral, F.C. (1914). *Dom João II e a Renascença Portuguesa*. Lisboa: Torres.

Cardoso, P. (1998). "Necessidade de uma Visão Estratégica do Ensino da História". In: A. Moreira & P. Cardoso (eds.), *Estratégia*, vol. X, pp. 39-171.

Correia, P.P. (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. I: Conceitos, Teorias e Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.

Costa, A.G. (2012). "O Portugal das Crises". *Revista Expresso*, nº 23, 19-05.

Couto, A.C. (1988). *Elementos da Estratégia*. Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Domingues, M. (1960). *D. João II, o Homem e o Monarca*. Lisboa: Livraria Romano Torres.

Fonseca, L.A. (2007). *D. João II*. Lisboa: Temas e Debates.

Grave, J. (1915). *Reinado Trágico: Crónica do Século XV*. Porto: Livraria Chardron.

Mendonça, M. (1991). *D. João II – Um Percurso Humano e Político nas Origens da Modernidade em Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa.

Peixoto, A. (1943). *O Príncipe Perfeito*. Lisboa : Agência Geral das Colónias.

Rego, A.S. (1963). *Lições de Metodologia e Críticas Históricas*. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar.

Ribeiro, A.S. (2010). *Teoria Geral da Estratégia – O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Sanceau, E. (1952). *D. João II*. Porto: Livraria Civilização Editora.

Santos, C.M. (1965). *D. João II: o Príncipe Perfeito*. [S.l: s.n.].