

Ensaio em Torno de uma Cultura Estratégica Portuguesa¹

Bruno Cardoso Reis

ICS-ULL, King's College London. Membro do grupo de trabalho do IDN sobre fundamentos da estratégia nacional.

Resumo

O que é a cultura estratégica? Será que a viragem cultural nos estudos de segurança a que se pode assistir nas últimas duas décadas faz sentido e pode ser aplicado de forma pertinente ao caso de Portugal? Iremos argumentar que sim. E para o demonstrar começaremos por procurar definir o que é e para que serve esta noção de cultura estratégica. Para depois defender que se a cultura estratégica pode mudar, porém, muda a custo, e é portanto natural para uma primeira avaliação da sua pertinência e desenho de um programa de pesquisa aplicada ao caso de Portugal comece por procurar detetar nos comportamentos, nas opções estratégicas de longo prazo traços definidores de uma cultura estratégica nacional informal, genérica, amplamente partilhada e de grande duração; a qual condicionou as percepções e preferências na prossecução dos interesses do Estado português, em particular quanto ao uso da força.

Abstract

What does strategic culture mean? Is the cultural turn in security studies in recent decades a positive development and can it be applied pertinently to research design adapted to the case of Portugal? I will argue the answer is yes. And to show it, i will define: What is strategic culture? What good can it do as a tool in research design? I will then go on to argue that while strategic culture is constructed and can therefore change, it is hard to change it, it is a long-term reality. It is therefore natural as a first step in evaluating the pertinence and advancing a preliminary research agenda to find out more about Portuguese strategic culture to point to long term strategic options that can give us significant clues as to the defining traits of an enduring, informal, generic, widely shared national strategic culture; that has conditioned the perceptions and preferences in the pursuit of the interest of the Portuguese state, first and foremost in the use of force to do so.

1 Algum do trabalho de investigação na origem deste texto teve por base uma bolsa de doutoramento da FCT com fundos da UE no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio.

Este ensaio procura trazer a questão da cultura estratégica, que tem ganho uma importância crescente no campo dos estudos de segurança nas últimas décadas, para a discussão sobre estratégia em Portugal. Mais concretamente e em primeiro lugar procuraremos esclarecer o conceito de cultura estratégica à luz de obras e debates das últimas décadas. Procuraremos depois mostrar a utilidade analítica do conceito de cultura estratégica para analisar o caso português. Tendo em conta a natureza de longa duração – embora não imutável – da cultura estratégica, iremos procurar a partir de alguns comportamentos e opções estratégicas fundamentais, tanto quanto possível a partir de leituras relativamente consensuais, de alguns momentos cruciais da história da ação externa do Estado português, pistas para esboçar algumas características recorrentes da cultura estratégica portuguesa, demonstrando genericamente a sua utilidade como um instrumento analítico. O objetivo último deste texto é apontar algumas pistas, necessariamente e deliberadamente exploratórias, sobre a forma como este tema poderá ser abordado ao longo e a partir da história portuguesa. É importante esclarecer que não se pretende oferecer uma leitura fechada ou canónica. Trata-se, pelo contrário, de apresentar este tipo de abordagem e oferecer um teste preliminar para estimular o aprofundamento em investigações futuras.

Mas o que é, afinal, a cultura estratégica? Por que é que tem ganho tanta importância nos estudos de segurança? Como é que pode ser operacionalizada? Essas são as questões que iremos procurar responder na secção seguinte.

O Que é e Para Que Serve a Cultura Estratégica?

Os estudos estratégicos dominantes a nível global não resistiram à viragem cultural no campo das ciências sociais em geral e das Relações Internacionais em particular. Por estudos dominantes nesta área entendemos sobretudo a produção de académicos em língua inglesa: seja pelo volume e impacto da sua produção; seja pelos recursos e multiplicidade das instituições académicas norte-americanas a eles dedicados; seja pelo impacto dos respetivos *think-tanks* na estratégia da principal potência militar mundial, os EUA. Este predomínio anglo-saxónico é admitido pelos próprios cultores de abordagens alternativas como Coutau-Bégarie (2001) ou críticos internos do que, por vezes, consideram um certo e paradoxal paroquialismo numa disciplina dedicada às questões internacionais, como Stanley Hoffmann (2001: 27-52).

Ken Booth (1979: 64) representa bem esta tendência crescente para uma abordagem cultural no campo dos estudos de segurança ao afirmar que esta área de análise tem de ter em conta que “a guerra é a continuação da cultura, tanto quanto da política” até para combater qualquer etnocentrismo. Parafraseando Clausewitz e Booth podemos dizer que cada vez mais há a noção de que é preciso estudar a

guerra como a continuação também da cultura, e não apenas da política, por meio da violência organizada.

É importante referir que este tipo de abordagem tem suscitado críticas e dúvidas. Por exemplo, a crítica de que não passa de uma moda; ou a dúvida sobre se a cultura de que se fala não será mais do que uma superestrutura ideológica a cobrir superficialmente o que realmente conta na estratégia, que é a infraestrutura material.

Quanto ao primeiro ponto é de notar que embora esta valorização da abordagem cultural à estratégia seja mais visível e evidentemente importante em anos mais recentes – tornando-se mesmo um elemento central da chamada escola Construtivista que tem ganho peso na disciplina das Relações Internacionais – não é exclusiva desta escola e tem origens diversas e bem mais antigas. Ou seja, se é uma moda, não é passageira, nem exclusiva de um grupo restrito de *par-venus*.

É particularmente significativo da pertinência e importância deste tipo de abordagem que as primeiras tentativas de adotar uma abordagem cultural à estratégia, no quadro intelectual anglo-saxónico contemporâneo, surjam na década de 1970, em plena Guerra Fria, e no quadro dos esforços para analisar e prevenir os riscos de uma guerra nuclear entre EUA e URSS. Ora os autores destes trabalhos pioneiros, a chamada primeira geração na abordagem culturalista às questões de segurança – Jack Snyder e Colin Gray – são representantes eminentes da abordagem realista à segurança internacional. E, no entanto, no contexto de vida ou de morte de um potencial conflito nuclear, que punha literalmente em questão a sobrevivência da humanidade, foram precisamente estes destacados autores realistas a considerarem indispensável ter em conta a dimensão cultural. Ou seja, consideraram necessário questionar e criticar teorias de escolha puramente racional em que assentavam os modelos de dissuasão mútua que procuravam ajudar à tomada da decisão relativamente à estratégia nuclear. E fazê-lo a partir da ideia de que a forma como russos, norte-americanos, chineses percecionavam o mundo, ou pensavam no uso da força, ou equacionavam um grande custo em número de vidas não era necessariamente idêntico, e iria refletir preferências tradicionais e experiências históricas específicas. Seguem-se no esboço tradicional desta corrente, mais duas vagas, uma mais ligada a teorias críticas da segurança como o já referido Ken Booth e Steve Smith em que a dimensão cultura serve sobretudo para apontar para as limitações etnocêntricas e de *bounded rationality* da estratégia. E uma terceira vaga, que recentemente vem conquistando um papel mais central e visível, dominada pela corrente Construtivista com nomes como Peter Katzenstein, que, além de editar um volume coletivo importante sobre este tema, teve o mérito de analisar a transformação radical da cultura estratégica da Alemanha, ou Theo Farrell, que além de desenhar uma agenda para os estudos

de segurança construtivistas, também a aplicou às especificidades da Irlanda, um Estado de pequena dimensão como Portugal.²

É ainda de assinalar que as críticas atuais mais substantivas e informadas da escola Realista a estas abordagens mais culturalistas e construtivistas às questões de segurança internacional tendem a situar-se ao nível não da sua rejeição total, mas apenas da sua delimitação a uma função complementar dos fatores mais tradicionais na análise estratégica, como a distribuição de poder material, em que tradicionalmente se foca o Realismo (Desch, 1998: 141-170 *maxime* 159-160).

A abordagem do autor do presente artigo às questões da segurança e da estratégia tende a ser, note-se, pluralista; ou seja a rejeitar uma abordagem monista, exclusivamente baseada numa escola filosófica ou teórica única. A complexidade deste tipo de temáticas não nos parece aconselhar essa restrição de pontos de vista *a priori*. As teorias devem estar ao serviço do conhecimento e da análise e não o contrário. Isto não exclui sublinhar que, precisamente para tornar este quadro analítico mais pluralista e mais eficaz, a dimensão cultural deve ser uma componente importante do mesmo.

Em Portugal, parece-nos que ainda não se tem atendido suficientemente ao que refere Peter Katzenstein (1996: 2, 4) a respeito da análise das “políticas de segurança” de que há “dois fatores determinantes geralmente subestimados” os quais estão intimamente ligados ao “contexto institucional cultural” e ao caráter “construído da identidade dos Estados”, ou seja quando se trata de pensar a formulação, num contexto adversativo e competitivo, das prioridades de ação de Estado, isso não poder ser feito em termos de uma racionalidade pura mas sim instrumental. Isso significa que há sempre um contexto cultural que condiciona as perceções e as preferências básicas que inevitavelmente influenciam previamente essas opções estratégicas e que importa não ignorar ou simplesmente condenar, mas perceber o melhor possível.

É verdade que não basta querer para poder. Não basta a vontade de fazer algo para se poder fazê-lo num quadro marcado pela fricção como é o da estratégica, como Clausewitz recordava, mesmo as coisas mais simples podem tornar-se complicadas nomeadamente por causa da complexidade dos meios necessários e o facto de terem de ser utilizados face a um adversário que ativamente procura dificultar a tarefa. Mas também é evidente que não basta haver poder material para se querer ou conseguir fazer algo. A vontade de efetivamente mobilizar os meios sempre muito significativos para usar com eficácia a força no campo internacional, e a capacidade de o fazer eficazmente e com legitimidade reconhecida, depende de tal corresponder ou não a preconceitos, preferências, tradições que constituem o

2 Cf. e.g. Alistair I. Johnston (1995: 32-64).

núcleo duro da cultura estratégica como Fareed Zakaria demonstrou exemplarmente, e até a partir de uma perspectiva realista, quanto aos EUA (Clausewitz, 1984; Zakaria, 1999).

A popularidade da tese do choque de civilizações da autoria de Samuel Huntington, muito influente desde a sua formulação em 1993, naquele que foi o artigo mais citado da *Foreign Affairs*, desde o texto de George Kennan que tinha definido a política de *containment* em 1947, é significativa de como esta viragem cultural na análise encontrou grande eco entre a opinião pública e os decisores. Embora esta tese de que no mundo pós Guerra Fria os grandes conflitos seriam entre blocos culturais e não ideológicos esteja longe de esgotar ou ser verdadeiramente representativa da riqueza desta abordagem cultural às questões de segurança. Por outras palavras, a tese de Huntington não é desprovida de interesse, mas tem algo de redutor e mecanicista. Redutor, porque a cultura manifesta-se a muitos níveis e não apenas ao nível das civilizações independentemente como estas forem definidas. E mecanicista, no sentido de que Huntington parece fazer crer que a diferença de culturas levará necessariamente à violência. Aliás, o próprio Huntington parece reconhecer alguns destes problemas e corrigir alguns excessos de mecanicismo e de concentração no nível civilizacional, sobretudo na revisão em livro dos seus argumentos.³

A grande visibilidade pública da ideia do Choque de Civilizações transformando o livro com o mesmo nome num campeão de vendas na categoria de ensaio a nível global e a intensidade dos debates que ela suscitou comprova a importância e efetividade desta viragem culturalista na abordagem das questões da segurança com todos os problemas que isso possa trazer; assim como o facto de esta ser uma viragem que corresponde não apenas a debates académicos abstratos, mas também a preocupações concretas de uma grande quantidade de intelectuais e mesmo de pessoas comuns.

Mas como estudar a cultura estratégica? Como operacionalizar este conceito de uma forma que o torne útil à investigação das temáticas da estratégica e ultrapasse algumas das críticas feitas a Huntington?

Uma definição mais tradicional de cultura estratégica por um realista como Johnston (1995: 46) aponta para “uma presunção genérica [...] acerca do papel da guerra [...] da natureza do adversário e da ameaça que representa [...] e da eficácia do uso da força”. Numa linha construtivista Price e Reus-Smith (1998: 266) sublinham a ligação entre “identidades sociais e a constituições de interesses” como seja o dito interesse nacional que depois “moldam a respetiva ação”. Jepperson, Wend e Kat-

3 Para uma versão mais desenvolvida e referenciada da nossa análise das teses de Samuel Huntington cf. Reis (2000: 195-228).

zenstein (1996: 54, 56) insistem que uma cultura estratégica constitui-se a partir de: “normas como expectativas coletivas de comportamento adequado a uma determinada identidade” coletiva (Farrel, 2002: 49-72).⁴ Se se quiser e para colocar as coisas em termos muito concretos, durante séculos, Portugal definiu-se como um Estado cruzado da Cristandade e como um Estado europeu colonizador e civilizador; isso moldou desde cedo uma tendência para preferências marcadas sobre quando e onde Portugal estaria disposto a entrar num conflito armado.

Com maior grau de especificidade e sintetizando exemplarmente o que se pretende analiticamente da noção de cultura estratégica, Theo Farrell (2005: 173) afirmou que “a cultura torna a guerra possível. Ela fornece os códigos morais e os guiões técnicos da guerra, dizendo às comunidades por que razão combatem e como o devem fazer.” Outro aspeto muito importante que veio contribuir para operacionalizar este programa de investigação e ultrapassar algumas das críticas mais sérias a Huntington, foi o de que é possível estudar e pensar a cultura estratégica pelo menos a três níveis principais de análise – transnacional e internacional, nacional e organizacional (Farrell, 2005: 8-9). É portanto possível, a partir daqui, desenhar programas de pesquisa sobre cultura estratégica, mais específicos sobre como as forças armadas se foram adaptando, ou mais amplos sobre a forma como a estratégia nacional deveria corresponder aos grandes interesses e objetivos definidos em função de uma determinada conceção que um Estado tem de si próprio e da sua missão no mundo, por via da sua liderança, claro, mas condicionando e condicionado pelas expectativas mais amplamente partilhadas, ainda que em termos muito genéricos e informais, pela maioria da respetiva comunidade nacional. Mas será que isso se verifica no caso de Portugal?

Pelo Descobrimento de uma Cultura Estratégica Portuguesa

Será que em Portugal existe realmente uma cultura estratégica? Uma resposta pela positiva, a partir da definição dada acima, tem a ver com a própria duração do país. Um Estado com oito séculos de história e uma identidade comunitária proto-nacional e nacional que se construiu desde muito cedo em torno dele, não podem ser o resultado de um mero acaso.⁵ Embora seja plausível que a posição periférica de Portugal no extremo ocidental europeu tenha, por acaso, facilitado a sua sobrevivência, se não ao nível económico, pelo menos de melhor permitir o seu afastamento dos grandes conflitos europeus. Mas é evidente por outros casos de Estados falhados em situação geográfica semelhante – desde logo na própria

4 Ver ainda Farrell (2002: 49-72).

5 A respeito desta temática ver Mattoso (1991); ver também Sobral (2012).

Península Ibéria – que uma tal resiliência e em períodos longos uma postura externa muito ativa, exigem opções que necessariamente deixam um rasto histórico, que vai influenciando subjetivamente e condicionando objetivamente opções estratégicas posteriores.⁶ Assim surgem tendências de comportamento estratégico de longo prazo que tendem a cristalizar-se em preferências e preconceitos que vão construindo uma determinada cultura estratégica.

Embora a conceção de cultura defendida neste texto não seja essencialista ou a-histórica, bem pelo contrário, a noção de cultura implica alguma durabilidade. Os traços definidores de uma identidade cultural com as preferências e preconceitos a ela associados, evidentemente mudam, mas não com igual facilidade ou todos ao mesmo tempo. Uma cultura vai-se construindo e reconstruído, mas também vai durando. A sua direção pode ser alterada mas geralmente com alguma dificuldade e efeito inercial. Williamson Murray (2000: 135) compara as tentativas para mudar a orientação básica de uma cultura estratégica às manobras de “um porta-aviões: exigem um enorme esforço para mudar de direção.”

Faz portanto sentido, como exercício de aplicação da agenda de investigação que desenhamos, olhar para o comportamento estratégico do Estado português na longa duração histórica na procura de pistas preliminares sobre a cultura estratégica portuguesa a justificar posterior estudo. Aqui iremos sobretudo procurar focar-nos em aspetos muito básicos e relativamente consensuais, visto não ser possível aprofundar a discussão de um período muito longo, e o que se procura é realmente fornecer um esboço interpretativo que sirva de ponto de partida para investigações futuras.

Mas a questão de saber se existe uma cultura estratégica portuguesa faz algum sentido quando é tradicional nos estudos mais recentes de estrategistas portugueses o lamentar de uma certa “incultura” da estratégia em Portugal ou seja uma falta de formalização e estudo aprofundado e original das grandes questões conceptuais da estratégia. Ora, um primeiro ponto importante a sublinhar é que a existência de uma cultura estratégica não deve ser confundida com a de uma cultura intelectualmente significativa de escrita e reflexão sobre a estratégia. Ela não obriga sequer necessariamente à existência de documentos estratégicos oficiais formais públicos. Podemos até começar por colocar como uma primeira hipótese de trabalho na caracterização da cultura estratégica portuguesa um grande nível de informalidade, e eventualmente uma relativamente tardia e limitada formalização e reflexivida-

6 A Europa é um imenso cemitério de Estados cf. Davies (2012). O que significa que, com todas as possíveis limitações, Portugal algum sucesso mínimo teve: sobreviveu oito séculos, quando muitos outros ficaram pelo caminho. Outra grande questão é, evidentemente, saber em que termos continuará a ser viável hoje e no futuro. Mas ter mostrado alguma resiliência histórica em múltiplas situações de crise não é irrelevante desse ponto de vista.

de – ainda que aqui haja que ter o cuidado de evitar ser demasiado taxativo, pela relativa escassez de estudos aprofundados, embora com progressos importantes, e sobretudo pela falta de estudos, em termos comparativos que permitiriam verificar até que ponto estas tendências são realmente tão excepcionais assim. De facto, até ao aprofundamento e generalização da institucionalização dos exércitos com quadros profissionais formados em escolas especializadas no século XVIII-XIX, a formalização e intelectualização por escrito da estratégia era relativamente rara e a sua necessidade estava longe de ser evidente e universalmente aceite, havendo quem ainda conteste uma excessiva intelectualização da estratégia hoje em dia.⁷ Por outro lado, Portugal até tem alguns exemplos precoces disso mesmo, em particular no campo em que mais se notabilizou – a estratégia naval – como seja a obra de Fernando Oliveira sobre a *Arte da Guerra do Mar*.⁸

Como pergunta importante genérica e prévia a aprofundar em estudos futuros da cultura estratégica nacional portuguesa fica a de saber qual o seu lugar no quadro da cultura estratégica formal e reflexiva transnacional do Ocidente europeu – quais os paralelismos e as diferenças, quais as influências e divergências. E como pergunta ainda prévia mas mais específica fica a questão de saber se Portugal pode ser visto como tendo uma cultura estratégica relativamente mais informal até relativamente mais tarde. E se é assim porquê? Será que – por via da instabilidade governativa em vários períodos liberais e republicanos, e, sobretudo por via pela concentração autoritária de poder no líder do Estado Novo – se manteve, de facto, até muito tarde um monopólio de uma elite muito restrita diplomática e militar na condução efetiva da estratégia nacional? O que permitiria uma gestão muito mais oral e informal? Será que tal resultaria de um problema mais amplo da cultura organizacional portuguesa, que resiste a um grande grau de institucionalização, planeamento e formalização, preferindo maior informalidade, improvisação e segredo? Em todo o caso, o facto de ainda hoje o parlamento português ter poderes relativamente mais reduzidos que os seus congéneres quanto ao uso da força; e a definição para rever documentos estratégicos com grandes intervalos de tempo poderá refletir esta tendência. Mas tudo isto pode ser simplesmente falta de estudo aprofundado e comparativo, e chegar-se-ia à conclusão de que afinal ao nível de

7 Não é por acaso que no volume massivo Azar Gat (2002), escolhe começar precisamente no período do Iluminismo em que a valorização da racionalidade e da formalização escrita vão de mão dada, começando a desenhar-se, onde antes havia pensadores dispersos e grandes intervalos, uma produção e discussão contínua de pensamento.

8 Pe. Fernando de Oliveira (2008) com muito útil estudo introdutório de António Silva Ribeiro desta obra originalmente impressa em 1555. Note-se que ainda que frequentemente técnica, ou tática e operacional, a obra também tem passagens significativas ao nível mais propriamente estratégico, como seja na primeira parte, cap. XIII em que analisa os atributos da liderança, e sobretudo na segunda parte, cap. XIII em que se analisam “algumas regras gerais da guerra”.

uma cultura estratégica formal e reflexiva Portugal não está comparativamente muito mal no seio do Ocidente Europeu. Este é, no entanto, um tema demasiado ambicioso e exigente para poder ser desenvolvido num ensaio com estas características.

A cultura estratégica pode mudar, mas muda a custo, é natural para uma primeira avaliação da sua pertinência e desenho de um programa de pesquisa aplicada ao caso de Portugal começar por procurar detetar nos comportamentos, nas opções estratégicas de longo prazo traços definidores de uma cultura estratégica nacional. Uma cultura estratégica mais informal, mais genérica, mas também mais amplamente partilhada e de maior duração em termos de grandes preferências quanto ao uso da força na prossecução dos interesses do Estado português.

Iremos portanto começar pelo princípio, ou seja pelo surgimento de Portugal como monarquia independente, e apontando depois para alguns momentos marcantes, baseando-nos em obras historiográficas mais ou menos recentes.⁹

O estado português surge no século XII a partir das ações e decisões do jovem príncipe Afonso Henriques, neto do imperador Afonso VI de Espanha e primo do seu sucessor Afonso VII, assim como dos seus colaboradores próximos como o arcebispo de Braga, D. João Peculiar e o grão-mestre dos Templários de Portugal, D. Gualdim Pais. O primeiro será o pioneiro da ação diplomática portuguesa junto da principal autoridade externa da época, o papado. O segundo será fundamental na consolidação militar da linha defensiva do Tejo que irá ser decisiva para deter a massiva invasão do jihadismo almóada em 1190-1191 que poderia ter posto fim à embrionária monarquia portuguesa.

Quais são os principais traços que sobressaem da ação estratégica do primeiro monarca português e dos seus imediatos sucessores? Procurar algum tipo de acordo com o vizinho ibérico para evitar conflitos na fronteira norte e leste como fez com seu primo Afonso VII. Ao mesmo tempo afirmar a identidade de Portugal como um estado cruzado de fronteira eficaz ao serviço da defesa e expansão da Cristandade europeia. Procurar relações fora da península para afirmar e reforçar a independência portuguesa face ao seu poderoso vizinho. Esse facto tem tradução diplomática, por exemplo nos matrimónios régios, assim como nas diligências junto do papa para obter deste o reconhecimento do título de rei a Afonso Henriques, o que veio a suceder com a bula *Manifestis Probatum* de 1179, depois de décadas de esforço que manifestamente confirmavam a durabilidade e credibilidade da nova monarquia como ator estratégico. Tem também uma tradução no campo militar, nomeadamente na emulação dos modelos militares mais avançados da Cristan-

⁹ Obras de referências fundamentais gerais nestas temáticas que nos foram particularmente úteis, sem que isso evidentemente signifique plena identificação de pontos de vista: Macedo (1987), Magalhães (1990), Teixeira (2003-2004), Ramos (2009) e Martinez (2010).

dade em termos de construção e organização militar, com a importação para Portugal do modelo das ordens cruzadas de monges-guerreiros, nomeadamente os templários e seus sistemas de construção de castelos na zona do Tejo. E ainda na procura de aliados externos por via marítima, concretamente com a esquadra de cruzados que surge como componente vital do cerco marítimo e terrestre sem o qual a conquista de Lisboa, em 1149, da grande cidade portuária da costa ocidental peninsular, seria difícil de concretizar, adquirindo assim o país a sua localização capital. Estas opções iniciais só foram bem-sucedidas porque foram prosseguidas durante décadas. Estabeleceram um padrão, um modelo influente, parecendo-nos ser um marco fundador de certas preferências duráveis na cultura estratégica portuguesa.¹⁰

Um segundo marco importante, uma refundação e confirmação dessa identidade própria já bem marcada nas palavras do desde então muito citado cronista da época, Fernão Lopes, é a crise e guerra da independência de 1383-85, que será o prelúdio para o período de prolongada expansão marítima portuguesa. Portugal nesta altura enfrentou uma crise múltipla, económica e social, mas também política e estratégica. Como frequentemente aconteceu em períodos de crise, a viabilidade da independência da monarquia foi posta em questão, e o retorno a uma opção de hegemonia ibérica castelhana, afastada por Afonso Henriques e seus sucessores surgiu como recurso possível. Portugal era já, no entanto, uma monarquia com uma cultura estratégia que evidentemente tornava a convergência total com o vizinho ibérico um relativo tabu, que muito saiu reforçado desta nova prova de força; mas sobretudo esse estado monárquico tinha cada vez mais fortemente agregada também uma comunidade nacional ou proto-nacional formada em torno da monarquia portuguesa que claramente não aceitava uma legitimidade puramente dinástica que conduziria a um líder que não fosse “natural” ou nativo, i.e. o soberano castelhano, por oposição a quem Portugal se tinha em parte definido. Foi isso que permitiu a um bastardo régio, ao futuro D. João I definir uma estratégia bem-sucedida de tomada do poder que passou novamente por evocar uma legitimação externa à península – fazendo do Cisma do Ocidente uma arma ideológica, acusando os seguidores do papa de Avinhão, como era o caso dos castelhanos e dos seus aliados em Portugal de serem cismáticos, e apoiando e legitimando-se no papa de Roma – e procurando, mais uma vez, aliados externos por via marítima. Desta feita não cruzados, mas forças inglesas do Duque de Lencastre, rivais das de Castela e da sua aliada França, criam a mais antiga aliança portuguesa, por via do chamado Tratado de Windsor, que até pela natureza algo mítica da sua durabilidade, mostra como estamos perante uma construção cultural estrategicamente muito

¹⁰ Ver uma síntese recente atenta a muitos destes aspetos em Mattoso (2007).

importante, emulando algumas das práticas militares bem-sucedidas no resto da Europa, nomeadamente pelos aliados ingleses, como o uso de arqueiros, armadilhas e infantaria em quadrado compacto para combater a cavalaria pesada, como sucedeu em Aljubarrota em 1385.¹¹

Mas D. João I parece ter percebido que a crise nacional era também em parte resultado de um certo esgotamento de um forte marco na cultura estratégica nacional que ele procurou renovar. Portugal tinha surgido como Estado cruzado na fronteira em expansão da cristandade. Essa missão preferencial, esse marco identitário parece esgotado a partir da ocupação do Algarve concluída em meados do século XIII por D. Afonso III. Depois só podia ser cumprida, ocasionalmente e em associação com Castela, como na batalha do Salado de 1340. Era preciso recuperar esse grande desígnio estratégico nacional de forma plenamente autónoma. E é isso que vai suceder com a ocupação de Ceuta em 1415, e sobretudo com a cruzada marítima que, com base na instituição herdeira dos cavaleiros templários, a Ordem de Cristo, sob a liderança do seu administrador, o filho aparentemente mais próximo de D. João I, o infante D. Henrique, este último irá prosseguir durante décadas, inaugurando a fase dos Descobrimentos. Os Descobrimentos correspondem ao renovar dessa autonomia estratégica nacional, ao serviço da procura de aliados cristãos (Preste João) na retaguarda dos Estados muçulmanos do Norte de África e à busca de novos recursos, bases de apoio e potenciais conversos fora do espaço limitado do Portugal peninsular.¹²

Se dúvidas houver sobre a capacidade de desenvolver uma estratégia coerente e de longo prazo pela monarquia portuguesa, mesmo na ausência de documentos formais orientadores – sendo que, bulas papais ou documentos régios legitimando, orientando e estimulando esses projetos de expansão, assim como crónicas escritas pelos principais conselheiros desses decisores se aproximam disso tanto quanto possível na época –deviam desfazer-se perante o prosseguimento sistemático e custoso dos Descobrimentos durante décadas, um processo que vai culminar nas negociações muito cuidadas do Tratado de Tordesilhas em 1494, garantindo formalmente o controlo das principais rotas oceânicas de interesse vital para a estratégia portuguesa. E se necessária fosse uma confirmação adicional desta capacidade de pensar estrategicamente dos corsários cruzados portugueses ao serviço de uma missão de estado, teríamos a rápida e determinada procura da ocupação por Afonso de Albuquerque, no início do século XVI, de todos os principais *choke points* que ainda hoje dominam a geoestratégia marítima da Ásia.

A hábil condução das negociações de Tordesilhas por D. João II corresponde, por sua vez, a uma preferência tradicional de neutralizar pacificamente as relações

11 Ver *e.g.* Monteiro (1986).

12 Ver *e.g.* Costa (2009 e 2013). E em termos mais genéricos Bettencourt (1998).

com o vizinho peninsular para melhor afirmar a autonomia portuguesa, neste caso através de um esquema de hegemonia marítima global partilhada – aliás ele mesmo herdeiro da cultura estratégica peninsular do tempo da Reconquista em que se tinham tornado tradicionais tratados de divisão de áreas de conquista futura para evitar conflitos entre os reinos cristãos peninsulares que os enfraquecessem.¹³

Nesta altura afirma-se uma reconfiguração da identidade nacional como estado na fronteira em expansão de cristandade em torno da ideia de um Estado potência marítima e colonial, que compensará com os recursos e a profundidade estratégica ultramarina as suas fraquezas peninsulares. Esta preferência estratégica pela dimensão ultramarina, valorizada por múltiplas vantagens ao longo dos séculos mas também por toda uma construção cultural épica em torno dos seus episódios mais memoráveis, de que *Os Lusíadas* são exemplo paradigmático, irá marcar as opções estratégicas do Estado português até 1974. Esta antiguidade ajuda aliás, a explicar a determinação do Estado português em manter-se como uma potência ultramarina e colonial por mais tempo do que qualquer outra potência imperial, apesar dos custos enormes e crescentes desta posição culminando em guerras de guerrilha em três teatros a milhares de quilómetros da metrópole. Alienar o império colonial tinha-se tornado um tabu na cultura estratégica portuguesa – como mostra o facto de ter sido mantido a custo mesmo quando durante boa parte do século XIX o país enfrentou crises graves e o que restava do seu património colonial parecia trazer mais custos do que benefícios. E a natureza autoritária e nacionalista do Estado Novo só reforçou, não criou esta tendência.

A opção estratégica de D. Sebastião em 1578 é fácil de condenar *a posteriori*, tendo em conta os seus resultados e uma execução realmente muito defeituosa em termos da má utilização dos meios. Mas independente disso é claro que ela violava a preferência na cultura estratégica portuguesa por evitar grandes campanhas militares terrestres na ausência de aliados externos – o que refletia a noção da fragilidade relativa de Portugal neste campo que aconselhava prudência.¹⁴

13 Sobre Tordesilhas e mais amplamente a estratégia marítima portuguesa, ver Fonseca (2011). Sobre Albuquerque e os debates estratégicos em que se situa a sua ação – que se podem ver como uma contraposição entre o navalismo puro de Mahan representado por D. Francisco de Almeida e a ideia que a frota é o essencial para o controlo do mar; e uma visão mais realista e completa na linha de Julian Corbett que é antecipada por Afonso de Albuquerque, que considera que o controlo de pontos estratégicos vitais é fundamental para consolidar um controlo naval por natureza mais exigente cf. Albuquerque (2010) e Bouchon (2000). A visão estratégica por detrás da ação dos portugueses neste período ainda impressiona estrategistas contemporâneos, por exemplo na sua análise da nova geopolítica da Ásia, Kaplan (2011), começa precisamente pela invasão de Albuquerque e por sublinhar que ainda hoje os pontos estratégicos em que focou a sua atenção são vitais.

14 Note-se que as anteriores campanhas marroquinas da monarquia portuguesa se tinham

É esse facto que explicará a oposição que esta opção enfrentou na corte portuguesa, e que se comprovou com o impacto catastrófico da derrota em uma única batalha – Alcácer-Quibir. Portugal era uma grande potência naval, mas não terrestre e tinha por isso um campo de manobra e recuperação limitado em grandes campanhas terrestres. Esta experiência histórica traumática – e a particular importância destas experiências falhadas é explicada por Robert Jervis – parece-nos ter confirmado e até reforçado esta aversão na cultura estratégica portuguesa a grandes campanhas militares terrestres ofensivas. Mais uma vez, neste momento de crise extrema, a opção iberista ganhou peso, um peso tal que pela única vez na história nacional alcançou força suficiente para vencer temporariamente fortes tabus e outras preferências levando à união das coroas ibéricas em 1580 com Filipe II (Jervis, 1976: 276).

Note-se que as alianças matrimoniais no quadro ibérico contrariavam potencialmente, nas suas implicações a médio ou longo prazo, uma preferência básica da cultura estratégica portuguesa pela independência face a Castela/Espanha; ela era conciliável no curto prazo com cultivar diplomaticamente as boas relações com o vizinho ibérico, permitindo a baixo custo a neutralização de uma ameaça militar na fronteira terrestre portuguesa para libertar recursos para a ação ultramarina. Mas como ficou evidente ela também representava uma espécie de bilhete de entrada numa lotaria régia, em que eventualmente poderia caber a um soberano português, a tentadora sorte de usufruir do direito de unificar sob a sua liderança todos os reinos da península. Note-se, em todo caso, que mesmo Filipe II, apesar de ter ocupado militarmente o país, não deixou de tentar acomodar a tradicional cultura política e estratégica portuguesa, reconhecendo e garantindo alguma autonomia estratégica portuguesa num quadro de união dinástica pessoal. No entanto, esta concessão revelou-se insustentável no médio prazo –pouco para as elites portuguesas em Lisboa, demasiado para os decisores em Madrid.¹⁵

Em todo o caso a Restauração da independência, em 1640, largamente consensual e pacífica, demonstrou a força dessa cultura estratégica, a sua resiliência e capacidade de legitimar resistência. De facto, o novo monarca português e os seus conselheiros vão apostar na tentativa de reconhecimento da legitimidade externamente, mais uma vez por via papal, e mais uma vez após décadas de persistência. D. João IV vai procurar aliados externos – em especial entre as potências navais emergen-

caracterizado por uma relativamente grande mobilização de meios para alcançar objetivos bem mais limitados de ocupação de parcelas da costa marroquina e não de mudança de regime em Marrocos ou até a sua eventual ocupação como sucedeu em 1578.

15 Mesmo alguém crítico do que designa de “mito da vitória negociada de Filipe II”, Valladares (2013), não nega que houve esse esforço na época, em torno das Cortes de Tomar, de construir a ideia de uma renovação do pacto entre vassallos portugueses e o seu novo soberano.

tes, como a Holanda e a Inglaterra – e ensinamentos militares no exterior. E vai procurar defender o império, optando como mal menor e necessidade estratégica por dar prioridade ao império Atlântico mais próximo no Brasil e complementarmente em Angola, como prioridade, face ao mais exposto, distante e disperso império do Oriente. No Atlântico, Portugal consegue derrotar a Holanda, no Índico perde esse conflito, sobretudo assegura através do casamento da princesa D. Catarina com o rei Carlos II de Inglaterra e a cedência de Bombaim o reforço da preferência por essa velha aliança entretanto em boa parte caduca, e a proteção desta potência em ascensão para o resto do império colonial português. Este caso marca o início de uma forte tendência para uma colagem estratégica face a Inglaterra, que embora custosa em termos de autonomia estratégica, foi fundamental para contrabalançar a Espanha e os seus aliados europeus continentais e para garantir a sustentabilidade do império marítimo português face a rivais mais poderosos.¹⁶

Esta preferência pela aliança inglesa, ou seja por uma relação próxima, que se pode considerar até uma forma de *bandwagoning*, com a principal potência marítima do Atlântico – embora do ponto de vista dos analistas que adotam esse ponto de vista das grandes potências, seja visto como um caso paradigmático de *off-shore ballancing* – tornar-se-á só então verdadeiramente nesta altura um marco durável e fundamental da cultura estratégica portuguesa, certamente ao nível dos consensos das elites governativas. E mesmo quando contestado nacionalisticamente, a sua alegada antiguidade ajudou a resolver dúvidas quanto à sua legitimidade e necessidade.

Um ponto que reúne grande consenso é o de Portugal preferir geralmente resoluções diplomáticas para os conflitos europeus, e manter-se à margem sempre e tanto quanto possível; só entrando quando inevitável minimamente e ao lado de aliados tradicionais. Era o resultado natural do trauma de Alcácer-Quibir.

Portugal, por exemplo, não conseguiu escapar à guerra civil internacionalizada em Espanha, conhecida como Guerra da Sucessão Espanhola. Portugal inverteu alianças, depois de, inicialmente, alinhar com a França quando pareceu que esta iria colocar um membro da sua família real no trono espanhol sem uma oposição eficaz. Quando uma Grande Coligação para contrabalançar esse reforço do poder francês liderada pelos britânicos surgiu, Portugal alinhou ao lado das grandes potências marítimas ocidentais. Mas tentará e conseguirá escapar a outros conflitos nos séculos XVIII-XX, sendo que é neste quadro que surge o esforço de emulação de modernas práticas militares associada ao programa mais vasto das reformas do Marquês de Pombal, correspondendo a uma visão estratégica de reforço da

16 A obra clássica mais detalhada continua a ser Prestage (1928). Também de valor para o período posterior cf. Brazão (1979-1980).

autonomia da estratégia nacional pela procura da convergência com uma série de grandes tendências do desenvolvimento dos Estados europeus neste período. Este era um esforço de convergência que correspondia ao facto de que, por mais que Portugal procurasse resguardar-se dos seus efeitos mais negativos, não podia escapar inteiramente ao sistema multipolar europeu e à dinâmica de competição e emulação mútua a que este obrigava. A própria atenção de Pombal, por exemplo no quadro da sua campanha contra os jesuítas, à propaganda da imagem do seu governo a uma escala europeia, a que já o Portugal em crise de credibilidade da Restauração se tinha dedicado com afinco, mostrava a consciência plena disso, mesmo e da importância do que hoje se chamaria *soft power* e diplomacia pública (Maxwell, 2001).

Esta estratégia torna-se cada vez mais difícil de sustentar no final do século XVIII e início do século XIX. Portugal acabou por tentar alinhar num sistema de defesa peninsular avançada nos Pirenéus contra a nova ameaça da Revolução Francesa. Mas esta violação da sua tradicional cultura estratégica, falha, confrontada com uma viragem de alianças da Espanha, e as forças militares portuguesas revelam-se em boa parte incapazes de combater eficazmente na dita Guerra das Laranjas de 1801 em que a Espanha procurou retirar vantagem dessa viragem (Ventura, 2008).

O esforço de emulação das melhores práticas europeias até se tinha verificado, pelo menos em termos de opções estratégicas, com a nomeação do Conde de Lippe para comandar a reforma do exército português para procurar contrabalançar fraquezas militares nacionais no quadro ameaçador da cada vez mais globalizada Guerra dos Sete Anos. O problema teve a ver com a sua eficaz implementação. As barreiras ao nível das culturas organizacionais – associadas a outras dificuldades, por exemplo o nível educacional médio ou a qualidade da dieta e forma física dos portugueses recrutados – frequentemente complicam muito esse processo. Esta é mais uma área em que os estudos da dimensão cultural das questões de segurança têm mostrado a sua importância. (Eisenstadt, 2003: 63-92 *maxime* 91-92).

Por outro lado, há que reconhecer que mesmo que não se tivessem encontrado tais dificuldades, dificilmente qualquer emulação bastaria para resolver a questão de um Portugal cada vez mais exposto a uma França revolucionária também ao nível militar, dominada por um general genial como Napoleão, que estava decidido a criar um sistema continental europeu sob domínio e hostil à Grã-Bretanha. Portugal podia continuar a não querer combater nas guerras europeias, mas eram elas que agora vinham a caminho da fronteira portuguesa. Perante o dilema, o governo português acabou por optar, literalmente *in extremis*, por não combater a força invasora napoleónica, por não acreditar que o mesmo exército que em 1801 tinha sido incapaz de derrotar a Espanha, pudesse enfrentar as tropas de Napoleão, mas

também por não ceder efetivamente ao governo francês. Em suma, o governo de D. João VI acabou por seguir, em última análise, dois princípios que se tinham tornado centrais na cultura estratégica portuguesa: alinhar com a Grã-Bretanha, principal potência marítima; e salvar o império colonial das ambições de inimigos e aliados. De forma que sob a proteção da Royal Navy a marinha e a corte portuguesa retiraram-se de Lisboa para o Rio de Janeiro, assim concretizando pela primeira vez um plano, por várias vezes discutido anteriormente e que tirava efetivo partido da profundidade estratégica dada pelo império, evitando a decapitação do Estado português e a possível perda das colónias, como já havia sucedido com a Holanda.¹⁷

Um completo alinhamento com a Espanha e a França, contra a Grã-Bretanha seria evidentemente contrário às tradições da cultura estratégica portuguesa. O que fazer? Apostar numa retirada estratégica do governo e da marinha portuguesa para o Brasil, por forma a garantir a continuação do império, e da aliança inglesa, e criar as condições para um possível contra-atacar na Península Ibérica. Esta era uma decisão radicalmente nova, de tal forma que ainda hoje é muito criticada, sendo até designada de “fuga para o Brasil”. Mas tornou-se pensável e aceitável numa altura de decisões tão difíceis por ser a que melhor se conciliava com as tradicionais preferências da cultura estratégica portuguesa. Esta opção estratégica, note-se, não foi objetivamente mais uma “fuga” do que a retirada dos governos da Holanda, Bélgica, Noruega, ou do general de Gaulle, para o exílio em Londres, durante os anos iniciais da Segunda Guerra Mundial para evitar a captura pelas tropas aparentemente imbatíveis da Alemanha nazi. Na verdade, a ida do governo de D. João VI para o Brasil foi até mais pensada e planeada do que estas e foi feita em condições melhores para um território nacional e não um exílio estrangeiro. O ponto fundamental, no entanto, numa situação em que o governo português apenas tinha más escolhas, tanto ou mais do que o cálculo racional puro, pesou uma forte cultura estratégica, uma escala de prioridades e alianças tradicionais.

Um século de paz na Europa, após a derrota de Napoleão em 1815 – pareceu confirmar a sabedoria da tradicional preferência da cultura estratégica portuguesa pela Aliança Inglesa. E ainda mais quando foram violadas como nas vésperas do *Ultimatum* de 1890, seja novamente durante a Primeira Guerra Mundial, ou durante as Guerras da Descolonização foi em nome de outras preferências importantes na cultura estratégica portuguesa – e concretamente a de privilegiar a manutenção e expansão, quando possível, do império ultramarino.

Foi isso que se procurou fazer resultando no *ultimatum* britânico de 1890. O responsável das colónias e depois da diplomacia portuguesa nesses anos, Barros Go-

17 Para uma versão mais desenvolvida com respetivas referências documentais e bibliográficas ver Reis (2012: 665-698).

mes procurou garantir uma vasta colónia portuguesa da costa angolana até à costa moçambicana atravessando toda a África austral, pela aproximação às principais potências continentais europeias – a Alemanha e a França – procurando beneficiar de uma perda de poder relativo da Grã-Bretanha, violando o princípio de procurar manter com esta potência marítima uma aliança sólida, visto dever ser evidente que os britânicos entendiam ser estrategicamente vital para eles ocupar a zona do atual Zimbabué. Também a determinação do governo da Primeira República no sentido de alinhar Portugal não só como um neutro benévolo, mas também como potência combatente na Primeira Guerra Mundial, para mais com o envio de um Corpo Expedicionário Português para a Frente Ocidental (a de combate mais exigente do ponto de vista militar), claramente violou a tradição multissecular de Portugal de não enviar tropas para longe das suas fronteiras no continente europeu. Isso, além de outras razões mais objetivas ou de tática política, certamente contribuiu para a oposição violenta que esta iniciativa suscitou, que aliás culminou no golpe de Estado de dezembro de 1917. No entanto, ela foi pelo menos em parte resultado de dar prioridade à defesa e eventual expansão do império colonial português em África, que se temia que sem um envolvimento direto no conflito europeu, pudesse ser utilizado como moeda de troca para conseguir um acordo com a Alemanha, que há muito se sabia ter ambições relativamente às colónias portuguesas.

Durante a Segunda Guerra Mundial verifica-se uma execução aparentemente canónica dos preceitos da cultura estratégica portuguesa pelo regime de Salazar, apesar de eventualmente as suas simpatias ideológicas apontarem preferencialmente noutro sentido, pela adoção de uma posição de neutralidade colaborante com a principal potência marítima do Atlântico, a Grã-Bretanha, sem ir ao ponto de envolver Portugal diretamente no conflito no continente europeu. Um conflito para o qual as Forças Armadas não estavam, aliás e como de costume, equipadas e preparadas, apesar de um programa de rearmamento e treino acelerado do Corpo Expedicionário aproximar os meios militares portugueses do padrão europeu. Mas este esforço estava limitado por condicionalismos orçamentais e também pela dificuldade nas aquisições devido à aceleração da corrida aos armamentos pelas principais potências europeias.¹⁸

Salazar, no entanto, tal como Pombal, marcou um período de reforço despótico ou autoritário do poder do Estado nacional, o que sem levar a uma reorientação fundamental da cultura estratégica portuguesa – representada no círculo próximo de conselheiros de Salazar pelo embaixador Teixeira de Sampaio – permitiu um reforço da autonomia portuguesa. Esta autonomia manifestou-se num certo

18 Este aspeto foi recentemente explorado em Maiolo (2010).

distanciamento em relação aos interesses da Grã-Bretanha, por exemplo na questão do volfrâmio, ou da concessão de bases; mas não resultou numa aproximação à Alemanha nazi que, essa sim, violaria a cultura estratégia portuguesa, apesar dos grandes riscos desta postura pelo menos até 1941. E isto quer por razões estratégicas permanentes, pois esta potência continental seria incapaz de garantir a segurança do império ultramarino português, quer por razões circunstanciais de desconfiança face ao expansionismo nazi cuja nova ordem não parecia deixar lugar para pequenos Estados realmente independentes.¹⁹

A Guerra Fria veio marcar uma reconfiguração importante devido a alterações de fundo na distribuição de poder no sistema internacional, com a emergência de uma nova potência naval dominante no Atlântico, os EUA. Sobretudo ela resultou sob a liderança dos EUA, no surgimento de uma estrutura de aliança formal e de uma organização militar permanente com a criação da NATO em 1949 pelo Tratado de Washington, de que Portugal foi um dos membros fundadores, pois a liderança do regime português sentiu que não podia deixar de aderir à NATO como membro fundador (Telo, 1996).

Há séculos que era considerado vital que Portugal mantivesse uma aliança firme com a principal potência marítima no Atlântico e evitasse envolver-se nos conflitos continentais na Europa para preservar o objetivo vital de manter o império colonial. Com a Grã-Bretanha como grande potência marítima e colonial, que também procurava evitar envolver-se nos conflitos europeus continentais ou comprometer-se em sistemas de alianças formais, as duas preferências eram compatíveis.

Já não foi assim com os EUA. A participação de Portugal na NATO era desejada por Washington devido à importância estratégica central do Açores para o controlo do Atlântico Norte e a defesa da Europa Ocidental face a uma eventual ofensiva soviética. Os EUA queriam uma aliança formal que garantisse um esforço de defesa conjunto da Europa Ocidental, a que Portugal se sentiu obrigado a aderir contra o que era tradicional. Os EUA, porém não estavam dispostos a garantir a segurança dos impérios coloniais dos seus aliados europeus.

A NATO ficou, por isso, limitada, até no nome, ao Atlântico Norte, e claramente ficarem de fora do artigo 5.º do Tratado de Washington e da sua garantia de segurança comum, questões e regiões *out of area*, precisamente como os impérios europeus em África e na Ásia. Apesar das pressões portuguesas ou francesas não foi possível alterar esse facto, apesar de uma vaga promessa nesse sentido aquando da discussão das bases americanas nos Açores – que hoje sabemos ter sido iniciativa não-autorizada do eficaz representante diplomático norte-americano em Lisboa na época – nada mais, nada menos do que George Kennan, alguém tão sintonizado

19 Sobre esta relativa autonomia ver Rosas (1988). Para uma versão mais desenvolvida dos nossos argumentos ver Reis (2010: 129-138).

à racionalidade estratégica quanto à importância das condicionantes culturais e identitárias (Gaddis, 2011: 228 ff.).

Portugal foi sendo cada vez mais pressionado para descolonizar por um número crescente dos seus aliados na NATO. Ironicamente, no entanto, também foram as relações próximas que nesse quadro Portugal foi estabelecendo com a França e a Alemanha que lhe permitiram resistir às pressões dos EUA e da Grã-Bretanha. Ou seja, a partir de 1945 e, sobretudo, de 1960, duas das principais preferências da cultura estratégica portuguesa passam a estar em choque frontal. A ligação forte com a grande potência do Atlântico longe de servir para garantir o império colonial, pelo contrário colocava em causa este princípio constitutivo da identidade de Portugal. Em suma, o facto de Portugal ter sido o Estado que durante mais tempo resistiu à nova norma global da descolonização, apesar de ser a mais fraca das potências coloniais, mesmo enfrentando as pressões das duas superpotências anticoloniais da Guerra Fria e de uma guerra de guerrilha em três frentes, e da emergência de uma norma global de descolonização consagrada pela ONU. As prolongadas e simultâneas Guerras da Descolonização entre 1961-1974 são portanto um significativo exemplo do impacto da cultura estratégica no comportamento dos Estados mesmo contrariando poderosas forças sistémicas internacionais (Telo, 1993).

Cultura Estratégica em Portugal: Conclusões e Implicações

Quais são as implicações gerais da análise que propomos? E elas são apenas analíticas, ou também se situam ao nível de debates estratégicos atuais em Portugal?

O ponto principal parece-nos ser que uma leitura puramente realista, sobretudo marcadamente e mecanicamente materialista, não resultará numa boa análise estratégica. Em muitos casos mesmo quando uma determinada opção parecia muito custosa em termos materiais e de sucesso incerto ela é tomada por parecer a única ou a mais legítima, a mais apropriada em função de uma determinada cultura estratégica – que foi efetivamente assim por razões de princípio e não simplesmente de interesse, por exemplo no caso da opção por resistir pela força à descolonização, ficou evidente nas campanhas expedicionárias portuguesas a partir de 1961, sobretudo no enorme esforço relativo no caso da Guiné-Bissau, que ao contrário de Angola e mesmo de Moçambique, tinha um interesse económico nulo e importava simplesmente por uma questão de princípio.

Por outro lado, a leitura do sistema internacional revelava-se frequentemente difícil e é indeterminada quanto às melhores opções a tomar, na ausência de *hindsight*. Também nos parece ficar claro da nossa análise que nessas situações de crise e elevada incerteza muitas vezes – mesmo que isso possa ser difícil de aceitar por analistas estratégicos mais materialmente realistas – são preconceitos e preferências tradicionais que condicionam fortemente e mesmo determinam as escolhas

feitas. Por exemplo, hoje, beneficiando do conhecimento do que realmente se passou, deveria ser relativamente evidente que a opção estratégica tomada em 1807 pela monarquia portuguesa, de dar prioridade a manter o que podia ser mantido, o Brasil, face às invasões francesas de boa parte dos Estados europeus foi a mais apropriada. E o mesmo se pode dizer da opção de neutralidade mais pró-britânica tomada por Salazar em 1939 que poupou o país à Segunda Guerra Mundial. No entanto, nas respetivas épocas ninguém poderia garantir que Napoleão ou Hitler iriam perder a guerra, pelo contrário, objetivamente pareciam estar a ganhar. Um cálculo estratégico puramente racional, no contexto da época, provavelmente ditaria, friamente, uma opção diversa, um alinhamento com a potência continental que vinha mostrando ser militarmente a mais forte na Europa. Não ter sido assim provavelmente deveu-se mais a tradições da cultura estratégica portuguesa do que a um puro cálculo racional sobre a necessidade de contrabalançar uma potência hegemónica.

Evidente que não questionamos que mudanças na distribuição dos meios materiais de poder, assim como em princípios normativos globais têm um impacto importante, e podem simplesmente tornar insustentáveis certas preferências centrais de uma cultura estratégica, mesmo quando estas se consolidaram de tal forma que se tornaram num marco identitário de um Estado e a sua violação constitui um verdadeiro tabu. Foi assim evidentemente com o caso da manutenção de uma dimensão ultramarina no caso de Portugal, que se tornou insustentável. Mesmo, porém, nesse caso a transformação exige algum esforço de enquadramento da mudança que facilite a sua aceitação à luz dessas preferências, por exemplo, no caso da descolonização portuguesa, a ideia de que seria possível manter relações especiais com as ex-colónias.

No presente, temos uma cultura estratégica muito mais formalizada e documentada do que existia tradicionalmente. As preferências em termos dos valores e interesses fundamentais em termos de valores refletindo uma determinada identidade nacional estão atualmente publicamente definidos num documento oficial como é o caso do atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013.²⁰ Nos pontos fundamentais que aqui nos ocupam é revelador que eles tenham grande continuidade não só com o documento anterior de 2003, mas também com algumas tendências de muito longo prazo que aqui identificámos. É verdade que nestes documentos se aponta para uma definição de Portugal como um Estado democrático e europeu, valorizando os aspetos normativo e geopolítico que antes não eram evidentemente valorizados, embora se possa argumentar que o seu equivalente fosse o facto de Portugal sempre se ter visto como uma potência cristã exemplar no mundo. Mas

20 http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf

a identificação com o passado de Portugal vem sobretudo por via da importância dada à unidade do Atlântico; assim como da valorização da preferência pela resolução pacífica dos conflitos e da importância das alianças em geral, e em particular da Aliança Atlântica; assim como a já referida aposta na Lusofonia, concretamente na CPLP. Que a CPLP surge como uma compensação possível do império perdido é manifesto no facto de hoje ser um dos marcos mais consensuais, independentemente dos seus resultados práticos, na cultura estratégica portuguesa.

Mas será que estas questões da cultura estratégica são meramente uma construção analítica? Ou têm implicações em termos da análise presente e futura da estratégia portuguesa? Do nosso ponto de vista é efetivamente possível deduzir deste tipo de análise testes interessantes relativamente à evolução futura da cultura estratégica portuguesa. Iremos dar três exemplos de tendências ao nível da cultura estratégica nos três níveis principais de análise a que nos referimos no início – transnacional, nacional e organizacional.

Ao nível de tendências transnacionais há a da aceleração na difusão de estruturas de planeamento estratégico e coordenação de resposta integrada a partir do modelo do National Security Council norte-americano. Este surgiu há décadas atrás nos EUA que enfrentavam o desafio de subitamente se tornarem uma superpotência, com uma estrutura militar e política muito fragmentada. Mas o que é interessante é que se têm espalhado nos últimos anos pela Europa, mesmo em países particularmente conservadores como a Grã-Bretanha, ou pequenos e seguros como a Áustria. Estas estruturas de planeamento e coordenação estratégica permanente surgem estritamente associadas à tentativa de concretizar respostas de tipo integral – *comprehensive approach* – a ameaças difusas, não convencionais, a emergências complexas e Estados falhados. Será que teremos aqui um modelo de sucesso equivalente ao do Estado-Maior prussiano no século XIX, ou de um ministério da Defesa único no século XX? E se sim, será que a cultura estratégica portuguesa irá suportar esta tendência, por ser relativamente resistente à formalização, à institucionalização, e à implementação, por preferir a informalidade e a improvisação? Este conjunto de questões será, por isso, muito interessante de acompanhar.

Uma segunda tendência importante que representa um desafio para um aspeto central da cultura estratégia nacional é o reforço da pressão por razões económicas e estratégicas no sentido da chamada *smart defence* ou *pooling and sharing* por via de investimentos coordenados ou conjuntos e, até, do surgimento de meios militares comuns a várias potências europeias, colocados para maximizar retornos estratégicos e reduzir duplicação de esforço financeiro. Ora no caso de Portugal tal poderá apontar para a necessidade de uma colaboração militar mais estreita com Espanha, sobretudo nos casos em que estas tendências impliquem uma colocação de meios, o que tornaria difícil parcerias mais distantes. Será efetivamente

assim? Será que algum projeto importante deste tipo irá avançar entre Portugal e Espanha? Se sim tal indicará que um dos princípios cardinais mais duráveis da cultura estratégica portuguesa – a da diferenciação e autonomia completa face ao governo de Madrid – estará a ser, pelo menos em parte ultrapassado. Se não for, então algo que parecia fazer sentido em termos de *pooling and sharing* terá enfrentado uma barreira da cultura estratégica nacional.

Por fim, temos a importância crescente do desenvolvimento da robótica militar – de que o caso mais evidente, mas não o único, é o dos chamados *drones/UAV* ou *Remotely Piloted Vehicles* – e que poderá ter um impacto tão revolucionário quanto o do desenvolvimento da aeronáutica militar há um século atrás. Ao nível da cultura organizacional militar um desafio tradicionalmente muito importante tem a ver, precisamente, com a resistência em adotar e sobretudo adaptar a fundo as estruturas existentes (de treino, doutrina, orçamento) para lidar com novas tecnologias militares. Em parte, e inicialmente, tal pode simplesmente resultar de alguma prudência perante meios não testados. Mas frequentemente a resistência vai bem para além do que seria razoável, e a incorporação de novos meios é feita de forma a minimizar o seu impacto nas estruturas existentes e não de maximizar a sua utilidade militar. Também aqui será interessante perceber a rapidez na adaptação e flexibilidade a esse nível que tradicionalmente representa maiores dificuldades para a adaptação de novas tecnologias com as mudanças organizacionais, doutrinárias e orçamentais necessárias para as explorar plenamente.

A cultura estratégia muda, mas em aspetos centrais só com forte resistências e algum esforço para atenuar ou tornar mais digeríveis as mudanças. Por isso, no caso de um Estado como o português com muitos séculos de existência, parece-nos ser ainda mais importante que esta agenda de investigação construtivista e culturalista seja melhor integrada nos estudos estratégicos em Portugal.

Referências

- Albuquerque, Afonso de (2010). *Cartas para el-rei D. Manuel I*, Lisboa: Sá de Costa.
- Bettencourt, Francisco e Kirti Chaudhuri (1998). *História da Expansão Portuguesa no Mundo I. A Formação do Império*, Lisboa: Temas e Debates.
- Booth, Ken (1979). *Strategy and Ethnocentrism*. New York: Holmes and Maier.
- Bouchon, Geneviève (2000). *O Leão dos Mares da Ásia*. Lisboa: Quetzal.
- Brazão, Eduardo (1979-1980). *A Diplomacia Portuguesa nos Séculos XVII e XVIII*. Lisboa: Resistência, 2 vols.
- Clausewitz, Carl von (1984). *On War*, [ed. orig. 1832], Bk 1, Chap. 7. Princeton: PUP.

- Costa, João P. Oliveira e (2009). *Henrique, o Infante*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Costa, João P. Oliveira e (2013). *Mare Nostrum: Em busca de Honra e Riqueza*. Lisboa: Temas e Debates.
- Coutau-Bégarie, Hervé (2001). *La Recherche Stratégique en France*. Paris: ICS. Disponível em http://www.stratisc.org/partenaires/cfhm/micro_Structures_tdm.html [último acesso: 30.10.2005].
- Davies, Norman (2012). *Vanished Kingdoms: The Rise and Fall of States and Nations*. London: Penguin.
- Desch, Michael (1998). "Cultural Clash, Assessing the Importance of Ideas in Security Studies". *International Security* n°1.
- Eisenstadt, Michael J. e Kenneth M. Pollack (2003). "Armies of Snow and Armies of Sand: The Impact of Soviet Military Doctrine on Arab Militaries" em L.C. Eliason e E. O. Goldman (eds.), *The Diffusion of Military Technology and Ideas*. Stanford: Stanford University Press.
- Farrell, Theo (2002). "Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Programme". *International Studies Review* n°1.
- Farrell, Theo (2005). *Norms of War: Cultural Beliefs and Modern Conflict*. Boulder: Lynne Rienner.
- Fonseca, L. Adão da (1986). *O Essencial sobre o Tratado de Windsor*. Lisboa: INCM.
- Fonseca, L. Adão da (2011). *D. João II*. Lisboa: Temas e Debates.
- Gaddis, John L. (2011). *George F. Kennan: An American Life*. New York: Penguin.
- Gat, Azar (2002). *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoffmann, Stanley (2001). "An American Social Science: International Relations" em *International Relations: Still an American Social Science? Towards Diversity in International Thought*. Albany: State University of New York.
- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt e Peter J. Katzenstein (eds.) (1996). "Norms, Identity, and Culture in National Security" em *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton U.P.
- Johnston, Alistair I. (1995). "Thinking About Strategic Culture". *International Security* n°4.
- Kaplan, Robert (2011). *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. New York: Random House.
- Katzenstein, Peter (1996). "Introduction: Alternative Perspectives on National Culture" em *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

- Macedo, Jorge Borges de (1987). *História Diplomática Portuguesa: Constantes e Linhas de Força*. Lisboa: IDN.
- Magalhães, J. Calvet de (1990). *Breve História Diplomática de Portugal*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Maiolo, Joe (2010). *Cry Havoc: The Arms Race and the Second World War 1931-1941*. London: John Murray.
- Martinez, Pedro Soares (2010). *Historia Diplomática de Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Mattoso, José (2007). *Afonso Henriques*. Lisboa: Temas e Debates.
- Mattoso, José (1991). Identificação de um País: Ensaio sobre as Origens de Portugal 1096-1325. Lisboa: Estampa.
- Maxwell, Kenneth (2001). *O Marquês de Pombal*. Lisboa: Presença.
- Monteiro, João Gouveia et al. (1986). *Aljubarrota Revisitada*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Murray, Williamsom (2000). "Does Military Culture Matter?" em *America the Vulnerable: Our Military Problems and How to Fix Them*. Philadelphia: FPRI.
- Oliveira, Pe. Fernando de (2008). *Arte da Guerra no Mar: Estratégia e Guerra Naval no Tempo dos Descobrimentos*. Lisboa: Eds. 70.
- Prestage, Edgar (1928). *As Relações Diplomáticas de Portugal com a França, Inglaterra e Holanda de 1640 a 1668*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Price, Richard e Christian Reus-Smit (1998). "Dangerous Liaisons? Critical Theory and Constructivism". *European Journal of International Relations*, vol. 4, n.º 3.
- Ramos, Rui, Bernardo V. e Sousa, Nuno Monteiro (2009). *História de Portugal*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Reis, Bruno C. (2000). "Religiões, Estados e Relações Internacionais". *Política Internacional* n.º21.
- Reis, Bruno C. (2010). "Este Século não foi Fascista: Salazar, Franco e a Efémera Nova Ordem Internacional Nazi-Fascista". *Relações Internacionais* n.º27.
- Reis, Bruno C. (2012). "Portugal frente a Napoleón y la Primera Ola de la Decolonización" em Jaime Aponte Prieto (ed.), *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de los Países Iberoamericanos*. Medellín: Bib. Diké.
- Rosas, Fernando (1988). *O Salazarismo e a Aliança Luso-Britânica: Estudos sobre a Política Externa do Estado Novo nos Anos 30 a 40*. Lisboa: Fragmentos.
- Sobral, José M. (2012). *Portugal, Portuguesees: Uma Identidade Nacional*. Lisboa: FFMS.
- Teixeira, N. Severiano e M. Themudo Barata (eds.) (2003-2004). *Nova História Militar de Portugal*. Rio de Mouro: Círculo de Leitores, 5 vols.

- Telo, António J. (1993). *Os Açores e o Controlo do Atlântico (1898-1948)*. Porto: Edições Asa.
- Telo, António J. (1996). *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*. Lisboa: Eds. Cosmos.
- Valladares, Rafael (2013). *A Conquista de Lisboa: Violência Militar e Comunidade Política em Portugal 1578-1582*. Alfragide: Texto.
- Ventura, António (2008). *A Guerra das Laranjas*. Lisboa: Quidnovi.
- Zakaria, Fareed (1999). *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: PUP.