

2015/06/11

## Um domínio nebuloso, escorregadio, traiçoeiro e de difícil interlocução<sup>1</sup>

*Abel Cabral Couto*

### 1. Introdução

O trabalho "*Planeamento militar por capacidades – Uma visão político-estratégica*"<sup>2</sup> centra-se num novo método de planeamento estratégico, desenvolvido pela Rand Corporation nos princípios da década de 90, para o Departamento da Defesa dos EUA fazer face ao vazio, às perplexidades e aos embaraços resultantes do desaparecimento, numa leitura meramente ideológica e não geopolítica, do que vinha sendo o inimigo tradicional, ou seja, da URSS. (Diga-se, de passagem que De Gaulle nunca afinou por esse diapasão). Tratava-se, no fundo, de fazer uma rotação de 180º no tradicional método das capacidades ou possibilidades: em vez de o aplicar ao "Outro" (inimigo ou adversário) aplicá-lo a nós próprios, isto é, centrar a análise nas nossas capacidades, existentes e desejáveis, o que é mais fácil de dizer que de fazer. Ou, numa outra óptica, trata-se de procurar soluções de largo espectro, em vez das de estreito espectro.



E, assim, começo por felicitar o autor por ter escolhido uma temática, que, embora central na teoria e prática da estratégia, não tem sido objecto de frequentes investigações (basta atentar nas bibliografias) e se situa num domínio que considero *nebuloso, escorregadio, traiçoeiro* e de *difícil interlocução*. Referirei algumas razões, sem prejuízo de, à cabeça, reconhecer que a documentação oficial recentemente publicada sobre esta temática constitui um enorme progresso, no plano conceptual, em relação ao passado, certamente em consequência da metodologia adoptada na sua elaboração.

### 2. Domínio nebuloso

Fala-se de planeamento estratégico, da defesa nacional, da segurança e defesa, de meios, recursos ou forças, etc., etc. Só por si, esta variedade terminológica indicia uma significativa insegurança conceptual. Ora, em teoria, em qualquer nível (do Estado, dos Ministérios ou dos Ramos) o planeamento estratégico é feito à luz dos objectivos a alcançar (e que devem incluir a redução de vulnerabilidades) e deve traduzir-se em vários tipos de planos:

- De meios, forças ou capacidades;

<sup>1</sup> Texto de apresentação do livro "*Planeamento militar por capacidades – Uma visão político-estratégica*", de Alexandre Reis Rodrigues, em 20 de maio 2015, Fundação Gulbenkian. O autor não segue o acordo ortográfico.

<sup>2</sup> Edição da *Diário de Bordo*, maio de 2015.

- De investigação e desenvolvimento, fundamental no caso de grandes potências;
- De estruturas e infraestruturas;
- De operações;
- De reservas estratégicas;
- De mobilização;
- Financeiros ou de custos.

Estes vários planos baseiam-se em racionais diferentes: uns no tempo presente, outros no futuro; uns nas situações admitidas como mais prováveis, outros nas mais perigosas, etc. Mas todos se interrelacionam, isto é, implicam uma visão sistémica: qualquer alteração ou falha num deles deve reflectir-se nos restantes, o que raramente acontece, sendo, por exemplo, frequente a manutenção de planos operacionais para os quais deixaram de existir os meios. Por outro lado, se as referências a reservas estratégicas (salvo em 2 ou 3 itens), a mobilização e a capacidade de organizar a resistência, que constam de documentos oficiais e até da Constituição, deixassem de ser letra morta, todos os planos ora existentes seriam postos em causa.

Nebuloso também por razões semânticas: ao falar-se, por exemplo, em “forças” pode ter-se em mente o seu significado lato (económicas, morais, militares, etc.), ou apenas as forças militares e policiais, ou apenas as forças militares, ou apenas as forças armadas.

Nebuloso ainda porque a sociedade informacional em que vastas regiões estão já mergulhadas é geradora de um ambiente que venho designando pelo acrónimo MICA, caracterizado pela mutabilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, em que é posto em causa o próprio conceito de planeamento, pelo menos a prazo.

Finalmente, porque o planeamento estratégico é frequentemente distorcido, a montante, por condicionamentos políticos derivados de preconceitos, de forma que a racionalidade, a razoabilidade, a prudência das análises de objectivos, sua importância e prioridades e a sua confrontação com potenciais ameaças, sua probabilidade e periculosidade, e com as capacidades existentes e desejáveis para se garantirem esses objectivos são substituídas por ideias pré-concebidas, que reflectem, com frequência, insensibilidade à problemática em questão, ou imprudência, ou as consequências de uma navegação à vista, ou falta ou excesso de peso político.

Por exemplo, tem sido frequente ouvir-se na UE que as economias nacionais só suportam orçamentos militares que representem, no máximo, 1,5% do PNB. Ora, como diria alguém, aguentam, aguentam...: em 1959, em face de uma proposta de um reforço urgente dos orçamentos militares de cerca 1,5 milhões de contos, para ser possível fazer face a situações previsíveis em Angola, o Dr Salazar argumentava que o País não podia dispor de mais de 250 mil contos, mas 3 anos depois gastavam-se vários milhões e o resto é história conhecida; e, hoje em dia, não será de admirar que os orçamentos militares venham a duplicar em vários países da UE (se Bruxelas deixar e oxalá que em proveito de estratégias adequadas...), em face da evolução da situação na Rússia, no Norte de África e no Médio Oriente.

### **3. Domínio escorregadio**

Mas domínio também escorregadio:

- Porque é frequente deslizar-se, insensivelmente, do nível da estratégia integral ou do Estado para níveis inferiores e vice – versa.
- Por imprecisões de linguagem. Por exemplo, o significado e implicações dos

vocábulos “vigiar”, “controlar” ou “defender” são diferentes conforme nos estamos a referir ao espaço interterritorial, à ZEE ou às águas territoriais; o mesmo se passa com os compromissos internacionais, conforme têm como referência a UE, a NATO, a ONU ou uma coligação de vontades.

- Porque a relação entre objectivos e capacidades não é biunívoca: a consecução de um dado objectivo exige geralmente a combinação de várias capacidades e de diferente natureza (por isso, em regra, não há soluções puramente militares, ou económicas, etc.) e uma mesma capacidade pode ser útil na consecução de diferentes objectivos;

- Porque não há simetria entre a natureza duma ameaça e a natureza da resposta: uma ameaça não-militar pode implicar uma resposta militar e vice-versa.

- Por indefinições de prioridades ou na caracterização de objectivos, de missões, de capacidades, etc.

- E, finalmente, porque os quadros mentais dominantes são ainda os do mundo newtoniano, da regularidade, estabilidade e linearidade, quando muitas das modernas situações aconselham os do mundo quântico, do caos e dos sistemas complexos; ou porque, no processo de planeamento, as tradicionais lógicas dedutiva e indutiva devem, com frequência, dar lugar à lógica abductiva.

#### **4. Domínio traiçoeiro**

Domínio também traiçoeiro:

- Desde logo, porque a astúcia, a ocultação, a simulação, a decepção, a manipulação, a mistificação, são ingredientes fundamentais da Política e da Estratégia, bem evidentes no vocábulo “estratagemas”. E, assim, as expressões “Em Política o que parece é”, do Dr Salazar, e “Em Política o que parece não é”, do Dr Carlos Gaspar, são ambas verdadeiras, consoante o momento da observação.

- Traiçoeiro pela dialéctica da promoção, protecção ou defesa de interesses, ainda que legítimos e aparentemente inócuos, ou pela dialéctica das capacidades, geradoras frequentemente do conhecido “dilema da segurança” e de corridas armamentistas.

- Traiçoeiro porque frequentemente se faz uma adopção acrítica das metodologias, soluções e doutrinas das grandes potências, que respeitam a problemas e assentam em meios e capacidades diferentes dos nossos.

#### **5. Domínio de difícil interlocução para o planeador militar**

Em especial para o planeador militar, trata-se de um domínio de difícil interlocução com o poder político, entre os Ramos e com a comunicação social. Quanto ao diálogo com o poder político, a importância atribuída à problemática da defesa adverte-se, desde logo, pelo dispositivo governamental, pela distância ao topo da mesa e não só. Mas, tratando-se de uma matéria altamente especializada e com especificidades muito próprias, acontece, com frequência, que o interlocutor político, independentemente de critérios de honestidade, dedicação e patriotismo, não tem a adequada adesão intelectual à matéria e ao ambiente com que tem de lidar. (Diga-se, de passagem, que em Portugal uma das condições preferenciais para interlocutor parece ser a de não ter feito o serviço militar...).

Mas interlocução difícil também no seio da própria Instituição Militar, entre os Ramos, não apenas por razões corporativas, mas essencialmente por diferenças nas mentalidades e sensibilidades, decorrentes das profundas diferenças entre os

ambientes em que actuam. Ora cada vez são mais frequentes as situações em que se exige uma visão conjunta, em especial naquelas que envolvem uma projecção do poder em terra.

Finalmente, quanto à comunicação social, a dificuldade de interlocução resulta, não só de serem relativamente poucos os jornalistas especializados na matéria, capazes de promoverem um diálogo construtivo, mas também de serem opostos os móveis das partes: enquanto o jornalista aspira naturalmente à obtenção da “caixa”, do que não é conhecido, o planeador militar tem uma cultura de reserva e prudência.

## **6. Comentário à obra**

a. E assim, depois de justificar a razão de ser da sua investigação e o aparecimento do método das capacidades, o autor, conhecedor das ambiguidades, armadilhas e contradições que referi, começa, naturalmente, por se debruçar sobre o conceito de “capacidade”, acabando por se fixar na acepção do ponto de vista militar, dado que o objecto do seu trabalho é o planeamento militar.

Para o efeito, elenca várias definições, retiradas de textos nacionais e estrangeiros, oficiais ou não, que caracteriza, acabando por contrastar duas acepções frequentes: uma, que confunde capacidades com a mera disponibilidade de meios ou equipamentos e a outra, que associa esses equipamentos a recursos humanos devidamente organizados, instruídos treinados, liderados e sustentados, acabando por rejeitar ambas estas concepções, apesar dos aspectos positivos e iluminadores da última.

E fá-lo porque considera (e, em meu entender, bem) que o conceito de “capacidade” só tem significado, para efeitos de planeamento, se associado a objectivos ou missões claramente definidos e devidamente contextualizados (as capacidades exigidas para realizar uma operação de evacuação a algumas centenas ou a milhares de quilómetros são diferentes, como o são se tiver de ser realizada autonomamente ou num quadro multilateral).

Creio que este é um elemento fulcral na estrutura geral do trabalho, à luz do qual o autor irá explanar várias insuficiências e contradições que encontra na documentação oficial existente e desenvolve as virtualidades que se podem apontar à metodologia de planeamento baseada em capacidades.

b. Depois de um capítulo, ainda de natureza essencialmente conceptual, sobre aspectos fundamentais do planeamento militar, no que chamo no quadro da estratégia genética, capítulo fértil em judiciosas e esclarecedoras considerações, de natureza teórica e prática, o autor entra na parte nuclear da sua investigação, de carácter prático e centrada na problemática nacional, visando definir e propor o que chama uma estrutura nacional de capacidades militares.

Independentemente de juízos de valor que se possam fazer sobre a sistematização das capacidades consideradas básicas, creio que a especial relevância da investigação reside na análise que o autor faz, em consonância com a base intelectual anteriormente estabelecida e já referida, do potencial contexto de emprego em que essa capacidade básica deve ser assegurada, daí partindo para uma mais racional definição dos meios adequados e necessários e da sua organização. Esta análise permite abordar muitas das armadilhas e ambiguidades que aflorei no início deste comentário, e pôr a nu incongruências e insuficiências da documentação oficial, na óptica do autor. Ao mesmo tempo, esta forma de abordagem permite explanar e exemplificar as linhas gerais do método de planeamento por capacidades.

c. Creio, assim, que estamos perante um trabalho que honra o autor, útil para todos os que se preocupam com a defesa do País, rico de sugestões visando um aperfeiçoamento e melhor exploração de documentação oficial existente, que contribui para uma melhor racionalização de meios e capacidades, e que enriquece uma bibliografia nacional escassa.

## **7. Considerações finais**

E não resisto a abusar ainda mais da paciência dos presentes com uma reflexão final. Na problemática da segurança, são certamente da maior relevância e pertinência as questões conceptuais, metodológicas, organizacionais, etc. Mas creio que as questões fundamentais se situam a montante e podem ser sintetizadas por ter 3 vocábulos: Consciência – Lucidez – Vontade. Consciência dos perigos; lucidez das soluções; vontade de as implementar e de superar obstáculos, com base num QUERER assente num CRER. E aquela problemática deve ser analisada à luz dos prováveis tempos de crises e de muito graves perturbações e não dos de calma e bonança.

Assim, relativamente ao espaço europeu em que nos inserimos, há muito que os mais atentos e prudentes advertem o progressivo desenvolvimento, a Sul, de duas poderosas “bombas atómicas”: uma, de natureza demográfica, na África do Norte e Central, em que os primórdios, há duas décadas, se manifestavam por umas centenas de migrantes anuais, hoje em dia atingem dezenas de milhares, com dramas humanos inauditos, e que, no espaço de uma geração, se poderá traduzir por milhões, se nada de significativo continuar a verificar-se para enfrentar o problema; a outra, no Médio Oriente, onde verdadeiros meios nucleares se combinam com um radicalismo ideológico e anti-ocidental em franca expansão. Por outro lado, a Leste, o Oriente vai marchando para Ocidente, para já com pezinhos de lã em direcção a zonas ribeirinhas, eventualmente com botifarras para as zonas interiores.

Simbolicamente, Aníbal, Átila e Gengis Khan perfilam-se de novo no horizonte: mas, em Roma e nas suas sucursais, há muito que se trocam ramos de flores; que se apreciam as habilidades e proezas oratórias; que os jogadores de xadrez se mantêm impávidos e indiferentes junto dos seus tabuleiros; que a minoria dos que podem vai gozando a *dolce vita*; e que (dizem que racionalmente) as legiões vão sendo desmanteladas.

As minhas desculpas por ter abusado da vossa paciência e o meu obrigado pela vossa atenção.