

Portugal no Momento Fundador da NATO - RAM (à) Portuguesa?*

Catarina Pimenta

Doutoranda em Política Internacional e Resolução de Conflitos CES/FE, Universidade de Coimbra. Bolseira de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Resumo

No quadro da problematização da designada “revolução nos assuntos militares” (RAM), o artigo pretende discutir o alcance das transformações ocorridas nas forças armadas portuguesas nos anos seguintes à adesão à NATO, em 1949. Em concreto, o ensaio assume um duplo propósito. Por um lado, aspira contribuir para o debate teórico em torno da RAM (que tem sido negligenciado em nome de imperativos operacionais), tentando aferir a pertinência e as insuficiências teóricas do conceito. Por outro lado, importa avaliar até que ponto as mudanças verificadas na instituição militar (de índole tecnológica, organizacional, conceptual e doutrinária) constituíram, à luz das considerações tecidas a propósito do conceito de RAM, uma revolução nos assuntos militares portugueses.

Abstract

**Portugal at the Foundation of NATO.
A Portuguese-like RMA?**

As part of the issue called “revolution in military affairs” (RMA), the article will discuss the implications of changes in the Portuguese armed forces in the years following its entry to NATO in 1949. Specifically, the essay is twofold. On the one hand, it aims to contribute to the theoretical debate around the RMA, which has been neglected in the name of operational requirements, in an attempt to ascertain the relevance and the shortcomings of the theoretical concept. On the other hand, it assesses the extent to which changes in the military (technological, organizational, conceptual and doctrinal) resulted, in the light of considerations concerning the concept of RMA in a revolution in the Portuguese military affairs.

* O artigo resulta de um ensaio produzido no âmbito do Seminário “Geopolítica da Paz e dos Conflitos”, ministrado pelo senhor General Pedro de Pezarat Correia, no âmbito do Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos (FEUC/CES), no ano lectivo 2008/2009. A autora agradece, reconhecida, os seus comentários e as suas sugestões, que muito enriqueceram o presente trabalho. As imperfeições serão, naturalmente, da exclusiva responsabilidade da autora.

Notas introdutórias

Na última década, o conceito de “revolução nos assuntos militares” tem atravessado os círculos castrenses, particularmente as esferas de comando operacional dos Estados Unidos. No entanto, a noção de “revoluções militares” surgiu no final dos anos 70 pela pena de Ogarkov, um oficial russo que analisou o potencial revolucionário das tecnologias militares então emergentes. Como lembram Metz e Kievit:

“As Marxists, Ogarkov and his colleagues were comfortable with the idea that history is driven by revolutions. When American defense analysts, more familiar with scientific revolutions than Hegelian and Marxist revolutions of consciousness, did turn to military revolutions they also initially focused on the technology. Early studies talked of a “military technical revolution” (MTR). But analysts quickly found an exclusively technological focus too limiting and the MTR evolved into the more holistic concept of revolutions in military affairs.” (Metz e Kievit, 1995).

A apropriação do conceito de “revoluções militares” pelos analistas norte-americanos, ainda que adoptando o mesmo ponto de partida dos trabalhos russos, i.e., o foco nas transformações tecnológicas, conferir-lhe-á uma dimensão holística, ultrapassando a mera vertente tecnológica. Todavia, à medida que se ampliava o conteúdo do conceito, cresciam igualmente as dificuldades em defini-lo, na medida em que o trabalho de construção teórica não acompanhou os desenvolvimentos operacionais. Existe, na perspectiva de alguns autores, uma explicação muito óbvia:

“Faced with the crush of day-to-day issues and problems, strategists and security planners sometimes overlook the importance of theory to policy. Targeteers in the Strategic Air Command (SAC) designing the Single Integrated Operational Plan might not have been familiar with the theory of nuclear war that coalesced in the 1950s and 1960s, but their work reflected it. The planners of Desert Storm might not have thought consciously of Clausewitz as they developed courses of action, but the Prussian’s theories permeated their work. And, diplomats hammering out a new treaty might not explicitly consider the theory of international politics that undergirds their efforts, but its impact is there nonetheless.” (*idem*).

O excerto transcrito ilustra o papel secundário que as construções teóricas têm, muitas vezes, desempenhado no processo de tomada de decisões estratégicas e diplomáticas, alusivas aos assuntos da guerra e da paz. Parece que se assume

a teoria como algo que, inconsciente e imperceptivelmente, conduz a acção dos protagonistas. No entanto, a teoria afigura-se essencial:

“Theorising is not something one can choose to avoid; that in the process of giving meaning to the things, peoples, events and controversies in the world, we are engaged in a theoretical process, explicitly or otherwise.” (Devetak, Burke e George, 2007).

Além disso, os conceitos teóricos e a sua aplicabilidade empírica não surgem *ex nihilo* nem são instrumentalizados de forma neutra pelo poder político. A título ilustrativo, falar-se-ia hoje de “revolução nos assuntos militares” se a origem do conceito não se encontrasse na esfera teórica do marxismo (a quem a noção de “revolução” é tão cara) ou se os Estados Unidos, em especial desde o início do século XXI, não sentissem necessidade de utilizar esta retórica?

No entanto, a discussão teórica carece, naturalmente, de sustentação empírica. A teoria não tem qualquer outro propósito que não o de interpretar a realidade:

“We cannot simply observe the everyday world of international relations without giving theoretical meaning to what we are seeing. And in this process of observation, of course, we might well bestow different meanings on the same event, as we theorise these ‘real world’ things in different ways.” (*idem*).

Assim, na tentativa de conferir à discussão teórica alguma concretização empírica e, no ano em que se assistirá às comemorações do 60º aniversário da formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), testaremos a tese da RAM a partir da análise da adesão de Portugal àquele *forum* internacional, sobretudo no que se refere às consequentes alterações registadas na instituição militar. Portugal foi membro fundador daquela aliança militar e a participação do país na sua génese tem sido, essencialmente, abordada sob dois aspectos essenciais: por um lado, a compreensão dos motivos que permitiram o endereçamento do convite a Portugal, bem como das razões da aceitação portuguesa; por outro lado, a identificação das consequências da entrada do país naquela organização, quer do ponto de vista da definição e condução das políticas interna e externa (nomeadamente na sua vertente de segurança e defesa), quer do ponto de vista dos efeitos directos verificados na instituição militar.

A entrada de Portugal na NATO implicou, de facto, mudanças profundas na política do regime do Estado Novo, a vários níveis. Desde logo, do ponto de vista da política interna em geral, com a assunção (ainda que, do nosso ponto de vista,

errónea) da aceitação internacional do regime (Severiano Teixeira, 1993) e com a modernização das forças armadas:

“...a NATO mudou por completo a política de defesa portuguesa (...), foi o mais importante momento da introdução das novas tecnologias no pós-guerra e, com isso, desencadeou um processo de bola de neve que levou Portugal para a sociedade pós-industrial e para o fim do Estado Novo, embora muitos anos depois.” (Telo, 1995).

Ao nível externo, a assinatura do Tratado do Atlântico reconfigurou a posição isolacionista e formalmente neutra do regime português, fazendo-o alinhar com as potências ocidentais, de matriz demoliberal. Acresce que, no contexto ibérico, Portugal viu a sua posição muito reforçada face à Espanha, com a recusa inabalável por parte dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em aceitar a entrada daquele país (pese embora todas as diligências levadas a cabo pela diplomacia portuguesa nesse sentido).

O objectivo essencial deste ensaio é o de construir, a partir da exploração das ideias enumeradas, bem como de outras que traremos à discussão, uma análise que procure, fundamentalmente, avaliar até que ponto a entrada de Portugal na NATO se afigurou para o país como uma verdadeira “revolução nos assuntos militares”. Por outras palavras, pretende-se testar as ferramentas teóricas que definem a RAM, aplicando-as ao caso concreto da realidade portuguesa, naquele momento histórico.

Assim, depois destas considerações iniciais, o ensaio dividir-se-á, em termos substanciais, em dois espaços distintos: uma primeira parte relativa à exposição dos principais instrumentos teóricos definidores daquilo que tem sido designado por “revolução nos assuntos militares”, seguida de uma segunda parte em que se procurará aferir da aplicabilidade daquelas ferramentas teóricas no contexto da entrada de Portugal na NATO. O ensaio terminará, naturalmente, com a tentativa de retirar algumas notas conclusivas acerca desta matéria, particularmente no que diz respeito ao próprio conceito de “revolução nos assuntos militares” e, sobretudo, no que se refere à sua aplicabilidade ao caso concreto das consequências registadas, na esfera militar, da entrada de Portugal na NATO.

Parte I - A “revolução nos assuntos militares”?

A problemática da “revolução nos assuntos militares” tem sido amplamente abordada, sob os mais diversos ângulos. Da geografia política (Ek, 2000) à geoestra-

tégia (Smith, 2008), passando pela estratégia militar *stricto sensu* (Rumsfeld, 2002),¹ o fenómeno designado por RAM tem sido alvo de copiosas análises, especialmente desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e da guerra no Iraque que se lhes seguiu.

Todavia, do ponto de vista teórico, não existe ainda um legado suficientemente coeso e instituído que nos permita identificar claramente os traços definidores deste tipo de “revolução”:

“Strategists who seek to understand and use the revolution in military affairs do not have a mature theory to work from, but need one (...) Even though the revolution in military affairs has attracted some brilliant thinkers, systematic strategic discourse remains rare. Except for Andrew Krepinevich and Jeffrey Cooper, few writers have attempted to place the current RMA in its broader theoretic and historic context.” (Metz e Kievit, 1995).

Para além da habitual resistência e dificuldade na teorização sobre estas matérias, encontramos uma dupla justificação para o facto de ainda não existir um núcleo teórico consensual que defina inequivocamente o que é uma RAM enquanto conceito abstracto: por um lado, estamos perante um fenómeno consideravelmente recente,² por outro lado, as análises têm sido excessivamente focadas na realidade dos Estados Unidos. De facto, o objecto analítico tem-se reportado às transformações verificadas no seio das forças armadas norte-americanas e às consequências dessas mudanças na condução dos conflitos armados em que aquele país se tem envolvido, bem como nos resultados efectivos desses mesmos conflitos.

A estas limitações acresce igualmente o facto de se confundir, ainda hoje, de forma redutora, a RAM com a simples evolução tecnológica⁴ o que, entre outros aspectos, faz identificar directamente a “revolução nos assuntos militares” com

1 Os trabalhos de D. Rumsfeld acerca desta matéria não são simples documentos de estratégia militar. Em vez disso, são suportados por opções políticas muito evidentes, alvo de críticas profundas por parte dos seus opositores.

2 Considerado recente do ponto de vista analítico, se tivermos em conta que a questão se levantou após a Guerra do Golfo, de 1991. Diversos autores, incluindo R. Smith, escrevem sobre as diversas RAM que terão ocorrido ao longo da História. Em certa medida, acontece com a RAM o mesmo que se verifica, por exemplo, com o estudo do fenómeno da Globalização: ele é objecto de análise apenas há cerca de 20 anos, mas alguns autores procuraram identificar momentos ou “vagas” anteriores de Globalização registadas no decurso da História.

3 Alguns autores lembram esta limitação: “The theory of the RMA cannot be an American theory simply” (Cohen, 2004).

4 “Still, by itself technology does not yield transformational change, particularly in the military world” (*idem*).

fenómenos como “guerra de informação”, “operações de informação” ou “guerra cibernática” (para utilizar terminologia relativa à RAM actual).

No entanto, alguns autores têm procurado identificar os elementos fundamentais da “revolução nos assuntos militares, à luz de uma perspectiva mais ampla”. Cooper (1997) identifica quatro aspectos: inovação operacional, adaptação organizacional, reflectidas em sistemas militares em constante desenvolvimento e utilização de tecnologias emergentes. Para Andrew Krepinevich (1994), uma RAM acontece quando “a aplicação de novas tecnologias a um número significativo de sistemas militares se conjuga com conceitos operacionais inovadores e capacidade de adaptação organizacional, numa forma que altera fundamentalmente o carácter e a condução do conflito”.⁵

A estes elementos, de natureza tecnológica, organizacional e conceptual, alguns autores acrescentam uma outra dimensão: a vertente doutrinária, uma nova filosofia da guerra, uma nova forma de conceber o elemento militar:

“A military revolution, in the fullest sense, occurs only when a new civilization arises to challenge the old, when an entire society transforms itself, forcing its armed services to change at every level simultaneously – from technology and culture to organization, strategy, tactics, training, doctrine, and logistics. When this happens, the relationship of the military to the economy and society is transformed and the military balance of power on earth is shattered.” (Alvin e Heidi Toffler *apud* Metz e Kievit, 1995).

As mudanças doutrinárias afiguram-se de capital importância já que, mais recentemente, são muitos os especialistas que defendem que, na ausência de uma nova filosofia da guerra, se estará automaticamente na ausência de uma autêntica “revolução nos assuntos militares”.

Desta forma, alguns autores mencionam a incorporação de ideias de gestão e de tecnologia civis na instituição castrense (Ek, 2000) e outros, na mesma linha, referem a necessidade de abordagens de tipo *bottom-up*, que se devem apresentar como complementares às de direcção *top-down*, analisadas pela agenda de investigação dominante na área da RAM (Cohen, 2004).⁶ A inclusão de elementos civis diversos

5 Andrew Krepinevich é Director Executivo do Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), um centro de investigação de Washington, considerado pró-RAM.

6 Em termos concretos, o autor refere o seguinte: “there is no doubt that some changes do indeed have to come from the top. But the RMA theorists may have overestimated the degree to which enlightened senior leadership could, by itself, remake the armed forces, as opposed to creating conditions that would by themselves foster change. Throughout most of military history,

na esfera da instituição militar, ultrapassa a dimensão meramente organizacional ou mesmo conceptual, já que parece implicar uma nova forma de pensar o elemento militar, na sua relação com a sociedade civil e a política.

Todavia, para além das insuficiências e limitações já referidas, a principal parece ser a que diz respeito ao facto de a evidência empírica do próprio conceito de “revolução nos assuntos militares” não ser unânime, isto é, alguns investigadores questionam a existência de uma “revolução” em si mesma, preferindo defender noções de “evolução” e “alterações progressivas”. Estas reservas prendem-se, sobretudo, com a verificação da RAM actual, já que parece ser mais consensual a existência de “revoluções nos assuntos militares” anteriores, em particular a conhecida como napoleónica-clausewitziana que abandonou, de forma abrupta (muito por causa do turbilhão de acontecimentos históricos seus contemporâneos, como, aliás, lembra Cooper⁷), as explicações escatológicas e cataclísmicas do conflito.

Os defensores mais acérrimos da tese da existência de uma RAM actual, que terá tido a sua primeira expressão na Guerra do Golfo de 1991,⁸ atestam que os avanços na tecnologia, por si só, justificam o epíteto de “revolução”, na medida em que os seus efeitos determinam directamente o curso das operações e, em última análise, o resultado dos conflitos. Os mais cépticos, por outro lado, consideram que, em última instância, nunca se poderá falar de “revolução nos assuntos militares”, na medida em que o conceito de “revolução” pressupõe, por definição, uma ruptura rápida e inequívoca com o estado de coisas anterior e tal nunca se terá verificado no âmbito das forças armadas. Em vez disso, as transformações ocorridas nas quatro dimensões da RAM identificadas pelos seus defensores – tecnológica, organizacional, conceptual e doutrinária – constituiriam um processo de reforma gradual, ainda que impulsionado por avanços de âmbito tecnológico muito rápidos.

Em termos de operacionalidade do conceito, a “revolução nos assuntos militares” parece ser claramente insuficiente, na medida em que, quer partilhando a visão “revolucionária” quer assumindo uma posição mais próxima da evolução progressiva, o certo é que o conceito se encontra excessivamente colado a uma realidade

to include the current period, change tends to come more from below, from the spontaneous interactions between military people, technology and particular tactical circumstances”.

7 “Few RMAs caused the kind of deep changes that the Napoleonic RMA did in both the nature of war and the conduct of warfare. There was a revolution set in train by a combination of fundamental economic, political and social forces” (Cooper, 1997).

8 Alguns autores atestam que este conflito obedeceu ainda às regras clássicas da filosofia de Clausewitz, de conflito inter-estatal, ainda que o nível de inovação tecnológica utilizado tenha sido inédito e tenha influenciado directamente a condução e o desfecho da guerra.

que está longe de ser universal, como a sua enunciação poderia induzir. De facto, estamos perante uma construção teórica frágil, de difícil e questionável sustentação empírica, mesmo quando aplicada ao objecto de estudo a partir do qual emanou de forma sistemática: as forças armadas norte-americanas e a sua intervenção no mundo do pós-Guerra Fria. Neste sentido, o conceito de “revolução nos assuntos militares” assume uma extensão política muito forte, uma vez que parece estar ao serviço de determinada opção de política de defesa. Este carácter altamente politizado é igualmente reconhecido por alguns autores, quando defendem que o conceito de RAM se encontra, sobretudo, na esfera do discurso.⁹

Parte II - Portugal na fundação da NATO

Até à aceitação do convite

Quando, em Outubro de 1948, o embaixador do Reino Unido em Portugal deu a conhecer o início das negociações entre EUA, Canadá e países signatários do Pacto de Bruxelas (Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo), com vista a conceber um pacto de assistência militar mútua entre eles e denunciou o interesse na participação portuguesa, a “revolução nos assuntos militares” era um tema inexistente.

Na verdade, no final da década de 40 do século XX, o contexto de Guerra Fria impunha o interesse pelas questões militares e a utilização da arma atómica em 1945 transformou a dimensão da guerra e a forma operacional de a conduzir. No entanto, o conceito de RAM não surgiu nesta altura, pese embora alguns autores considerem que a introdução do elemento nuclear nas forças armadas terá constituído uma verdadeira “revolução nos assuntos militares”. Mas, de facto, a teorização sobre estas matérias ainda estava longe de acontecer quando o convite para assinar o Pacto do Atlântico foi endereçado a Portugal.

O interesse por parte das sete potências era muito claro: prendia-se com a posição estratégica das ilhas dos Açores. De facto, como recorda Pedro Aires Oliveira:

“...na arquitectura global do sistema defensivo do Atlântico Norte, as ilhas açorianas eram fundamentais para assegurar a protecção do seu flanco sul e, tal como sucedera nos dois últimos conflitos mundiais, poderiam ser igualmente

⁹ A este respeito, *vd* Ek (2000): “the discussed ‘revolution in military affairs’ is to some extent a concept-driven discourse. For Gray, ‘postmodern war’, seen as a discourse system, is kept together by certain concepts, key ideas, metaphors and symbols. The system’s coherence is rhetorical (Gray, 1997)”.

decisivas na articulação entre a frente e a retaguarda da aliança, ou seja, entre a Europa Ocidental e a América do Norte.” (Oliveira, 1999).

As reticências das autoridades diplomáticas portuguesas – espelho de algumas clivagens registadas no seio do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros – adiarão uma resposta até ao último dia do ano de 1948. Num documento *pro memoria*, o governo português levantou, pela primeira vez, algumas questões sobre o futuro Pacto do Atlântico, particularmente naquilo que se referia às suas três principais preocupações, a saber: o eventual cunho federalista do Pacto, a definição da utilização de bases estratégicas e, sobretudo, a questão de Espanha, defendendo que não fazia sentido, em nome da “unidade geográfica e estratégica”¹⁰ da Península, deixar a Espanha fora daquele processo.

A resposta a estas inquietações portuguesas surgiu num curto de espaço de tempo e de forma concertada, pelos embaixadores norte-americano e inglês, em 10 de Janeiro de 1949. Nos seus memoriais – o norte-americano mais detalhado e incisivo – a aliança anglo-saxónica respondeu às três dúvidas levantadas por Portugal. Em primeiro lugar, atestou que, pese embora concordasse (sobretudo a posição norte-americana) com uma aproximação política e económica entre as potências europeias, o Pacto do Atlântico nada tinha que ver com esse assunto, afigurando-se como um projecto totalmente diferente, de matriz puramente militar. Em segundo lugar, referiu-se à questão da utilização de bases estratégicas, em termos em tudo semelhantes, mencionando que das disposições do Tratado que formalizaria o Pacto não constava nenhuma referência ao estabelecimento de bases militares em tempo de paz em territórios “de especial significado estratégico para a defesa do Atlântico”, remetendo eventuais arranjos para o futuro.¹¹ No que se refere à questão de Espanha, o documento norte-americano defendia que a não-inclusão do país não devia ser motivo para a não-participação portuguesa e o embaixador inglês acrescentou que a entrada daquele país para as negociações levantaria sérias dificuldades políticas, pelo que tal não seria viável. O *pro memoria* norte-americano incluía ainda um argumento interessante: era mais vantajoso para a política de defesa portuguesa, em termos gerais, a sua inclusão no Pacto, mesmo tendo em conta uma eventual ameaça por parte do “elemento espanhol”.¹²

10 *Pro memoria* português, de 31 de Dezembro de 1948 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

11 *Pro memoria* britânico, de 10 de Janeiro de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

12 *Pro-memoria* norte-americano de 10 de Janeiro de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

A resposta portuguesa surgiu depois de um longo silêncio de dois meses. A 8 de Março de 1949, Portugal reagia aos esclarecimentos prestados por ingleses e norte-americanos, com o levantamento de três novas questões e a recuperação do problema de Espanha. Assim, em primeiro lugar, foi pedido um esclarecimento relativo à duração do Tratado já que, para as autoridades portuguesas, este ponto se revestia de extrema relevância geopolítica, desejando manter o acordo em vigor durante um tempo limitado, enquanto a única ameaça previsível fosse o bloco soviético. Um período de vigência mais largo levantaria sérios problemas ao governo português, na medida em que, virtualmente, alargaria as possibilidades de agressão por parte de uma qualquer potência europeia, não signatária do Pacto (temia-se que, a longo prazo, o inimigo pudesse ser novamente a Alemanha). E, como recordava o memorial português, o país tinha:

“...interesse em não se envolver em conflitos europeus pois da solução desses conflitos, demonstrou a experiência, não lhe advieram nunca vantagens correspondentes aos sacrifícios que uma ou outra vez lhe custaram. Daqui, a linha geral de uma atitude histórica que desejará manter.”¹³

A segunda questão mencionada pelo memorial era a que se relacionava com Espanha, com o esgrimir de novos argumentos por parte da diplomacia portuguesa, orientada pelo objectivo de possibilitar a adesão daquele país ao Pacto. Foi mencionada a importância geoestratégica de Espanha, no caso de uma invasão vinda de Leste (principal motivo das negociações de Washington), para a defesa da fronteira dos Pirinéus, bem como o perigo que uma alteração das condições políticas espanholas acarretaria se se instalasse um “governo extremista com consequências políticas e estratégicas fáceis de prever”.¹⁴

Uma nova dúvida levantada pelo governo português prendia-se com a situação das colónias em face do Pacto do Atlântico. Portugal pedia esclarecimentos adicionais já que, em contactos verbais, lhe tinha sido transmitido pelo embaixador dos Estados Unidos, que o Tratado em projecto não seria aplicável às possessões coloniais o que, naturalmente, não satisfazia as pretensões portuguesas. Finalmente, o memorial de 8 de Março sugeria que se incluíssem no texto do Tratado garantias da integridade territorial dos países aderentes, já que se previa que alguns deles pudessem não ser membros das Nações Unidas (como era o caso de Portugal), não se encontrando ao abrigo de garantias de segurança estabelecidas pela respectiva Carta.

13 Memorial português, de 8 de Março de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

14 *Idem*.

A este elenco de novas dúvidas e pretensões, a resposta anglo-saxónica primou-se, mais uma vez, pela brevidade e pela acção concertada. Nos documentos *pro memoria* de 17 de Março, ambos os governos referiam que estava previsto que o Tratado pudesse ser revisto dez anos após a sua entrada em vigor, pelo que as preocupações portuguesas poderiam ser dissipadas. Relativamente a Espanha, reiterou-se a recusa da sua inclusão, mas defendeu-se que eventuais futuros acordos bilaterais de cooperação militar entre os países ibéricos em nada seriam incompatíveis com o Pacto. No que se refere à situação das colónias, o governo britânico manifestou, naturalmente, alguma empatia e solidariedade para com a diplomacia portuguesa relativamente a esta matéria, argumentando que, ao abrigo do artigo 4º, o assunto de assistência às colónias poderia ser discutido. O *pro memoria* norte-americano era, obviamente, menos simpático: “It is clearly understood that the obligation to consult covers threats to any party in any part of the world, including its overseas possessions”.¹⁵ Em relação à questão das garantias de segurança, os embaixadores anglo-saxónicos foram muito claros e unânimes: o Pacto providenciaria uma assistência muito mais efectiva do que aquela que estava prevista na Carta das Nações Unidas, pelo que Portugal não deveria ter nada a recear.

A partir daqui, Portugal ficou sujeito a fortes pressões contraditórias. Por um lado, a Espanha, tentando impedir a entrada de Portugal na NATO ou condicionar a adesão portuguesa à sua própria inclusão, utilizando argumentos duros, a raia a ameaça, defendendo que a assinatura do Pacto do Atlântico por parte de Portugal poria em causa a vigência do “Pacto Ibérico” e do Protocolo Adicional. Por outro lado, britânicos e norte-americanos, que não estavam dispostos a deixar que as reservas portuguesas limitassem a perfeição do seu esquema de segurança, pressionaram o governo de Salazar, com apelos à “longa visão” do Presidente do Conselho.

A forte pressão da instituição militar – que via na adesão à NATO a possibilidade de modernização, prometida desde os anos 30 – a posição favorável dos detentores das principais pastas ministeriais portuguesas, a necessidade de Portugal não ser considerado um país subserviente de Espanha (tendo em conta a forte campanha espanhola na imprensa contra a entrada de Portugal na NATO), bem como considerações políticas e estratégicas gerais (com Salazar a não querer ser responsável pelo fracasso da defesa ocidental num cenário de agressão soviética), ditaram a aceitação do convite, por parte do governo português, para estar presente nas cerimónias oficiais de assinatura do Pacto do Atlântico, em 4 de Abril de 1949, na qualidade de um dos doze Estados fundadores. Nas palavras do próprio Presidente do Conselho,

¹⁵ *Pro memoria* norte-americano, de 17 de Março de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

aquando do discurso proferido a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico, em Julho de 1949, “pareceu difícil em tais circunstâncias estarmos ausentes”.¹⁶

As transformações nos assuntos militares

Pelo que ficou descrito anteriormente, parece ser evidente o facto de que a entrada na NATO “muda, de forma gradual e insensível, toda a grande estratégia nacional”.¹⁷ Antes do Pacto do Atlântico, a política de defesa portuguesa estava fundamentalmente assente na colaboração com Espanha, procurando defender a linha dos Pirinéus, em caso de invasão soviética. A adesão à NATO transformou esta visão, com a obrigatoriedade de se concertarem posições em contexto multilateral, especialmente num *forum* onde o vizinho ibérico não tinha assento. Para um país que, tradicional e historicamente, sempre primara pelo afastamento em relação aos “assuntos europeus”, a sua emergência como pilar geoestratégico de uma aliança militar intercontinental, assente nos dois lados do Atlântico Norte foi, de facto, uma mudança radical na orientação política, com reflexos imediatos na organização e concepção das estruturas militares. Nas palavras de António José Telo (1995):

“...é a mudança de uma política essencialmente continental para outra essencialmente naval, de uma política entendida com grande autonomia, num círculo de alianças reduzido, que eram a Espanha e a Inglaterra, para outra, inserida num amplo círculo de alianças multilateral, que tem os EUA no seu centro.”¹⁸

Para além disso, a transformação verificada nas linhas gerais da “grande política”, implicou alterações no nível operacional das forças armadas. De facto, no quadro do acordo de auxílio mútuo, iniciou-se um reequipamento das forças armadas portuguesas, concretizado na recepção de material de guerra e na construção de novas infra-estruturas.¹⁹ A aeronáutica e a marinha ganham peso relativo – em termos de efectivos e de missões estratégicas – face ao exército, que deixa de ser concebido em termos de força gigantesca.

16 Discurso de Salazar na Assembleia Nacional, em Julho de 1949, aquando da ratificação do Pacto do Atlântico.

17 *Vd* Telo, A. J. (1995), “Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola”, *Análise Social*, vol. XXX (134).

18 *Idem*.

19 *Vd*. Teixeira, N. S. (1995), “Portugal e a NATO: 1949-1989”, *Análise Social*, vol. XXX (133).

Um outro ponto importante, de alteração da forma de olhar a instituição militar e a sua função no contexto mais vasto da sociedade, tem que ver, directamente, com as relações entre os militares e o regime. Na verdade, este período de profissionalismo e de modernização das forças armadas foi acompanhado por um fechamento da instituição militar sobre si própria e por um eclipse da intervenção dos militares na vida política”.²⁰ Também António José Telo se reporta a esta questão ao afirmar que:

“...não menos importante é a maior subordinação dos militares ao poder político numa primeira fase, com a completa reorganização das instâncias superiores de coordenação da defesa e definição da grande estratégia”.²¹

Importa referir que, do ponto de vista organizacional, logo em 1950, se instituiu o Ministério da Defesa Nacional, reforçando-se a posição do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, com o objectivo de incrementar a coordenação entre os vários ramos e de dar resposta aos compromissos assumidos no quadro da implementação do Pacto do Atlântico.

Em suma, registaram-se, na verdade, alterações profundas nas forças armadas portuguesas, a vários níveis, depois da adesão do país à NATO. Desde a vertente tecnológica (com a introdução de material de guerra muito mais moderno, proveniente sobretudo dos Estados Unidos), à dimensão organizacional (com a criação do Ministério da Defesa e a emergência de uma “geração NATO”, oficiais com experiência nesse *forum* multilateral e com estadias mais ou menos prolongadas no estrangeiro, nomeadamente nos EUA), passando pelo nível conceptual (com a tentativa de se constituírem umas forças armadas mais operacionais, em que o número de efectivos foi delegado para segundo plano, procurando-se, em vez disso, formar forças especializadas, de mais fácil mobilização e com a deslocação do foco essencial das forças terrestres para o poderio aeronaval), chegando ao nível doutrinário (com a assunção da decisão da guerra e da paz num contexto de concertação multilateral, mais vasto e também de ameaça mais difusa). Mas a dimensão e o tipo de mudanças ocorridas justificarão a classificação de “revolução nos assuntos militares”?

²⁰ *Idem*.

²¹ *Vd* Telo, A. J. (1995), “Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola”, *Análise Social*, vol. XXX (134). Importa sublinhar que este afastamento dos militares da vida política se registou, de facto, numa primeira fase, como refere Telo. Até à tentativa bem sucedida de Abril de 1974, os militares encetariam diversos golpes (Golpe Botelho Moniz, de Março/Abril de 1961 e a ocupação do quartel de Beja, em Dezembro do mesmo ano).

Notas conclusivas

O estudo do caso da entrada de Portugal na NATO e as transformações verificadas no seio das forças armadas portuguesas, decorrentes dessa opção, ilustram alguns aspectos da problemática que, desde meados dos anos 90 do século XX, se tem vindo a designar como “revolução nos assuntos militares”. A questão essencial que colocámos inicialmente prende-se com o facto de se tentar avaliar até que ponto a entrada de Portugal na NATO terá provocado uma “revolução nos assuntos militares” portugueses, à luz da discussão que tem vindo a ser gerada em torno da RAM.

Parecem ser inegáveis as transformações profundas registadas nas forças armadas do país resultantes da adesão portuguesa ao Pacto do Atlântico, tal como enunciado na parte II deste ensaio. De facto, quer do ponto de vista tecnológico, organizacional, conceptual e doutrinário, os assuntos da guerra foram considerados de forma distinta, depois de 1949. E, não negligenciando o imenso significado das reformas ocorridas nas outras dimensões, parecem-nos essenciais as mudanças registadas no plano doutrinário, o que irá, teoricamente, ao encontro daquilo que alguns defensores da tese da RAM acreditam ser o ponto identificador deste tipo de “revolução”.

As transformações ocorridas na “grande política” do regime do Estado Novo relativamente a assuntos militares e de defesa, depois da adesão de Portugal à NATO, assumiram, de facto, uma dimensão “revolucionária”. A forma de pensar a guerra – desta feita concebida num quadro de concertação multilateral, com a dispersão virtual dos inimigos e a diversificação real dos aliados – mudou completamente. Mudou, sobretudo, a postura do governo português perante os assuntos da guerra, com a opção de abandonar a tradicional reserva, algumas vezes traduzida em neutralidade formal, para escolher participar numa aliança militar onde estavam representadas as principais potências ocidentais, vencedoras da II Guerra Mundial. Pese embora as reticências das autoridades portuguesas em aceitar o convite formal que foi dirigido ao país, com sucessivas demoras nas respostas às incisivas investidas diplomáticas anglo-saxónicas, o certo é que, desde a primeira abordagem em Outubro de 1948, até Abril do ano seguinte, se operou uma verdadeira revolução no plano doutrinário nos assuntos militares portugueses.

Todavia, o rearmamento das forças armadas, a sua modernização e o seu profissionalismo crescente ocorreram de forma muito gradual e as alterações no mapa conceptual também foram sucessivas e não imediatas, “pouco a pouco, sem saltos bruscos” (Telo, 1995). Para além disso, depois do impulso inicial manifestado em mudanças concretas, com o apoio muito efectivo dos Estados Unidos, a partir do

início da década de 60, a situação mudou, com a degradação das relações bilaterais entre o regime de Salazar e as administrações norte-americanas, em especial durante a liderança de John F. Kennedy.

O caso das consequências da entrada de Portugal na NATO permite reflectir sobre os perigos das generalizações ligeiras no que concerne à RAM. Se considerarmos como válidas as quatro dimensões de uma “revolução nos assuntos militares” geralmente adiantadas, então é legítimo considerar que, no caso concreto, umas sofreram mudanças radicais num curto espaço de tempo, enquanto outras vertentes registaram alterações mais lentas e graduais, teoricamente incompatíveis com o conceito de “revolução”, pelo menos na sua acepção marxista original. Para além disso, o estudo de caso que apresentámos levanta também problemas quanto à possibilidade de se conseguir operacionalizar um conceito universal de RAM, intemporal e livre de constrangimentos de espaço, ou seja, um conceito que possa ser aplicado às eventuais “revoluções” passadas, bem como às actuais, onde quer que elas tenham ocorrido ou venham ainda a ocorrer. Por outras palavras, parece difícil conseguir-se um mínimo denominador comum que possa definir o conceito de RAM, conferindo-lhe um valor teórico significativo.

De facto, em termos gerais, a problemática da “revolução nos assuntos militares” assume-se hoje como uma matéria controversa. Desde logo porque não existe um entendimento consensual quanto à sua própria existência. Ao contrário do que acontece com outros fenómenos amplamente discutidos, como a Globalização, por exemplo, ainda existe um conjunto muito significativo de investigadores que não assumem sequer a verificação empírica da RAM. Em vez disso, preferem referir-se a uma evolução natural e progressiva de algumas dimensões inerentes às forças armadas, recusando a conotação “revolucionária” pelo facto de tal pressupor uma ruptura muito radical e abrupta com a realidade anterior.

E, na verdade, o conceito de “revolução nos assuntos militares” não se aplica completamente àquilo que aconteceu às forças armadas portuguesas após a adesão à NATO, pese embora as tremendas transformações ocorridas a vários níveis, como demonstrado. Aliás, do nosso ponto de vista, o conceito de RAM não se aplicará de forma perfeita a nenhum momento de transformação nos assuntos militares, já que partilhamos a tese de que terão mais validação empírica os conceitos de evolução e de progresso. Cremos ser difícil sustentar, com recurso à realidade concreta, a existência de “revoluções nos assuntos militares”, na medida em que se afigura complicado identificar algo que é muito nítido na “revolução”: o momento da ruptura. Mesmo que, em algumas dimensões, se possa falar de corte radical com a realidade anterior – como o que aconteceu depois da adesão ao Pacto na doutrina inerente às forças armadas portuguesas – o certo é que, em muitos casos, estamos

perante uma evolução gradual (ainda que por vezes acelerada) que, a longo prazo, se concretizará em transformações profundas na forma de conceber e conduzir os conflitos armados.

Às deficiências teórico-conceituais acresce o aproveitamento político do conceito da RAM. Os escritos de Rumsfeld a este propósito e, especialmente, as reacções que os seus trabalhos provocaram - com as correspondentes transformações registadas no Departamento da Defesa norte-americano - delimitaram até hoje a discussão, evitando um debate teórico realmente profícuo, liberto de manobras e aproveitamentos políticos mais ou menos evidentes. É preciso que o debate académico em torno da RAM se liberte do ruído que tem emanado da disputa política e se preocupe com a desconstrução dos principais argumentos teóricos a favor e contra, bem como com a análise de evidências empíricas que sustentem ambas as teses.

Referências bibliográficas

- Cohen, E. A. (2004), "Change and Transformation in Military Affairs", *Journal of Strategic Studies*, 27:3.
- Cooper, J. (1997), "Another View of the Revolution in the Military Affairs", in Arquilla, J. e Ronfeldt, D. (ed.), *In Athen's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, United States Dept. of Defense. Office of the Secretary of Defense, National Defense Research Institute (U.S.), Rand Corporation.
- Devetak, R., Burke, A. e George, J. (2007), *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, Cambridge University Press.
- Ek, R. (2000), "A Revolution in Military Geopolitics?", *Political Geography*, 19.
- Krepinevich, A. F. (1994), "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions", *The National Interest*, 37, 30.
- Metz, S. e Kievit, J. (1995), *Strategy and the Revolution in Military Affairs: from Theory to Practice*, Army War College, Strategic Studies Institute [www.strategicstudiesinstitute.army.mil].
- Rumsfeld, D. H. (2002), "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, vol. 8, nº 5.
- Smith, R. (2008), *A Utilidade da Força - a Arte da Guerra no Mundo Moderno*, Edições 70, Lisboa.
- Stone, J. (2004) "Politics, Technology and the Revolution in Military Affairs", *Journal of Strategic Studies*, 27:3.

Teixeira, N. S. (1993), "Da neutralidade ao alinhamento: Portugal na fundação do pacto do Atlântico", *Análise Social*, vol. XXVIII (120).

Teixeira, N. S. (1995), "Portugal e a NATO: 1949-1989", *Análise Social*, vol. XXX (133).

Telo, A. J. (1995), "Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola", *Análise Social*, vol. XXX (134).

Telo, A. J. (1996), *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*, Edições Cosmos.