
ESTUDOS SUPERIORES DE ESTRATÉGIA

Intervenção do autor, por ocasião da XII Jornada IDN-CESEDEN que teve lugar em Lisboa no período de 25 a 28 de Novembro de 1993, subordinada ao tema geral «Os Estudos Superiores de Segurança e Defesa».

Adriano Moreira

ESTUDOS SUPERIORES DE ESTRATÉGIA

1. A estratégia, esta arte do comandante em chefe que, na teoria da decisão, recebeu o conteúdo que se traduz na definição de um conjunto de planos que cobrem todas as contingências, defronta-se com uma situação em que os planos de emergência dominaram as intervenções exigidas por uma conjuntura que resiste ao esforço de identificação das variáveis e dificilmente consente a formulação de um conceito estratégico orientador do comando político (1).

Talvez, por isso, tenha interesse considerar que os clássicos conceitos de objectivo e de risco eram formulados em relação a uma ordem conhecida, eventualmente desafiada por intervenções que alteravam os elementos do sistema, ou a sua relação, sem todavia modificarem os termos de referência e a estrutura global. Enquanto os princípios da legitimidade dinástica foram dominantes no espaço europeu, foi assim que se desenvolveram os conflitos entre soberanos, e até o conceito de balança de poderes, que dominou tão duradouramente a problemática internacional, apoiava a política de restaurar o equilíbrio, reinstalando os vencidos nessa função internacional.

A última guerra mundial, ao suscitar a nova definição de rendição incondicional, que passou a ser elemento essencial da estratégia dos aliados, alterou essencialmente o anterior conceito da balança de poderes, visto que rejeitou completamente a tradicional negociação final com o vencido sentado à mesa da conferência da paz.

A Alemanha, principal inimigo nesse conflito de 1939-1945, não existia juridicamente quando se tratou de redefinir a gestão daquele território e daquele povo. Não foi realmente um interlocutor, ao contrário do que ainda aconteceu no fim da guerra de 1914-1918.

A história, aqui na Europa, mas também no Pacífico em relação ao Japão, parece advertir no sentido de que o antigo conceito era mais realista,

(1) Thomas C. Schelling, *The strategy of conflict*, Cambridge, 1960.

porque ambos os vencidos de então são interlocutores principais neste inquieto fim de século.

Esta advertência, tão visível que faz uma chamada à prudência contra os voluntarismos, ajuda talvez a compreender a mudança de perspectivas nas áreas de interesse da estratégia, sobretudo naquilo que se refere à tradicional consideração prudente da função e uso do braço armado, e muito relevantemente da política dos armamentos. A vitória da Segunda Guerra Mundial, que marcou a evolução posterior dos exércitos para exércitos de laboratório, tornou evidente a função determinante do complexo militar-industrial, que se manteve dominante na estrutura de ambas as superpotências até ao fim da guerra fria. No capítulo VII do seu *The power elite*, Mills acusava o Pentágono de ser o maior dador de trabalho do mundo, o que de facto significava reconhecer uma específica atitude do Estado, claramente estrutural em relação ao conceito estratégico adoptado ⁽²⁾. Tem interesse verificar como esta percepção foi dominando a definição política, à qual a estratégia se subordina, ao mesmo tempo que a concepção académica se alterava progressivamente, mas não com a velocidade que a mudança atingiu na alteração da balança mundial de poderes, a ponto de o colapso do bipolarismo se ter consumado sem previsão de nenhum dos intervenientes.

2. O exame paralelo, e o confronto, entre a função e eficácia do complexo militar-industrial que inquietou o Presidente Eisenhower, e a progressiva mudança de perfil dos conflitos e dos meios utilizados, animou o exercício da interdisciplina e a redefinição do conceito operacional de ciências sociais, em termos de vir a absorver a estratégia.

Pelo que toca ao primeiro aspecto talvez deva reconhecer-se a contribuição de Liddel Hart com o seu conceito de «aproximação indirecta», depois definida pelo General Beaufre como «estratégia indirecta». Na proposta deste último, «a estratégia indirecta é aquela que procura obter as vantagens essenciais da vitória com outros meios, e não com a vitória militar» ⁽³⁾.

Assim como não parece difícil reconhecer que, durante a guerra, a nova dimensão do aparelho militar, exigente no que respeita à mobilização de grandes massas de homens, e à integração de um pluralismo étnico, cultural

(2) C. W. Mills, *The power elite*, Nova Iorque, 1956.

(3) A. Beaufre, *Introduzione alla strate*. Bolonha, 1966; B. Liddell Hart, *Strategy. The indirect approach*, Londres, 1954.

e religioso sem precedentes, obrigou à convergência dos valores e das técnicas que estão na base da interdisciplina académica, também agora os factos faziam deslizar a estratégia para a situação de ciência integrada na teoria das relações internacionais. De facto, como nota Luigi Bonate, foi ultrapassado o conceito de Clausewitz, que situava a estratégia no ponto de articulação entre o momento pacífico e o momento violento da vida política. Em face de um arsenal onde as armas nucleares e termonucleares ameaçavam destruir a própria humanidade, foi imperativo investigar novos modelos de resposta, uma tarefa que pertence predominantemente às ciências sociais, e onde se distinguiram nomes como os de Aron, H. Kahn, H. Kissinger, Schelling, Rosenance Luttwack (4).

Não é oportuno desenvolver aqui considerações sobre o desenvolvimento que o conceito de estratégia indirecta implicou no que respeita aos programas das ciências sociais, mas convém deixar alguma referência, designadamente em relação a Portugal. Por um lado é sintomático que aqui tenha sido numa escola militar, o Instituto Superior Naval de Guerra, que pela primeira vez se abordou sistematicamente, nos *curricula*, o tema geral das relações internacionais, que regi como professor, documentando a percepção de que a integração era necessária.

Mas foi também a compreensão, que vingou com dificuldades, de uma relação entre objectivos e meios, que implicou a transformação de uma escola de quadros, como era a Escola Superior Colonial portuguesa, num Instituto de Ciências Sociais e Políticas, pela década crucial de sessenta. A importância do conflito ideológico, a capacidade crescente de manipular as imagens dos Estados e dos seus agentes, a assumida autonomia da informação, a instrumentalização dos mitos raciais, a mobilização das crenças e das incompatibilidades religiosas, a barreira da incompreensão derivada da ignorância recíproca dos modelos culturais em confronto, tudo implicou que a antropologia, a linguística, a geografia humana, a sociologia, a ciência política, a história do presente, as relações internacionais, e assim por diante, encontrassem na intervenção do Estado, perplexo perante os desafios, um apoio para os avanços mais desinteressados da comunidade científica.

(4) Aron, *Paz e Guerra entre as Nações*, Brasília, 1979; H. Kahn, *Thermonuclear war*, Princeton, 1961; Kissinger, *Nuclear Weapons and foreign policy*, Nova Iorque, 1957; T. C. Shelling, *The strategy of conflict*, Cambridge, 1960; Luttwak, *A dictionary of Modern war*, Londres, 1971.

Voltaremos a este ponto para tentar explicar o avanço dos estudos estratégicos em Portugal, mas agora conviria regressar às matrizes que condicionam a evolução global.

3. Foram professores das ciências sociais que em primeiro lugar identificaram aquilo que Raymond Aron chamou *o paradoxo da era nuclear*, e que abordou repetidamente no seu magistério atlântico. A questão, que apenas por equívoco pareceu ultrapassada em 1989 com a queda do muro e o fim da guerra fria, todos se recordarão que foi enunciada nestes termos: por um lado os arsenais em crescimento contínuo, quantitativo e qualitativo, na convicção de que a sua existência era suficiente para dissuadir os adversários; por outro lado, a convicção expressa de que uma guerra atômica era excessivamente terrível para que pudesse ser desencadeada. Parecia aos analistas do paradoxo que não era crível dissuadir o adversário com ameaças que não se pudessem concretizar, uma perplexidade abonada pelas muitas dezenas de conflitos menores que entretanto se multiplicaram, pelo desafio vitorioso do fraco ao forte como demonstraram o Vietname e o Afeganistão, pela violência impune dos pequenos como exemplificou Cuba. E todavia, de acordo com a fórmula de 1977, do International Institute for Strategic Studies, de Londres, o poder atômico difundiu-se, numa proliferação horizontal, que o repartiu e transformou numa das grandes inquietações destes últimos anos do século. Ninguém parece decidido a adoptar o conceito que Waltz, o autorizado teórico das relações internacionais, no ambiente cinzento causado pelo sequestro dos diplomatas americanos em Teerão, propunha no sentido de que «more may be better».

Ao contrário, a dissolução do império soviético, tornando insegura qualquer cadeia de comando, traz para o primeiro plano as reivindicações da Ucrânia, que não se esquece de lembrar que nenhum país se desfez dos seus arsenais sem contrapartidas, inaugurando assim o exercício da independência com a entrada imediata na área que as superpotências, durante meio século de bipolarismo, pretendiam reservada a Estados responsáveis, ficando por definir este último qualificativo.

Por outro lado, no Pacífico que os EUA consideram o berço do futuro e o seu verdadeiro mar nacional, a Coreia do Norte é uma ameaça que já obrigou o Presidente Clinton a regressar à linguagem do reaganismo. E que também levou o Japão a deixar entender, sem equívocos, que considera a

hipótese de constituir o seu próprio arsenal atômico, porque não pode confiar numa Coreia unificada, não pode ignorar o protagonismo crescente da China, presente na competição mundial arvorando a nova estratégia do socialismo de mercado.

Tudo significa que não perderam actualidade as contribuições que, durante a guerra fria, foram dadas no sentido de integrar a estratégia no elenco das ciências sociais, de fazer apelo à interdisciplina, de colocar o seu objecto no patamar dos estudos mais avançados. Quando teóricos como Henry Kissinger (1957) e Herman Kahn (1961) destruíram os fundamentos da doutrina chamada *massive retaliation*, formulada por Foster Dulles em 1953, porque não era crível que os EUA decidissem aceitar destruir o seu próprio território para enfrentar os soviéticos num conflito em qualquer área não essencial, estavam todavia longe de prever a insegurança geral que viria a ser determinada pelo desaparecimento do inimigo em 1989. A importante distinção entre guerra limitada, com armas convencionais, e a guerra limitada, com armas nucleares, pode ver a sua consistência submetida à prova, com desenvolvimentos imprevisíveis.

4. A dissolução do império soviético, e a incerteza sobre o que pode ser a nova ordem internacional, da qual apenas sabemos que acabou a velha, aconselha a fazer uma avaliação do avanço que as ciências sociais podem ter neste domínio da polemologia e das relações internacionais, porque com esse património se terá de contar para ultrapassar esta fase perigosa de simples planos de contingência em que vivemos. Ao lado dos teóricos americanos já lembrados anotarei nomes como os de Paul Bastide, George Berlia, A. Amar, e Duroselle, cometendo, pela necessária brevidade, a injustiça de esquecer muitos (*). Mas a lembrança ocasional tem sobretudo que ver com a necessidade de reconhecer que os seus esforços, mal recompensados, tornam ainda mais evidente o atraso científico em que as novas circunstâncias mundiais nos encontram. Uma soviétologia pobre não apenas impediu quaisquer previsões atempadas como deixa as potências sobranças perplexas perante o desencadear de nacionalismos, autonomias, racismos, reivindicações

(*) Paul Bastide, *Les grands problèmes politiques contemporains* (pol.), Paris, 1961-1962, Faculté de Droit; Georges Berlia, *Cours des Grands Problèmes politiques contemporains* (pol.), Paris, 1961-1962, Faculté de Droit; A. Amar, *Les grands courants de la pensée européenne*, Paris, J. E. P. (pol.), 1961-1962; Duroselle, *La décadence*, Paris, 1979.

territoriais, incompatibilidades culturais e religiosas, patrimónios históricos de queixas, violências incontroláveis (*).

Todos recordarão como, perante o desastre, o pensamento dominante da superpotência sobranse tem sido marcado pelas meditações optimistas de Francis Fukuyama e pelas mais pessimistas de Paul Kennedy (†).

Quanto ao primeiro, parece sem fundamento pretender que o desaparecimento do inimigo, identificado durante dezenas de anos como o mal absoluto, significa a morte da ideologia alternativa e a subsistência de uma única proposta dos amanhãs que cantam, representada pelo ideal americano de vida: democracia política, direitos do homem respeitados, economia de mercado. Alguns acontecimentos da vida política interna da antiga área soviética, designadamente as eleições na Polónia, podem agora lembrar a humildade às ciências sociais, recordando-lhes que existem mais coisas no céu e na terra do que cabem nas nossas filosofias. O racionalismo abstracto, que presidiu à teoria dos jogos na estratégia e que inspirou a confiança ideológica nas leis do mercado, contribuiu para o fraco conhecimento das realidades sociais, culturais e políticas deste vasto mundo que entra na cena internacional, e pode inclinar perigosamente no sentido de impor modelos que não respondem às carências e expectativas dos novos parceiros.

Algumas inconsistências da administração Clinton dão por vezes a impressão de que no processo decisório tem um peso, não aceitável, essa visão do fim da história.

Por isso Paul Kennedy parece melhor leitor da conjuntura, quer nas meditações sobre a queda das grandes potências quer nas previsões sobre a maneira de entrar no século XXI. Quanto ao primeiro ensaio, é próximo da tese que encontra a origem da intervenção de Gorbachev na percepção que terá adoptado da necessidade de rever a logística do império. De igual modo, Kennedy encontra numa relação entre o objectivo americano do «domínio global» e os meios disponíveis a causa do declínio, um sentimento que inspira grande parte da pregação no sentido de que a América deve regressar a casa. Mas agora, responsabilizando definitivamente as ciências

(*) Jacques Rupnik, *L'autre Europe*, Paris, 1988; Vladimir Boukorovski, *URSS: de l'utopie au désastre*, Paris, 1990.

(†) Francis Fukuyama, *The end of history and last man*, Nova Iorque, 1992; Paul Kennedy, *The rise and fall of great powers*, Nova Iorque, 1981; Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI*, Madrid, 1995.

sociais, acompanha os analistas do globalismo, asseverando o seguinte: «ao fim e ao cabo, é evidente que em muitos países existe um interesse tão amplo como intenso de saber para onde se dirige o mundo em geral, o próprio país em particular. Os desafios tecnológicos, a emigração, o futuro da agricultura, a agressão ao ambiente, as consequências da globalização e o impacto de tudo isto sobre as políticas, as prioridades da defesa, incluindo os valores e a cultura, são tema de um profundo interesse desde a França ao Japão, desde o Kansas ao Cairo».

O globalismo, efeito das revoluções científica e tecnológica, dos mercados, da informação, dos teatros estratégicos, acrescenta ao fraco conhecimento das regiões e povos, que entram subitamente na vida internacional, a desatualização das definições clássicas e a caducidade dos conceitos estratégicos dos países e das suas organizações internacionais. O referido Kennedy recorda que, em 1930, *The Economist* dizia o seguinte no editorial: «a dificuldade suprema da nova geração... é que os novos êxitos no plano económico da vida deixaram atrasar o nosso progresso no plano político até ao ponto em que a economia e a política estão perfeitamente desfazadas». O globalismo não fez senão agravar esta situação em todas as áreas que antes foram mencionadas.

5. Quando caracterizamos a conjuntura talvez possamos, entre outros critérios, aceitar que da nova ordem apenas sabemos que acabou a antiga e que as intervenções mais significativas, designadamente no Iraque, na Somália ou palidamente na Jugoslávia, são do modelo plano de contingência, não são decorrentes de um conceito estratégico racionalizado. Por outro lado, recorrendo ao velho conceito operacional da balança de poderes, para surpreender qualquer linha de organização do globalismo que esteja em curso, talvez tenha de reconhecer-se que o conceito se transformou em plural: há uma balança militar, mas também uma balança de poder económico, uma balança de poder ideológico, e os poderes que entram em exercício são diferentes conforme os lugares, os povos e os conflitos.

Pretender definir uma estratégia sem integração na área das ciências sociais parece uma impossibilidade decorrente em primeira linha desse pluralismo das balanças e, depois, da interdependência dos vários poderes que antes não pareciam autonomizar-se dentro da capacidade suprema que dava pelo nome de soberania. Isto é assim em geral e muito particularmente

no que respeita aos pequenos países cujo estatuto é historicamente posto em causa sempre que se dão mudanças importantes na ordem internacional. Um primeiro acto de lucidez é que um Estado se reconheça com rigor na hierarquia das potências.

Por isso mesmo, a análise da função e poderes dos pequenos Estados, referida a esta confusa conjuntura de fim de século, é uma prioridade da investigação académica ao serviço da comunidade. Dos mestres contemporâneos foi talvez Aron quem melhor o compreendeu, introduzindo o estudo do fenómeno atómico, e da sua utilização na guerra, no programa das disciplinas que regeu. Mas a sua perspectiva era mais dominada pelo desafio da função das superpotências, e da posição relativa da França, do que pela questão crucial dos pequenos Estados. Todavia, se o clássico atributo da soberania está em mudança geral, o facto atinge mais intensamente os pequenos Estados, pelo que toda a problemática da sua função internacional necessita de revisão teórica, e também de revisão aplicada em relação a cada um deles. Gostaria de referir e acentuar alguma da evolução mais relacionada com a aproximação académica a este tema, que se tem verificado em Portugal. Em primeiro lugar, como já incidentalmente referi, a intervenção pioneira do Instituto Superior Naval de Guerra, onde primeiro foi introduzido o estudo disciplinar do tema das Relações Internacionais. O meu primeiro curso sobre esta matéria, publicado em 1970, reproduz as lições ali proferidas, um sector logo apropriado pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, onde criaram uma Licenciatura, um Mestrado de Relações Internacionais, e, finalmente, um Mestrado em Estratégia. Este último, iniciado em 1985, tem alimentado a publicação dos cadernos de Estratégia, dos quais saíram 6 volumes, com trabalhos de mestrandos, civis e militares, e com a regência a cargo de professores da Universidade (ISCSP) e de professores militares que foram equiparados formalmente aos primeiros. Mas deve ser dado especial destaque ao Instituto da Defesa Nacional, em que nos encontramos, resultado da iniciativa do General Luís da Câmara Pina, Chefe do Estado-Maior do Exército, e que mais tarde, depois do 25 de Abril, ainda seria Presidente da Academia das Ciências. A iniciativa concretizou-se quando o Estado Português se debatia com o problema colonial, que afectou toda a Europa da frente marítima que assumia os impérios, incluindo a Inglaterra, a França, a Bélgica e a Holanda, e que para Portugal se traduziu em catorze anos de guerra, iniciada em 1961.

Sugiro que a criação do Instituto, nessa data, se inscreveu numa tentativa, nem sempre claramente assumida ou declarada, de fazer evoluir as estruturas políticas para um modelo de Estado de Segurança Nacional. A referência estava na Escola Superior de Guerra no Brasil, e o doutrinador mais conhecido e influente foi o General Golbery da Costa e Silva, cujo ensino sobre a geopolítica brasileira foi proeminente, e cujas lições foram então divulgadas em Portugal.

O Estado de Segurança nacional caracterizou-se por transformar os instrumentos de domínio político, incluindo as Forças Armadas, numa força tarefa com o objectivo de modernizar, liberalizar, democratizar o Estado, sendo variável o grau de autenticidade com que o projecto foi proclamado. Independentemente da consistência que tal pensamento tenha por então conseguido, é certo que o Instituto evoluiu em termos de se transformar num dos observatórios mais atentos e autorizados da evolução da conjuntura mundial, da identificação das variáveis que dinamizam as mudanças, e do comportamento português no sistema global. Nesta data, adoptado um Conceito Estratégico Nacional de Defesa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94) que aponta para uma concepção global na qual o braço armado é apenas um elemento dissuasor, e o acento tónico é posto no desenvolvimento das capacidades científicas, técnicas e económicas, e no reforço da identidade nacional, também parece de aceitar que a avaliação global do aparelho de investigação e do ensino precisa de incluir três vertentes: a área tradicional das universidades do Estado, com as várias instituições interligadas; a área do ensino privado e cooperativo, perigosamente deixada a uma segunda velocidade gravosa para todos os objectivos e interesses abrangidos pelo conceito estratégico; e o ensino e a investigação a cargo das instituições militares (Academias, Instituto Superior Naval de Guerra, dos Altos Estudos Militares, da Força Aérea e do Instituto da Defesa Nacional). Tudo porque a experiência já vivida, e recordada, da interdisciplina, a circulação que já se verifica entre os corpos docentes e discentes, a necessidade de potencializar recursos escassos, e finalmente o conceito operacional de defesa, academicamente assumido, não dispensam uma avaliação e dinamização integrada.

Adriano Moreira