

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2021/2022



TII

**O DESFASAMENTO ENTRE A AÇÃO POLÍTICA E A ESTRATÉGIA
MILITAR**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Luís Fernando Machado Barroso
CORONEL DE INFANTARIA**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
O DESFASAMENTO ENTRE A AÇÃO POLÍTICA E A
ESTRATÉGIA MILITAR

CORONEL DE INFANTARIA, Luís Fernando Machado Barroso

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2022



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

O DESFASAMENTO ENTRE A AÇÃO POLÍTICA E A
ESTRATÉGIA MILITAR

CORONEL DE INFANTARIA, Luís Fernando Machado Barroso

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: CMG, MARINHA (RES.) Gonçalves Alexandre

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Luís Fernando Machado Barroso**, declaro por minha honra que o documento intitulado **O Desfasamento entre a Ação Política e a Estratégia Militar** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **04 de maio de 2022**

Luís Fernando Machado Barroso

Assinatura



Agradecimentos

Ao meu orientador, Sr. Capitão-de-Mar-e-Guerra Gonçalves Alexandre, agradeço encarecidamente os comentários e orientações para que este trabalho de investigação alcançasse o resultado a que nos propusemos no início desta caminhada.

Ao Coronel Miguel Freire, ao Tenente-Coronel Carlos Afonso e ao Tenente-Coronel João Correia agradeço as sugestões e as discussões proporcionadas em torno do tema.

À minha mulher, Maria José, e às minhas filhas, Margarida e Matilde, agradeço todo o apoio que me têm dado ao longo da minha carreira militar, que me tem permitido a dedicação que lhe tenho devotado desde 1991.



Índice

1. Introdução	1
2. Natureza da Guerra e Natureza da Estratégia: a ligação imperfeita	6
3. A Prática da Estratégia.....	11
4. As Relações Cívico-Militares: Coerência e Estabilidade da Relação entre Política e Estratégia Militar	19
5. Minimizar o Desfasamento: a Relevância de Janowitz e o Ensino Militar	24
6. Conclusões	28
Referências Bibliográficas.....	30



Resumo

Compreender o desfasamento originado pela atividade civil-militar e seus efeitos é um contributo essencial para a prática da estratégia. Partindo da análise de casos de valor intrínseco para esta investigação, avalia-se a prática da estratégia para provar que o desfasamento entre política e estratégia resulta do facto de a guerra, como variável dependente da política, assumir variações imprevisíveis resultantes daquela relação e da sua natureza, que obriga a que a estratégia, como variável interveniente e como atividade resultante das relações civis-militares, seja orientada ao sucesso. Este argumento segue três hipóteses explicativas a desenvolver no trabalho: (1) a natureza da guerra influencia a natureza e a eficácia da estratégia, porque os atores envolvidos na ação política e na estratégia atuam num ambiente de imprevisibilidade; (2) a estabilidade e a coerência da relação entre política e guerra, materializada na prática da estratégia, obriga a considerar que a razão da estratégia é o sucesso; (3) a eficácia das relações civis-militares é determinante para diminuir as tensões naturais entre a ação política e a ação militar. Conclui-se que a estratégia, como resultado do domínio das relações civis-militares, segue as dinâmicas da complexa relação entre política e guerra.

Palavras-chave: *guerra; política; estratégia militar; relações civis-militares*



Abstract

Understanding the lag caused by civil-military activity and its effects on strategy is essential to its practice. By analysing cases of intrinsic value, this research proves a mismatch between politics and strategy resulting from the fact that war, as a dependent variable of politics, assumes unpredictable variations resulting from that relationship and its nature, which compels to define strategy as a theory of success, since it is the intervening variable and activity resulting from civil-military relations. This argument follows three explanatory hypotheses: (1) the ontology of war influences the nature and the effectiveness of strategy because the actors involved in political action and strategy act in an environment of unpredictability; (2) the stability and coherence of the relationship between politics and war, materialised in the practice of strategy, forces us to consider why strategy is the theory of success; (3) The efficacy of civil-military relations is crucial to reducing the natural tensions between political action and military action. We concluded that the strategy, because of the dominance of civil-military relations, follows the dynamics of the complex relationship between politics and war.

Keywords: war; politics; military strategy; civil-military relations



1. Introdução

O objetivo geral desta investigação é avaliar a estratégia a partir das dinâmicas da relação entre política e guerra em intervenções militares que evidenciaram um desfasamento entre a ação política e a estratégia militar, como foram os recentes casos do Afeganistão e do Iraque. Nestes, em que estão envolvidas democracias liberais, parece tratar-se da formulação de estratégias erradas, objetivos políticos pouco claros, falta de coordenação, questões de política interna e ação inadequada das forças militares no terreno (Braithwaite, 2011; Cohen, 2002; Elliot, 2015; Freedman, 2021; West, 2008; Woodward, 2008).

Os últimos 30 anos revelam que o Ocidente tem tido uma “deficiente performance estratégica” (Osinga, 2021), porque tem sido difícil converter o sucesso de nível tático para atingir os objetivos políticos, como definido no postulado de Clausewitz (1984, p. 87) de que a guerra é a ação política por outros meios. A implementação da estratégia (militar), como *processo distintivo* que liga a política às operações militares, é muito mais exigente do que aparenta a teoria. O problema da eficácia da estratégia em situações de conflito tem sido trazido aos debates académicos para discutir se a sua definição é ou não suficiente para a realidade contemporânea (Webb, 2019; Meiser, 2017; Freedman, 2013); se é ou não uma ilusão (Betts, 2000), na medida em que o sucesso de uma estratégia depende de um tão elevado número de fatores de ordem política (Kiszely, 2018; Payne, 2020; Jacobson, 2010b), que obriga a considerar uma clara separação entre teoria e prática (Strachan, 2019); ou por motivos do ambiente das relações civis-militares (Brooks, 2008; Kohn, 2009; Travis, 2017; Owens, 2012).

A prática da estratégia é sempre a questão mais problemática (Strachan, 2019, pp. 187-188). A tentativa de desenvolver uma teoria universalmente aceite¹ tem sido frustrada pela inerente imprevisibilidade dos assuntos militares e pela ainda maior imprevisibilidade dos assuntos políticos (Freedman, 2013, p. 242). Mais do que a fórmula “*Ends+ Ways+ Means*” (Lykke Jr., 1989), a estratégia é uma arte da política para criar poder, que entra em ação quando a situação que se enfrenta é instável e imprevisível. É por esta razão uma arte da política (Freedman, 2013, p. 617), devendo ser definida por “teoria do sucesso” (Cohen, 2002, p. 33; Meiser, 2017, pp. 86-87), uma vez que é o sucesso que determina se a estratégia foi bem concebida e implementada. Estas considerações fazem com

¹ Apesar das inúmeras definições de estratégia referentes às várias “escolas” de pensamento estratégico (Ver Coutau-Bégarie (2008), especialmente o Capítulo III, e Cabral Couto (2020)), a definição mais utilizada no Ocidente tem sido a de Arthur Lykke Jr. (1989), resumida na fórmula “*Ends + Ways + Means*”, em que a estratégia é a variável dependente da combinação das três parcelas em situação de conflito.



que o objeto desta investigação seja a teoria da estratégia como processo que faz a ligação entre política e guerra, como promotora de sucesso para além do poder material². A estratégia falha quando a ligação entre tática e política é quebrada, quando os objetivos militares perdem a sua relação com a política, ou quando o sucesso depende de opções militares que não são exequíveis ou adequadas à situação (Betts, 2000, pp. 6-7). Compreender as razões deste fenómeno e avançar possíveis soluções para as minimizar contribui de forma muito clara para o corpo de conhecimento das ciências militares em duas dimensões distintas: contribuir para o desenvolvimento da teoria da estratégia; e colocar a estratégia como resultado das relações civis-militares no domínio político-militar.

Apesar de necessária, a estratégia pode não ser possível de implementar, porque é muitas vezes uma ilusão, porque o que acontece no *intervalo* entre a política e a guerra é demasiado complexo e imprevisível para ser teorizado (Betts, 2000). Com vista a perceber como o *intervalo* contribui para o desfasamento entre a ação política e a estratégia militar, esta problemática parte da seguinte questão central: De que forma as dinâmicas da relação entre a guerra e a política afetam a estratégia militar? A sua abrangência obriga a formular as seguintes questões derivadas: Qual é a ontologia da guerra? Em que medida a ontologia da guerra influencia a teoria da estratégia? Qual a diferença entre a teoria e a prática da estratégia? Qual o papel do “gestor de violência” e do político no *desfasamento* entre ação política e estratégia militar? Como se pode minimizar o *desfasamento* entre a ação política e a ação militar?

O argumento para esta investigação é o de que o desfasamento entre a ação política e a estratégia militar resulta do facto de a guerra, como *variável dependente* da política, assumir variações imprevisíveis resultantes daquela relação e da sua natureza, que obriga a que a estratégia, como *variável interveniente* e como atividade resultante das relações civis-militares, seja o corolário do pensamento criativo orientado ao sucesso. Este argumento baseia-se em três hipóteses explicativas a desenvolver no trabalho e que orientam análise a efetuar: (1) a natureza da guerra influencia a natureza e a eficácia da estratégia, porque os atores envolvidos na ação política e na estratégia atuam num ambiente de imprevisibilidade; (2) a estabilidade e a coerência da relação entre política e guerra, materializada na prática da estratégia, obriga a considerar que a razão da estratégia é o sucesso; (3) a eficácia das

² Não obstante o objeto desta investigação, o resultado das guerras entre grandes potências tem sido mais o resultado da atrição do que da genialidade das lideranças (Nolan, 2017, pp. 9-10).



relações civis-militares é determinante para diminuir as tensões naturais entre a ação política e a ação militar.

Delimita-se o objeto da investigação ao emprego das forças militares para os fins da política – estratégia em *sentido estrito* – em situação de *guerra*, como resultado das dinâmicas político-militares no âmbito das relações civis-militares. Utiliza-se o termo “guerra” para referir as intervenções militares em que o resultado da ação militar tem relação direta com a eficácia do potencial de combate: situações em que há pelo menos um oponente; em que o emprego da força pressupõe uma estratégia a implementar; a violência é opção para cumprir objetivos políticos; a ação militar é governada pela política que impõe objetivos ou mandatos; a violência é legal, ou pelo menos aceite pela maioria da comunidade que nela participa; e é uma atividade coletiva (Creveld M. v., 2017, pp. 50-51).

Segue-se a metodologia sugerida Stephen Van Evera (1997) para dissertações em ciência política, adotando uma abordagem hipotético-dedutiva baseada nos métodos de “avaliação e explicação histórica” que utilizam teoria academicamente reconhecida com a finalidade de explicar causas, padrões e consequências de acontecimentos históricos, bem como a avaliação de consequências dos atos praticados por governantes (Evera, 1997, pp. 91-92). Utilizam-se casos de “valor intrínseco” para o objeto de estudo (Evera, 1997, pp. 86-87), como os recentes casos do Afeganistão e Iraque, com ênfase para o período de 2006 a 2009, bem como episódios da participação de Portugal na Grande Guerra e outros da Guerra Colonial. Embora díspares, estes casos ajudam a aumentar a *amplitude da variação* das variáveis de estudo que dão corpo à relação entre política, guerra e estratégia, alargando o poder preditivo e explicativo do argumento. Como a teoria da guerra e a teoria da estratégia não se podem provar cientificamente, porque são, simultaneamente, propostas de interpretação de uma realidade percebida e uma forma de conceitualizar mecanismos de decisão e de escolha, o verdadeiro teste é saber quão bem servem a prática política e militar.

Para determinar os fatores que materializam o *desfasamento*, faz-se a análise a partir dos conceitos de *ação política* e de *estratégia*, para deduzir as causas o *desfasamento* político-militar nos casos analisados. A ação política é a luta pela obtenção do poder³ sobre um grupo ou sociedade através da manutenção dos cargos de direção política; e a arte de

³ O poder deve ser entendido nas suas duas configurações: poder coercivo; e poder produtivo. O conceito de poder encerra em si um grau de coercividade *que obriga/impõe* se for necessário (Dahl, 1952) e está associado ao emprego, ou ameaça, da força militar. Porém, é necessário considerar uma outra dimensão do poder que não requer qualquer tipo de repressão e como resultado de *estratégias discursivas* que moldam ações e formam uma visão particular do mundo (Foucault, 1982). A combinação de sucesso com poder é a chave para ligar a estratégia à ação política (Barroso & Cruz, 2019).



governar os povos, pela satisfação das suas necessidades (Lara, 2009, pp. 41-42). Na relação com a estratégia, a política define objetivos e avalia a sua implementação e conduta, que são afetadas por um conjunto de fatores de ordem interna e externa que determinam o sucesso em eleições, ou a permanência no poder.

A necessidade de lidar com as “guerras irregulares”, “conflitos híbridos” ou as “novas operações de apoio à paz” obriga a ter uma definição de estratégia mais ampla do que o resultado da fórmula “*Ends+Ways+Means*”, que ultrapasse o que parece ser o exercício de planeamento baseado nos meios existentes e que torna o processo pouco criativo. A estratégia militar, como atividade distinta da política, ou da tática, é a “teoria do sucesso” (Meiser, 2017) cuja vantagem é obrigar o estrategista a pensar em relacionar causas e efeitos de ações que levem ao sucesso político. Se a estratégia é instrumental, tem de se adaptar aos desafios que a conflitualidade coloca ao poder político e seguir os efeitos das suas dinâmicas.

O desfasamento entre a ação política e a estratégia militar, para além da execução da ação militar que gera fricção, incerteza e efeitos não pretendidos, resulta de um conjunto alargado de fatores no domínio político-militar que moldam as relações civis-militares. A interpretação que se pretende efetuar ajuda a evitar os erros cometidos pelas lideranças estratégicas (política e militar) em situação de conflito. O estudo está limitado no acesso e utilização a documentos de arquivo, tendo sido selecionada bibliografia baseada em fontes primárias que descreve, analisa e interpreta os acontecimentos relevantes para o objeto de estudo.

A organização do texto reflete a consecução dos objetivos específicos da investigação, decorrentes do objetivo geral enunciado anteriormente. No Capítulo 2, caracteriza-se a ontologia da guerra e a natureza da estratégia, de forma a avaliar como se influenciam e como a atual definição de estratégia responde aos desafios da natureza da guerra. No Capítulo 3, analisa-se os dados relativos às campanhas militares selecionadas para apoiar o argumento, fazendo relevar os fatores que compõem as dinâmicas da relação entre a ação política e estratégia militar em situação de conflito. Analisa-se os dados com o objetivo de compreender os desafios que as democracias enfrentam na conflitualidade contemporânea. No Capítulo 4, avalia-se a importância das relações civis-militares no desfasamento entre ação política e estratégia militar. A opção de individualizar as relações civis-militares decorre da importância que este domínio tem na prática da estratégia militar. No Capítulo 5, propõe-se mecanismos que mitiguem o desfasamento entre política e estratégia militar, a partir da missão e atividade de uma escola de estado-maior como local de formação de



líderes estratégico-militares. Conclui-se que a estratégia, como resultado do domínio das relações civis-militares, segue as dinâmicas da relação entre política e guerra. Em conflitos como o Iraque, o Afeganistão, a Guerra Colonial, ou a participação portuguesa na Grande Guerra, guerra e política estiveram ainda mais interligadas do que a teoria da estratégia pressupõe, pelo que o desfasamento é nesses casos ainda mais evidente quando os atores envolvidos no processo não assumem genuinamente as suas responsabilidades na conceção e implementação da estratégia.



2. Natureza da Guerra e Natureza da Estratégia: a ligação imperfeita

A *academia* tem classificado a tipologia da guerra sob inúmeros rótulos, como guerra convencional, guerrilha, guerra civil (Hendersson & Singer, 2000; Mello, 2010), e até agrupadas como “novas guerras” (Kaldor, 2006; Creveld M. v., 1991; Holsti, 1996; Hammes, 2004; Smith, 2005), embora poucos se tenham debruçado sobre a sua natureza e sobre como o seu poder gerador molda a vida social e política (Barkawi & Brighton, 2011). Não obstante, o combate é o elemento unificador das várias perspetivas e o verdadeiro teste para a estratégia e para a política. Tal como definido por Clausewitz (1984, p. 97), o combate é a única força eficaz na guerra e está para esta como a moeda está para o comércio. Por conseguinte, no centro do conceito de guerra, tudo o que acontece “deriva originalmente do combate⁴” (Clausewitz, 1984, p. 95). A guerra, como violência e com efeitos imprevisíveis em tudo o que toca, distorce a razão, o conhecimento, a verdade, torna quase impossível prever resultados e instala uma ordem da qual ninguém se pode distanciar (Levinas, 1980, pp. 9-10). Esta “distorção” condiz com o surgimento e queda das teorias do pensamento estratégico e paradigmas do combate, tornando difícil tratar a guerra através do cálculo estratégico. É o combate que une a guerra, na generalidade e no particular, e nenhuma ontologia o pode ignorar (Barkawi & Brighton, 2011, p. 135; p. 137). A ontologia clausewitziana tem expressão nas doutrinas militares, onde se releva a importância do combate e da vitória⁵ para submeter o adversário, controlar território e as populações. A centralidade do combate no pensamento estratégico ocidental tem raízes em Clausewitz e na relevância da vitória militar tática (Newland, 2005). Contudo, é necessário ir muito além do efeito do combate e da vitória militar para se compreender a natureza da guerra.

Como fenómeno total, a guerra é mais do que um camaleão (Clausewitz, 1984, p. 89). Este *mais do que um camaleão* é essencial para definir a sua ontologia. A relação trinitária geradora de violência entre *povo*, *general* e *príncipe* vem sofrendo adaptações ao longo da história que são mais radicais do que o carácter da guerra. O efeito disruptivo do combate sobre a ordem existente e sobre as pessoas estabelece uma ligação íntima entre a sociedade e a guerra, que vai muito para além da violência gerada pela luta, como se de um *excesso* se tratasse. Este *excesso* é a capacidade de a violência ser mais do que o duelo, de ser gerador de lógicas sociopolíticas para além das intrínsecas dos contendores e está também no centro da ontologia da guerra (Barkawi & Brighton, 2011, p. 136). A guerra deve ser considerada

⁴ Doravante, as traduções das citações literais em língua estrangeira são da responsabilidade do autor.

⁵ Apesar de vitória poder ser, conceitualmente, diferente de sucesso, Clausewitz refere-se a ela com significado político.



como uma atividade relacionada com o todo complexo da vida e organização social e política. O problema é o de ser vista pelas ciências sociais como um *meio* governado pelos objetivos determinados em forma de economia, política e sociedade. Porém, a guerra como *meio*, tem características únicas que podem gerar resultados contraditórios em relação aos *objetivos* esperados. Ela escapa ao controlo dos interesses racionais, arrasta toda a sociedade e impõe limites à racionalidade estratégica (Shaw, 2010, pp. 7-11). Se a guerra molda as relações sociais em que está inserida, então está presente muito para além da frente de batalha e do momento em que está a ser combatida, sendo geradora de mudanças nas relações sociais, económicas culturais, entre outras, e em tempo de paz após o seu termo (Barkawi & Brighton, 2011, p. 132). Como se testemunhou, o resultado da invasão do Iraque em 2003 provocou uma violência inesperada no país, influenciou a política interna na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos e contribuiu decisivamente para o surgimento do Estado Islâmico.

Da perspetiva filosófica, a *incerteza* é uma característica definidora da complexa relação entre a essência do combate, a lógica político-estratégica e os efeitos do seu “excesso” na ordem político-social. Tal como Clausewitz (Clausewitz, 1984, p. 113; p. 140) refere, a *incerteza* é um dos principais obstáculos ao conhecimento e à formulação de uma teoria positiva da guerra, que obriga a confiar no talento e na sorte, porque o génio militar e o talento operam fora das regras estabelecidas. Como problema *especial*, a incerteza é um problema *da* e *na* guerra, porque é único, recorrente e inevitável. No combate, a razão é refratada de uma forma diferente do que é normal na especulação puramente académica (Clausewitz, 1984, p. 113; p. 140). Por conseguinte, a *incerteza* deve também ser tida em conta como parte integrante da ontologia da guerra, que torna tão difícil prever o seu *excesso* e com o qual o cálculo político-estratégico tem de lidar.

Em que medida a ontologia da guerra influencia a definição e a natureza da estratégia? Parte-se de Clausewitz para referir que a estratégia se refere à utilização do combate com finalidade política (1984, p. 177), embora o termo seja muito mais abrangente. Para Coutau-Bégarie (2008, p. 75) a estratégia é a “dialética de inteligências” em ambiente conflitual baseada na utilização ou ameaça de utilização da força para os fins da política. Para Couto (2020, p. 227) a estratégia é a “ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Apesar da relevância das definições anteriores, a definição de estratégia dominante refere-se ao processo que relaciona objetivos e meios disponíveis (*Ends + Ways + Means*) (Lykke Jr.,



1989). Esta reflete a situação estratégica da década de 1980, que privilegiava o emprego de forças militares em último recurso, com objetivos claros e só com o apoio da população, tal como expresso na Doutrina Weinberger, para evitar que os EUA se envolvessem em “atoleiros” como o Vietname. Não obstante, a definição é ainda a principal referência no *US Army War College* (Webb, 2019, pp. 94-95).

Das definições anteriores, importa relevar que é a política que governa o emprego da força militar e que determina a finalidade pela qual se combate. Por conseguinte, da perspetiva da estratégia, a guerra não pode ser percebida isoladamente, mas como instrumento da política. Em situação de guerra ou crise, a estratégia identifica-se com a política, monopolizando toda a sua ação (Coutau-Bégarie, 2008, p. 123).

Uma vez que a estratégia é julgada pelos resultados, planos bem desenhados e estruturados, grandiosidade dos meios, ou genialidade da manobra são inúteis se no final o sucesso não é alcançado (Crevelde M. v., 2017, pp. 94-95). Embora a estratégia tenha como finalidade a vitória militar, esta deve ser sempre vista na dimensão política (Coutau-Bégarie, 2008, p. 80). Em situações em que é necessário submeter o adversário, a criação e manutenção de vantagem, que o convença a ceder, é determinante para o sucesso.

Como ato da política, e para obter resultados duradouros, o estadista e o comandante militar devem tentar perceber o tipo de guerra que vão combater, porque as situações e as motivações das partes não são constantes (Clausewitz, 1984, p. 88). Bush e Blair não entenderam a natureza da guerra em que os seus exércitos intervieram no Afeganistão e no Iraque, tentando resolver situações eminentemente políticas com meios desenhados para guerras convencionais, em linha com a doutrina Weinberger (Elliot, 2015, pp. 86-87) e, por conseguinte, com a definição de Lykke. Os soviéticos lidaram com o mesmo problema no Afeganistão, entre 1979 e 1989, cujo resultado desastroso terá sido decisivo para o fim da União Soviética (Braithwaite, 2011). O mesmo aconteceu com o Governo português em relação às expedições a Angola e a Moçambique em 1914, enviando forças que não estavam preparadas nem para defrontar os alemães, nem para enfrentar as dificuldades do combate em África, nem para lidar com a reação das populações (Barroso L., 2018; Telo & Pires, 2018). Nestes exemplos, os governos adotaram uma estratégia que não podia alcançar o sucesso com as forças militares de que dispunham.

A ideia de que a estratégia tem uma natureza, ou característica perene, é muito atrativa. Ter uma natureza significa que, independentemente da evidência empírica, a estratégia vale para além dos adjetivos que se queira atribuir: estratégia subversiva; estratégia nuclear;



estratégia militar convencional. Uma teoria geral da estratégia tem aplicabilidade universal, independente das formas de luta ou combate (Gray, 2006, pp. 3-5). Seja para designar os meios, para designar a forma de alcançar a vitória sobre o adversário, ou para privar o adversário da sua capacidade de lutar, a estratégia é definida como a “escolha de soluções vitoriosas” (Foucault, 1982, p. 793). Se o objetivo é o *sucesso*, o elemento mais importante da natureza da estratégia é ser *instrumento* da política para o emprego, ou ameaça do emprego, da força (Gray, 2006, p. 15).

A definição dos objetivos e a escolha dos meios é governada pelo contributo para o *sucesso*, ao qual se opõe a capacidade de o adversário fazer frustrar o plano. É tentador pressupor que os nossos militares vencem sempre os combates e que os políticos fazem sempre as melhores escolhas, ou de que o sucesso de nível tático leva ao sucesso estratégico. No entanto, a realidade é muito diferente: há sempre que contar com o adversário, com as suas intenções e as suas linhas de ação (Creveld M. v., 2017, p. 97). Deste modo, a estratégia envolve sempre um grau de incerteza, conferido pela presença do adversário e pelo acaso, o que dificulta a implementação do plano. Não sendo possível controlá-los, o plano tem de ser regularmente revisto e acompanhado pela política e pela estratégia, porque a ação militar só faz sentido se contribuir para o sucesso político. É esta necessidade, que advém de a estratégia ser *instrumental*, que obriga ao *diálogo* constante entre aqueles dois níveis (Gray, 2006, p. 14).

A definição de Lykke (1989), dominante no mundo Ocidental e alinhada com o ambiente da Guerra Fria, ignora a ligação entre a natureza da guerra e a natureza da estratégia, traduzida como *instrumento* da política e esta ser medida pelo *sucesso*. Sem aquela ligação, a estratégia deixa de ser um instrumento e um conceito coerente. Atualmente, aplicar definições coerentes com o ambiente da Guerra Fria deixa a estratégia descontextualizada da sua ligação à política. Ainda mais quando as dinâmicas políticas contemporâneas são afetadas por um elevado número de fatores, especialmente nas democracias, como são os casos de eleições ou orçamentos condicionados.

Parte da solução é conceitual, na medida em que a guerra é um ato de força para compelir o adversário como resultado da confrontação de duas vontades (Clausewitz, 1984, p. 127), que está no centro da sua ontologia. Assim, a direção que a guerra assume é imprevisível pela competição constante entre os contendores, a fim de alcançarem os seus objetivos (Strachan, 2013, p. 23). Por conseguinte, apesar da validade teórica das definições apresentadas, considera-se que a definição que melhor captura a natureza da estratégia e a



natureza da guerra é o conceito de Jeffrey Meiser (2017) como “teoria do sucesso”. A palavra teoria cria a expectativa de que o *conceito* em estratégia é uma explicação de como uma ação, ou conjunto de ações, causam *sucesso*. Defini-la como “teoria do sucesso” encoraja o pensamento criativo, ao mesmo tempo que se ancora no processo científico das “causas e efeitos” (Evera, 1997, pp. 7-8), obrigando o estrategista a clarificar *como se alcança* o sucesso. Uma outra vantagem da definição de Meiser (2017, pp. 86-87) é encorajar a pensar mais eficazmente em relação ao poder que pode ser gerado com a situação, porque a estratégia é também a “arte de criar poder”, que entra em ação quando a situação que se enfrenta é instável e imprevisível (Freedman, 2013, p. xi; 617).

O poder tem de ser entendido para além do gerado pelos recursos militares para lidar com o *excesso* produzido pela violência da ação militar que impõe – poder coercivo –, conforme definido por Dahl (1952). Uma outra dimensão do poder, importante para o alargamento da definição de estratégia, o “poder produtivo”, assenta na premissa de que aquele produz realidade e rituais de verdade (Foucault, 1995, p. 195) como resultado de estratégias discursivas como técnicas de dominação social e política (Hérisson, 2018, p. 146). Um conceito alargado de poder permite ampliar o âmbito da estratégia militar para além da ação violenta das forças armadas necessária para acomodar a conflitualidade contemporânea e ter em conta as dinâmicas políticas internas dos estados e sua influência na política internacional, tão importante nas organizações internacionais (Roennfeldt, 2011, pp. 58-59).

Ao combinar-se os elementos constitutivos da ontologia da guerra com a estratégia como teoria do sucesso e de produção de poder, a estratégia militar imerge num domínio que envolve as dinâmicas da ação política que obrigam ao diálogo constante, embora desigual, entre governante e soldado, que impede uma ligação perfeita e que diferencia a teoria da prática da estratégia.



3. A Prática da Estratégia

Em termos teóricos, a estratégia militar é o resultado de ligação perfeita entre os domínios político e militar, em que cada um ocupa um espaço bem delimitado com atribuições específicas. Porém, como atividade prática, a estratégia é moldada pelas realidades do momento, para enfrentar as adversidades e seguir a direção adequada (Strachan, 2013, p. 113). A estratégia é sempre julgada pelo sucesso de longo prazo, em que intervêm fatores como os meios envolvidos, o *modus operandi*, a definição dos objetivos, as dinâmicas políticas internas e externas e a ação do adversário. Mesmo quando o contendor mais “forte” parece ter a situação controlada, outros fatores emergem que tornam os resultados imprevisíveis.

Os recentes casos do Afeganistão e do Iraque ilustram a complexidade da prática da estratégia. Depois do sucesso militar da operação *Iraqi Freedom*, a situação que se seguiu mergulhou o Iraque na insurreição e violência sectária, colocando em causa a capacidade militar de norte-americanos e britânicos. O caos resultou da inexistência de uma estratégia do Pentágono, porque privilegiou ações militares rápidas, violentas e a retirada das tropas o mais rápido possível (West, 2008, p. 6), conforme preconizado pela doutrina Weinberger-Powell, focada em objetivos políticos claros, guerra relâmpago, derrota militar do adversário, apoio da população e existência de uma estratégia de saída (Elliot, 2015, p. 87). Todavia, estratégia de saída é diferente de estratégia de sucesso.

A ligação e a coordenação ao mais alto nível não garantiram coerência na ligação entre estratégia e política. O desfasamento entre o secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, e a secretária de Estado, Condoleezza Rice, é disso um claro exemplo. A estratégia de Rumsfeld era concentrar as forças americanas em bases, enquanto Rice pretendia garantir o controlo e a segurança das cidades durante a “implementação da democracia” (West, 2008, p. 110). Esta situação revela a falta de união de esforços e falta de direção estratégica de Bush, que evitava também imiscuir-se na campanha militar. Se o tivesse feito, teria tido a oportunidade de perceber que, desde o verão de 2003, a ação tática não respondia aos objetivos políticos (West, 2008, p. 363).

A estratégia é o “negócio pragmático” de aplicar meios militares para alcançar objetivos políticos claros e exequíveis, que tem relação direta com a natureza da guerra. Não sendo possível provar que o Iraque possuía armas de destruição em massa, Bush alterou o objetivo da operação para o fomento de uma democracia no país que pudesse contagiar a região (Jacobson, 2010a, p. 585). Apesar de enfrentar um grave problema securitário no



Iraque, Bush via a guerra em termos convencionais, perguntando, repetidamente, aos comandantes militares “quantos inimigos tinham sido mortos ou capturados”. Para o general Casey, comandante da *Multi-National Force – Iraq*, a batalha norte-americana era preparar os iraquianos para se protegerem e governarem sozinhos. Bush não compreendeu a guerra nem como a vitória militar, alcançada em maio de 2003, podia ser convertida em ganhos políticos e económicos para o Iraque (Woodward, 2008, pp. 4-5). Além do mais, converter o Iraque numa democracia estável era mais uma crença de Bush do que uma estratégia que ligasse os meios aos objetivos políticos (West, 2008, p. 64).

Enviar forças militares para solucionar problemas políticos é uma opção apelativa, mas é sempre necessário avaliar o impacto das operações militares. Conforme nota Clausewitz (1984, p. 95), a destruição das forças do inimigo não é a única solução se há outros objetivos pelos quais a guerra é combatida. Bush e Rumsfeld pediram às forças americanas para combaterem uma guerra para a qual não estavam preparadas, sem compreender a sua natureza e o seu carácter. Quando Bush decidiu invadir o Iraque com o apoio de alguns aliados, nenhum responsável político antecipou que depois da queda de Saddam se envolveriam numa guerra de longa duração (Metz, 2010, p. 1). Blair pediu aos seus militares para se juntarem aos americanos, mas sem qualquer estratégia (Elliot, 2015, p. 23). Os soviéticos tiveram a mesma experiência em 1979, quando Brejnev decidiu a invasão contra a proposta da liderança militar, que considerava que a situação não podia ser resolvida com meios militares e que as tropas soviéticas não estavam preparadas para a insurgência nas montanhas do Afeganistão. Moscovo convenceu-se que, depois da invasão, a população apoiaria a sua presença e que regressariam alguns meses depois de garantirem um ambiente seguro e um governo estável (Braithwaite, 2011, p. 77; p. 125). No verão de 1914, o jovem Governo republicano português ordenou uma expedição militar a Angola para demonstrar presença junto à fronteira do Sudoeste Africano Alemão sem ter pensado na possibilidade de combate com as forças alemãs em simultâneo na revolta das populações locais, nem ter dado as condições⁶ para que o seu comandante, o tenente-coronel Alves Roçadas, tivesse sucesso na operação. A força tinha sido reunida sem preparação militar, sem um sistema logístico eficiente e, acima de tudo, sem a definição clara do objetivo da expedição. O resultado foi uma derrota militar e a sublevação das populações na região, deitando por terra todo o esforço de “pacificação” que tinha sido levado a cabo cerca de dez anos antes,

⁶ Clareza de objetivos, tempo necessário para preparar a força, apoio logístico no teatro de operações, por exemplo.



obrigando a um esforço acrescido com uma nova expedição de vários milhares de homens (Telo & Pires, 2018; Barroso L., 2015).

O sucesso da implementação da estratégia depende da capacidade de se perceber o caráter da guerra que se combate. No Iraque, apesar de a coligação não ter sofrido nenhuma derrota em confrontação militar direta, a adequabilidade dos meios para o sucesso político pós-invasão foi deficiente. A insurreição e a violência sectária estavam a ser combatidas com meios militares aplicados com doutrina convencional (Woodward, 2008, pp. 5-6; West, 2008, p. 45). Desde 2004 que a insurreição sunita aumentava de forma coerente, tinha uma estratégia, tinha apoio popular, finanças, logística, recrutamento e liberdade de movimentos (Woodward, *The War Within: a Secret White House History 2006-2008*, 2008, p. 19). O general Casey não conseguiu perceber o caráter da guerra que estava a ser combatida no Iraque. A evolução do número de ataques contra as forças norte-americanas e a violência sectária que aumentavam desde abril de 2004, não foram suficientes para que reconhecesse que a sua estratégia, de preparar os iraquianos para lhes transferir a responsabilidade pela segurança, era inadequada. As evidências levaram a que Bush e outros responsáveis políticos perdessem a confiança em Casey, determinando a sua substituição e a conceção de uma nova estratégia (Ricks, 2010, p. 58; Barno & Bensahel, 2020, pp. 195-215). No Afeganistão, o general David McKiernan (2008-2008) foi demitido por nunca ter conseguido capturar o caráter da guerra. Obama queria implementar uma nova estratégia no Afeganistão, mas, desde que McKiernan tinha assumido o comando, os ataques dos Taliban não paravam de aumentar. O general não conseguiu inverter a situação, embora o total de tropas existentes no teatro fosse o maior até então, tendo sido substituído por não ter sido suficientemente criativo, inovador e adaptável. Obama reconhecia a necessidade de reforçar o efetivo norte-americano, mas não pretendia fazê-lo sob o comando de um general que não conseguiu perceber a missão que tinha de cumprir (Barno & Bensahel, 2020, pp. 215-227).

A ausência de uma estratégia de sucesso é muitas vezes substituída pela simples adição de recursos ao problema. Em janeiro de 2007, Bush anunciou o reforço do dispositivo americano no Iraque – conhecido como *surge* – com cerca de 30 mil militares, organizados em cinco brigadas, para que o esforço militar se orientasse na proteção da população e para evitar uma derrota que parecia iminente (Metz, 2010, p. 5; Elliot, 2015, p. 115; Feaver, 2011, p. 87). Bush foi influenciado por um grupo de americanos influentes, incluindo Elliot Cohen, que o incitou a reconsiderar as suas opções porque era impensável que o exército mais poderoso do mundo saísse derrotado do Iraque. Bush tinha recusado a proposta de alguns



dos seus generais para retirar e decidiu aumentar os efetivos no Iraque em 2007, sob o comando do general David Petraeus (Ricks, 2010). Nada foi pensado para encontrar uma solução política para a qual os esforços militares seriam direcionados (Strachan, 2013, p. 12), mas apenas para diminuir pressões em Washington junto da bancada Democrata no Congresso (Feaver, 2011, p. 88). O esforço militar considerável, dirigido por Petraeus, para agregar a minoria sunita, acabou por dar resultados, apesar da ausência de estratégia (Strachan, 2013, p. 12; 220). A ausência de uma estratégia foi substituída pela contrassubversão como adaptação à utilização de forças militares na ausência de objetivos. O reforço foi mais uma mudança de método ao nível operacional do que uma verdadeira mudança de estratégia (Metz, 2008, pp. 181-185; Woodward, 2011, p. 168). O reforço funcionou, muito mais pela mudança operada pela elite sunita por influência do general Petraeus do que pela ação militar. Foi semelhante ao “momento maio de 1940” na 2ª Guerra Mundial, em que a arte operacional alemã foi suficiente para derrotar os franco-britânicos, apesar da ausência de estratégia (Strachan, 2013, p. 220). A *surge* converteu a estratégia inicial de abandonar o Iraque, cerca de seis meses após a invasão, num plano para uma “guerra longa” contra o terrorismo (Ricks, 2010, p. 124). Isto está em linha com a asserção de Betts (2000, pp. 5-6) de que, às vezes, a estratégia é uma ilusão e de que uma má estratégia, ou a sua ausência, pode funcionar se a estratégia for apenas a aplicação de recursos muito superiores (atrição).

A campanha do Afeganistão, na Administração Obama, é também um exemplo da inexistência de estratégia (*ways*) para além da disponibilidade de recursos. Depois de ter anunciado no seu programa eleitoral que diminuiria a presença militar no Afeganistão, e depois de alguns meses de debate em que se assistiu à incapacidade de Mckiernen em conter a violência, em 2009 o general S. McChrystal propôs uma “estratégia” baseada no reforço de tropas para dar impulso e coerência à contrassubversão. Porém, Obama considerava que as modalidades apresentadas não eram suficientemente diferentes entre si, variando apenas nos efetivos a empenhar (Woodward, 2011, pp. 273-274). Se, por um lado, Obama não podia escolher com apenas uma opção, por outro, a estratégia apresentada por McChrystal não estabelecia qualquer relação causal entre objetivos e ações, conforme a construção de uma “teoria” obriga (Meiser, 2017, pp. 88-89). De 2009 a dezembro de 2021, ao contrário do Iraque, a situação no Afeganistão foi-se degradando até à retirada da coligação e a tomada de poder pelos *Taliban* em Cabul.



Na prática, em situação de guerra, política e estratégia não estão apenas relacionadas, elas são indistintas. Atualmente, o poder em política interna pode substituir os objetivos políticos como finalidade primária para a guerra (Dimitriu, 2020, p. 667). Tal como em outras democracias⁷, os norte-americanos combinam recorrentemente estratégia, opinião pública e considerações eleitorais na interação entre política e estratégia (Metz, 2010, p. 10). A vitória de Bush, em 2004, tinha dado ao Partido Republicano uma maioria como nunca desde os anos 1920, mas, em 2008, Obama venceu as eleições e o Partido Democrático ficou com o domínio no Congresso e no Senado. Muitas razões podem ser apontadas para a mudança, mas a guerra no Iraque e no Afeganistão tiveram, certamente, um papel importante (Jacobson 2010; Stevens, 2015). Apesar de a situação no Iraque, no verão de 2006, obrigar a uma urgente revisão da estratégia, esta só foi comunicada após as eleições intercalares de novembro desse ano, que acabaram por dar uma vitória esmagadora ao Partido Democrático. Bush queria evitar o anúncio de uma viragem estratégica que equivalesse ao reconhecimento de que até então a estratégia estava errada (Payne, 2020, p. 173). Há também que considerar que o presidente receava chegar às eleições presidenciais de 2008 com o fantasma de uma derrota militar no Iraque. A impopularidade da guerra e a possibilidade de ser acusado de nada fazer para mudar a situação no Iraque, podem ter sido decisivas para que Bush impusesse o reforço do dispositivo, mesmo contra a proposta dos seus generais (Bowen, 2013, p. 275).

Estratégia e política são domínios diferentes, mas o sucesso da prática da estratégia baseia-se no diálogo permanente e no alinhamento entre ambos. A estratégia corresponde exatamente ao domínio onde ambas se interseitam (Strachan, 2013, p. 12; p. 20). Quase imediatamente após a queda de Saddam, “política e conduta da guerra” seguiram paralelamente sem nunca terem convergido, sendo a primeira liderada por Paul Bremer, diretor da *Coalition Provisional Authority*, e a conduta da guerra liderada pelo general Ricardo Sanchez (Strachan, 2013, p. 218). A nomeação de Paul Bremer, que reportava diretamente a Bush sem consultar ninguém (Dyson, 2013, p. 478), foi um claro exemplo da desunião entre o nível militar e o nível político, uma vez que a clivagem entre ambos foi um dos motivos mais importantes para a inexistência de um esforço de guerra único (Woodward,

⁷ Veja-se o caso holandês em 2002 em relação a Sebreñica e em 2010 em relação ao Afeganistão, ou o caso da Grã-Bretanha em relação à Síria em 2013 (Dimitriu, 2020, p. 667). A preocupação com as eleições e apoio da população introduz um novo racional no emprego da força militar, que, conforme Nora Smith (2005, p. 12), leva ao emprego de forças em missões de reconstrução, humanitárias, de polícia, para as quais não estão bem preparadas.



2008, p. 20; West, 2008, p. 6). A 20 de maio de 2003, depois da derrota das forças militares iraquianas, o general Mattis, comandante da força de Fuzileiros, estava convencido de que a sua missão era apoiar a reconstrução do país. No dia seguinte, Bremer dissolveu o exército iraquiano com o apoio do Pentágono e da Casa Branca, sem consultar os militares no terreno. O presidente concedeu todo o poder a Bremer, que não estava ao corrente das ações militares no terreno e sem ter qualquer controlo de Washington (West, 2008, p. 8; p. 17; Woodward, 2008, p. 50).

Em estratégia e em política, as decisões são muitas vezes efetuadas sob grande pressão, por limitação de tempo, ou porque o que está em jogo é demasiado importante (Kiszely, 2018, p. 238). Spínola, no segundo mandato como governador e comandante-chefe na Guiné, propôs a Caetano uma aproximação à guerra baseada numa solução política que contrastava com a política integracionista seguida até então. Embora Caetano tenha compreendido a solução, os condicionalismos impostos pelos próceres do regime impediram-na. Caetano preferia aceitar uma derrota militar do que a negociação com “terroristas”, que contagiasses Angola e Moçambique e que culminasse no fim do regime (Rodrigues, 2010, pp. 149-173). Mesmo sabendo do baixo moral das tropas e da vantagem da guerrilha em termos de equipamento, Caetano esperava que o apoio da África dos Sul, previsto a partir de início de 1974 para adquirir equipamento militar para reforçar o Exército e a Força Aérea, fosse a solução para reverter uma situação militar que apenas tinha solução política negociada (Matos & Barroso, 2020). Assim, mantinha-se a estratégia de adicionar recursos à violência sem qualquer possibilidade de sucesso político, como se veio a verificar em 25 de abril de 1974.

Quando o líder político pondera a possibilidade de uma guerra, tende a apresentá-la numa forma que lhe garanta o consentimento da oposição e da opinião pública. Um bom exemplo é a rotulagem como “*nation-building*”, reconstrução, “ganhar corações e mentes”, “guerra ao terrorismo”, em linha com a relevância do conceito de “poder produtivo” (Roennfeldt, 2011; Roennfeldt, 2016). Depois da queda de Saddam, o objetivo de Bush no Iraque foi encontrar uma forma de sucesso, mesmo sem corresponder à consecução dos objetivos inicialmente definidos (Metz, 2010, pp. 9-10). Quando Bush se convenceu de que não era possível encontrar uma solução de curto prazo, referiu publicamente que a “nova estratégia” era acelerar a preparação do Exército iraquiano para ir substituindo as forças da coligação, numa clara mensagem de que a retirada das tropas estava no horizonte (Barno & Bensahel, 2020, p. 199). Depois de decidir o *surge* no Iraque, Bush alterou também o



discurso em relação à missão da coligação, o que traduz a transição da mentalidade de “*kill and capture*” para a segurança da população. Nos seis meses seguintes, Bush referiu nos seus discursos e conferências de imprensa o nome “Petraeus pelo menos 150 vezes” na associação à “mudança de estratégia” no Iraque (Ricks, 2010, pp. 122-124), tendo como pano de fundo o resultado das eleições de novembro de 2006 e a preparação para as eleições presidenciais de 2008.

O elevado número de fatores ligados entre si faz com que a relação entre a política e a estratégia seja problemática. A maioria deles está relacionada com a mudança no caráter da guerra e com a prevalência de conflitos, como a contrainsurgência, estabilização e operações militares que envolvem atores não-estatais. Este ambiente, coloca as principais potências ocidentais perante a “ratoeira da hegemonia” (Travis, 2018, pp. 69-70) em que os estrategistas e os políticos enfrentam situações inerentemente complexas, ambíguas, incertas e onde abundam paradoxos. Ambientes como o da contrainsurgência exigem soluções “20 por cento militares e 80 por cento políticas” e a coordenação entre ambos, porque o que está em causa é o regime político (Galula, 2006, pp. 62-63). Em 1967, a falta de coordenação em Angola obrigou a um despacho conjunto dos ministros da Defesa Nacional e do Ultramar para se alcançar uma “mais estreita coordenação e convergência das ações a desenvolver entre as autoridades governamentais e os comandos das forças armadas”, atribuindo prioridade à conquista e adesão das populações, colocando-as no centro da atividade contra subversiva exercida por todas as entidades civis e militares envolvidas, porque os relatórios indicavam um elevado número de ações subversivas junto à fronteira Leste e Sul de Angola (Barroso L., 2013, p. 283).

A luta pelo poder e as dinâmicas político-militares em situação de conflito conformam a lógica clausewitziana da finalidade política da guerra. O decurso da conduta estratégica da guerra ao nível político-militar tem servido também para a luta política interna e para satisfazer a opinião pública. A evidência demonstra que as forças políticas internas são mais um fator disruptivo do que fator inerente da política, mesmo em situação de conflito (Hooker, 2013). Tal como referimos que as decisões de mudança de estratégia no Iraque e Afeganistão com Bush e Obama tiveram em conta considerações políticas internas, também Blair estava mais preocupado com as eleições internas do que em obter sucesso no Afeganistão (Elliot, 2015, p. 124). Em democracia, a liderança política exerce a sua função estratégica na guerra, não tanto pela consecução dos objetivos políticos, mas pela manutenção ou obtenção do poder político. É neste ponto que existe a maior fricção entre o



domínio político e o domínio militar, que Dimitriu (2020, pp. 671-672) denomina como “desconexão político-militar”, resultante do desenvolvimento da política contemporânea, intrínseca nas democracias ocidentais. Se a guerra é a variável dependente da política, quando esta muda também muda a guerra. Também a estratégia militar, como variável interveniente e sendo instrumental na sua essência para atingir o sucesso do emprego da força, tem de mudar. Por essa razão, considera-se que o alargamento do conceito à teoria do sucesso serve esse desiderato, embora se deva considerar os fatores resultantes da dinâmica das relações civis-militares para lhe garantir a coerência.



4. As Relações Cívico-Militares: Coerência e Estabilidade da Relação entre Política e Estratégia Militar

As relações cívico-militares descrevem a relação entre militares, instituições e a população que servem, como comunicam, como interagem e como se regula a sua ligação. Para a finalidade deste trabalho, tem especial relevância compreender os processos de relacionamento civil-militar ao nível político-estratégico para determinar a linha que separa as respetivas responsabilidades e onde se sobrepõem, que dinâmicas existem na assessoria estratégica por parte do chefe militar e que influência tem aquele relacionamento na eficácia das operações (Barroso L. , 2013). O diálogo entre militares e políticos é desigual, mas o seu estudo está na base do que é a estratégia militar (Cohen, 2002, p. 263; p. xii). Compreender as relações cívico-militares é uma questão essencial da política do Estado.

A combinação do padrão das relações cívico-militares e a conduta das operações tem influência direta para a eficácia da estratégia militar, cujo caso recente mais conhecido é o da intervenção norte-americana no Iraque e no Afeganistão. Em última análise, o teste às relações cívico-militares é o contributo que tem para a estratégia, especialmente no *staffing*, conceção e na implementação. No caso dos Estados Unidos, mais de vinte anos após o final da Guerra Fria, o sucesso militar de nível tático não se tem traduzido em sucesso estratégico, porque se assiste a um “declínio da competência militar em relação ao planeamento estratégico” (Kohn, 2009, p. 73; 76).

A “teoria normal” das relações cívico-militares, baseada em Huntington, considera que o corpo de oficiais americano é composto por militares cujo profissionalismo requer uma separação clara entre a perícia militar e o domínio político (Huntington, 2000, p. 7). A principal função do oficial é a “gestão da violência”, planeamento militar, organização e emprego da força, mas não a sua aplicação (Huntington, 2000, pp. 7-18)⁸. Huntington “oferece uma receita” para assegurar o domínio civil sobre as forças armadas, o controlo objetivo, que pretende que os militares sejam politicamente neutros ou apolíticos (Cohen, 2002, p. 243). Por outro lado, a integração dos militares na sociedade e a inserção do nível político nos assuntos de segurança e defesa garante o controlo subjetivo (Huntington, 2000, pp. 83-84). O controlo objetivo permite que os militares se foquem nos assuntos operacionais e táticos deixando a política para a liderança civil (Huntington, 2000, p. 308). De acordo com esta abordagem, os militares dão pouca importância aos efeitos da violência na

⁸ As palavras *emprego* e *aplicação* podem gerar alguma confusão, mas o que se pretende referir é que a “aplicação” se refere à decisão política, enquanto o “emprego” se refere à condução das operações militares. A descrição da especificidade da profissão é efetuada no capítulo 1 do livro, entre as páginas 7-18.



economia, sociedade, ou na política, mesmo que tenham impacto direto na consecução dos objetivos militares. A separação que Huntington faz dos dois domínios parece indicar um distanciamento entre violência e política, o que afeta a concepção e a execução da estratégia (Nielsen & Liebert, 2021, p. 738). Aquela separação contradiz o papel que Clausewitz atribuía ao comandante-chefe, simultaneamente general e político, que tem de estar ciente da situação política (Clausewitz, 1984, p. 112). O combate não é a simples utilização da força bruta para alcançar a vitória, mas poder coercivo ao serviço de um estado final político que muitas vezes passa pela negociação. A liderança civil e a militar devem fazer tudo para garantir que os desafios resultantes da relação dos domínios político, estratégico e operacional sejam integrados num todo coerente (Barsuhn, 2022, p. 5; p. 9).

Ao mais alto nível, a distinção entre política e estratégia não existe, o que faz com que a consciência política por parte dos militares seja fator inestimável para o sucesso estratégico (Nielsen & Liebert, 2021, p. 734). A autonomia operacional dos militares proposta por Huntington infringe a máxima de Clausewitz de que a guerra é uma extensão da política e não assegura que o seu profissionalismo resulte em melhores decisões. Em contraste com a abordagem dicotômica de Huntington, Morris Janowitz propõe uma aproximação mais pragmática, que enfatiza a ligação à sociedade ao mesmo tempo que abre o leque de missões para além da vitória militar no combate convencional. O dilema estratégico de utilizar armas nucleares e o medo da destruição mútua obriga a alternativas de produção de segurança através de guerras limitadas e da cooperação internacional (Janowitz, 1960, pp. 258-259; p. 266). Tal como Huntington, Janowitz considera o controlo objetivo como referência para a relação com o poder político (Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, 1960, p. viii), embora a sua aproximação pragmática requeira oficiais com competências sociopolíticas. Os militares não devem tomar parte ativa na política interna, mas devem ser sensíveis às questões da política (Roennfeldt, 2019, p. 62). Como as guerras nucleares devem ser evitadas, Janowitz propõe que os Estados Unidos tenham forças armadas do tipo “*constabulary*”, continuamente preparadas para agir com a força mínima, que privilegie as relações internacionais para além das relações de poder necessárias a uma vitória militar (Janowitz, 1960, p. 34; p. 264; p. 418). Esta abordagem é compatível com os valores democráticos e com o controlo político, que impede a tensão entre os domínios civil e militar, para além de evitarem o autoritarismo militar (Janowitz, 1960, pp. 439-440). Janowitz apela também a um corpo de oficiais com responsabilidade política alargada (1960, p. vii) e vê a esfera militar e a esfera política integradas, em que os oficiais operaram em



ambas. Os civis e os militares, mesmo ao mais baixo escalão de comando devem cooperar para alcançar a dissuasão estratégica, gerir crises e a resolver conflitos. Assim, sugere oficiais com competências que vão muito para além da especificidade militar, conforme sugerido por Huntington (Roennfeldt, 2019, p. 62). Em conflitos como o do Vietname ou Somália, aos oficiais é requerido que atuem fora do quadro convencional (Cohen, 2002, pp. 258-259), porque as dinâmicas sociopolíticas ligadas às operações militares mudam o contexto da guerra (Roennfeldt, 2019, p. 63).

Apesar da divisão de responsabilidades entre o domínio político e o militar ser apelativa, em conflito as suas considerações não podem ser separadas. Huntington está certo de que os militares se devem afastar da atividade partidária, mas devem participar de forma ativa nos processos de decisão estratégica dos Estados, em que considerações políticas internas e externas são determinantes. Para além do mais, porque as ações militares são, em última instância, julgadas pelos resultados políticos, a separação proposta por Huntington é amplamente questionável. Nenhuma decisão, ou operação militar, em guerra acontece sem a interferência das entidades civis, a quem qualquer Constituição democrática atribui a responsabilidade da segurança e defesa nacionais, e responsabilidade sobre a liderança militar que gere, administra e lidera as forças armadas.

Quando a relação funciona, o resultado é o alinhamento entre o interesse nacional, os objetivos políticos, a estratégia militar e as operações militares. Quando a relação não funciona – quando não há confiança, não há respeito, ou não há franqueza – a estratégia e a política deixam de fazer sentido, não servem o interesse nacional nem conseguem lidar com a realidade da guerra (Khon, 2008, p. 71). O Iraque é um claro exemplo da importância das relações civis-militares na eficácia da estratégia militar. Apesar da vitória militar e do reconhecimento de alguma inabilidade estratégica por parte dos generais norte-americanos (Strachan, 2006, p. 63), muitos dos problemas no período pós-Saddam foram devidos à ineficácia das relações civis-militares, muito especialmente no período de Rumsfeld, que parecia ter uma agenda de confrontação direta com os generais de Clinton e que achava que o *Joint Chiefs of Staff* era inútil (Brooks, 2008, pp. 226-255).

A liderança política deve escolher os seus comandantes militares com quem deve argumentar as opções para assegurar que a estratégia é o resultado de um processo de debate e de diálogo, que resulte na formulação de uma “teoria do sucesso”. Isto parece não ter acontecido no planeamento da invasão do Iraque, onde não houve um diálogo contínuo ao nível estratégico nem a atenção devida com o planeamento do período pós-Saddam. Para



além da crispação criada por Rumsfeld, a liderança militar também não conseguiu estabelecer a ligação entre a política e as ações no terreno, devido ao seu foco no combate e na vitória militar tática. A substituição de Rumsfeld por Robert Gates amenizou o ambiente na Defesa e no Departamento de Estado, mas a inaptidão dos comandantes militares em preparar a contrainsurgência que se seguiu manteve a tensão entre Washington, o Pentágono e os comandantes no terreno (Hoffman, 2008, p. 229).

Nas democracias, o controlo civil é subalternizado pela dimensão da eficácia estratégica, por ser um domínio onde as relações são menos estruturadas e onde há muitos fatores intervenientes (Hoffman, 2008, p. 218). Perceber as responsabilidades de cada um na formulação estratégica, na tomada de decisão e na supervisão da implementação, está no centro da prática da estratégia. Conforme Cohen (2002) deduz, o estadista de sucesso em guerra não aceita linhas divisórias na responsabilidade, nomeia e demite comandantes, e refina as estratégias para alcançar os objetivos políticos. Todavia, a conceção estratégica não se pode focar apenas na mestria do líder político. O processo exige também que a liderança militar tenha a coragem moral de fazer as questões devidas sobre os objetivos militares e informar sobre os riscos dos planos, porque a ligação entre objetivos e meios é bidirecional e interativa (Rapp, 2015, pp. 20-25). Um bom exemplo do diálogo que deve existir é o caso da solicitação de aprovação do Pentágono para o reforço do teatro do Afeganistão no início de 2009. O pedido era a solução para reverter a deterioração da situação, mas sem explicar ao presidente qual era a estratégia, razão pela qual Obama, apoiado por Colin Powell, iniciou uma ronda de discussões com o seu *staff* e com o Pentágono até se assegurar que o reforço cumpria os objetivos políticos mais amplos do que a derrota militar dos Taliban. Apesar de não ter recebido várias opções estratégicas, Obama liderou a conceção de uma estratégia com os meios e com os objetivos definidos por si (Elliot, 2015, pp. 226-227).

Embora a teoria da estratégia defina uma separação entre os domínios político e estratégico, a prática indica que a política e a estratégia mantêm diálogo permanente e, muitas vezes, são indistintas. A estratégia é o produto do diálogo entre políticos e militares, e a sua essência – ser *instrumental* – é o resultado da harmonização dos dois e não a sujeição de nenhum deles (Strachan, 2013, p. 12; p. 78), como parece ter acontecido entre o general Sanchez e Paul Bremer no Iraque, cada um deles a advogar um domínio próprio sem permitir interferências do nível político (McColl, 2013, p. 113). Quando as forças militares atuam em estados falhados e executam missões como “*nation-building*”, estão a executar ação política pura. Em conflitos como o Iraque e Afeganistão, guerra e política estão intimamente ligados.



Um fator que causa fricção civil-militar é a duração e a imprevisibilidade em situações como a estabilização ou contrainsurgência. O tempo é visto pelos militares como um fator de decisão e essencial para adaptar o plano à mudança de situação. Porém, mudar um plano pode frustrar as expectativas da política e assemelhar-se a pura incompetência militar (Bowen, 2013, p. 275), ou até pôr em causa o resultado das próximas eleições (Elliot, 2015, p. 124), tal como parece ter acontecido com Bush no Iraque e Obama no Afeganistão (Jacobson, 2010a).

Se a guerra é política e o sucesso é definido em termos políticos, então o militar está sempre ligado à política. Alcançar o sucesso requer uma apreciação das condições políticas e a habilidade para inovar para as alcançar é tão importante como pensar criticamente, ser criativo e obter a iniciativa em combate (Clark, 2016, p. 37). A política é o processo natural das democracias que envolve a arte de controlar, proteger, apoiar e governar uma sociedade. Esta atividade inclui também a obtenção e a manutenção do poder. O militar está envolvido nos assuntos políticos na mesma medida em que a ação política intervém em todos os aspetos dos assuntos militares. Não há como abdicar ou escapar da vida política, tal como definido por Janowitz (1960, pp. 12-13) na sua 5.^a hipótese de trabalho - “Tendências na Doutrinação Política”. O oficial não deve ser um mero “técnico militar”, especialmente ao nível da “liderança estratégica”, mas um interveniente direto na política interna, como estrategista, e na política externa, como estrategista e estratega. A necessidade de compreender as dinâmicas políticas que influenciam a guerra e a estratégia releva o facto de, ao mais alto nível, a arte da guerra se tornar em política, e o comandante-chefe dever estar familiarizado com a alta política do estado (Clausewitz, 1984, p. 607; p. 146).

A lógica da guerra e da política mantém a relevância de Clausewitz na relação entre ambas. As atuais campanhas militares refletem a imersão do contexto sociopolítico nas operações com todas as complexidades da política a ser traduzidas em constrangimentos, restrições e desalinhamentos, evidenciados até ao mais baixo escalão. A guerra, como *variável dependente* da política, e a estratégia como *variável interveniente*, refletem essa ligação. Só um aprofundamento do conhecimento da política contemporânea e as suas implicações nas operações militares pode restabelecer a sua coerência teórica e prática (Dimitriu, 2020, p. 672). Não há solução ideal, mas a educação pode desempenhar um papel fundamental na coerência das relações civis-militares.



5. Minimizar o Desfasamento: a Relevância de Janowitz e o Ensino Militar

Conforme nota Kiszely (2018, pp. 252-253), um dos pontos chave para o sucesso das relações civis-militares é a educação o mais cedo possível nas carreiras dos oficiais e dos políticos. No caso português, a aposta deve ser feita no Instituto Universitário Militar (Pedrouços) nos auditores do curso de estado-maior, os quais devem ter a oportunidades de poder exercitar-se e frequentar cursos em conjunto com seus homólogos civis, como é o caso de membros de gabinetes dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa e da Economia. O princípio da primazia do controlo civil deve ser tido como princípio orientador, mas também tomado com o cuidado devido. A estratégia de sucesso, assim como a política, depende da compreensão do que é a sua implementação e da atividade intelectual necessária ao equilíbrio da relação entre objetivos e meios.

Para além da ineficiência do nível político, a guerra no Iraque veio também demonstrar que muitos dos problemas surgidos depois da queda de Saddam se deveram à incapacidade de os chefes militares perceberem como a guerra se iria desenrolar (Feaver, 2011, p. 123). Por este motivo, a formação e a forma como se treina a liderança militar é uma questão fundamental na segurança nacional (Khon, 2009). Apesar de não se ser capaz de prever o futuro, parece evidente que a hegemonia militar alcançada pelo Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, impele os possíveis adversários para a franja do espectro do conflito que limita a sua vantagem e se traduz na “ratoeira da hegemonia” Ocidental (Travis, 2018, pp. 69-70). Adicionalmente, pode-se avançar algumas tendências com que o líder estratégico se defrontará: forças multinacionais, dispersas, com diferentes níveis de preparação, incluindo organizações não militares; avanços tecnológicos, como a inteligência artificial, nanotecnologia, robótica, novos materiais; profusão de informação, a maioria contraditória e falsa, que alavanca a dimensão psicológica do conflito; ou dificuldade em identificar um ato de agressão (Metz, 2020). Um exemplo deste ambiente estratégico, que é complexo, ambíguo e volátil, é definido como *Gray Zone Conflict*, que representa a dificuldade em discernir o militar do não-militar, o que é ameaça, ou o que é agressão, porque está abaixo do limiar do conflito armado (Galeotti, 2019). Assim, é ao nível estratégico que o desafio é maior, uma vez que se tende a assistir à mudança da utilização clássica da força militar para a sua integração com meios não violentos. A evolução indica que é na grande estratégia que residem os principais desafios, já evidenciado no Iraque e no Afeganistão, e não na visão estrita da utilização da força militar (Kaihko, 2021, p. 120).



O que distingue a liderança estratégica em contexto militar é a função do líder militar na sua relação com o poder político (Yarger, 2010, p. 181) – domínio das relações civis-militares – e a função como comandante-chefe, responsável pela estratégia de teatro e operações de grande envergadura. Para desempenhar o papel junto da liderança política, participa na formulação da estratégia nacional e emprego da força militar para os fins da política (Kiszely, 2018). Para desempenhar as funções de comandante-chefe, deve ser perito em arte operacional, capaz de conduzir as operações militares para executar a estratégia definida pela política, traduzindo objetivos estratégicos em termos táticos que as forças têm de cumprir.

A especificidade do Ensino Superior Militar está fundada na funcionalidade que trata da gestão do exercício da violência militar, correspondente ao combate, e que está no centro da ontologia da guerra; e o da especificidade sociopolítica, decorrente da inserção dos militares na sociedade (Borges, 2019, p. 622). Ao nível europeu, tem havido algum esforço em nivelar o ensino militar que facilite a interoperabilidade e que transforme o tradicional treino vocacional não académico em vocação profissional baseada no conhecimento prático, investigação e raciocínio crítico que dê aos oficiais o conforto necessário para lidar com a ambiguidade e incerteza (Hedlund, 2019, p. 335). Contudo, a questão central pode ser a dificuldade em se compreender o papel do militar como agente da política, que exige perícias e sabedorias militares técnicas e sociopolíticas (Roennfeldt, 2019), em linha com Janowitz (1960) na valorização de oficiais competentes no domínio sociopolítico. Um dos pontos fracos do conceito convencional da competência dos oficiais baseia-se na falsa premissa de que o conhecimento resulta das perícias técnicas e do conhecimento científico. Apesar da sua importância, estes não são adequados à sabedoria necessária para lidar com o acaso (Roennfeldt, 2019, p. 65). Os comandantes necessitam de conhecimento prático para alcançarem os objetivos que, pela sua natureza, são muitas vezes ambíguos, contraditórios e incertos (Cohen, 2002, p. 241).

O conhecimento prático é um conceito que ajuda a distinguir que competências os militares devem usar para agir sabiamente, para além das perícias para fazerem o que é correto, e do conhecimento científico necessário para preverem resultados baseados em generalizações (Roennfeldt, 2019, p. 66). Do ponto de vista de Clausewitz (1984, pp. 88-89), a guerra é moldada por flutuações das dinâmicas da violência, do acaso e da razão. Conforme nota o general prussiano, o príncipe ou o general podem melhor demonstrar a sua genialidade na gestão da campanha para, exatamente, alinharem objetivos com recursos,



fazendo, nem mais nem menos do que o necessário. O efeito da genialidade mostra, não tanto novas formas de ação, mas o sucesso na guerra (Clausewitz, 1984, p. 177). O valor dos meios militares depende do contributo para uma paz duradoura, pelo que, compreender a gramática da guerra (Clausewitz, 1984, p. 605) é compreender o ambiente caracterizado pela violência, a incerteza e o acaso. No caso da dissonância entre política e a conduta da guerra, esta usurpará o lugar da política e dominará a relação através das suas leis e natureza (Clausewitz, 1984, p. 87). A sabedoria é essencial ao oficial e ao estadista para perceber de que tipo de guerra se está a tratar.

Janowitz (1960, p. 426) recomenda que a educação político-militar se inicie o mais cedo possível. Ao contrário das universidades, focadas na relação entre conceções teóricas e conhecimento factual, as escolas militares devem utilizar as disciplinas académicas para apoiar o desenvolvimento de perícias e sabedorias necessárias para lidarem com os desafios do futuro, através do desenvolvimento de flexibilidade mental. A necessidade da consciência política do corpo de oficiais requer educação e treino militares que ajudem a compreender o papel do uso da força na política internacional, da compreensão dos assuntos estratégicos e os limites da utilização da força no contexto internacional (Janowitz & Moskos Jr., 1979, p. 212; p. 214). Sob o desígnio das forças tipo "*constabulary*", Janowitz enfatiza que mesmo os mais jovens oficiais atuam como agentes políticos, conjugando as perícias técnico-táticas com os conhecimentos de política internacional, devendo continuar ao longo da carreira (1960, p. 426). Para serem politicamente eficazes, os oficiais devem compreender o significado político das operações militares⁹ (Nielsen & Liebert, 2021, p. 742). Este é um ponto central na formação de jovens oficiais em Sandhurst (Jacobs, 2019) e em *West Point* (Silverstone, 2019), cujo impacto das lições do Iraque e Afeganistão tem sido o elemento unificador.

A competência alargada necessária à liderança estratégica, exige ao oficial a sabedoria militar e a sabedoria sociopolítica. A primeira refere-se ao conhecimento necessário para utilizar os meios militares, mesmo em situações não lineares e ambíguas, em que se determina o que fazer para alcançar o sucesso militar. A sabedoria sociopolítica é o tipo de competência necessária a que o emprego da força militar seja considerado um instrumento da política, sensível ao impacto social e político (Roennfeldt, 2019, pp. 67-68). Sem a sabedoria militar e sociopolítica, os oficiais estão menos aptos a utilizar a força armada para

⁹ Este aspeto é ainda mais relevante se o modelo de comando e controlo ao nível tático for o comando-missão, como é o caso do Exército português, uma vez que este exige um elevado grau de iniciativa dos comandantes subordinados.



obter sucesso em guerra e servir a sociedade a que pertencem. É o oficial, não a tecnologia, que dá às armas a utilidade política. Encontrar o equilíbrio entre o *hardware* militar e a competência é particularmente relevante para as pequenas e médias potências para quem o preço de um avião caça ou fragata excede o orçamento da educação nas escolas de estado-maior (Roennfeldt, 2019, p. 74). Estas têm como missão genérica preparar os oficiais superiores e oficiais gerais com as sabedorias necessárias ao seu desempenho nas forças armadas e outras instituições ligadas à segurança nacional. A sua finalidade é produzir conhecimento e preparar líderes, pelo que o seu centro de gravidade é compreender as necessidades da profissão militar e educar os comandantes (Lacquement Jr., 2019, p. 18). Porém, não podem ficar fechadas em si mesmas, devendo ter programas em colaboração com escolas civis com cursos como Administração Pública, Ciência Política ou Relações Internacionais, que complementam os cursos militares e permitem criar uma rede de interesses partilhados entre a sociedade civil e os profissionais militares.

O mundo em contínua mudança requer que os responsáveis pela estratégia e pela política sejam objeto de técnicas pedagógicas que desenvolvam a maturidade e a capacidade de julgamento, para que o emprego da força tenha a finalidade política desejada, em vez do foco no objetivo tático e operacional (Sookermany, 2017, p. 312). Há que lembrar que as técnicas, os procedimentos e o contexto de aplicação da violência não são estáticos, e que nas sociedades democráticas as relações civis-militares são requerem uma educação profissional militar ligada à academia e à sociedade (Lacquement Jr., 2019, p. 24). Tal como as escolas militares devem cooperar com as suas pares civis, também os alunos de outras escolas podem e devem frequentar cursos de pós-graduação, como é o caso do Doutorado em Ciências Militares existente no Instituto Universitário Militar, porque estas devem estar conectadas com aqueles que servem.



6. Conclusões

Conforme se pretendeu evidenciar, o desfasamento entre a ação política e a estratégia resulta da combinação de um elevado número de fatores existentes no domínio civil-militar que afetam a prática da estratégia. Embora a teoria da estratégia defina claramente as responsabilidades do domínio civil e do domínio militar, a sua prática indica que em situação de conflito as duas estão em interligação permanente e se confundem. Esta asserção é particularmente importante nas democracias, embora não lhes seja exclusivo, em que o diálogo desigual entre a liderança política e a liderança militar não pode ser obstáculo ao diálogo franco, claro e honesto entre ambos, mas em que o nível político prevalece.

A guerra, como variável dependente da política, assume variações imprevisíveis resultantes da sua natureza e da influência da política. Questões como eleições, natureza do regime e tipo de liderança dos atores envolvidos, influenciam inexoravelmente a implementação da estratégia, cujo objetivo é alcançar o sucesso político da ação militar. O cerne da prática da estratégia está em perceber as responsabilidades de cada um na sua formulação, na tomada de decisão e na supervisão da implementação. É daqui que deriva a natureza instrumental da estratégia, cujo objeto é a aplicação da força militar. Não compreender esta relação torna quase impossível avaliar o ambiente de incerteza e de caos resultantes da natureza violenta do emprego de forças militares. O que se tem assistido nos recentes conflitos não é o resultado de uma mudança da natureza da guerra, mas o reflexo da política contemporânea, em especial do resultado das suas dinâmicas internas.

A estratégia, como variável interveniente na relação entre guerra e política, deve assumir uma conceitualização que obrigue aos seus praticantes a construção encadeada de ações e resultados que levem ao sucesso. De pouco serve ter definições de estratégia que não tenham relação direta com a prática e que não exijam criatividade. Esta é a razão pela qual se assume como meritória a definição de J. Meiser como “teoria do sucesso”. É neste campo de ação que se valoriza as relações civis-militares, por ser nesse domínio que se geram fricções na conceção e implementação da estratégia que contribuem para o alargamento do desfasamento natural resultante da ação dos vários níveis da guerra. Por conseguinte, o papel da liderança estratégico-militar na gestão da violência é debater a formulação e implementação dos planos estratégicos com a liderança civil para que se apoie a sua decisão, para cuja função necessita de ser competente no domínio da política, embora sem ser partidário. Se a guerra é política e o sucesso é definido em termos políticos, então o militar está sempre ligado à política.



Para a segurança e para o sucesso da estratégia nacionais é vital desenvolver líderes militares competentes no contexto da política relacionada com estes assuntos. O desenvolvimento de perícias e sabedorias no domínio da estratégia vai muito para além do conhecimento dos assuntos militares. A consciencialização política dos oficiais está dependente dos currículos das academias e escolas de estado-maior, que devem incluir matérias e formadores nas várias áreas da governação. As operações militares exigem a compreensão do ambiente político, que é essencialmente relevante nas operações de baixa intensidade, mesmo aos mais baixos escalões, porque a ação militar do soldado é ação política. Assim, deve ser promovido o intercâmbio regular com as várias escolas civis ligadas a cursos relevantes para a administração pública, como ciência política, administração pública ou relações internacionais. A guerra e a estratégia são demasiadamente relevantes para serem deixadas na exclusividade das escolas militares.

Ser estrategicamente competente é particularmente relevante para as pequenas e médias potências, porque podem não ter a possibilidade de vencer por indisponibilidade de recursos necessários a “estratégias” de atrição. Planos vencedores dependentes de vantagem esmagadora em recursos não são resultado de estratégia de sucesso. Em termos abstratos, o Instituto Universitário Militar tem no objeto de estudo deste trabalho de investigação uma oportunidade para valorizar a estratégia para além do domínio militar, valorizando a profissão e o papel do militar junto da liderança civil no que respeita à implementação de políticas de defesa orientadas à implementação e conceção de sistemas de forças.



Referências Bibliográficas

- Barkawi, T., & Brighton, S. (2011). Powers of War: Fighting, Knowledge, and Critique. *International Political Sociology*, 5, 126-143.
- Barno, D., & Bensahel, N. (2020). *Adaptation Under Fire - How Militaries Change in Wartime*. New York: Oxford University Press.
- Barroso, L. (2013). As Relações Cívico-Militares e o Uso da Força: Uma Perspetiva Clausewitziana. Em F. P. Garcia, & A. P. Lousada, *Da História e da Estratégia: Estudos em Homenagem ao General Loureiro dos Santos* (pp. 169-180). Lisboa: EME.
- Barroso, L. (2013). *Salazar, Caetano e o 'Reduto Branco': A Manobra Político-Diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)*. Porto: Fronteira do Caos Editora.
- Barroso, L. (2015). A Primeira Guerra Mundial em Angola. O Ataque Preemptivo a Naulina. *Relações Internacionais*, 47, 127-148.
- Barroso, L. (2018). A Grande Guerra em Angola: A expedição de Alves Roçadas e de Pereira D'Eça na Estratégia Intervencionista. *Ler História*, 72, 129-149.
- Barroso, L., & Cruz, M. (2019). The European Union's global strategy: Complementarity and specialization. *Portuguese Journal of Social Science*, 18 (3), 359-383.
- Barsuhn, A. (2022). "We Don't Negotiate with Terrorists"—Afghanistan, Bargaining, and American Civil–Military Relations. *Armed Forces & Society (Special Issue)*, 1-12.
- Betts, R. K. (2000). Is Strategy an Illusion? *International Security*, 25 (2), 5-50.
- Borges, J. V. (2019). A Especificidade do Ensino Superior Militar. *Revista Militar*, 5, 611-635.
- Bowen, D. (2013). The Political-Military Relationship on Operations. Em J. Bailey, R. Iron, & H. Strachan, *British Generals in Blair's Wars* (pp. 273-279). Farnham: Ashgate.
- Braithwaite, R. (2011). *Afgantsy - The Russians in Afganistan 1979-89*. Oxford: Oxford University Press.
- Brooks, R. A. (2008). *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic assessment*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, J. R. (2016). To Win Wars, Correct Army's Political Blind Spot. *Parameters*, 45 (4), 27-37.
- Clausewitz, C. v. (1984). *On War*. (M. Howard, P. Paret, Edits., M. Howard, & P. Paret, Trans.) Princeton, NJ: Princeton University Press.



- Cohen, E. (2002). *Supreme Command - Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. New York: Anchor Books.
- Coutau-Bégarie, H. (2008). *Traté de Stratégie* (6^a ed.). Paris: Economica.
- Couto, A. C. (2020). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso* (Reedição de 2020 ed., Vol. 1). Alfragide: LeYa, SA.
- Creveld, M. v. (1991). *The Transformation of War*. New York: The Free Press.
- Creveld, M. v. (2017). *More on War*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (1952). The concept of power. *Behavioral Science*, 2 (3), 201-215.
- Dimitriu, G. (2020). Clausewitz and the politics of war: A contemporary theory. *Journal of Strategic Studies*, 43 (5), 645-685.
- Dyson, S. B. (2013). What Really Happened in Iraq. *Political Science Quarterly*, 128 (3), 455-488.
- Elliot, C. L. (2015). *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*. Oxford: Oxford University Press.
- Evera, S. V. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Feaver, P. D. (2011). The right to be right. *International Security*, 35 (4), 87-125.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8 (4), 777-795.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: The Birth of Prison*. New York: Vintage Books.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedman, L. (2021). Political impatience and military caution. *Journal of Strategic Studies*, 44 (1), 91-116.
- Galeotti, M. (2019). The mythical 'Guerassimov Doctrine' and language of threat. *Critical Studies in Security*, 7 (2), 157-161.
- Galula, D. (2006). *Counterinsurgency: Theory and Practice*. Westport: Praegar Security International.
- Gray, C. S. (2006). *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?* Carlisle, PA.: SSI of US Army War College.
- Hammes, T. X. (2004). *The Sling and the Stone*. St. Paul, MN: Zenith Press.
- Hedlund, E. (2019). A Generic Pedagogic Model for Academically Based Professional Officer Education. *Armed Forces & Society*, 45 (2), 333-348.
- Henderson, E. A., & Singer, J. D. (2000). "New Wars" and Rumours of New Wars. *International Interactions*, 28, 165-190.



- Hérisson, A. (2018). Clausewitz versus Foucault: regards croisés sur la guerre. *Cahiers de philosophie de l'université de Caen*, 55, 143-162.
- Hoffman, F. G. (2008). Dereliction of Duty Redux?: Post-Iraq American Civil-Military Relations. *Orbis*, 52 (2), 217-235.
- Holsti, K. (1996). *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooker, R. D. (2013). "The Strange Voyage": A Short Précis on Strategy. *Parameters*, 42 (4) / 43 (1), 59-68.
- Huntington, S. P. (2000). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (15^a ed.). Harvard, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Jacobs, A. (2019). Educating Strategic Lieutenants at Sandhurst. *Parameters*, 49 (4), 77-90.
- Jacobson, G. C. (2010a). A Tale of Two Wars: Public Opinion on the U.S. Military Interventions in Afghanistan and Iraq. *Presidential Studies Quarterly*, 40 (4), 585-610.
- Jacobson, G. C. (2010b). George W. Bush, the Iraq War, and the Election of Barac Obama. *Presidential Studies Quarterly*, 40(2), 207-224.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York, N.Y.: The Free Press.
- Janowitz, M., & Moskos Jr., C. C. (1979). Five Years of All-Volunteer Force: 1973-1978. *Armed Forces & Society*, 5 (2), 171-218.
- Kaihko, I. (2021). The Evolution of Hybrid Warfare: Implications for Strategy and the Military Profession. *Parameters*, 51 (3), 115-127.
- Kaldor, M. (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Khon, R. H. (2008). Coming Soon: A Crisis in Civil-Military Relations. *World Affairs*, 170 (3), 69-80.
- Khon, R. H. (2009). Tarnished brass: Is the US military profession in decline? *World Affairs*, 171, 73-83.
- Kiszely, J. (2018). The Political-military dynamic in the conduct of Strategy. *Journal of Strategic Studies*, 42 (2), 235-258.
- Kohn, R. (2009). Tarnished Brass: Is the US Military Profession in Decline? *World Affairs*, Spring, 73-83.



- Lacquement Jr., R. A. (2019). Making War Colleges Better. *Parameters*, 49 (4), 15-26.
- Lara, A. d. (2009). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão* (5ª ed.). Lisboa: Dislivro, Editora e Distribuidora, Lda.
- Levinas, E. (1980). *Totalidade e Infinito*. Lisboa: Edições 70.
- Lykke Jr., A. F. (May de 1989). Defining Military Strategy. *Military Review*, 69 (5), 2-8.
- Matos, J., & Barroso, L. (2020). *Nos Meandros da Guerra: O Estado Novo e a África do Sul na defesa da Guiné*. Lisboa: Caleidoscópio - Edição e Artes Gráficas, SA.
- McColl, J. (2013). Modern Campaigning: From a Practitioner's Perspective. Em J. Bailey, R. Iron, & H. Strachan, *British Generals in Blair's Wars* (pp. 109-117). Farnham: Ashgate.
- Meiser, J. W. (2017). Are our Strategic Models Flawed? Ends + ways + Means = (Bad) Strategy. *Parameters*, 46 (4), 81-91. .
- Mello, P. A. (2010). In Search of New Wars: The Debate about a Transformation of War. *European Journal of International Relations*, 16 (2), 297-309.
- Metz, S. (2008). *Iraq and the Evolution of American Strategy*. Washington: Potomac Books, Inc.
- Metz, S. (2010). *Decisionmaking in Operation Iraqi Freedom: the Strategic Shift of 2007*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Metz, S. (2020). The Future of Strategic Leadership. *Parameters*, 50 (2), 61-67.
- Newland, S. J. (2005). *Victories are not Enough: Limitations of the German Way of war*. Carlisle, PA: SSI of US Army War College.
- Nielsen, S. C., & Liebert, H. (2021). The Continuing Relevance of Morris Janowitz's The Professional Soldier for the Education of Officers. *Armed Forces & Society*, 47 (4), 732-749.
- Nolan, C. J. (2017). *The Allure of Battle: A History of How Wars Have Been Won and Lost*. Oxford: Oxford University Press.
- Osinga, F. (2021). Strategic Underperformance - The West and three decades of war. Em R. Johnson, M. Kitzen, & T. Sweijis, *The Conduct of War in the 21st Century - Kinetic, Connected and Synthetic* (pp. 17-41). London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Owens, M. T. (2012). What Military Officers Need to know about Civil-Military Relations. *Naval War College Review*, 65 (2), 67-89.
- Payne, A. (2020). Presidents, Politics, and Military Strategy: Electoral Constraints during Iraq War. *International Security*, 44 (3), 163-203.



- Rapp, W. E. (2015). Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making,". *Parameters*, 45 (3), 13-26.
- Ricks, T. E. (2010). *The Gamble - General Petraeus and the American Military Adventure in Iraq*. New York: Penguin Books.
- Rodrigues, L. N. (2010). *Spínola - Biografia*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Roennfeldt, C. F. (2011). Productive War: A Re-Conceptualisation of War. *Journal of Strategic Studies*, 34 (1), 39-62.
- Roennfeldt, C. F. (2016). Conducting Couterinsurgency with Productive Power. *Small Wars & Insurgencies*, 27 (2), 226-242.
- Roennfeldt, C. F. (2019). Wider Officer Competence: The Importance of Politics and Pratical Wisdom. *Armed Forces & Society*, 45 (1), 59-77.
- Shaw, M. (2010). *Dialectics of War: an essay in the social theory of total war and peace*. s.l., UK: Pluto Press (republished by the author).
- Silverstone, S. A. (2019). Educating Strategic Liutenants at West Point. *Parameters*, 49 (4), 65-76.
- Smith, R. (2005). *The Utility of Force: The Art of War in Modern War*. New York: Alfred A. Knof.
- Sookermany, A. M. (2017). Military Education Reconsidered: A Postmodern Update. *Journal of Philosophy of Education*, 51 (1), 311-330.
- Stevens, D. (2015). War and Elections. *International Studies Quarterly*, 59, 477-489.
- Strachan, H. (2006). Making Strategy: Civil-Military relations after Iraq. *Survival*, 48 (3), 59-82.
- Strachan, H. (2013). *The Direction of War - Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strachan, H. (2019). Strategy in Theory; Strategy in Prattice. *The Journal of Strategic Studies*, 42 (2), 171-190.
- Telo, A. J., & Pires, N. L. (2018). *A Grande Guerra em África: os que inovam, os que se adaptam e os outros*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Travis, D. S. (2017). Discovering the Fault Lines in American Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, 44 (4), 731-747.
- Travis, D. S. (2018). Decoding Morris Janowitz: Limited War and Pragmatic Doctrine. *Armed Forces & Society*, 46 (1), 68-91.



- Webb, A. C. (2019). Rethinking Strategy: Art Lykke and the Development of the Ends, Ways, Means Model of Strategy. *Master Of Military Art and Science - Thesis*. Fort Leavenworth, Ks.
- West, B. (2008). *The Strongest Tribe: War, Politics, and the Engame in Iraq*. New York: Random House.
- Woodward, B. (2008). *The War Within: a Secret White House History 2006-2008*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2011). *Obama's Wars*. New York: Simon and Schuster.
- Yarger, H. (2010). How do Students learn Strategy? Thoughts on War College Pedagogy Strategy. Em G. Marcella, *Teaching Strategy: Challenge and Response* (pp. 179-202). Carlisle, PA: SSI of US Army War College.