

2015/03/04

Uma ideia de Portugal – Uma visão para as Forças Armadas¹

Fernando Melo Gomes

Quando se coloca a pergunta “Para que servem as Forças Armadas?” encontram-se as mais diversas respostas: “para nada”, “para gastar o dinheiro dos contribuintes”, “para nos defender”, ou, numa visão oficial e mais elaborada, para “assegurar a defesa militar da República”², etc. sendo que a defesa militar é uma componente da defesa nacional e esta visa, segundo a actual Lei de Defesa Nacional, “garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas.”³.



Temos, portanto, opiniões para todos os gostos, o que é bom para a saúde da democracia mas reveladoras de que, na verdade, não se focam no essencial. As Forças Armadas servem para combater. Servem para combater num cenário moderno. Para isso, têm que estar preparadas porque senão não servem para nada, ou para muito pouco, ou apenas para gastarem o dinheiro dos contribuintes. Como se vê, a diversidade de opiniões sempre tem a sua razoabilidade!

O cenário de combate moderno desenvolve-se hoje em cinco dimensões – as três tradicionais terra, mar (na superfície e subsuperfície) e ar, a que se adiciona o espaço exterior e o domínio cibernético. O combate trava-se entre aeronaves em poucos segundos, entre navios em poucos minutos e entre “divisões” em poucos dias. Então é para isto que devem servir as Forças Armadas. O que custa dinheiro, muito dinheiro e exige opções políticas claras e, possivelmente, a perda de combates eleitorais. Mas, é em tempo de paz que se prepara o combate e é em tempo de paz que é imprescindível ter prontidão para a sua emergência, o que custa ainda mais dinheiro e opções políticas mais difíceis, pois a opinião pública e, sobretudo, a publicada, não tem desta prioridade uma noção. Será interessante notar, contudo, que os portugueses não esquecem a importância das Forças Armadas e reivindicando a necessidade de cortar na despesa do Estado, isentam-

¹ Neste artigo usei como referências textos de minha autoria publicados nos trabalhos “o Mar na História na Estratégia e na Ciência”, Tinta da China, 2013 e “O Mar no futuro de Portugal”, Centro de Estudos do Atlântico, 2014” e ensaios recentes da autoria do Almirante Alexandre Reis Rodrigues efectuados no âmbito do Instituto Democracia e Humanismo (IDH).

² *Vd.* artigo 22.º, nº1 da Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º1-B/2009, de 7 de Julho alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de Agosto)

³ *Ibidem* artigo 1.º

nas dessas “poupanças”⁴. De facto, mais de dois terços dos inquiridos numa sondagem efectuada em 2014, portanto em plena crise, dizem não concordar com o fim das Forças Armadas por motivos económicos.

Como sempre, a ciência política apregoará a paz eterna, a fraternidade e não o fratricídio... mas, como sempre, a realidade vem e virá a demonstrar o contrário. Os exemplos estão à vista na história e na situação contemporânea. Como eu espero não ter razão!

Para além da função primordial de combate, as Forças Armadas servem para muito mais: desde logo, as designadas “*Missions Short of War*” , em que se incluem as politicamente correctas “Missões de Apoio à Paz” muitas vezes levadas a cabo em verdadeiro ambiente de Guerra, as missões de Carácter Diplomático, as de Interesse Público, etc...Missões muito diversas mas, tal como no direito, “*quem pode o mais, pode o menos*” e, com algum treino orientado, todas elas são desempenhadas, sem dificuldade,



por forças armadas preparadas para os cenários mais exigentes. Esta flexibilidade de emprego designada por “duplo uso” pode incluir, a par de acções de carácter militar, outras de natureza civil e é obviamente geradora de poupança de recursos, evitando duplicações desnecessárias. Mau grado opiniões opostas de alguns com eco na opinião pública, esta lógica permanece de racionalidade irrefutável.

Posto este intróito, irei então procurar corresponder ao desafio colocado: contribuir para o encontro de pistas que possam encontrar um modelo genérico de Forças Armadas para Portugal, desde já ressaltando que estas são as minhas opiniões e que, portanto, só a mim vinculam.

Para pensar as Forças Armadas é necessário, primeiro, compreender o País.

Muito se tem discutido sobre se Portugal necessita ou não de um Conceito Estratégico Nacional. Quer se advogue pela positiva ou, pelo seu contrário, teremos que ter sempre e pelo menos uma ideia que nos oriente nas escolhas a fazer. Portugal sempre foi e é uma nação de características marítimas. Atestam-no a sua história, a geografia do seu território, agora apenas de centralidade atlântica, a sua cultura – não consigo recordar-me de nenhum pensador que não se tenha referido extensivamente ao mar - e o carácter do seu povo - não é certamente por acaso que nos encontramos entre os maiores consumidores de peixe *per capita* do mundo.

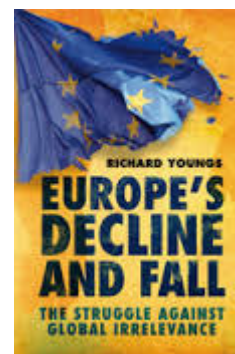
Esta é uma realidade incontornável que certas visões opostas procuram contrariar, ao arrepio das lições da história, esquecendo que esta é, sem dúvida, a grande mestra da estratégia e das suas opções. De facto, somos periodicamente afectados pela tentação suicida de tentarmos construir o futuro sem reflectirmos adequadamente sobre o passado e sobre aquilo que somos. E o vírus da “solução

⁴ Sondagem realizada pela “Pitagórica” entre 25 a 29 de Março de 2014

continental” reaparece de vez em quando, travestido com a benignidade do fácil, do imediato e da abundância sempre prometida.

Aderimos por inteiro ao projecto europeu que evoluiu da Comunidade do Carvão e do Aço desenhado para controlar a Alemanha, passando pela Comunidade Económica, quando já era evidente a sua ascensão a poder dominante na velha Europa, e desaguou na União Europeia em que o “*acquis communautaire*” traduzia descontinuidades políticas, institucionais, económico- financeiras e sociais ainda por resolver, mas que, em boa verdade, era vista por muitos como uma possibilidade de, pelo menos, relativizar as relações de poder hegemónico dos Estados Unidos.

As inflamadas discussões dos anos noventa em torno das opções “*Partners or Rivals*” são um exemplo claro deste pensamento que encerrava em si um revivalismo europeu impossível de concretizar. O eixo Paris-Berlim “monopolarizou-se” e a Alemanha tornou-se líder incontestável do projecto europeu devido, essencialmente, à sua pujança económica e financeira, obtida por mérito próprio e muito à custa dos seus “clientes” do mercado interno. O Marco travestiu-se em Euro desagregando os equilíbrios que cimentavam a coesão europeia. Toda esta evolução revestiu alguma furtividade em que os cidadãos se defrontaram, sem que fossem ouvidos, com “*faits accomplis*” nos domínios políticos, económicos e financeiros, que se traduziram numa excessiva interferência interna da “nomenclatura” da União. Lembro-me bem do momento de adesão, em 1986, lembro-me bem da euforia... A democracia era irreversível, o bem-estar adquirido pela solidariedade dos nossos parceiros e até os temíveis desequilíbrios externos, que tanto nos limitavam, irrepetíveis. Eramos quase todos europeus de alma e coração, tal como aconteceu com a vocação “socialista” dos primeiros anos da revolução. A evolução das coisas veio, no entanto, a demonstrar que as expectativas não corresponderam à realidade. No essencial, temos vindo a trocar soberania por bem-estar e quando este desabou verificamos que ficámos sem uma e outra coisa. Não tem sido fácil sobreviver neste quadro de soberania “espartilhada” e a turbulência institucional vem anunciando que, apesar do sonho, a grande Europa não poderá ser, na dimensão geopolítica, uma potência global.



Do outro lado do Atlântico, apesar de uma solidez institucional de há muito adquirida e de uma flexibilidade económico-financeira que tem sido sempre capaz de surpreender os mais cépticos, é também inquestionável o facto de os EUA terem vindo a perder peso na balança de poder mundial. Em 2006, pela primeira vez na história, as economias de mercado emergentes combinadas, ultrapassaram os EUA, detendo proporcionalmente a maior parte do PIB mundial (27.4% contra 26%⁵). Esta tendência tem vindo a acentuar-se. Em 2013, a China sendo o principal credor dos EUA, tornou-se na maior potência comercial do mundo.

A crise dos primeiros anos do século XXI, iniciada nos EUA, instalou-se também na Europa, atingindo duramente - como bem sabemos - as economias mais débeis. Em resultado, o ocidente (Europa e Estados Unidos) vêm perdendo, pela primeira vez, em cinco séculos, a sua hegemonia económica mundial. Os EUA, não mais poderão exercer a hegemonia militar solitária que mantiveram desde o fim da Guerra Fria

⁵ Moyo, Dambisa, in *A Decadência do Ocidente*, Lisboa, Bertrand Editora, 2012.

em 1989. A Europa, em boa verdade, pouco contribui para alterar esta situação, debatendo-se entre a velha opção “manteiga ou canhões”, com a sua principal potência económica a entender que ainda não é tempo de ressuscitar os “velhos demónios”.

Caminhamos, assim, para um mundo multipolar em que novos actores (China, Índia, Brasil, Rússia, África do Sul) disputam a supremacia a Washington e aos seus aliados históricos (Alemanha, Reino Unido, França e Japão⁶).

Em síntese, a principal constatação é o declínio do Ocidente.

Procurando contrariar esta situação, parece-me de evidente mérito a iniciativa de reforçar a interligação EUA-Europa promovendo o designado Acordo de Livre Comércio. Será o maior acordo bilateral da história, envolvendo quase metade do PIB global e um terço do comércio mundial e, se bem-sucedido, susceptível de redesenhar a economia global. Segundo estudos da Universidade de Munique, os europeus terão ganhos variáveis nos seus rendimentos de até 10%, ganho este que, nos EUA, se situará nos 13.4%. É óbvio que, neste enquadramento, o Atlântico – esse “*global common*” - adquire renovada importância. Para Portugal este facto é de extraordinária relevância nos domínios político-estratégicos, económicos e de segurança e defesa sendo de notar o pouco interesse que tem suscitado.⁷

Mas, ao redesenho da economia global é imprescindível associar o redesenho da estratégia global. Referirei, neste aspecto, que em virtude da ascensão da China as preocupações dos EUA, embora mantendo a Rússia sob cuidadosa observação, centram-se, desde há muito, no Pacífico. Em consequência, reorganizaram o seu dispositivo militar, sendo imprescindível assegurar, nesta retirada estratégica, a segurança da retaguarda - a Europa e o Atlântico- exigindo, por isso, um novo protagonismo dos Europeus. Será assim detectável um novo entusiasmo pela denominada Política Comum de Segurança e Defesa, não sendo certamente por acaso que o Conselho Europeu de Dezembro de 2013 se debruçou sobre este assunto tendo, após hesitações de muitos anos, decidido promover uma “Estratégia de Segurança Marítima”⁸. É claro que a crise da Ucrânia veio introduzir um factor sério de preocupação nesta estratégia, mas parece-me que, no essencial, as linhas mestras se mantêm.



Nesta reorganização, qual será então o papel de Portugal? Estamos na Europa para o mal e para o bem. A crise ocidental e europeia bateu-nos à porta com enorme severidade. Com demérito nosso, certamente, mas com grave demérito das lideranças dominantes, que sacrificaram o projecto mobilizador europeu essencialmente solidário, democrático, diverso e inclusivo, aos egoísmos nacionais

⁶ *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, National Intelligence Council, 2013.

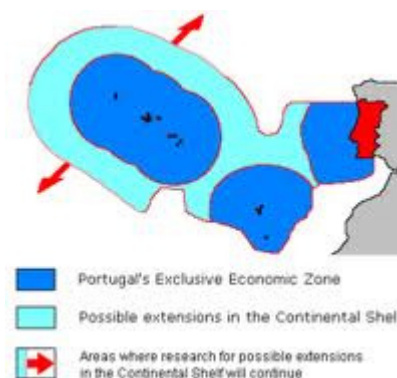
⁷ O único estudo com resultados conhecidos entre nós encomendado pela Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (FLAD) ao Center for Economic Policy Research (CEPR-UK) aponta um impacto positivo de 0,66% PIB/ano

⁸ EUCO 217/2013, Bruxelas, 20 Dezembro 2013

patentes nos tratados, nas ideias, nos projectos, nas reformas e nas relações de poder. A Europa perante a crise teima em permanecer desunida. É que nas relações internacionais, não existem amigos nem inimigos, apenas interesses. Não me parece que, apesar de alguns sinais encorajadores, por muitos avaliados como cobertos pelo manto diáfano da fantasia, a Europa seja capaz de *per se* fazer face aos desafios colocados pelas potências emergentes. Talvez sejamos capazes de o fazer em sintonia com os EUA e agregando possivelmente, no futuro, outros ocidentais “periféricos” como nós. Ao cliché “mais Europa” deve-se, em minha opinião, contrapor “mais Ocidente”.

Neste quadro e no domínio geoestratégico parece-me inquestionável potenciar a centralidade de Portugal em relação ao Atlântico e minimizar sua perifericidade em relação à Europa. Por outro lado, no domínio geopolítico estamos principalmente na Europa. Há que conjugar esta aparente contradição no nosso melhor interesse.

Sendo a geografia o mais imutável dos factores estratégicos, em minha opinião, a prioridade está aí. É o Atlântico que nos centraliza na “ponte democrática Europa – Estados Unidos”. É ele que nos confere hoje importância, alguma importância, no projecto europeu. Ouso mesmo dizer que é ele que nos distingue entre os demais parceiros e é ele que, de facto, suscita o apetite de quem o não possui. É nele que iremos enfrentar inevitáveis disputas pelos recursos e pelo espaço que advirá da extensão da “nossa” Plataforma Continental que, como se sabe, a ser aceite, nos tornará num dos grandes do mundo com responsabilidade sobre quase 4 milhões de Km²! Quarenta vezes a área de Portugal Continental. Para atestar este facto, bastará notar que nos últimos 10 anos tivemos em média dois navios de investigação científica estrangeiros por dia em missão nas nossas águas. A Alemanha (33%) foi de longe o estado com maior presença seguido pela França (25%) pela Espanha (21%) e Reino Unido (21%). Estes quatro países representaram cerca de 80% das missões realizadas e, muito provavelmente, conhecerão melhor o nosso mar do que nós próprios⁹.



Adicionalmente, não poderemos esquecer que os nossos interesses se interligam com os dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa nos aspectos políticos, económicos, sociais e de segurança, em que o Português é o grande factor de união. Muitas centenas de milhares dos nossos compatriotas constroem nesse espaço a sua vida e 220 milhões entendem-se na nossa língua.

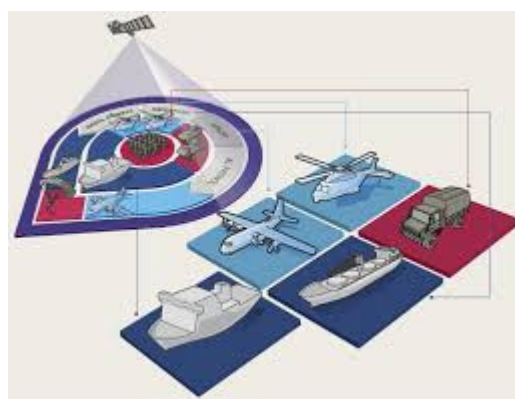
Assim sendo, o nosso cenário prioritário não pode deixar de se centrar na defesa dos nossos interesses no Atlântico – não só no Atlântico Norte mas igualmente no Sul- em todas as vertentes e, portanto, também no domínio da Segurança e Defesa. Um cenário que na dimensão militar da acção do Estado será claramente aeronaval e em relação ao qual há que retirar todas as consequências nas opções políticas, estas de carácter autónomo, a tomar.

⁹ In “O potencial do Mar Português”, Silva, Jaime Carlos Ferreira, IESM, 2015.

Por outro lado, não podemos ignorar que no contexto internacional nos inserimos no quadro das alianças: na NATO de que somos membros fundadores, na Europa como parceiros da Política Comum de Segurança e Defesa e também nas obrigações que nos advêm das Nações Unidas. E se é verdade que no cenário de proximidade as coisas estão claras e as opções dependem de nós, no cenário global a clareza perde-se e as prioridades não são por nós definidas. Os riscos e ameaças são variáveis, os interesses muito diversos, e a evolução futura quase imprevisível. Não nos podemos eximir às nossas responsabilidades. *Só conta quem está.*

À incerteza há que responder assumindo por inteiro novas metodologias de planeamento. Na minha perspectiva a abordagem do planeamento por capacidades é um imperativo de poupança de recursos, de eficiência e de eficácia que urge assumir de corpo inteiro.

Para isso, é preciso saber do que se trata, definir o seu propósito e assumir as consequências em vez de fazer de conta e de se invocar a modernidade do conceito sem mesmo o conhecer.



A este propósito, atentemos aos ensinamentos do Almirante Alexandre Reis Rodrigues no seu ensaio "O Conceito de Capacidades"¹⁰. O conceito de planeamento militar com base em "capacidades" surgiu nos anos 90, quando os EUA advogaram a transição da metodologia baseada numa ameaça específica - então a ameaça soviética do Pacto de Varsóvia - (*threat oriented*) para uma metodologia centrada essencialmente em capacidades (*capabilities based*). Propunha-se adoptar um processo flexível, virado para enfrentar a incerteza, ou seja, mais adequado ao novo ambiente de segurança introduzido pelo fim da Guerra Fria.

Esta forma de tentar responder aos desafios de Segurança e Defesa permanece hoje com toda a actualidade e pertinência, porque a imprevisibilidade é, de facto, o mais provável de todos os desenvolvimentos.

Entre nós tem-se seguido uma metodologia de planeamento militar de defesa que, embora com algumas modificações introduzidas ao longo do tempo, continua a assentar no modelo desenvolvido em 1982, por altura da aprovação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. É uma aproximação "top down", que tem dado origem a resultados incoerentes e por vezes erráticos, por não haver, de facto, um entendimento preciso sobre o que se entende por capacidade.

Desde 1993 que a ideia de "capacidade" está presente na nossa documentação de defesa. Foi na Lei de Programação Militar de 1993 que apareceu uma das primeiras referências com a designação de "Manutenção da capacidade submarina". Desde aí, têm surgido os mais diversos entendimentos sobre o conceito, como evidencia, por exemplo, o facto de não ter existido qualquer correspondência entre as

¹⁰ Instituto Democracia e Humanismo, 2015.

Capacidades listadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 e as constantes nas Leis de Programação Militar que lhes conferem conteúdo concreto.

No sentido de procurar alinhar conceitos fundamentais aos planeamentos de defesa e de Forças é imprescindível encontrar um entendimento que esclareça equívocos. As tentativas têm sido variadas, mas muito recentemente, na sequência de um trabalho aprofundado sobre o assunto, chegou-se a uma aproximação que me parece a mais adequada. Nesta óptica, a identificação da necessidade de recursos (*input*) deve sempre ser feita em função dos requisitos específicos da capacidade em causa, isto é, como ferramenta para atingir o fim estabelecido e não como uma finalidade em si própria. Assim, tal como proposto pelo Almirante Alexandre Reis Rodrigues, uma capacidade define-se como:

“Uma aptidão para cumprir um determinado objectivo requerendo o emprego operacional das forças armadas” e incluindo a associação integrada dos seguintes três componentes distintos:

1. *O propósito que se pretende alcançar, com a especificação das condições em que isso deve ser previsto (nível de conflitualidade máximo, requisitos de sustentação e mobilidade, duração, prontidão, etc.);*
2. *Os meios necessários para alcançar esse propósito (unidades/plataformas, equipamentos, sistemas de armas e sensores, etc.) e a organização sob a qual deve ser concebido o seu emprego, ou seja, o modo como se relacionam, como se complementam ou devem interagir;*
3. *A vontade política para a sua utilização, quando necessário, conforme expressa nos compromissos feitos.*

Esta concepção implica que, no desenvolvimento do planeamento de defesa¹¹ e no planeamento de forças¹², se use um método de raciocínio centrado, em primeira instância, nos diversos tipos de actividades que se pretenda poder executar para, subsequentemente, se focar nos meios e organização com as quais as correspondentes capacidades serão construídas.

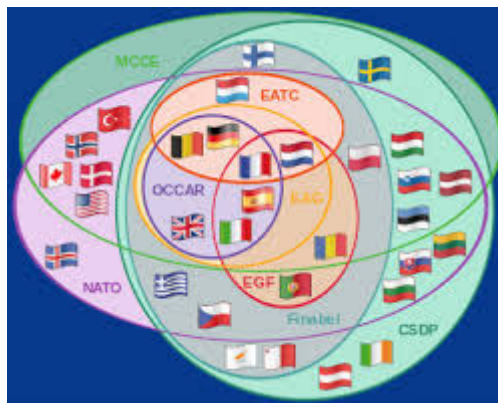
Obviamente, o processo será sempre iterativo e conduzido por aproximações sucessivas, de modo a permitir voltar atrás sempre que o balanço entre os três critérios (exequibilidade, aceitabilidade e adequabilidade) o exigir ou se houver necessidade de reformulação da pretendida “capacidade” no caso de os recursos se revelarem insuficientes para a aquisição dos meios necessários.

Em síntese, às Forças Armadas incumbe prioritariamente a Defesa Militar de Portugal. Independentemente de poderem realizar de forma supletiva outras missões do espectro mais baixo de exigência devem estar prontas para o combate moderno. Este decide-se em segundos no ar, minutos no mar e dias em terra é tecnologicamente determinante e exige preparação adequada (doutrina, planeamento, organização, homens e material). Assumindo os interesses próprios e os compromissos que temos para com as alianças NATO, UE e ONU, o planeamento de defesa deve ser uma actividade permanente e a imprevisibilidade dos

¹¹ «O planeamento de defesa centra-se numa análise contínua das condições, tentando evitar que a Nação seja apanhada desprevenida, preocupando-se com a antecipação dos acontecimentos, fazendo previsões e imaginando apropriadas linhas de acção. A sua matéria são as informações estratégicas.» Definição que se adoptava no Instituto Superior Naval de Guerra.

¹² «O planeamento de forças destina-se a definir as unidades (número e respectivo equipamento) capazes de defrontar os desafios do futuro, tendo em atenção os recursos disponíveis e as possibilidades que deles decorrem. O que está em jogo num planeamento de forças é a concretização de um plano militar a executar por projectos.» Definição que se adoptava no Instituto Superior Naval de Guerra.

desenvolvimentos no ambiente mundial impõe um planeamento de forças por capacidades. O enquadramento de proximidade de Portugal é aeronaval. Esta realidade deve, em minha opinião, enformar as prioridades político-estratégicas presentes no planeamento de defesa e no planeamento de forças, mas não pode servir de pretexto para outras aproximações que não sejam a do entendimento do emprego conjunto dos três ramos Marinha, Exército e Força Aérea. Ou seja, não pode servir de pretexto para reduzir ainda mais o Exército que se encontra actualmente ao nível de subsistência. Haverá, sim, que o considerar na adopção do compromisso tido na cimeira de 2014 no país de Gales de aumentar as despesas de defesa para 2% do PIB¹³.



Para finalizar, este contributo mais não pretende do que contribuir para alertar para algumas das questões que devem ser objecto de ponderação na temática das opções políticas que enformam as grandes questões da defesa nacional. Sublinho que apesar de este assunto não merecer grande divulgação mediática e atenção por parte dos portugueses, se trata verdadeiramente da última parcela de soberania que, *de facto*, ainda nos resta pois que as outras eufemisticamente designadas por "partilhadas" já cá não estão. Neste ano avizinham-se importantes

disputas eleitorais e será obrigação dos contendores esclarecer o que pensam sobre estas questões ao invés do que tem acontecido até agora. Estou certo que uma atitude política honesta e responsável não pode deixar de as trazer ao debate público porque o ambiente internacional assim o exige. A guerra já está na Europa e nas suas fronteiras próximas. Ignorar esta realidade é, no mínimo, uma imprudência e não alertarmos a opinião pública para este facto é um acto de pura irresponsabilidade. Por mim, tudo farei para o denunciar e estou certo de não estar sozinho.



As Forças Armadas são certamente a Instituição que mais se "reformou" na democracia, passando de um modelo basicamente orientado para a guerra de África, com cerca de 240.000 homens despendendo aproximadamente 45% do Orçamento de Estado, para um modelo de segurança cooperativa e de "operações de apoio à paz", com cerca de 30.000 efectivos que agora nos custa cerca de 1% do PIB. Compare-se com as parcerias público-privadas, com o que aconteceu no BPN, no BPP, no BES, na PT, etc...

Desde 1975 que se fala de uma verdadeira reforma das Forças Armadas orientadas pelos princípios da eficiência e da eficácia. Mas, uma coisa é falar e, outra, a realidade da concretização. E a realidade evidencia a não-correspondência dos factos com as intenções, portanto não orientada para os princípios gerais que

¹³ Wales Summit Declaration 5 September 2014.

enunciei quer para o planeamento de defesa quer para o planeamento de forças. De facto, e numa análise "macro", para além das modificações de um quadro legal que era necessário fazer corresponder à regra democrática e da grande reforma de 1982, pouco mais haverá a notar que proporcione a melhoria da eficiência e da eficácia das Forças Armadas. Em especial, nos últimos tempos, a dimensão dos recursos humanos e materiais têm sofrido sucessivas, mal planeadas irrazoáveis mudanças, a especificidade da condição militar tem vindo a ser ignorada, insiste-se e agrava-se um quadro organizacional ultrapassado, etc.. não se conseguindo, no essencial, detectar outra intenção para além de reduzir, reduzir e reduzir, pouco reformar e pouco reequipar.

Excluindo alguns nichos de excelência, temos umas Forças Armadas de subsistência. A essa vontade política, nunca expressa, mas real, não podem corresponder umas Forças Armadas prontas para as missões de combate moderno que acima enunciei. Cumprem bem e competentemente as missões que podem cumprir, mas não se lhes exijam milagres e tenha-se sempre presente essa realidade, pois o combate é o mais exigente e democrático de todos os escrutínios.