

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

**CADERNOS NAVAIS**

N.º 58 – Outubro – Dezembro de 2020

# O pensamento de Defesa em Portugal

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues



Edições Culturais da Marinha

LISBOA

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

**CADERNOS NAVAIS**

N.º 58 – Outubro – Dezembro de 2020

# **O pensamento de Defesa em Portugal**

**Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues**

Edições Culturais da Marinha

LISBOA

O Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM) foi criado pelo Despacho número 13/18, de 12 de abril, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), cuja origem remonta ao ano de 1999.

O CEEM, situado na direta dependência do Almirante CEMA, tem como principais incumbências a reflexão e o estudo nas áreas da estratégia marítima, doutrina naval e projeção externa da Marinha.

No âmbito das suas competências, o CEEM promove a publicação de textos sobre temas da sua vocação, através das coleções dos Cadernos Navais, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

**TÍTULO:**

O pensamento de Defesa em Portugal

**COLEÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO ANO:**

58/Outubro-Dezembro 2020

**EDIÇÃO:**

Comissão Cultural de Marinha  
Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM)

**ISBN: 978-989-33-1354-1**

Depósito legal n.º 183119/02

**EXECUÇÃO GRÁFICA:** Instituto Hidrográfico/Luís Gonçalves

**TIRAGEM:** 230 exemplares

# O AUTOR

## Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues

O Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues como oficial subalterno, serviu no Destacamento n.º 7 de Fuzileiros Especiais (Guiné 1963/65) e comandou o patrulha “Cunene” em Angola (1969/71).

Como oficial superior, comandou a fragata “Roberto Ivens” (1985/86) incluindo um período de atribuição à Força Naval Permanente do Atlântico.

Em terra, chefiou a Divisão de Operações do Estado Maior do então Comando Naval do Continente e serviu durante cinco anos no Estado-Maior da Armada, primeiro como Chefe da Divisão de Operações e, mais tarde, como Chefe da Divisão de Planeamento.

Como oficial-general, foi Comandante da Força Naval Permanente do Atlântico (de que tinha sido chefe do Estado Maior Internacional, enquanto oficial superior), Superintendente dos Serviços de Material da Armada, Comandante Naval, Comandante do Quartel-General da NATO em Oeiras (CINC-SOUTHLANT) e comandante da EUROMARFOR.

Concluiu a sua carreira na Marinha como Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

Depois de passar à Reserva, foi vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa (2003/2007), e da Atlantic Treaty Association, (2003/2006).

Publicou os livros Nos Meandros da Política de Defesa (2002), Defesa e Relações Internacionais (2004), junho de 1998 - Bissau em Chamas (coautor) (2007) e Planeamento Militar por capacidades – Uma visão político-estratégica (2015).

É membro do Conselho Consultivo de várias revistas e institutos e foi fundador e coordenador do jornal on-line “Defesa e Relações Internacionais” entre 2003 e 2019.



# ÍNDICE

3	O AUTOR
7	1. Introdução
11	2. Duas questões prévias
11	a. O debate sobre Defesa
13	b. A sociedade civil perante a Defesa
17	3. Uma primeira abordagem a uma ideia de Defesa
17	a. A Constituição
21	b. O conceito de segurança
21	(1) A visão alargada
21	(2) Os riscos da visão alargada
22	(3) Segurança e Defesa
24	(4) Ter segurança
26	(5) Ameaças e riscos
27	c. O significado exato dos termos. Dissuasão
30	d. As missões de interesse público
39	e. O planeamento de defesa e o planeamento de forças
44	f. Orçamento e prioridades
47	4. Uma ideia de Defesa
47	a. O conceito de Defesa
47	(1) Os aspetos gerais
50	(2) A transição do domínio terrestre para o domínio marítimo
55	b. O papel das pequenas potências
60	c. As concessões de emprego do poder militar
63	d. A configuração do sistema de forças
69	5. Nota final
73	Bibliografia
76	Agradecimento
77	CADERNOS NAVAIS



# 1. Introdução

Defesa Nacional, segundo a definição adotada pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) são todas as atividades necessárias para garantir que o País tem segurança. Não se restringe à atividade militar. Inclui as atividades políticas, econômicas, sociais, culturais, etc. necessárias para alcançar esse objetivo.

Segurança, ainda segundo o IDN, corresponde a um estado ou condição sem a qual não haverá desenvolvimento sustentado, uma economia livre e direitos garantidos.<sup>1</sup> É a condição de paz, liberdade, independência, soberania, integridade territorial que se pretende atingir. O seu campo de aplicação não é só o Estado; é também a sociedade. É, simultaneamente, um objetivo a alcançar e um valor a preservar. Por outras palavras, é um dever que o Estado tem de garantir e uma condição a que todos os cidadãos têm direito.

Segundo a mesma interpretação, o artigo 4º da Lei de Defesa Nacional (LDN),<sup>2</sup> estabelece que para além da componente militar, a política de Defesa Nacional compreende todas as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico nacional e cumprimento dos objetivos de Defesa Nacional.<sup>3</sup> Ou seja, a Defesa Nacional inclui duas componentes: uma componente militar, cuja presença é indispensável para que a intervenção possa ser considerada no âmbito da Defesa, e uma componente não militar que abrange diversas atividades que estão identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e que estarão presentes na medida do que a situação exigir o seu contributo.<sup>4</sup>

Esta concetualização nacional de segurança e defesa não é a interpretação mais comum, que, geralmente, associa o termo Defesa com a estrutura

---

<sup>1</sup> Portugal usa um conceito desenvolvido pelo Instituto de Defesa Nacional, em 1979, que diz o seguinte: «Segurança Nacional é a condição da nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, integridade do território, salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, desenvolvimento normal das funções do Estado, liberdade de ação política dos órgãos de soberania e pleno funcionamento das instituições democráticas». («Pensar a Segurança e Defesa»)

<sup>2</sup> Lei Orgânica nº 1-B/2009, 7 julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto. «Artigo 4.º - Componentes da política de defesa nacional 1 - ... 2 - Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional.»

<sup>3</sup> Na pesquisa que fiz sobre este assunto, deparei-me com uma interpretação que coincide, em inglês, com a versão nacional. Não consegui identificar se existe alguma relação entre as duas iniciativas ou se é simples coincidência. Eis o referido texto: «*As nouns the difference between defence and security is that defence is the action of defending, of protecting from attack, danger or injury while security is (uncountable) the condition of not being threatened, especially physically, psychologically, emotionally, or financially.*». (WikiDifff)

<sup>4</sup> Nas versões iniciais destes conceitos, as políticas setoriais com estreita relação com a defesa eram especificamente expressas em resumos com individualidade própria, mas integrados no CEDN. No CEDN de 1994, por exemplo, as “Orientações para as estratégias gerais”, no plano interno, incluíam a Educação e Cultura; o Ordenamento do Território e o Ambiente; a Ciência e a Tecnologia; os Transportes e as Comunicações; a Economia e as Finanças; a Indústria e a Energia e, ainda, a Informação. Esta prática de individualização das políticas não militares foi descontinuada a partir do CEDN de 2003.

militar e a Segurança com o papel das forças policiais.<sup>5</sup> O Tenente-general Cabral Couto não concorda com esta posição, nos seguintes termos:

«Considero que o entendimento tradicional prevalecente em círculos dominantes da política internacional – a defesa como relativa às forças armadas e a segurança como respeitante aos vários tipos de forças policiais, ou, na melhor das hipóteses, a ameaças não militares – é epistemologicamente oco, está visceralmente desajustado à realidade do mundo atual e origina uma dicotomia intelectualmente perigosa, responsável por erros evidentes, no passado e no presente.»<sup>6</sup>

Em qualquer caso, a interpretação nacional não é, concetualmente, a que melhor facilita a formulação das respostas ao desafio de garantir a segurança. Ao definir Defesa apenas como um conjunto de atividades, sem nada acrescentar como o conjunto deve funcionar, nem tendo em conta que os campos de aplicação e propósitos específicos são muito distintos, não valoriza, como devia, o facto de que a chave do seu sucesso reside numa conjugação de esforços. Nomeadamente, entre o emprego das forças armadas, as forças de segurança e os restantes elementos de influência, persuasão e coação que o estado tem à sua disposição para concretizar as suas políticas, a organizar conforme as especificidades da situação em causa. De uma forma excessivamente simplista, fica apenas pela ideia de que se trata de um conjunto de atividades disponível para eventual emprego, segundo a estratégia adotada.

Esta situação é, em parte, responsável pelo facto de não ser claro que exista em Portugal um pensamento devidamente estruturado e consolidado sobre a Defesa Militar. Isto é, um entendimento formalmente estabelecido sobre a visão do papel do poder militar como elemento e expressão do poder nacional, relação que, provavelmente, muitas pessoas não reconhecem, muito menos tenham interiorizado.

Pensamento sobre Defesa, na aceção em que o estou a tratar, inclui uma definição atualizada do papel das Forças Armadas, do que se deve esperar da sua existência e atividades. Pressupõe duas condições de base. Por um lado, um relacionamento civil-militar aberto a uma interação permanente, elemento indispensável para que se possa procurar, em conjunto, soluções para os desafios de segurança. Por outro lado, um controlo permanente da orientação estabelecida que evite que entidades, fora do setor Defesa, adotem, sem qualquer coordenação, medidas que interfiram com a sua estrita observação. Obviamente, as conceções de Defesa devem manter-se como assunto aberto a discussão periódica, mas, uma vez tomadas as decisões,

---

<sup>5</sup> «Nos EUA e na Alemanha o conceito de Defesa é delimitado pela abrangência do conceito de Defesa Militar, sendo ambos elementos integradores de uma perspetiva lata de Segurança. No Reino Unido a expressão utilizada *National Security* engloba os conceitos Segurança e Defesa nacionais, sendo utilizado o termo *Defence* para as atividades de natureza militar» (Alice Feteira)

<sup>6</sup> «Que visão para a defesa? Portugal-Europa-NATO» in Nação e Defesa n.º 124, Outono-Inverno de 2009.

não podem ficar acessíveis a medidas que vão noutra direção. Não estou a lembrar uma questão teórica. Tem acontecido, particularmente, no campo do relacionamento entre Forças Armadas e Forças de Segurança, nalguns casos apoiadas por campanhas promovidas por quem não se conforma com as soluções adotadas.

O assunto merece atenção contínua não só sob esta realidade. Estamos perante um ambiente de segurança em permanente evolução e que desafia, no plano estratégico, os conceitos tradicionais de soberania e integridade territorial. Em resumo, uma situação que exige um pensamento crítico que reconheça que as conceções de Defesa não são imutáveis e nos leve a identificar, regularmente, se nada há a discutir, nem alterar. Sobretudo para verificar se as orientações em vigor acompanham, com oportunidade e coerência, as alterações do contexto geopolítico em que o País se insere e se integram numa visão devidamente consolidada, interiorizada por todos os intervenientes e compreendida pela generalidade da população.

Não baseio a interrogação atrás referida, sobre a existência de um pensamento estruturado e atualizado de Defesa, num estudo,<sup>7</sup> nem em qualquer inquérito recente. Tanto quanto sei, não existem. Estou apenas a dar uma opinião pessoal que decorre, única e exclusivamente, da minha experiência e observação, que, aliás, tem sido expressa de várias formas, e não é de “hoje”.<sup>8</sup>

Este artigo reúne e atualiza o essencial das opiniões então formuladas, abordando algumas questões específicas cuja discussão alargada poderá – admito eu - facilitar o debate entre os que se interessam por aprofundar estes assuntos, melhorar a consciencialização nacional sobre este tema e, finalmente, ajudar a prosseguir, no campo político-militar, com as iniciativas necessárias para correção do que for necessário. O propósito é contribuir, de forma construtiva, para uma discussão aprofundada, que possa ser útil numa próxima revisão do CEDN, um assunto que, como veremos ao longo do texto, se justifica perfeitamente agendar para a primeira oportunidade, terminada a crise pandémica, mas que nada impede que vá, entretanto, sendo discutido e preparado para implantação. Espera-se que, para esse efeito, será reunida uma equipa que inclua um leque alargado de opiniões e de natureza multidisciplinar, para que haja um debate abrangente e descomprometido.

---

<sup>7</sup> O último estudo, coordenado pela Professora Helena Carreiras, atual diretora do IDN, foi realizado entre junho e novembro de 2018 e refere-se apenas à “Caracterização Sociodemográfica e de Satisfação Organizacional dos Militares do Regime de Voluntariado e de Contrato dos três Ramos das Forças Armadas”.

<sup>8</sup> Iniciou-se em 2002, com a publicação do livro “Nos Meandros da Política de Defesa”.



## 2. Duas questões prévias

### a. O debate sobre Defesa

Em Portugal, não tem havido um debate aprofundado e regular sobre Defesa e Forças Armadas. Na verdade, ao contrário do que sucede com outros setores de responsabilidade primária do Estado – Saúde, Justiça, por exemplo - nem se tem ouvido reclamar uma discussão aberta que permita ajuizar a situação e a eventual necessidade de corrigir o caminho que tem sido seguido no campo da Defesa. Não é uma lacuna associada aos problemas com que o País vive em resultado do surto epidémico. É uma questão antiga. As revisões periódicas do CEDN, que deveriam proporcionar essa oportunidade e, sobretudo, incentivar o interesse dos portugueses como assunto que lhes diz respeito em primeira instância, não têm coberto essa falta.

Esta situação contribui para o alheamento da população em relação aos assuntos de Defesa e para o diminuto número de pessoas que se interessam por aprofundar as questões de fundo, mesmo no campo político onde o número de conhecedores está abaixo do que seria desejável.<sup>9</sup> É outra das razões para a falta de um pensamento estruturado sobre Defesa, ou seja, uma compreensão correta da necessidade de um sistema de forças pensado em função do contexto geopolítico em que o País está inserido.

Tem havido algumas controvérsias públicas, por vezes muito mediatizadas, sobre necessidades de reequipamento. Discutiu-se extensivamente durante anos a questão de submarinos, levantou-se o tema da manutenção de duas esquadras aéreas de F-16 e também se debateu o número de brigadas que as forças terrestres deveriam ter. Mas esta foi a forma errada de abordar o assunto. Discutiram-se meios em vez de debater o que determinaria a sua existência, como que começando pela conclusão, sem a precedente avaliação dos riscos, ameaças e vulnerabilidades e a definição de prioridades.

Existem, no entanto, várias iniciativas, quer de académicos que se têm interessado pelo tema, quer de militares que continuam, nas situações de Reserva ou Reforma, a “viver” a sua profissão,<sup>10</sup> facultando a sua experiência e capacidade de reflexão, agora liberta da pressão do serviço ativo no dia a dia, para um debate construtivo da situação da Defesa.

---

<sup>9</sup> Portugal tem conseguido que sejam nomeados dirigentes nacionais para os mais altos cargos da política internacional, nomeadamente na Nações Unidas (logo a começar pelo Secretário geral e vários Comissariados) e na União Europeia (incluindo o Presidente da Comissão). Nunca conseguiu o mesmo no âmbito da NATO, apesar de ser País fundador e, de entre esses, ser o único que não designou um Secretário Geral. Apenas teve lugares de proeminência no âmbito da Assembleia Parlamentar da NATO (duas presidências: José Soares da Fonseca 1965/66 e José Lello 2007/08), que em termos de importância política está num nível bem diferente.

<sup>10</sup> Militares agora libertos das imposições legais inerentes ao serviço ativo, imposições que impedem comentários que possam ser interpretados como intervenção política.

Esta disponibilidade tem-se manifestado de várias formas, tanto através de iniciativas pessoais de trabalhar o tema, como pela via da realização de seminários e congressos. Nesta última vertente, destaco, entre várias possíveis de serem referidos, o 1º Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa<sup>11</sup> realizado em 2010, e o seminário realizado em julho de 2018, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que teve a particularidade de todas as apresentações terem estado a cargo de académicos e distintos elementos da sociedade civil.<sup>12</sup>

Alguns poucos ilustres comentadores da sociedade civil também têm contribuído esporadicamente com artigos de opinião nos órgãos de comunicação social e em revistas da especialidade, alertando para o défice de atenção que os assuntos de Defesa têm merecido.<sup>13</sup> Resumidamente, poderá concluir-se que não existe neste campo da participação pública de um debate sobre Defesa nenhum problema de quantidade, nem muito menos de qualidade. Desconhece-se, no entanto, por falta de qualquer reação, a forma como são encaradas oficialmente estas iniciativas e, sobretudo, se lhes é dado algum seguimento para estudo e para eventual aproveitamento das ideias expostas, por parte de quem tem competência na matéria e poder de decisão.<sup>14</sup>

A realização de colóquios, no âmbito da revisão do CEDN, que tende a acontecer de dez em dez anos, tem tido uma natureza mais informativa do que uma discussão de prioridades e do modelo e postura de Defesa que será mais adequado a Portugal, que é, obviamente, uma questão central que vem sendo adiada.

Em termos políticos, quer a nível dos partidos, quer a nível parlamentar, não são conhecidas iniciativas de discussões aprofundadas, apenas algumas suscitadas por contingências,<sup>15</sup> geralmente de natureza pontual, e os debates obrigatórios das Bases do CEDN. Se, de facto, o objetivo é recolher ideias e discutir soluções - como julgo que deveria ser -, então será necessário repensar um modelo diferente do que foi usado, por exemplo, para preparação do CEDN de 2013.

---

<sup>11</sup> Realizou-se a 24/25 de junho de 2010, no Centro de Congressos de Lisboa e foi organizado pela AFECEA Portugal e pela revista "Segurança e Defesa".

<sup>12</sup> Seminário sobre "A Segurança, a Defesa Nacional e as Forças Armadas. Um debate indispensável", sob uma iniciativa do Grupo de Reflexão Estratégica Independente (GREI) e com o alto patrocínio do Presidente da República que fez a intervenção de encerramento. As sessões de abertura e de encerramento ficaram a cargo do Prof. Doutor Pedro Romano Martinez e do Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira, juntamente com membros dos órgãos sociais do GREI.

<sup>13</sup> Entre vários outros, Ângelo Correia, António Barreto, Nuno Rogeiro, Pacheco Pereira, e, consistentemente, Adriano Moreira, cada um no seu estilo, são os que se têm pronunciado mais frequentemente sobre a necessidade de olhar seriamente a situação da Defesa e das Forças Armadas em Portugal.

<sup>14</sup> O IDN seria, em teoria, o órgão indicado para essa tarefa, mas tem-se visto mais ocupado em debater temas internacionais (NATO, União Europeia, etc.) que, embora importantes, passam ao lado do que interessaria estudar, prioritariamente, a nível nacional. Fica a impressão de que os governos não têm querido abrir esse dossier. Falta ponderar sobre se o evitar discussões difíceis compensa os custos de ignorar as questões.

<sup>15</sup> A última conferência, à data da redação deste texto, realizou-se em 6 de julho de 2020, sob o título "O impacto estratégico da pandemia de covid-19 no ambiente internacional". (sublinhado do autor)

A impressão que passa para o público das atividades da Comissão Parlamentar de Defesa, não altera esta realidade. Pode não ser exatamente assim, mas a ideia que transparece para o exterior – certa ou errada – é a de uma atividade mais de acompanhamento político e de esclarecimento dos seus membros do que um efetivo escrutínio da situação e das medidas tomadas pelo Governo. Presumo que persiste o entendimento interno na Comissão, assumido desde o início, de que as suas atividades, ao contrário das outras comissões, devem ser mantidas fora da confrontação política partidária, para não “politizar” o debate dos assuntos militares.<sup>16</sup>

Na minha análise, tem-se preferido gerir as questões de Defesa sem entrar no campo mais difícil da definição de prioridades, uma inevitabilidade – no quadro atual de défice orçamental – se, de facto, quisermos garantir uma harmonização dos meios com os objetivos, como é requisito de qualquer estratégia.

## **b. A sociedade civil perante a Defesa**

«O cidadão comum, sugestionado por um longuíssimo período de paz, acredita num futuro sem guerra e está pouco interessado em saber se os orçamentos das Forças Armadas são deficitários». (Mira Vaz)

Não é de estranhar que em Portugal, como noutros países europeus, se encontre, entre todos os seus cidadãos, alguns autores, eventualmente uma corrente de opinião entre alguns setores, que não se revêm na necessidade de forças armadas,<sup>17</sup> porque não acreditam que se possa ter que regressar algum dia a uma situação de guerra e porque acham que é necessário libertar o estado desse encargo financeiro.

É preciso tratar este assunto como uma vulnerabilidade com dimensão estratégica.

*«The key element in judging the future of national militaries will not be their order of battle or their weaponry. It will be the civilian-military relationship in each particular country»*

(Robert Kaplan)

Se não for combatida, minará os alicerces em que funciona a sociedade, em que assenta a coesão nacional, e, inevitavelmente, afetará a imagem e capacidade de influência do país no exterior.

---

<sup>16</sup> Um dos raros casos de que me recordo em que a Comissão tomou uma posição publicamente crítica de uma decisão do Governo de então foi publicada no Diário de Notícias de 28 de outubro de 2010, sob o título “Deputados têm dúvidas sobre “marinha” da GNR – Presidente da comissão parlamentar questiona duplicação de meios com a Armada”. No Diário de Notícias de 31 de janeiro de 2020, referindo-se ao anúncio do abate do NRP “Bérrio”, o deputado do PCP, António Filipe, que integra a Comissão de Defesa Nacional do Parlamento, adiantou ao DN ser sua intenção questionar o governo sobre o abate do único navio reabastecedor da Marinha.

<sup>17</sup> Adriano Moreira lembra que a «a questão a colocar-se não deveria ser a da existência das Forças Armadas, mas sim a definição de objetivos e capacidades disponíveis para realizar a identidade nacional e os interesses fundamentais da Nação». “Uma potência tranquila”, DN de 8 de julho de 2008.

«A society which believes little is worth fighting for cannot, in the end, field an effective military.» «Democratic societies have been defended by military establishments whose members may lack the social graces of the cosmopolitan classes they protect.» (Robert Kaplan)

«Decadence is the essential condition of a "society which believes it has evolved to the point where it will never have to go to war." (Robert Wheeler citado por Robert Kaplan)

Este tema é importante porque uma opinião pública desinformada ou alheia das questões de defesa, pode, na verdade, ser tanto ou mais desestabilizadora do que a falta de meios para cumprir as missões atribuídas. É um tema que merece ser ponderado cuidadosamente, porque não é evidente que a sua importância, a nível político, tem sido suficientemente compreendida. Também porque nem sempre se valoriza ou, pelo menos, se tenta compreender que, não obstante as mudanças na sociedade civil, a cultura militar não pode ficar à mercê de evoluções que ponham em causa as suas bases próprias, necessariamente diferentes, em alguns aspetos, das dos civis.<sup>18</sup> Este requisito exige que se aceite a vida militar como uma profissão com especificidades próprias e não como um simples emprego.

«Democratic societies have been defended by military establishments whose members may lack the social graces of the cosmopolitan classes they protect» (Robert Kaplan)

O problema não é específico de Portugal, como já reconhecido atrás. Encontra-se em vários países, mormente entre os europeus, mas o seu peso, impacto e prioridade com que deve ser abordado estão longe de ser uniformes. Os que têm menos capacidades, mais necessidade têm de lhe prestar atenção. Vejamos a base concetual em que o assunto precisa de ser abordado.

Segundo *Ken Bowen*, os dois conceitos base em que assenta a existência de um estado nação são a identidade e integridade.

A identidade diz-nos o que um Estado pretende ser. É obrigação dos mais altos responsáveis defini-la nos termos mais explícitos possíveis, de modo que a legislação, a ação e o apoio da população possam ser dirigidos nesse sentido. Exige uma atenção e um trabalho contínuo. Nunca é um trabalho terminado.

A integridade é representada pela capacidade de preservar a identidade, depende dos recursos e expressa-se pela forma como se consegue ter um grau adequado de autonomia e de evitar o domínio por uma potência estrangeira. Para tanto, pressupõe uma população com sólida resiliência, que acredita e está disposta a defender a sua identidade, e que conta, como recurso final para a sua defesa, com a possibilidade de recorrer ao emprego dos seus meios militares, em articulação com os outros elementos e

---

<sup>18</sup> «O general Espírito Santo, num artigo na Revista Militar de novembro de 2014, defendia a necessidade de prestar maior atenção ao estado das relações político- militares que embora não conflituais configuravam deterioração do que é o profissionalismo militar, da sua componente de condição militar e progressiva perda de autonomia em assuntos do comando.»

expressões do poder nacional. Isto é, uma população que olhe para as Forças Armadas como garante final da sua identidade e integridade e não apenas como funcionários públicos de uniforme. Esse requisito não se constrói apenas com declarações dos principais responsáveis políticos, que, geralmente, não têm faltado e embora sempre bem-vindas não chegam.<sup>19</sup>

Para uma certa corrente de opinião, o objetivo passa por conseguir um estreito entrosamento civil-militar que, por sua vez, depende de um dispositivo militar que cubra todo o País,<sup>20</sup> como acontecia no passado, mas que é hoje precisamente o contrário do que recomenda o CEDN.

*«O dispositivo das Forças Armadas deve ser racionalizado de acordo com o princípio orientador da concentração, visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se mostrarem mais adequadas.» (CEDN)<sup>21</sup>*

Para outros, depende do regresso a um regime de serviço militar obrigatório (SMO), o que, no entanto, continua a ser matéria de grandes divergências. Na minha perspetiva, a ideia de regresso ao SMO não tem em conta que dificilmente poderia hoje Portugal oferecer condições para o cumprimento dessa obrigação em condições que captassem a adesão e o interesse dos jovens, nem considera que o nível tecnológico militar que é indispensável manter tem exigências de formação longas e dispendiosas. Por outro lado, acabaria por ser contraproducente utilizar o serviço militar para tarefas secundárias sem exigências de formação um pouco mais avançada. No entanto, o assunto não se esgota nestas considerações, como se tornou evidente no debate do seminário organizado pelo GREI, atrás referido.<sup>22</sup>

Em alternativa, o que se considera que fará a diferença para se chegar à imagem pretendida, será, sobretudo, adotar uma política e postura tão transparentes e claras quanto possível, insistir na qualidade de formação do pessoal para garantir competência profissional, dedicação e respeito pelos valores éticos, e assegurar eficácia e atualidade às capacidades principais.

---

<sup>19</sup> O processo em curso de incluir na formação dos jovens, como parte da sua educação para a cidadania, as noções elementares sobre segurança e defesa, é, obviamente, um bem-vindo “investimento” a longo prazo, mas, que não se insere neste propósito, nem nada alterará em tempo útil.

<sup>20</sup> «O entrosamento entre civis e militares, peça fundamental na criação do sentimento de que as Forças Armadas são uma emanção da sociedade nacional, tem constituído as últimas décadas uma preocupação permanente das chefias militares, que repetidamente chamam a atenção dos políticos para a importância de se implantar um dispositivo territorial das Forças Armadas que cubra todo o território nacional, por forma a fortalecer o relacionamento entre os cidadãos fardados e à paisana». (Mira Vaz)

<sup>21</sup> Esta orientação, no entanto, tem que ser equilibrada com a exigência de não criar uma nova vulnerabilidade por excessiva concentração de meios.

<sup>22</sup> Existe uma corrente de opinião que sugere «um sistema misto de profissionais e conscritos e restaurar para os conscritos um modo de serviço cívico-militar que fosse mais do que uma experiência de “rito de passagem” e se convertesse num tempo de serviço em que a disciplina, o esforço, o domínio da vontade, a exercitação do corpo, o sentido do patriotismo, do bem comum e da identidade nacional levassem a uma melhor formação». (GREI)

Uma postura que leve os portugueses a acreditar sem reservas que podem contar com as suas Forças Armadas nas situações difíceis. Ou seja, que são motivo de orgulho, percepção que tem que ser passada também para dentro da instituição, como uma das suas motivações e, digamos, razão de ser.<sup>23</sup>

Porém, estes objetivos não dependem apenas das Forças Armadas. Dependem de uma política que encare o poder militar, não como um fim em si mesmo, que se justifica por razões mais institucionais do que práticas, mas como um instrumento disponível para apoio aos restantes meios de influência e persuasão, para ajudar a atingir os propósitos estratégicos estabelecidos. Ou seja, que tem os recursos, humanos e materiais, para tanto necessários e uma liderança política informada.

---

<sup>23</sup> «Portugal é um país seguro, mas, num atual quadro de ameaças transnacionais, ... umas FA desfalcadas e desmotivadas tornam-nos vulneráveis, conforme se comprovou com o triste episódio de Tancos.» (“O colapso das Forças Armadas”, Jornal Público, 25 julho de 2019, André Pardal, deputado)

### 3. Uma primeira abordagem a uma ideia de Defesa

O objetivo deste ponto é abordar algumas questões de base cuja clarificação me parece incontornável para a finalidade deste artigo, nomeadamente, a eventual necessidade de uma revisão constitucional e uma discussão de matérias de que existem interpretações contraditórias, por exemplo os conceitos de segurança, ameaças, riscos, as chamadas missões de interesse público, etc. Passo a analisá-las seguidamente.

#### a. A Constituição

Não falta documentação oficial a definir o que o Estado Português deve garantir no campo da Defesa (Militar), principalmente no campo dos compromissos formais, quer perante a sua população, quer perante as organizações internacionais de que faz parte: a Constituição da República, a LDN, o CEDN, o Conceito Estratégico Militar (CEM), a definição do Sistema de Forças Nacional (SFN), missões e dispositivo, para falar apenas da documentação principal.

Refiro-me, de momento, apenas à Constituição. Diz-se, nalguns setores de opinião, que está tudo muito claro na atribuição de missões às Forças Armadas que a Constituição consagra e que podem resumir-se a três linhas de ação: a defesa militar da República (garantir a independência nacional e a integridade territorial, a segurança da população contra qualquer ameaça ou agressão externa); a satisfação dos compromissos internacionais e a colaboração em missões de proteção civil. Pela ordem indicada.

Formalmente podem ter razão, mas o texto, tal como está redigido, tem sido objeto de interpretações contraditórias que não tem sido possível esclarecer de uma vez por todas, não obstante as revisões constitucionais de 1982 e 1999. Aliás, existe outro setor de opinião – em que me incluo – que já concluiu que se justifica uma nova revisão da Constituição, nomeadamente, para clarificação, entre outros assuntos, dos conceitos de segurança e de defesa.<sup>24</sup> O assunto foi abordado numa conferência organizada pela Assembleia da República,<sup>25</sup> a 6 de julho de 2020, com o Ministro da Defesa (MDN) e o Almirante CEMGFA a admitirem a abertura de um debate constitucional sobre o emprego das Forças Armadas no âmbito interno. O primeiro a reconhecer que

---

<sup>24</sup> Era objetivo declarado do programa da coligação “Portugal à Frente” (PSD/CDS – 2015): «Promover o trabalho de proximidade das Forças Armadas com as comunidades locais e valorizar as missões de interesse público desenvolvidas pelas Forças Armadas, reconhecendo também a necessidade de, em sede de futura revisão constitucional, clarificar os conceitos de segurança e de defesa» (sublinhado do autor)

<sup>25</sup> Sob o título “O impacto estratégico da pandemia de covid-19 no ambiente internacional”.

as grandes alterações verificadas no ambiente de segurança justificam esse debate, quando se abrir um processo de revisão constitucional.<sup>26</sup> O segundo a chamar a atenção para as profundas mudanças verificadas na sociedade portuguesa e para a forma como as Forças Armadas estão inseridas no processo democrático.<sup>27</sup>

Destas duas declarações, convergentes no seu propósito - revisão constitucional -, mas diferentes na sua formulação, retiro como o facto relevante, a concordância de que a Constituição, no tema sob discussão, encontra-se redigida de uma forma que a liga excessivamente às visões prevalecentes na época e que, como é natural, foram, entretanto, evoluindo e, nalguns casos, alteraram-se radicalmente.

Destaco, nessa linha, os dois seguintes aspetos que requerem reconsideração. Primeiro aspeto, a visão dicotómica entre guerra e paz que a Constituição adota, não tendo em conta que assim como a paz não é a ausência de guerra, também a segurança não é apenas a inexistência de ameaças. Não se tem presente que os conceitos de paz e de segurança sofreram, no passado recente, alterações drásticas e que a guerra, na sua aceção formal, tem hoje uma probabilidade baixa enquanto a paz continua muito longe de se apresentar como a esperada alternativa. Sobre este aspeto, sugere-se ter presente a seguinte conclusão de um “Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República”<sup>28</sup>:

“Os conceitos de “agressão” e “ameaça” externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional;”.

Segundo aspeto, a questão da visão excessivamente simplista de que às Forças Armadas cabe a segurança “externa” e às Forças de Segurança a “interna”, uma outra dicotomia que não tem qualquer cabimento<sup>29</sup> num qua-

---

<sup>26</sup> «As preocupações centrais relacionadas com matérias de segurança e defesa nos anos 70 e inícios dos anos 80 pouco têm a ver com o mundo de hoje. Há todas as condições, sem qualquer preocupação dogmática, de abrimos um debate sobre o papel constitucional comparativo das Forças Armadas, olhando para o que se passa em outros países. Embora não seja urgente, premente, é algo que merece ser discutido e amadurecido”, afirmou Gomes Cravinho, que admite esse debate seja feito com tempo e se discuta quando se abrir um processo de revisão constitucional.» (Jornal “Público” de 6 de julho de 2020)

<sup>27</sup> «Visto do lado dos militares», disse, esse é «um debate» que «parece justificar-se», face à maturidade da democracia portuguesa. «As Forças Armadas hoje estão plenamente inseridas numa democracia sólida e estável e com um quadro de oficiais, sargentos e praças que têm a plena consciência de como as Forças Armadas se inserem no país e o seu papel numa democracia.» (Jornal “Público” de 6 de julho de 2020)

<sup>28</sup> Parecer n.º P001472001, de 16/12/2001. Citado por Lopo Cajarabille no artigo “A Constituição da República e a Marinha de duplo uso”.

<sup>29</sup> «O quadro constitucional aponta para uma distinção entre Segurança Interna e Defesa Nacional equivalente à origem externa da ameaça. Porém, face a complexidade e heterogeneidade das ameaças atuais, a perspetiva bipartida parece não responder satisfatoriamente» (Alice Feteira)

dro que é hoje dominado pelas “guerras híbridas” e pelos “conflitos na área cinzenta”.<sup>30</sup>

*«In the past, strategists thought about how to use force to achieve clearly defined state interests. The rise of amorphous dangers like proliferation and terrorism has made such linear thinking impossible, however, and societies have adopted a mentality that stresses limiting exposure to risks.»* (Mikkel Vedby Rasmussen)

De facto, a Constituição, na sequência da revisão de 1982,<sup>31</sup> em matéria de defesa, partia de um conceito ultrapassado, que teve a sua lógica no ambiente de segurança mundial e no momento político em que Portugal vivia e em que as questões de segurança e defesa se resumiam à dicotomia guerra e paz. É um conceito que não reconhece ser essencial articular a interdependência que existe entre a segurança interna e a segurança externa, sendo que a primeira dificilmente existirá sem a segunda e que esta última precisa de ser apoiada por um ambiente interno seguro. Um conceito que não atende aos exemplos já disponíveis de recurso à criação de zonas de conflitos cinzentos, onde os agressores procuram alcançar os seus objetivos estratégicos substituindo as ofensivas abertas por intervenções ambíguas, cuja natureza se torna difícil de avaliar, aliás, um comportamento que a natureza do domínio marítimo favorece explorar.

*«At the same time, states should revise their domestic legal acts where necessary for ensuring that the key provisions on declaring a state of emergency or war and maintaining order in the maritime domain are sufficiently flexible for responding to the dynamic challenges of hybrid warfare.»* (Alexander Lott)

Ao ter em conta o emprego interno das Forças Armadas apenas em situações formais de estado de sítio<sup>32</sup> e de emergência<sup>33</sup> ignorava-se que um dos critérios aplicáveis deveria ser também o da dimensão e intensidade da

---

<sup>30</sup> *Hybrid Warfare* «A form of warfare in which one of the combatants bases its optimized force structure on the combination of all available resources – both conventional and unconventional – in a unique cultural context to produce specific, synergistic effects against a conventionally-based opponent» (Timothy McCulloh and Richard Johnson in a study for the Joint Operations University). «Gray Zone challenges are defined as competitive interactions among and within state and non-state actors that fall between the traditional war and peace duality. They are characterized by ambiguity about the nature of the conflict, opacity of the parts involved or uncertainty about the relevant policy and legal frameworks». (Philip Kapusta)

<sup>31</sup> Para interessados em aprofundar detalhes, sugere-se a consulta da publicação do GREI, sob o título “A Segurança, a Defesa Nacional e as Forças Armadas – um debate indispensável”, que resume o seminário que o Grupo organizou em julho de 2018.

<sup>32</sup> Artigo 8.º Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05): «Estado de sítio 1 - O estado de sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.

<sup>33</sup> Artigo 9.º Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05) - «Estado de emergência - 1 - O estado de emergência é declarado quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública. (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05)

crise que, mesmo não justificando a declaração formal desses estados, recomendariam, pela pressão dos desafios, o emprego das capacidades militares que pudessem ser úteis à ação policial.

Esta situação resolveu-se com a revisão constitucional de 1997 que passou a permitir o emprego das Forças Armadas em missões de proteção civil e com a Lei de Defesa Nacional de 2009 que prevê a cooperação das Forças Armadas com as Forças e serviços de Segurança, passos depois reforçados pelo CEDN de 2013 que formalizou, no campo estratégico, essas novas visões de emprego das Forças Armadas.

Ninguém, certamente, pretende levar este assunto ao ponto de subverter a lógica da necessidade simultânea de Forças Armadas e de Forças de Segurança, não mantendo uma clara diferenciação entre as missões de cada uma. Mas seria erro grave - em especial quando os recursos são escassos e obrigam a soluções criativas para se conseguir uma dimensão de escala - não adotar as soluções que permitam ao Estado, no cumprimento das suas obrigações, funcionar melhor e com menos custos, como é o caso de algumas das tarefas que, embora não sendo essencialmente militares, podem ser executadas com variadas vantagens importantes pelas Forças Armadas, como é o caso do seu emprego de operações de segurança marítima e de segurança aérea.

«A Constituição, sendo uma lei, embora fundamental e superior às demais, não deixa de ser uma lei que pode ser melhorada ou alterada, de acordo com a vontade soberana do povo e conforme os especiais requisitos exigidos para tal, que como acontece com as demais leis, deverá servir para regular situações reais e dar resposta atualizada aos problemas, e não constituir-se num referencial desfasado da realidade que impeça soluções atuais para os problemas dos nossos dias.» (Gervásio Branco)

Se uma futura revisão constitucional não evitar o tipo de limitações acima referido - obviamente datadas - e deixar o texto ligado excessivamente à visão de segurança e estabilidade prevalecente no momento em que é escrito<sup>34</sup> -, com a elevada imprevisibilidade da forma como a situação continua a evoluir, muito provavelmente, estaremos confrontados com nova necessidade de revisão dentro de alguns anos. Nomeadamente para clarificação de temas que se vão alterando com o tempo, ou se encontram sob discussão aberta, como é o caso do conceito de segurança.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Bastaria- atrevo-me eu a sugerir - limitar-se, com as necessárias explicações, aos princípios em que devem assentar as políticas de defesa e segurança, que aparecem definidos no CEDN: «Princípio da independência nacional, o princípio da igualdade entre os Estados, o princípio da proteção dos direitos humanos, o princípio do respeito pelo direito internacional, o princípio da resolução pacífica dos conflitos internacionais e o princípio da contribuição para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais.» Deixaria as demais orientações para a documentação subsequente, mais fácil de ajustar em função da evolução do ambiente de segurança e respetivas necessidades operacionais.

<sup>35</sup> Alguns autores consideram-no tão associado a valores intangíveis que se torna impossível chegar a uma definição comum, por mais argumentos e evidências que se invoquem. Por isso se costuma dizer que se trata de um *"contested concept"*, querendo isto dizer que as disputas geradas pelas tentativas de interpretar a sua natureza e aplicabilidade se têm mostrado insolúveis. (Reis Rodrigues)

## b. O conceito de segurança

### (1) A visão alargada

«Military power is not the only source of national security, and military threats are not the only dangers that states face, though they are usually the most serious». «Because nonmilitary phenomena can also threaten states and individuals, some writers have suggested broadening the concept of “security” to include topics such as poverty, AIDS, environmental hazards, drug abuse, and the like». (Walt, Stephen M., “The Renaissance of Security Studies”, in “Security Studies” edited by Christopher W. Hughes and Lai Yew Meng, Routledge.)

Um dos aspetos em aberto a que interessa prestar atenção é o âmbito do conceito de segurança. É um tema atual porque a tradicional visão de segurança, ligada geralmente à existência de inimigos, não responde hoje, por ser muito estreita, à realidade de um ambiente dominado por ameaças normalmente não incluídas na tipologia da guerra e conflitos. Refiro-me às ameaças diárias às nossas vidas e bem-estar, aos conflitos étnicos, o terrorismo, o crime organizado, a pobreza, o insucesso económico, os atentados ambientais, etc.

Passou a alargar-se o campo de aplicação do conceito de segurança a todo o tipo de situações que se apresentem, quer como pondo uma ameaça existencial a um Estado, ao seu Governo, território e sociedade, quer como pondo em causa interesses, qualquer que seja a sua importância, ou, finalmente, que correspondam a aspetos com consequências negativas para a vida das populações.

Segundo a chamada Escola de Copenhaga, o nome porque ficou conhecido um corpo de conceitos desenvolvido no *Conflict and Peace Research Institute* de Copenhaga, no final da década de 90, passaram a identificar-se cinco tipos de segurança: militar, económica, social, política e ambiental. Aparentemente é esta a visão CEDN também adota quando lista as vulnerabilidades nacionais.<sup>36</sup>

### (2) Os riscos da visão alargada

No entanto, vários autores têm vindo a chamar a atenção para dois riscos associados à adoção da visão alargada de segurança. Primeiro, o risco de uma excessiva generalização da interpretação do que é segurança, pondo em causa o mínimo de objetividade que o conceito deve ter para não se tornar sem utilidade.

---

<sup>36</sup> Quando, por exemplo, inclui, nos vetores e linhas de ação estratégica para responder às vulnerabilidades nacionais, os seguintes objetivos: «1. Promover o equilíbrio financeiro e o crescimento económico; 2. Assegurar a autonomia estratégica e alimentar; 3. Incentivar a renovação demográfica e gerir o envelhecimento da população; 4. Melhorar a eficácia do sistema de Justiça; 5. Qualificar o ordenamento do território; 6. Envolver a sociedade nos assuntos de segurança e defesa nacional».

*«Defining the field of security [broadening the concept] would destroy its intellectual coherence and make it more difficult to devise solutions to any of these important problems. Moreover, the fact that other hazards exist does not mean that the danger of war has been eliminated». «However, much we may regret it, organized violence has been a central front of human existence for millennia and is likely to remain so for the foreseeable future».* (Walt, Stephen M., "The Renaissance of Security Studies", in "Security Studies" edited by Christopher W. Hughes and Lai Yew Meng, Routledge.)

Se a segurança é tudo (pobreza, epidemias, défices orçamentais ou endividamentos excessivos, vulnerabilidades ambientais, etc.) então não seria preciso qualquer conceito que delimitasse criteriosamente o seu âmbito.

Segundo risco, uma diluição excessiva do papel do poder militar como elemento estruturante das relações internacionais,<sup>37</sup> garante último da segurança e instrumento da política externa dos Estados. Se foram os acontecimentos do 11 de setembro nos EUA, e depois os de Londres, Madrid e Bali, que levaram a uma visão abrangente de segurança, também foram eles que trouxeram o emprego da força militar para níveis de empenhamento efetivo nunca verificados durante a Guerra Fria, situação que desde então se mantém, variando apenas em grau de intensidade. O CEDN reconhece esta situação da seguinte forma:

«O vetor militar é primordial no apoio à política externa. Uma das missões prioritárias das Forças Armadas é contribuir como instrumento do Estado para a segurança internacional, designadamente pela sua intervenção em missões militares internacionais de paz, que asseguram o reconhecimento externo de Portugal como um Estado coprodutor de segurança internacional.»

### (3) Segurança e Defesa

Conforme referido na Introdução, o entendimento que Portugal adota de Segurança - como valor (estado e condição) - e de Defesa - como todas as atividades para a garantir a todo o momento - não corresponde à interpretação comum entre países aliados e amigos, principalmente entre os anglo-saxónicos, que associam Defesa com o papel das Forças Armadas e o de Segurança com o das forças policiais. A interpretação adotada em Portugal - na minha ideia - surgiu principalmente por razões políticas decorrentes do 25 de abril, para dar uma base concetual ao processo de normalização do papel das Forças Armadas na sociedade. No entanto, nem esta razão - que, entretanto, perdeu a sua pertinência - nem a evolução do conceito de segurança justificam hoje manter o entendimento proposto pelo IDN em 1979, altura em

---

<sup>37</sup> «Military preparedness is a background factor for the success of a foreign policy and it is a tangible factor capable of supporting the foreign policy and promoting national interest." It influences the level of success of foreign policy.» (Fatima Bibi)

que aliás não se discutia o conceito alargado de segurança. Parece-me óbvio que o tema precisa de ser revisitado. Algumas razões foram apresentadas na Introdução.

Embora a doutrina proposta pelo IDN esteja consagrada em legislação,<sup>38</sup> não está exatamente refletida na organização do Estado Português. Malgrado a LDN dê ao MDN competência, por delegação do 1º Ministro, para dirigir a atividade interministerial da execução da política de Defesa Nacional, nas matérias expressamente referidas no CEDN, se essa orientação se verifica na prática é algo que não se consegue observar.

Ao contrário da orientação acima referida, a estrutura do Governo distribui por vários departamentos a responsabilidade por assegurar as respostas específicas que algumas vertentes da segurança exigem e sobre as quais o Ministério da Defesa, nalguns casos, tem, quanto muito, um papel de apoio. No geral, dificilmente poderia ser diferente, mas no campo da Defesa e da Administração Interna – que têm propósitos, no mínimo convergentes e, nalguns casos, campos de atuação comum –, tardam a resolver-se défices de coordenação e cooperação, entre os órgãos sob a respetiva tutela.<sup>39</sup> Desta situação resulta prejuízo para a criação de um ambiente de unidade de esforço e de propósito e para a procura de soluções mais eficientes e racionais.

Uma interpretação à letra do conceito instituído pelo IDN corresponderia, grosso modo, ao conceito “*Total Defense*”<sup>40</sup> que os países nórdicos adotam, mas que exige uma organização específica do Estado, que não se espera que Portugal o faça, em parte por razões culturais,<sup>41</sup> nem se justificaria aplicar exatamente nos mesmos termos, dadas várias diferenças, nomeadamente a da condição geopolítica. Esta, no caso dos nórdicos, está muito marcada pela proximidade geográfica da Rússia e pelas as suas atuais ambições de reposição da sua área tradicional de influência.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> «Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas sectoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional» (nº 2 do artigo 4º da LDN).

<sup>39</sup> Principalmente no domínio marítimo, onde, no que respeita à fiscalização, a GNR atua como se não houvessem outros intervenientes.

<sup>40</sup> «*The concept of Total Defense encompasses both military and civilian defence in a whole-of-society approach to security.*» (Bjorn Sydow)

<sup>41</sup> A conceção do modo de funcionamento e de organização das responsabilidades dentro do Estado é drasticamente diferente. «*All Swedish government agencies, including the Swedish Armed Forces, receive their assignments from the government. However, government ministers have no power to intervene in the Armed Forces' application of the law, nor in the exercise of its authority. In contrast to other countries, Swedish government ministers are not allowed to intervene in the day-to-day operations of any government agency. The Swedish parliament, the Riksdag, is responsible for ensuring that ministers abide by this convention.*» (The Swedish Armed Forces - [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se)).

<sup>42</sup> A Suécia, com o desmoronar do Império Soviético, deu prioridade à capacidade expedicionária e à participação na gestão de crises, mas, em 2015, face ao ressurgimento da Rússia, retomou a aplicação do conceito de “Defesa Total” e, em 2017, o Governo nomeou uma comissão para clarificar a direção estratégica da próxima lei de Defesa para o período 2021-2025. (Bjorn von Sydow)

*«Sweden's current laws and regulations give a far-reaching set of legal instruments to mobilize necessary resources in society to maximize defense efforts. Swedish law defines Total Defense as the planning and measures required to prepare the nation to war. The Total Defense concept entails that when the government orders the highest state of alert, all functions of society are engaged in the defense effort, both military and civilian. Accordingly, the parliament, the government, authorities, municipalities, private enterprises, voluntary defence organizations as well as individuals are all part of the Swedish Total Defence.»* (Bjorn von Sydow)

Tendo em conta que o conceito adotado em Portugal não tem contribuído para uma mais efetiva unidade de ação em áreas em que seria desejável, senão imprescindível, nem tem hoje a justificação política que lhe deu origem, recomendaria uma revisão da versão adotada. Sem tentar entrar nos pormenores da discussão académica que este assunto suscitará certamente, sugiro o critério de que a distinção entre defesa e segurança deverá centrar-se sobretudo nas diferenças de natureza das respetivas instituições – Forças Armadas e Forças de Segurança - e na capacidade dos respetivos recursos, independentemente do local – interno ou externo<sup>43</sup> - e da forma como são utilizados, que variará de caso para caso e basear-se-á no protocolo de articulação operacional entre os dois tipos de forças e nos mecanismos de coordenação previstos na lei.<sup>44</sup>

No entanto, essa diferenciação não pode ser levada ao extremo de permitir que se continue a manter uma visão de segurança que não integre as suas várias dimensões – que é o extremo oposto de “Defesa Total” – principalmente quando daí resultam dispersões de responsabilidades entre instituições que, no interesse nacional, não podem eximir-se ao dever de coordenar esforços e colaborar estreitamente.

#### (4) Ter segurança

Segundo alguns autores, afirma-se que um país está seguro quando não está sob o risco de sacrificar valores vitais, ou seja, ter segurança é a ausência de ameaças aos valores essenciais que se quer garantir.

No entanto, ter ou não ter ameaças é algo que não se controla. Regra geral, nenhum país está isento de ameaças; se não são dirigidas à sua própria segurança territorial podem visar os seus interesses. Hoje podemos tê-las num grau reduzido ou serem quase inexistentes, mas a qualquer momento a situação pode alterar-se, principalmente num contexto, como o atual, de grande imprevisibilidade.

---

<sup>43</sup> Fator do critério que, de forma incoerente para algumas correntes de opinião, é relevante quando se trata do emprego interno das Forças Armadas, mas irrelevante no caso da utilização das Forças de Segurança no exterior.

<sup>44</sup> Lei n.º 53/2008 - Lei de Segurança Interna - Artigo 35.º - Forças Armadas: «As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.»

Noutro tipo de abordagem, sugere-se tratar o conceito de segurança em termos da probabilidade de sofrer danos ou prejuízos sobre os valores e interesses que se pretendem preservar, portanto, sob a perspectiva de risco, qualquer que seja a sua origem.

Podem distinguir-se três tipos de riscos. Os de natureza militar em relação aos quais se podem tomar medidas que baixem a probabilidade de ocorrerem, através de medidas de dissuasão. Os provenientes de atores não estatais, com quem a dissuasão não funciona, e que se combatem pela redução das vulnerabilidades que procuram explorar para a realização das suas atividades ilegais. Finalmente, os decorrentes da possibilidade de ocorrência de desastres ambientais (terramotos, inundações, *tsunamis*, aluviões, etc.), outras calamidades, epidemias, pandemias, etc. algo que escapa ao nosso controlo, mas para que se podem tomar precauções que reduzam ao mínimo possível a possibilidade de causarem danos elevados e garantir uma capacidade de assistência pronta e eficaz.

Aparentemente, o termo segurança, em si mesmo, não sugere a possibilidade de admitir graus. Ou se tem segurança ou não se tem, argumentam alguns autores que a encaram como o pré-requisito de qualquer outro valor. Se não há segurança, não há desenvolvimento, não há prosperidade, não há liberdade, não há garantias individuais, nem um Estado de direito.<sup>45</sup>

É uma interpretação intuitiva, frequentemente usada para alertar os responsáveis quando se considera que estão a ser negligenciados requisitos básicos de segurança, mas que, como se compreende, precisa de alguma explicação e desenvolvimento.

Se não existe a situação de segurança absoluta, ponto em que todos concordam, então estamos a admitir implicitamente que existem graus de segurança. Acaba por ser algo que se tem mais ou menos. O que deve ser a medida justa, em função da situação do país, dos seus interesses e aspirações, como se pode imaginar, exige um método de planeamento estratégico, com ponderação dos custos e benefícios.

Segurança e vulnerabilidades são dois assuntos indissociáveis. Teremos tanta mais segurança quanto menores forem as vulnerabilidades. No entanto, reduzir vulnerabilidades é uma questão de atribuição de recursos, portanto, matéria de opções políticas dos governos, num processo que frequentemente se debate com as duas seguintes dificuldades:

- A tendência de considerar os esforços a fazer mais como um encargo do que um investimento, portanto, algo a manter ao mais baixo nível possível;
- O facto de que, muitas vezes, a importância da segurança só se tornar óbvia quando está sob ameaça de ser perdida.

---

<sup>45</sup> «A segurança é indispensável para criar atividades económicas e sociais para todos e gerar um ambiente favorável para atrair, reter e empregar produtivamente o investimento e comércio necessários para criar fontes de trabalho e realizar as aspirações sociais» (Saint-Pierre)

*«It is costly to invest in naval and military capability; in the long run, it may also be costlier not to.»* (William Combes)

Onde se deve encontrar o ponto de equilíbrio para a partir daí fazer a opção final é através do processo de elaboração de uma estratégia de segurança e defesa, com uma correta avaliação das ameaças e dos riscos.

#### (5) Ameaças e riscos

O objetivo deste ponto é complementar o texto anterior sobre segurança com uma clarificação das diferenças entre ameaças e riscos, termos recorrentes de qualquer discussão sobre segurança. É uma clarificação necessária porque grande parte dos desafios à nossa segurança, surgidos depois do fim da Guerra Fria, configuram, no entender de muitos analistas, mais o conceito de risco do que de ameaça. Esta nova situação está a obrigar as estratégias de defesa a evoluir do conceito de dissuasão, para prevenir o confronto entre estados, para uma estratégia de gestão de riscos.

Segundo a publicação “Pensar a Segurança e Defesa” (IDN, Edição Cosmos, 2005) uma «ameaça é sempre um ato ofensivo, uma antecâmara de agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra». «Declarada ou não, é constatável à partida».

Um risco é, «num certo sentido, uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem caráter intrinsecamente hostil, provinda de um ator, interno ou externo, não necessariamente estratégico». «Não é também uma ação, antes é algo que a ação carrega pela sua própria dinâmica».

Para outros autores, o termo ameaça refere-se essencialmente aos recursos de um adversário para realizar uma ação hostil; é função da sua capacidade e intenção de levar a cabo um ataque. Um risco é diferente. Refere-se à probabilidade de sermos alvos de uma ação contrária aos nossos interesses e de esta ser bem-sucedida; caracteriza-se conforme os danos que daí poderão resultar. Uma ameaça é algo constatável à partida. Um risco situa-se essencialmente no futuro, ou seja, como algo que pode acontecer.

Dito por outras palavras, para melhor caracterizar ambos os termos, uma ameaça é um perigo específico que pode ser medido com alguma precisão, a partir de uma análise da capacidade de um adversário concretizar um ato hostil e da vontade que mostra em a utilizar (“*threat assessment*”). Um risco é um dano que podemos sofrer, uma situação ou cenário que procuraremos evitar que se materialize ou cujos impactos devemos tentar minimizar por preparação antecipada. Um risco é mais difícil de quantificar, mas pode avaliar-se, recorrendo a metodologias apropriadas (“*risk assessment*”), em duas vertentes: quanto à probabilidade de ocorrer e quanto à intensidade dos danos que pode provocar.

Riscos e ameaças estão sempre associados a vulnerabilidades, entendidas estas como pontos fracos que um adversário explorará para concretizar uma ameaça ou situações que dificultem a nossa aptidão de enfrentar os riscos. Ou seja, um risco é onde uma ameaça e as vulnerabilidades se sobrepõem. Se existe uma ameaça, mas não temos qualquer vulnerabilidade que possa ser atingida, então, em teoria, não haverá risco. Os riscos, no entanto, também existem independentemente de haver ou não uma ameaça subjacente. Podem ser, perfeitamente, acidentais.

Este tema deveria ser claramente explicado e assunto obrigatório do Livro Branco de Defesa, que se sugere adiante. A interpretação que desenvolvi atrás é pessoal. Admito outras formas de tratar o assunto. Geralmente, a opinião pública tende a pensar apenas em ameaças e como estas, no caso de Portugal, se podem considerar, de momento, remotas ou inexistentes, torna-se fácil partir daí para a conclusão simplista da não necessidade de um dispositivo militar, desfecho que se enraizará, certamente, se não for esclarecido.

### **c. O significado exato dos termos. Dissuasão**

O que este breve resumo também demonstra é a indispensabilidade de se organizar um dicionário de termos militares com as interpretações oficiais adotadas pelo Estado Português.<sup>46</sup> De outra forma é muito difícil sustentar uma discussão sobre defesa, dada a falta de um trabalho de padronização que elimine a frequente variedade de significados sobre um mesmo termo.

Um exemplo típico da confusão que reina pela falta desse documento, é o emprego do termo dissuasão que, normalmente tem uma interpretação militar – baseada na doutrina americana – que está apenas à altura das potências nucleares. Só que o termo dissuasão, não se esgotando nessa interpretação, pode ter outras leituras que precisam de ser previamente clarificadas. Se não forem, fica em aberto a possibilidade de cada um usar a que melhor entender, o que não é aceitável para os que tiverem que transformar as orientações em planos concretos. O seguinte extrato do CEDN evidencia bem o que estou a referir.

«Portugal deve estar dotado de uma capacidade dissuasora para desencorajar agressões e que garanta a possibilidade de fazer funcionar em tempo útil os mecanismos de contenção políticos, diplomáticos e militares inerentes ao exercício das responsabilidades de defesa coletiva no quadro das alianças de que Portugal é parte.» (sublinhado do autor)

---

<sup>46</sup> O extinto Instituto Superior Naval de Guerra tinha elaborado uma publicação, designada “Elementos de Doutrina” cujo objetivo se integrava bem nesta questão. Existem alguns trabalhos resultantes de iniciativas individuais que poderão constituir uma base de partida. O Departamento da Defesa dos EUA resolveu o problema com a criação do “DOD Dictionary of Military and Associated Terms”. «This publication supplements standard English-language dictionaries and standardizes military and associated terminology to improve communication and mutual understanding within DOD with other US Government departments and agencies and among the United States and its allies.»

O que significa exatamente possuir uma capacidade dissuasora e como deve ser traduzido em capacidades militares específicas?

Dissuasão é geralmente entendido como a capacidade de desencorajar um outro de prosseguir com uma ação que não queremos que aconteça, inculcando-lhe o medo das respetivas consequências. Ou seja, é a capacidade de prevenir que algo de contrário aos nossos interesses venha a ocorrer. Nesta visão simplista a mera presença de uma força militar ou de uma força de segurança para refrear vontades de, por exemplo, alterar a ordem pública, integra-se perfeitamente na ideia de dissuasão.

No entanto, o caso do termo dissuasão vai para além de um problema de definição que não ofereça quaisquer dúvidas. Numa perspetiva estratégico-militar, que é a que se espera ser usada, por exemplo, no CEDN, é essencialmente um conceito que tem a ver com a capacidade para preservar a integridade e a identidade do país. Depende de recursos militares próprios e, eventualmente, de outros instrumentos de influência, mas avalia-se em termos relativos, ou seja, é função da maior ou menor importância do que nos possa ameaçar e da forma como poderemos neutralizar ou dificultar o seu emprego. Para ser efetiva, tem sempre que incluir os seguintes três parâmetros clássicos: Capacidade, Credibilidade e Comunicação (Clara).

Depende também de elementos intangíveis, como a existência de uma identidade nacional claramente definida e interiorizada, isto é, o conhecimento próprio do que se pretende ser como país e como o conseguir.<sup>47</sup> Cabral Couto, a este propósito, lembra que «só se defende o que se conhece».

Passa, em paralelo, pela postura internacional do país – reputação, atitude da sua população, prestígio das suas instituições - e por outras capacidades, nomeadamente as diplomáticas – para influenciar o relacionamento internacional - e as económicas, eventualmente, para impor sanções ao adversário ou conseguir assumir uma posição de vantagem.

É um conceito que precisa de ser equacionado em função das vulnerabilidades próprias e da natureza e capacidades do adversário, como se disse acima, e que precisa de contemplar a noção de que, hoje, o ambiente de segurança inclui atores não governamentais, ligados a grupos radicalizados, com quem a dissuasão – seja qual for a sua forma - não resulta.

Em qualquer caso, o que pode funcionar bem com um determinado oponente pode ser totalmente irrelevante para com outro. A sua essência e principal condição é a potencialidade de alterar a avaliação que o adversário faça dos custos-benefícios da sua possível ação levando-o a abandonar a ideia de prosseguir.

---

<sup>47</sup> «One obvious reason for wanting a clear definition of identity is to be able to understand what has to be preserved. The integrity is the ability to maintain identity and depends heavily on the availability of resources». (Ken Bowen)

Não se pode resumir hoje à interpretação e modo de materialização que teve durante a Guerra Fria, embora esta ainda se inclua no relacionamento entre as grandes potências, mantendo o mesmo tipo de caracterização (arsenais nucleares).<sup>48</sup> Mas mesmo nesse contexto, não funciona exatamente como na Guerra Fria, como se prova pelo caso da Ucrânia – a anexação da Crimeia em 2014 –, que o enorme potencial dissuasor da NATO não conseguiu evitar dada a habilidade de Moscovo em agir ofensivamente de forma militarmente encoberta e não claramente atribuível.

O CEM<sup>49</sup> aborda várias vezes o assunto da dissuasão. Uma vez, sob a perspectiva do papel de Portugal como contribuinte ativo para a tarefa de dissuasão da NATO e da União Europeia. Outras vezes, sob o requisito de que «o País deve manter uma capacidade de dissuasão própria – forças operacionais apoiadas numa estrutura permanente de comando e controlo – que promova, de forma autónoma ou quando integrada num esforço coletivo, a dissuasão e defesa.» (sublinhado do autor)

«Portugal deve assegurar de modo autónomo uma dissuasão credível necessária à manutenção da integridade territorial» (CEM)

No caso de uma pequena potência, o tema torna-se bem mais difícil de abordar. Como se disse acima, a dissuasão para funcionar depende da relação de forças. Pode ser aplicável a situações em que essa relação é pelo menos semelhante, mas, noutras situações terá que assentar na existência de alianças ou acordos de defesa, que é o que prevê o CEDN em relação à NATO. Só que esta solução nunca pode ser dada como algo garantido.<sup>50</sup>

Em qualquer caso, parte importante da resposta residirá sempre na capacidade de resiliência da população, fator que, nas atuais circunstâncias, precisa de ser muito trabalhado e deveria ser devidamente explicado no Livro Branco da Defesa, que se propõe que passe a existir.

Em resumo, tendo presente que o conceito de dissuasão implica a capacidade de evitar a concretização de uma ameaça, por receio das consequências, para ser aplicável a uma pequena potência tem que ser devidamente contextualizado. Sem esse passo, não teremos bases claras para definir o dispositivo em que se deve basear e as orientações estratégicas do CEDN permanecerão sem o esperado conteúdo prático. Sabemos que a arma sub-

---

<sup>48</sup> «China is set to double its nuclear stockpile over the next decade (400 warheads), operates the world's largest Navy, is surging its space capabilities, and embedding artificial intelligence across everything that it does, according to the Pentagon's latest annual assessment on Beijing's military power.» (Patrick Tucker)

<sup>49</sup> Refiro-me, obviamente, à versão “não classificada.”

<sup>50</sup> «Article 5 - The Parties agree that an armed attack against one or more of them ... shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them ... will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith ... such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.» (sublinhado do autor)

marina será sempre um elemento incontornável, mas assim como o emprego dessa arma não se resume ao papel de dissuasão, também esta não se limita à arma submarina, não obstante o seu papel central. O mesmo se pode dizer dos F-16, seguramente também, um elemento indispensável de dissuasão do nosso dispositivo de forças.

#### **d. As missões de interesse público**

As chamadas missões de interesse público, designação porque ainda são conhecidas as «tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações» tal como descritas no nº 6 do artigo 275º da Constituição,<sup>51</sup> foram inicialmente encaradas como uma iniciativa louvável, que suscitou adesão geral. Representavam uma oportunidade de aproveitamento dos «recursos e competências únicas das Forças Armadas que, em articulação com outras estruturas, permitiriam ao Estado ter ganhos de eficiência e eficácia de resposta a crises». No entanto, não têm sido um assunto fácil de gerir, como veremos.

Inicialmente, um dos pontos que gerou polémica, sobretudo resistência das Forças de Segurança, foi a possibilidade do seu emprego a nível interno de segurança, assunto que, como já atrás referido, foi objeto de parecer favorável da Procuradoria-Geral da República<sup>52</sup> e ficou depois consagrado na LDN de 2014 e no CEDN de 2013, que passaram a prever a cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança.

Compreende-se que o emprego das Forças Armadas em matéria de segurança urbana possa ser um assunto sensível, mas não se compreenderam as reticências – que perduraram durante muito tempo, mas estão hoje retiradas -, de tirar partido do valor acrescentado que algumas capacidades militares podem proporcionar a várias atividades de segurança interna, em situações de exigência anormal. Curiosamente, um dos obstáculos que se levantava a esta solução era apenas definir as relações de comando entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, em situações de emprego conjunto, o que agora está clarificado.<sup>53</sup>

A questão aparentemente ficou resolvida, e hoje não suscita qualquer reserva - bem pelo contrário - o emprego das Forças Armadas em apoio da população civil, em situações de especial emergência, tirando partido da prontidão e capacidade de resposta tal como existe em permanência nas Forças Armadas. Pode fazer a grande diferença em determinadas situações, para

---

<sup>51</sup> «As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.» (nº 6 do artigo 275º da Constituição).

<sup>52</sup> Parecer nº 147/2001 de 9 de novembro, homologado pelo MDN a 16 de dezembro. (GREI)

<sup>53</sup> Foi objeto de um acordo assinado pelo Almirante CEMGFA e a Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna a 28 de fevereiro de 2020.

apoiar as Forças e Serviços de Segurança,<sup>54</sup> bem como as organizações de proteção civil ou outras de natureza semelhante, em caso de os respetivos meios precisarem de serem reforçados.

No entanto, não são uma atividade permanente. São para ser executadas em situações de contingência e, regra geral, não têm implicações no sistema de forças. Constituem uma modalidade de emprego operacional que assenta na disponibilidade dos ramos para aproveitamento dos seus recursos em apoio da resolução de situações anómalas, geralmente em articulação com o planeamento civil de emergência e proteção civil. Constitui um tipo de atividade distinto do que passo a tratar seguidamente.

### *Segurança marítima, segurança aérea e busca e salvamento*

Outro caso, bem diferente, é o emprego em missões específicas de natureza não essencialmente militar, implicando uma organização própria do ramo para o respetivo objetivo e os correspondentes recursos, como é o caso da fiscalização das águas sob soberania e jurisdição nacional, o policiamento aéreo e o serviço de busca e salvamento, marítimo e aéreo, este último correspondendo a um compromisso internacional do Estado Português. Implicam uma organização própria do ramo para o respetivo objetivo e os correspondentes recursos específicos. Requerem um dispositivo muito exigente, quer em meios (plataformas, sistema de comando e controlo e órgãos de sustentação logística), quer em prontidão, por parte da Marinha e da Força Aérea.

No caso da Marinha, de um total de 32 navios (incluindo o navio reabastecedor que, entretanto, será formalmente abatido) só oito são meios de combate (cinco fragatas, dois submarinos e o dito reabastecedor), caracterização que não só nunca foi impeditiva de emprego em missões não essencialmente militares como, frequentemente, é crucial para lidar com os meios tecnologicamente avançados que algumas organizações de crime organizado (tráfico de drogas) já usam. Os restantes 24 (75% do total) são meios exclusivamente empregues em missões de serviço público - fiscalização e atividades hidrográficas e oceanográficas - (duas corvetas, quatro patrulhas oceânicas, quatro patrulhas costeiras, 10 lanchas e quatro navios hidrográficos). Foi através destes últimos – os navios hidrográficos e as tarefas importantes por eles realizadas, nalguns casos com equipamento da mais elevada tecnologia – que Portugal conseguiu apresentar uma proposta consolidada de extensão da plataforma continental.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Presentemente, segundo o documento “Missão das Forças Armadas – MIFA 2014”, aprovado a 30 de junho de 2014 em Conselho Superior de Defesa Nacional, a colaboração com a forças e serviços de segurança tem uma individualidade própria no campo da “Defesa Convencional do TN”, o primeiro conjunto de um grupo mais alargado de missões sob o título de “Segurança e Defesa do Território Nacional (TN) e dos cidadãos”.

<sup>55</sup> É também através destes meios que, no caso dos espaços marítimos dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), desde 1984, compete a Portugal, através do Instituto Hidrográfico (IH), garantir a produção de cartografia náutica, o que implica uma estruturada e regular recolha de dados hidrográficos, efetuada ao abrigo de acordos bilaterais de cooperação. (Silva Ribeiro)

São missões institucionais, permanentes e têm implicações na configuração do sistema de forças. Estão consagradas na lei,<sup>56</sup> mas, mesmo assim, continuam a ser objeto de contestação, numa interpretação que não é consensual nem sequer uniforme em relação aos três ramos.<sup>57</sup>

«A leitura constitucional da intervenção das Forças Armadas no território nacional, no âmbito da segurança interna, não tem sido uniforme, mas, antes, tem ficado dependente do meio em que aquelas vão operar e do ramo empenhado.» (Gervásio Branco)

Objetivamente, a contestação principal tem sido dirigida à Marinha, inicialmente tentando basear-se na Constituição, fundamento agora acrescido pela invocação do argumento de que só a GNR, não a Marinha, tem acesso ao Fundo de Segurança Interna,<sup>58</sup> argumento que não é próprio de um processo de decisão de nível estratégico, em que entram temas que colidem com a nossa “matriz de Segurança e Defesa”. Aliás, basear decisões sobre a forma de garantir a nossa identidade e integridade, isto é a nossa soberania, em termos de aproveitamento de fundos disponibilizados pela União Europeia, não tem em conta que o planeamento estratégico de segurança e defesa não pode ser encarado em termos de negócio de oportunidade, que, seria estranho, não envolvesse contrapartidas, provavelmente no campo do emprego dos meios.

A contestação começou em 2007, com a aprovação da Lei orgânica da GNR que criou a UCC, sob a justificação de que as funções de policiamento do mar territorial, da mesma forma que o território, pertenciam às Forças de Segurança e não às Forças Armadas. Não foram, no entanto, estendidas à parte territorial do espaço aéreo português conforme se explica na nota de rodapé nº 55.

Como era previsível e fiz notar em textos em que comentei o assunto,<sup>59</sup> as ambições da GNR de atuação no mar, com o beneplácito da tutela, nunca estiveram restritas ao mar territorial. Em 2010, Armando Castro Alves, coronel

---

<sup>56</sup> É Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro que no número 3 do artigo 2º - Missão diz o seguinte: «Compete ainda à Marinha assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente: a) Exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências; b) Assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM); c) Realizar operações e atividades no domínio das ciências e técnicas do mar.»

<sup>57</sup> Curiosamente, não existe, em Portugal, qualquer controvérsia no campo do policiamento do espaço aéreo. Apenas no campo das operações terrestres (sobretudo nestas) e das operações marítimas. «Isto deve-se fundamentalmente à utilização, por parte do julgador, de um critério que, alicerçando no texto constitucional, se fundamenta em razões de ordem prática, ou seja, na capacidade para operar.» (Gervásio Branco)

<sup>58</sup> Segundo um artigo do major-general Agostinho Costa no Diário de Notícias de 24 de novembro, sob o título “Novas lanchas da GNR: polémica em tons de Guerra Fria”.

<sup>59</sup> Extrato do texto “A segurança no mar português” na Revista “Segurança e Defesa, nº 15. «A necessidade de meios com maior autonomia está implícita no modelo previsto pelo Coronel Armando Alves, que para a ZEE prevê a atuação conjunta da Marinha e da UCC, ainda que reconhecendo que cabe à Marinha o “esforço maioritário”.»

da GNR, num artigo publicado pela Revista “Segurança e Defesa”,<sup>60</sup> já falava da necessidade de «meios com maior autonomia para operar na ZEE». Esta aspiração está em vias de ficar concretizada com a próxima chegada de um navio com esta capacidade,<sup>61</sup> ao abrigo de um programa que teve o apoio da “*European Border and Coast Guard Agency*” (*Frontex*). Volto mais tarde a este assunto.

Tenho contestado este caminho, como aliás um alargado setor da opinião pública, muitas personalidades políticas e académicas e, em determinada altura, mesmo a Comissão de Defesa da Assembleia da República.<sup>62</sup>

As dúvidas e preocupações são pertinentes porque o caminho que envolve a decisão acima referida leva o assunto para um plano estratégico que é causa suficiente de alarme sério.

Invoquem-se os argumentos que se quiserem, em nada alterarão o simples mas determinante facto de que não temos um país que, quer pela sua dimensão, quer pelos recursos financeiros, comporte a existência simultânea de uma Marinha e de uma guarda costeira, estatuto para que tenta evoluir a UCC. Entre as duas, uma muito dificilmente sobreviverá, salvo se acontecer o milagre de o País se tornar rico.

É evidente que não existem condições para o que designa, na terminologia anglo-saxónica, por uma postura de “*can do*”,<sup>63</sup> em que aparenta inserir-se a aquisição atrás referida. Seria muito difícil de entender. Se não há recursos financeiros suficientes para manter o que existe na Marinha,<sup>64</sup> como se explica que não falem para aquisições que “atropelam” experiências e tradições que têm boas razões de ser e que extravasam a atribuição de competências à UCC.

«Sempre a Armada disponibilizou todos os meios que possuía para utilização de elementos da GNR, PJ, SEF ou AT no exercício das suas funções específicas na área marítima.» (Ângelo Correia)

«Suporte efetivo e inexcedível da Marinha e da Força Aérea à PJ, no combate ao tráfico de droga, deve ser modelo de estudo» (Luís Neves, Diretor Nacional da Polícia Judiciária)<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Revista “Segurança e Defesa, nº 14 de 2010

<sup>61</sup> Um navio com 33 metros de comprimento com uma guarnição de 12 efetivos.

<sup>62</sup> Ver o Diário de Notícias de 28 de outubro de 2010, sob o título “Deputados têm dúvidas sobre “marinha” da GNR - Presidente da Comissão Parlamentar questiona duplicação de meios com a Armada”

<sup>63</sup> Uma postura “*can do*” - que corresponde a mostrar disponibilidade para alargar sempre o campo de atividades - não pode basear-se apenas na vontade de aceitar desafios. Implica uma fundamentada avaliação da capacidade de conseguir sucesso nas condições estabelecidas, ponderados todos os prós e contras, nomeadamente o impacto nas atividades principais, em particular se existem défices - por exemplo, de pessoal - que não foram resolvidos. Sem este cuidado, uma postura “*can do*” acaba por ir acrescentar dificuldades em áreas em que não deveriam existir, por dispersão dos recursos.

<sup>64</sup> «O Alfeite tem um problema (financeiro) estrutural grave há cerca de 10 anos ...», reconhecia o MDN à Agência Lusa, em 20 de novembro de 2020, o MDN, a propósito do pagamento de subsídios de natal aos seus trabalhadores.

<sup>65</sup> Jornal “Correio da Manhã de 29 de novembro de 2020.

Parto do princípio que o problema se resume a uma falta de coordenação entre os dois departamentos de tutela (MAI e MDN) porque a alternativa – ser parte de uma estratégia de basear a segurança do País nas forças policiais e paramilitares, reduzindo o setor Defesa a uma mera organização simbólica - é demasiado grave para sequer ser imaginada. Qualquer que seja o caso e as suas explicações, se este caminho não for contido e oportunamente revertido, irá seguramente acabar na necessidade de tomar medidas drásticas, como a que Portugal tomou em 1892<sup>66</sup> para integrar na Armada todos os meios da então Esquadriha de fiscalização marítima e aduaneira, sob o argumento da obrigação indeclinável de usar critérios de racionalidade no aproveitamento dos escassos recursos.

Esta situação é mais um facto a mostrar que não há um pensamento estruturado de segurança e defesa que comprometa todos os participantes, embora tendo em conta as respetivas especificidades.<sup>67</sup> Resulta de uma combinação das causas apontadas na Introdução. Nuns casos, insuficiente clareza das orientações estratégicas. Noutros, falta de oportuna coordenação para evitar desvios na solução escolhida. É a confirmação de que não existe uma visão integrada de segurança e defesa, quer ao não evitar duplicações, quer ao não garantir complementaridade na ação em todos os domínios possíveis.<sup>68</sup> No entanto, o MDN, em artigo no jornal “Diário de Notícias” de 21 de novembro de 2020, deu um importante contributo, pondo um ponto de ordem numa controvérsia que se tem arrastado com custos elevados para o Estado Português.

«O quotidiano das nossas Forças Armadas passa, desde há muito, pelo apoio a outras instituições. No mar, próximo e mais longínquo, a Marinha, para além das suas missões militares, patrulha os espaços marítimos e executa anualmente inúmeras missões de busca e salvamento, em estreita colaboração com a Força Aérea. Está sempre atenta a questões de natureza ambiental ou criminal, desde derrames de combustíveis à pesca ilegal ou ao tráfico de estupefacientes.»

Constitui um passo político de reconfirmação do conceito de duplo uso, que um determinado setor de opinião insiste em considerar inconstitucional, não obstante nunca o Tribunal Constitucional se ter pronunciado nesse sentido.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Segundo o artigo nº 234 do Decreto do Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar – Gabinete do Ministro, 14 de agosto de 1892, publicado na Ordem da Armada N.º 16 do Comando Geral da Armada de 17 de agosto de 1892.

<sup>67</sup> Para detalhes, ver, por exemplo, o texto “Segurança Marítima” publicado nos Anais do Clube Militar Naval janeiro-junho de 2018.

<sup>68</sup> Existe em alguns domínios a funcionar muito bem, por exemplo, «desde 2018, a Marinha desenvolveu 18 ações no mar com a Polícia Judiciária, que resultaram na apreensão de mais de 16 toneladas de haxixe e de cocaína, com um valor de mercado de várias centenas de milhões de euros.» (João Cravinho)

<sup>69</sup> «Um Acórdão do Tribunal da Relação de Évora não deixa dúvidas quanto à legitimidade da Marinha para atuar no caso da pesca ilegal. Pode ler-se no citado Acórdão: “Resulta, pois, da análise destes comandos legais que a Marinha Portuguesa, não só pode, como deve até, apreender as artes de pesca que estejam ilegais.” Mais adiante: “E a análise de tais regras permite concluir que as unidades navais da Marinha de Guerra Portuguesa, sobretudo em matéria de fiscalização das pescas, exercem a autoridade do Estado, podendo aplicar medidas cautelares no âmbito das suas competências.” (Extrato do artigo de Lopo Cajabibile, sob o título “A Constituição da República e a Marinha de duplo uso”

A concretização do conceito de duplo uso, no entanto, não se põe de igual modo entre os três ramos. A Força Aérea tem várias atividades que se inserem nesta tipologia de missões, mas tem-se mantido alheia de interferências porque o seu domínio de atuação está fora do alcance das Forças de Segurança e assim permanecerá por algum tempo. No entanto, a utilização de “drones” pelas Forças de Segurança vai, a seu tempo, interferir e exigir coordenação.

Na Marinha, a questão põe-se com especial acutilância porque estas missões têm, para além de uma lógica irrecusável – que está extensivamente explicada -, uma tradição secular, que se tem algum ponto fraco não é na forma como a missão é concretizada e na qualidade do emprego dos meios. Será, quanto muito, na insuficiência destes últimos, situação que a dispersão de recursos por outras organizações só vem agravar. Na prática, para a Marinha, trata-se apenas de utilizar uma maioria das suas plataformas, maioria concebida especificamente para a missão de fiscalização, e, em paralelo, aproveitar a flexibilidade de emprego dos restantes, que, mesmo concebidos para o combate, podem, sem qualquer necessidade de reconfiguração, ser empregues em tarefas não essencialmente militares. São missões que não levantam requisitos de formação, embora, nalguns aspetos, envolvam preparação de equipas de bordo, nomeadamente no domínio de alguma legislação específica da fiscalização técnica da pesca, além de outras também relevantes num âmbito mais geral.

No Exército, é diferente porque o seu campo de atuação, sendo o mesmo do que o das Forças de Segurança, torna mais difícil identificar uma missão, para além da cooperação no combate às agressões ou ameaças transnacionais, conforme a legislação vigente.<sup>70</sup> A muito referida missão de colaboração na prevenção de incêndios em zonas florestais, por ações de patrulhamento, insere-se – na minha opinião - na caracterização das possíveis modalidades de emprego, não na tipologia de uma missão específica do ramo, por não exigir organização própria e meios relevantes.

Em qualquer caso, há espaço e seria benéfico, para o País e para as Forças Armadas, alargar o campo das chamadas missões de interesse público. O exemplo mais atual e óbvio seria ponderar a organização e equipamento do Hospital das Forças Armadas (HFAR),<sup>71</sup> como hospital de referência para

---

<sup>70</sup> Com a aprovação da Lei de Defesa Nacional, em 2009, deu-se finalmente o passo necessário para pôr um ponto final na demarcação rígida entre segurança interna e segurança externa, já reclamada no Conceito Estratégico de 2003, como atrás referido, e estabeleceu-se como missão «Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais». O assunto está também referido, nos mesmos termos, na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica nº 1-A/2009, alterada pela Lei Orgânica 6/2014 de 1 de setembro).

<sup>71</sup> «Um hospital diferenciado como deve ser um hospital militar é um encargo significativo para a sociedade e como tal deve ser rentabilizado. A intervenção direta que tem no apoio aos militares não esgota a sua capacidade. A utilização dessa aptidão sobranse no apoio à família militar é uma forma de rentabilização que indiretamente contribui também para o desempenho da sua missão. A capacidade ainda remanescente pode ser disponibilizada à sociedade civil conforme se tem verificado». (Menezes Cordeiro)

reforço dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS),<sup>72</sup> em situações de emergência, como é o caso da pandemia declarada em março de 2020, um tipo de emprego que se encontra previsto no CEDN de 2013.<sup>73</sup> Refiro-me a uma eventual institucionalização desse estatuto, para ter uma resposta adicional aos riscos de segurança sanitária, que inesperadamente transcendam a normalidade, e organizada de base em paralelo com os cuidados de reserva que tem que merecer a manutenção da sua missão principal. Não estou, portanto, apenas referir-me às várias vertentes de atuação que têm sido desencadeadas para ajudar a fazer face à atual contingência, nomeadamente a assistência prestada pelo HFAR em Lisboa e pelo seu Polo no Porto, ao apoio dado pelo Laboratório Militar, a organização de centros de acolhimento de doentes, o assegurar a gestão centralizada das camas dos 13 hospitais de Lisboa, etc. Estas ações, embora de grande mérito e reveladoras do potencial da estrutura militar não são mais do que o aproveitamento da capacidade da instituição militar, por formação e treino, de responder de forma organizada e rápida a emergências, ações, aliás, destacadas muito positivamente pela opinião pública e órgãos de comunicação social.

«Os oficiais das Forças Armadas que revolucionaram os hospitais de Lisboa. Um submarinista, um fuzileiro e dois nerds - estes quatro oficiais das Forças Armadas fazem contas e previsões diárias para garantir que os 13 hospitais de Lisboa não entram em rutura»<sup>75</sup>

Um possível segundo exemplo, que diria respeito mais diretamente, mas não em exclusivo, ao Exército, seria operacionalizar uma unidade de apoio a emergências com capacidade de transporte garantida, eventualmente algo inspirado na unidade militar enviada por Espanha para Portugal, por ocasião dos incêndios de junho de 2017, movimento que gerou alguma legítima controvérsia. De outra forma, não se estará a aproveitar a capacidade de res-

---

<sup>72</sup> A ideia é conceber o hospital militar como um dos primeiros complementos do SNS que, como é natural, está pensado sobretudo para funcionar com os problemas do dia a dia - que já são muitos - sem pressões de crises. Insere-se no campo das medidas de redução de vulnerabilidades. Neste caso, as vulnerabilidades sanitárias.

<sup>73</sup> «As pandemias e outros riscos à segurança sanitária constituem sérios riscos para a segurança do Estado e das pessoas. Nesse quadro, é prioritário reforçar a capacidade de resposta nacional aos riscos sanitários, através de uma melhor definição do quadro estratégico de planeamento e resposta; da promoção de ações de educação e formação para a emergência e gestão do risco; do desenvolvimento da cooperação civil-militar e da coordenação entre os hospitais públicos, privados e militares, no sentido de mais rápida e eficazmente se fazer face a doenças epidémicas ou ataques com armas NBQR. A segurança sanitária passa também por garantir a segurança alimentar, nomeadamente a qualidade dos alimentos e da água e pela definição de uma Estratégia Nacional Sanitária - Epidemiológica.» (sublinhados do autor)

<sup>74</sup> «Para o emprego das Forças Armadas em situação de estado de emergência, que é o que estava em causa - era necessário ter havido um decreto que desse legitimidade às Forças Armadas para atuar. E esse documento nunca existiu, embora as Forças Armadas tivessem feito o seu trabalho.» (entrevista do Almirante CEMGFA ao Diário de Notícias" em 19 de setembro de 2020). Terá razão o Presidente da República quando chama a atenção para uma revisão da Constituição (declarações em outubro de 2020) que aborde as situações de pandemia? Não bastará - sugiro eu - que se torne o texto mais flexível quanto ao emprego das Forças Armadas, como defendido atrás?

<sup>75</sup> Diário de Notícias de 28 de novembro de 2020

posta imediata, com sustentação própria, e todo o tipo de competências das Forças Armadas, atributos, que seria política e eticamente indesculpável não usar em situações de crise, não estando em causa a missão militar principal.

*O caso da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e as suas implicações a nível nacional*

Não obstante o oportuno artigo do MDN, atrás referido, a questão da articulação entre as responsabilidades nacionais de controlo das fronteiras nacionais e o mandato da Frontex nesse campo constitui - tanto quanto consigo concluir - uma matéria, na prática, pouco transparente e, como tal, requer acompanhamento cuidado.<sup>76</sup>

O diretor do Observatório da Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT), referindo-se a este assunto, no âmbito de uma notícia publicada pelo Jornal de Notícias,<sup>77</sup> vê «com entusiasmo» a consolidação do papel da Frontex, mas alerta para uma eventual alienação de «uma parte daquilo que é a nossa matriz de segurança e defesa», entregando «a uma agência internacional e a acordos internacionais uma parte da segurança e defesa das nossas fronteiras»!

Ângelo Correia<sup>78</sup> pronuncia-se sobre este assunto alertando, entre diversos aspetos, para a necessidade de evitar «tensões entre órgãos importantes do Estado, não cuidando das condições de estabilidade e eficiência dos seus desempenhos» e para a exigência de não criar «problemas a essa componente fundamental da Defesa Militar quando se percebe ser sobretudo no mar onde se encontram as principais ameaças à nossa “segurança nacional”». Acrescenta ainda:

«Quem assim governa continua a ignorar o continuum que o nosso mar evidencia e que carece de um princípio de unidade de ação e doutrina na fiscalização e monitorização das atividades que nele decorrem, e que desde sempre foram atribuídas à Armada».

Não sei quem em Portugal acompanha este assunto e de que forma o faz, tendo em conta que continua a ser um tema em evolução. Analisando o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, não faltam assuntos a suscitar preocupações no sentido invocado acima. Refiro-me, logo à partida, às competências do diretor executivo da Frontex, que

---

<sup>76</sup> «Frontex has three strategic objectives: reduce vulnerability of the external borders based on comprehensive situational awareness; guarantee safe, secure and well-functioning EU borders, and plan and maintain European Border and Coast Guard capabilities.»

<sup>77</sup> Jornal de Notícias de 23 de novembro de 2020, reportagem de Roberto Bessa Moreira.

<sup>78</sup> Artigo publicado no jornal “Diário de Notícias” de 28 de novembro de 2020.

tem um estatuto de total independência na execução das suas funções,<sup>79</sup> incluindo a competência para avaliar, aprovar e coordenar as propostas dos Estados membros para a realização de operações conjuntas ou intervenções rápidas.<sup>80</sup> Refiro-me também ao facto de que, contrariamente ao que estava previsto originalmente – a *Frontex* usaria os meios próprios dos Estados membros –, agora passou a ter três hipóteses: meios da própria organização, meios dos Estados membros e meios em copropriedade entre estes últimos e a Agência. Em que situação se insere o patrulha “Bojador” e o que significa na prática estar o navio incluído no sistema *EUROSUR*, é assunto não esclarecido.<sup>81</sup>

Não adianto considerações objetivas sobre este tema porque, entre outros motivos, com os elementos disponíveis, não consigo descortinar como vai funcionar e o que se pretende objetivamente com uma organização que está prevista incluir 10.000 efetivos até 2027 e que, para além do controlo de fronteiras, tratará de alguns aspetos específicos do âmbito da segurança marítima, mas nem por sombras todos.

*«A recent report by Stable Seas found that while “Global powers have spent billions over the last few decades in the fight against [violent non-state actors]...[they] have mostly overlooked their activities in the maritime domain”»*

Espero que, pelo menos, o assunto venha a ter um pormenorizado acompanhamento técnico e de peritos constitucionais, incluindo necessariamente o setor da Defesa, e dentro deste a Marinha. A natureza e âmbito das atribuições da *Frontex* dá-lhe uma dimensão de segurança marítima em que a NATO está também envolvida, através da sua Estratégia de Segurança Marítima, que procura dinamizar a participação das marinhas nesse campo.<sup>82</sup>

Esta realidade retira do campo exclusivo da Administração Interna o tratamento das ações de segurança marítima da *Frontex* – que na minha interpretação, tende a extravasar, sobretudo, a competência técnico-marítima

---

<sup>79</sup> «The Agency shall be managed by its executive director, who shall be completely independent in the performance of his or her duties. Without prejudice to the respective competencies of the Union institutions and the management board, the executive director shall neither seek nor take instructions from any government or from any other body». (Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council, of 14 September 2016, nº1 of Article 68 - Functions and powers of the executive director)

<sup>80</sup> «The executive director shall evaluate, approve and coordinate proposals for joint operations made by Member States.» (Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council, of 14 September 2016, nº3 h) of Article 68) (sublinhado para destacar o aspeto mais relevante)

<sup>81</sup> Será para incluir nas operações em curso no Mediterrâneo Oriental, como parte das medidas para travar as divergências marítimo territoriais em curso entre a Grécia e a Turquia, como sugeriu alguém em entrevista ao Jornal “Diário de Notícias”?

<sup>82</sup> *Alliance Maritime Strategy*, 18 Mar. 2011. Extrato: «Maritime Security - As part of broader efforts to address security threats arising in the maritime environment, NATO maritime forces can contribute to the maintenance of a secure and safe maritime environment given their unique capabilities and routine blue water activities. Conducting surveillance and patrolling, and sharing information thus gathered, in support of law enforcement in the course of, and as part of, their scheduled NATO activities and deployments within the North Atlantic Treaty Area; and conducting maritime security tasks within the framework of a specific, NAC approved operation either within or beyond the North Atlantic Treaty area.»

do MAI -, e obriga a uma coordenação com a NATO, junto da qual o ministro interlocutor de Portugal, em matérias de segurança e defesa, é o MDN, como sempre foi e deve continuar a ser. Não tenho, no entanto, qualquer evidência de que essa norma esteja a ser observada presentemente e devidamente coordenada a nível interno.

Qualquer que seja o modelo final adotado, é seguro que algum impacto terá na organização nacional, eventualmente sobre os preceitos constitucionais. Aparentemente, nesta fase, pelo menos parte desses impactos não se revelam aceitáveis. Oxalá não sejam minimizados em nome da necessidade de proteger o negócio do aproveitamento de fundos.

### **e. O planeamento de defesa e o planeamento de forças**

Portugal tem um sistema de planeamento estratégico que, nos seus aspetos essenciais, se mantém inalterado há cerca de quatro décadas. Foi instituído na sequência da aprovação da Lei de Defesa e das Forças Armadas, de 1982, entretanto revogada. Foi pensado para ser desenvolvido de uma forma sequencial (o oposto de interativa) e hierárquica, em várias fases, começando pelo CEDN, a que se segue o CEM, a definição das Missões, o SFN e o Dispositivo. Nesta sequência.

Tenho defendido que, malgrado a lógica desta metodologia, o modelo escolhido para criar este conjunto de documentação, com intervalos de tempo grandes entre as várias fases, por vezes de mais de um ano, devia ser substituído por uma forma integrada de elaboração em paralelo dos vários níveis de orientações por forma a garantir, sem prejuízo da sua hierarquia, uma correta harmonização dos fins com os meios.

*«Strategies at different levels interact and influence the success of higher and lower strategy and planning overtime.» «Strategy is hierarchial. Just as strategy is subordinate to policy, lower levels of strategy and planning are subordinate to higher levels of strategy.» (Richard Yarger)*

Obviamente, sendo um processo, regra geral desenvolvido numa situação de escassez de recursos financeiros para a construção do Sistema de Forças, ou se começa por esta fase, adaptando os objetivos em conformidade - o que é quase o mesmo que abdicar de ter uma estratégia - ou o processo geral de planeamento tem que estar pensado para em cada fase se poder voltar atrás para adequada compatibilização do planeamento de defesa com o planeamento de forças. Caso contrário, é grande o risco de não se chegar a um desfecho coerente e sustentável.

Segundo a doutrina usada no extinto Instituto Superior Naval de Guerra, o «planeamento de defesa centra-se numa análise contínua das condições ambientais e tenta evitar que a Nação seja apanhada desprevenida, preocupando-se com a antecipação dos acontecimentos, fazendo previsões e imaginando apropriadas linhas de ação. A sua matéria são as informações estratégicas». É a matéria coberta, presentemente, pelo CEDN. Segundo a

doutrina americana,<sup>83</sup> equivale à “*National Defense Strategy*” que, sendo da competência do Departamento da Defesa, é onde se definem as orientações estratégicas e se estabelecem as prioridades.

O «planeamento de forças destina-se a definir as unidades (número e respetivo 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 execução de um programa militar, a executar por projetos». É o campo da estratégia militar, segundo a doutrina americana, onde se define o modo de emprego e articulação dos instrumentos militares do poder nacional. Na minha interpretação, a sua matéria é, presentemente, o objeto de dois documentos chave: o CEM<sup>84</sup> e a Lei de Programação Militar (LPM).

Em teoria, o primeiro (CEM), entre outros objetivos, foi pensado para definir as “propostas de forças” (o que é recomendado assegurar em termos de meios) enquanto o segundo (LPM) formaliza os “objetivos de forças” (os instrumentos cuja disponibilidade tenha sido decidido garantir). Processam-se, presentemente, a níveis diferentes. O primeiro na área das competências do MDN, por proposta do Conselho de Chefes de Estado Maior, e o segundo no âmbito do Governo-Assembleia da República, para aprovação da LPM, sob o objetivo final de concretizar o Sistema da Forças, entretanto aprovado.

### Alguns comentários

Depois de décadas de habituação a uma metodologia de planeamento que, melhor ou pior, permitiu fazer evoluir as capacidades e conceções de emprego das Forças Armadas para um nível que é drasticamente diferente do que se verificava no 25 de abril, é natural que a apetência para rever globalmente o sistema seja menor do que seria desejável. Será erro grande, no entanto, não usar um pensamento crítico sobre o que tem sido o planeamento estratégico por forma a detetar o que não tem corrido bem ou poderia ter corrido melhor. Será também correr riscos, que podem ser graves, se a prontidão para adaptação dos conceitos em vigor não for, pelo menos, tão rápida quanto as mudanças do ambiente de segurança, para introdução das alterações – prioridades, nomeadamente - que a situação exija, de maneira a garantir racionalidade e propósito claro na forma como se investe. De outra forma, ficaremos facilmente no caminho da paralisia estratégica.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> “*Joint Doctrine note 2-19, December 2019.*”

<sup>84</sup> A «Enquanto documento central da ação estratégico-militar nacional para a definição da estratégia operacional, da qual decorrem a estratégia estrutural e a estratégia genética, o CEM tem por finalidade orientar a constituição de um instrumento militar que permita dar respostas às necessidades, interesses e responsabilidades de âmbito nacional, onde se incluem as solicitações de natureza coletiva e cooperativa. (sublinhado do autor).» Dito por outras palavras, o CEM define o nível de ambição em termos de meios, conjunto e por ramos segundo as linhas de ação antes definidas. É elaborado pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior, aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional.

<sup>85</sup> A tutela certamente terá sob avaliação se se justifica alargar as capacidades da DGPDN com uma estrutura de estratégias e peritos especificamente organizada para trabalhar regularmente esse objetivo e submeter propostas concretas.

O assunto não é simples porque vivemos uma situação que obriga a rever todas as ideias tradicionais de defesa e questionar a conceção habitual de a encarar. Possamos ou não participar diretamente em todos os seus desenvolvimentos, entre outros desafios, estamos em plena era dos mísseis balísticos e de cruzeiro, o que nos coloca muito distantes de um passado em que não é «só com a ocupação do terreno e controlo das populações que se pode, numa guerra, conseguir a vitória».

Temos que tentar verificar se e onde é possível melhorar a situação e harmonizar orientações e prioridades, dentro dos constrangimentos financeiros, “abrindo a porta” a uma análise da metodologia do planeamento de defesa para verificar se não precisa de ser revista globalmente. Obviamente, já não se trata da fórmula simplista de fazer mais com menos, com que se tentou responder de início ao desencontro entre necessidades crescentes e recursos em diminuição. Trata-se de procurar ir ao fundo das questões. Sobreretudo, decidir as opções em função das prioridades,<sup>86</sup> não hesitando em dar o papel central às capacidades que, a cada época, sejam mais decisivas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos, acertando, com flexibilidade, a estrutura do SFN.

*«Strategy is fundamentally a choice; it reflects a preference for a future state or condition in the strategic environment. ... A strategy seeks to influence and shape the future environment as opposed simply to reacting to it.» «Strategy is subordinate to policy.»*

(Richard Yarger)

Se no patamar mais elevado da estratégia - CEDN - não se for perfeitamente claro<sup>87</sup> sobre os objetivos a atingir e forma de o fazer, não é de esperar que no passo subsequente – onde o processo de decisão se desenvolve num ambiente de diferentes culturas estratégicas e onde o peso do passado, por vezes, continua a contar mais do que é sensato – se possa ir mais longe do que tentar harmonizar pontos de vista, o que pode ser politicamente conveniente, mas não igualmente eficaz e útil, se avaliado em termos da resposta que a situação exige.

Não se espere que os ramos abduquem, sem discussão, das visões sob que foram criados e que, em vários aspetos, são a sua razão de ser principal, nem se acuse os militares de não serem capazes de entenderem. Não é realista esperar que haja unidade de visão na definição das soluções e prioridades, mas essa situação nunca pode ser impeditiva da adoção da solução que melhor sirva a estratégia adotada.

---

<sup>86</sup> “Num período de grande incerteza económica e improbabilidade de crescimento do orçamento, só um processo de decisão por prioridades poderá preservar o que for mais importante.

<sup>87</sup> «Torna-se necessário pôr fim à prática de manter os documentos estratégicos, em especial o de topo - o Conceito Estratégico de Defesa Nacional – ao nível de declarações de intenções, de caráter generalista. É necessário que, ao contrário do que tem sido habitual, incluam prescrições que possam ser usadas pelos planeadores como linhas de ação para o desenvolvimento consequente do processo». (Reis Rodrigues, 2012)

*“Every organization has a culture, that is, a persistent way of thinking about tasks and human relationships within an organization. Culture is to an organization what personality is to an individual.”<sup>88</sup>*

É preciso aceitar que o padrão de cada ramo na procura de eficiência e proficiência precisa de um esquema de autoridade interna que tem que ser respeitado. Sempre foi e será assim entre as democracias. Anand Toprani, numa entrevista publicada pelo “*USN Proceedings*” a propósito da chamada “Revolta dos Almirantes”<sup>89</sup> alerta para o seguinte:

*«Because the military is not a monolithic entity but rather represents a variety of institutions with unique, sometimes even competing, values, competition over resource allocation is bound to be cutthroat. For one side to lose would not merely be analogous to a firm going out of business; an entire subculture of warfighting might vanish. That is simply unacceptable to the men and women raised within those subcultures, who see it as their mission as senior leaders to preserve the institutions that shaped them.»*

Estas circunstâncias podem tornar o processo de decisão estratégico mais complexo, mas não o podem paralisar por falta de consensos.<sup>90</sup> Isto é, não podem impedir, na altura própria, a obrigação da tutela – neste caso ao mais alto nível da estrutura do Estado - de usar o poder discricionário que a lei lhe tenha conferido.

O que, afinal, proponho é repensar a metodologia de planeamento, sobretudo esclarecer os níveis de decisão e clarificar como devem ser integrados. Sugiro as seguintes linhas.

- Em primeiro lugar, como medida mais importante, assegurar a devida integração entre o planeamento de defesa (CEDN) e o planeamento de forças (CEM e LPM). Embora, presentemente, constituam responsabilidades que se repartem por níveis e setores diferentes de atividade do Estado nem por isso deixam ambas de ser decisões eminentemente estratégicas da competência da mais elevada hierarquia do Estado, que sendo o nível em que se decide o seu uso deve, obviamente, ser também o patamar onde, previamente, se faz a deliberação final sobre a constituição e organização dos correspondentes recursos, humanos e materiais, sem prejuízo do escrutínio parlamentar que a lei determinar.

---

<sup>88</sup> Quotation by Richard M Wrona in a “*A Dangerous Separation*”, *World Affairs Summer 2006* (letter of the Roman centurion Marcus Flavius quoted by Jean Larteguy).

<sup>89</sup> A controvérsia centrava-se numa disputa sobre qual o ramo que deveria assegurar a tarefa de dissuasão estratégica (nuclear). «*The Air Force advocated strategic bombing launched from Great Britain using conventional and atomic weapons against Soviet population and industrial targets, while the Navy stressed sea control around Europe (especially the Mediterranean) to launch strikes against Soviet military forces.*» (Christopher Nelson)

<sup>90</sup> «*Professionalism is not creating the illusion that a general is a mindless automaton. Professionalism is the ability to put those feelings aside – to tamp them down as deep as they will go – and honorably serve the Constitution and the duly elected officials of this nation to the best of one’s ability, regardless of political affiliation or outlook.*» (Sam Canter).

«Decisions regarding the allocation of resources available to the nation (“Do we build 10.000 tanks and 200 planes and 100 ships, or should we devote our industrial base to making 3.000 ships and 1000 tanks and 500 planes?”) are strategic in that they indirectly determine the course and direction of the lower levels of warfare. We cannot fight a land war without land forces, and you cannot win at sea without ships. But you can never have all the things that the different services want, so choices have to be made, and these decisions, by their nature, are strategic.» (Robert Batman)

- O que se designa em Portugal por CEDN e CEM são, de facto, estratégias, e não apenas conceitos, respetivamente, de Defesa Nacional<sup>91</sup> e Militar. É o próprio CEDN que reconhece esta discrepância de terminologia:

«O conceito estratégico de defesa nacional deve assumir-se como a estratégia nacional do Estado, destinado a dar cumprimento às suas tarefas fundamentais, para as quais concorrem as suas instâncias e organismos, bem como a própria sociedade.» (CEDN)

Sendo estratégias<sup>92</sup> e não apenas conceitos, deveriam definir e garantir harmonia entre os objetivos e meios, o que não tem acontecido, como já atrás realçado ser indispensável. Esta é uma das razões por que este aspeto tem importância. Na prática, tudo fica dependente da LPM, como documento pensado para transformar propostas de forças em objetivos de forças. Se o respetivo calendário não tem um mínimo de precisão é a credibilidade de toda a metodologia que fica em causa.<sup>93</sup>

- Adotar uma nova ideia de pensar a defesa. Mudar o foco sobre o que as Forças Armadas devem ter (*input*) para o que devem garantir (*output*) em função dos propósitos nacionais.<sup>94</sup>

A forma que sugeri,<sup>95</sup> entre outras que poderão ser desenvolvidas num debate alargado, é o planeamento por capacidades, de que propus a seguinte definição:

«É sob esta orientação que este documento advoga a adoção do conceito “capacidade” como sendo “uma aptidão para cumprir um determinado objetivo requerendo o emprego operacional das forças armadas” e incluindo a associação integrada dos seguintes três componentes distintos:

- 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.);

---

<sup>91</sup> Que melhor seria designada como Estratégia de Segurança Nacional e da qual a Estratégia Militar é subordinada.

<sup>92</sup> Como estratégias devem ter três componentes: a forma como a liderança tenciona usar o poder - o conceito -, os propósitos estabelecidos - os objetivos - e, finalmente, os recursos para os atingir.

<sup>93</sup> Os submarinos estiveram inscritos na LPM durante mais de uma década antes de avançarem como um projeto concreto (data da encomenda 2004; entrada ao serviço 2008). O navio polivalente logístico, inscrito na LPM pela mesma altura (à volta de 1991) ainda não foi objeto de uma encomenda firme.

<sup>94</sup> «The military is a mission-oriented organization, designed to get things done.»

<sup>95</sup> O assunto está desenvolvido numa publicação da editora “Diário de Bordo” com o título “Planeamento militar por capacidades: Uma visão política-estratégica”.

- 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;
- A vontade política para a sua utilização, quando necessário, conforme expressa nos compromissos feitos.»

Na prática, sugere-se substituir a discussão sobre números (percentagem do PIB, número de navios, de brigadas ou batalhões, de esquadras de aviação, de efetivos, etc.), que é o que geralmente tem mais atraído as atenções, por uma discussão aberta e conclusiva sobre o que se pretende afinal das Forças Armadas, sobre o que estas devem garantir ao País e como deve ser a sua estrutura. Falar de números de brigadas, de esquadras aéreas, da composição da força naval só faz sentido depois de saber exatamente o que se pretende e quais as prioridades a observar.

*«Building a modern military requires a clear conceptualization of the realities of international conflict and tight alignment with a country's foreign policy. Strategic planners must have a clear-eyed view of both the threats facing the country and the tools necessary to defend its vital interests.»* (Eric Gomez)

Se as capacidades que as Forças Armadas devem assegurar não estiverem perfeitamente claras na mente dos decisores políticos e se isso não for perfeitamente compreensível para a população portuguesa, não será possível decidir, de forma fundamentada, a questão do tipo de meios e respetivos números e continuarão a faltar condições para o verdadeiro entrosamento civil militar.

## **f. Orçamento e prioridades**

Não é estranho para ninguém que existem dificuldades de concretização das políticas de defesa declaradas. O que seria estranho é que não existissem, no meio de tantas carências em quase todos os domínios da administração do Estado e evidente falta de recursos para atender a todas, com o ritmo que os portugueses esperariam. Todos têm as suas legítimas razões de queixa, mas a duração, grau e impactos não são uniformes.

As dificuldades são mais difíceis de gerir em organizações com uma forte componente de material, com exigências de manutenção que, se não respeitadas, podem facilmente transformar o investimento feito em desperdício ou obsolescência irreparável.<sup>96</sup> As dificuldades são também função de faltas de pessoal, mas, neste campo, a complexidade do problema não depende apenas de números. Depende em grande parte das respetivas qualificações, que variam de caso para caso. Quanto maior a qualificação, mais difícil se torna colmatar a lacuna e assegurar a substituição.

---

<sup>96</sup> Esta situação não é exclusiva das Forças Armadas – como prova o debate em curso sobre o Serviço Nacional de Saúde perante as dificuldades de resposta perante a pandemia -, mas a falta de atenção em que se tem deixado o setor da Defesa prolonga-se excessivamente e será sempre muito mais difícil de remediar se nos virmos confrontados com a necessidade de o usar. Trata-se de material que não está comercialmente disponível para aquisição imediata, frequentemente nem no médio prazo.

As Forças Armadas têm vivido uma dose grande de problemas no campo orçamental, desde há décadas, e mais recentemente na falta de efetivos.<sup>97</sup> Só que a sua verdadeira dimensão e respetivas implicações não são só mal conhecidas pela opinião pública – senão desconhecidas – como não são fáceis de avaliar com um mínimo de precisão por quem está de fora.

É evidente, no entanto, que o desencontro prolongado entre os recursos disponibilizados e os objetivos a cumprir, embora ultrapassado ou minimizado com sacrifícios no curto prazo, acaba por ter um impacto negativo sério, eventualmente irreversível. Isto é, vão-se cumprindo as missões, no espírito tradicional de “servir”, mas, se o orçamento não consegue cobrir todas as necessidades, vem o risco de cedências nos investimentos ou no cumprimento dos planos de manutenção do material, opção por que, a prazo, se paga, normalmente, um preço elevado.

Agora que outras preocupações mais imediatas estão a tomar conta da agenda política e mediática e de toda a população em geral, poderá não ser o momento de abrir este dossier e iniciar a alteração da situação. É compreensível, mas devemos ter presente que, por uma razão ou outra, tem sido quase sempre assim. Acaba sempre por aparecer alguma circunstância a relegar para segundo plano, ou a deixar cair, o debate que seria necessário fazer.

A continuar assim cria-se uma vulnerabilidade. Se tivermos que esperar por uma altura em que a discussão do assunto e a tomada de decisões seja premente, será seguramente tarde. Haja ou não razões à vista para rever globalmente a situação, esta devia ser objeto de uma análise regular. Se os recursos financeiros não vão ser suficientes para resolver todas as dificuldades, será incontornável entrar num caminho de prioridades, valorizando as inadiáveis, em alternativa a distribuir os prejuízos de uma forma mais ou menos equitativa, que tem sido a opção preferida, mas que não serve, geralmente, o propósito de um sistema de forças credível.

*«If we don't know where we are going, we might end up somewhere else.»*

No entanto, prioridades e interesses são dois temas indissociáveis. Não há forma lógica de definir prioridades senão em função de uma hierarquia de interesses. Precisamos, portanto, de começar por organizar um quadro concetual dos vários tipos de interesses,<sup>98</sup> com a respetiva caracterização, adotando um modelo nacional, que tanto quanto sei não existe. Segundo, manter um quadro atualizado da sua hierarquia, em consonância com os grandes propósitos estratégicos.

---

<sup>97</sup> «Na Marinha faltam 700 praças, no Exército cerca de 4000, e na Força Aérea cerca de mil - neste último caso falamos de um ramo com um efetivo de apenas 7000. São situações muito delicadas no Exército e na Força Aérea.» (entrevista do Almirante CEMGFA ao Diário de Notícias de 19 de setembro de 2020)

<sup>98</sup> Há várias formulações do que são os diversos tipos de interesses de um país (cruciais, vitais, permanentes, circunstanciais, etc.). Portugal deve adotar a sua própria doutrina e terminologia. Thomas W. Robinson sugere uma classificação que inclui seis tipos de interesses nacionais: 1. Interesses primários, que não admitem compromissos; 2. Interesses Secundários, que embora menos importantes, são vitais para a existência do estado; 3. Interesses Permanentes de longo prazo; 4. Interesses Variáveis que são definidos em função das circunstâncias; 5. Interesses Gerais como é o caso da manutenção da paz e o apoio aos acordos de controlo de armamentos; 6. Interesses Específicos a definir em função do espaço e do tempo. (Dinesh D'Souza)

A instituição militar, por razões compreensíveis, não é, nem pode ser, propriamente e uma organização aberta sem restrições ao escrutínio público. Faz parte da sua natureza, como algo que devemos respeitar, manter algum dever de reserva pública sobre as vulnerabilidades com que se debatem, mas, obviamente, no pressuposto de que os problemas existentes estão em resolução com os respetivos responsáveis políticos, num clima de entendimento e confiança mútua.

Admitindo que se verifica esse pressuposto, compreende-se que possa não haver tanta transparência quanto é desejável, como nos outros setores da vida nacional, sobre as dificuldades existentes. Em qualquer caso, esta situação não pode apagar o direito dos portugueses saberem com o que podem contar das suas Forças Armadas.

De que forma isso deve ser clarificado cabe, primariamente, às instituições políticas definir e garantir.

A forma prática de o concretizar seria, como defendo há algum tempo, através de um Livro Branco da Defesa Nacional, pensado para divulgar em termos simples e diretos o que o País deve esperar das suas Forças Armadas, aliás, como é prática generalizada em muitos países.

«O Livro Branco de Defesa Nacional soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil. A expectativa é que o Livro venha a ser um estímulo à discussão sobre a temática de defesa no âmbito do Parlamento, da burocracia federal, da academia, e da sociedade brasileira em geral. Servirá, igualmente, de mecanismo de prestação de contas à sociedade sobre a adequação da estrutura de defesa hoje existente aos objetivos traçados pelo poder público.» (Celso Amorim, ministro da Defesa, na apresentação do Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil, de 2012)<sup>99</sup> (sublinhados do autor)

---

<sup>99</sup> O Livro Branco de Itália (2015) apresenta os seus propósitos de uma forma diferente, mas com um claro esforço de clarificação da estratégia: «1. Indicating, in the medium-term, which military component can best address the challenges and opportunities that are relevant to the Ministry of Defence in terms of international security and defence; 2. Identifying which model of governance and consequent organization can best guarantee the Ministry its compliance with modern criteria of effectiveness, efficiency and economy; 3. Developing cultural and organizational elements that enable the Defence to contribute systematically to the Nation's effort to develop the necessary framework of security previously referred to.» (sublinhados do autor)

## 4. Uma ideia de Defesa

### a. O conceito de defesa

#### (1) Os aspetos gerais

A interpretação prática do que é hoje a defesa do território – que foi, por muito tempo, o aspeto central e quase único da ideia de defesa - precisa de se adaptar à realidade de um ambiente de segurança em que a globalização mudou quase tudo, quer no aparecimento de novas ameaças ou ressurgimento de algumas que se julgavam extintas, quer na forma como se processa a competição em curso entre as grandes potências.

Precisa de se adaptar a um ambiente de segurança que pode ser ameaçado por várias formas, mais ou menos subtis, frequentemente não transparentes, a maior parte das vezes imprevisíveis e de difícil atribuição, e que não precisarão de recorrer aos métodos clássicos de uma invasão territorial com ocupação de território para controlar um país. Um ambiente que nos privou da previsibilidade que existia no passado, em que o inimigo era conhecido, sabia-se onde estava, como reagia, e que agora nos obriga a um maior alerta e a estarmos preparados para enfrentar o desconhecido.

Necessita de ter em consideração que parte dos princípios por que se regem os conflitos e como são aplicados – hoje muito diferente do passado pela via das chamadas guerras híbridas e conflitos na zona cinzenta – exigem o recurso a novos tipos de meios, formas criativas para o seu emprego e um novo enquadramento na formulação das políticas de defesa.<sup>100</sup>

Requer, finalmente, tomar atenção ao facto de que os avanços tecnológicos, que têm coincidido com a instabilidade política gerada no fim da Guerra Fria, permitem hoje formas de agressão crescentemente acessíveis a atores não governamentais. Na sua grande maioria, são formas de ameaças que não se conseguirão enfrentar com as conceções tradicionais de defesa territorial, como é o caso, presentemente prioritário, da proliferação dos mísseis balísticos e de cruzeiro:

*«Modern advances in air warfare and missile technology have added an extra dimension to the battlefield and now mean that anyone can potentially be targeted by military force. This does not apply solely to the battlefield; these advances can, in effect, make a state's territory and citizens vulnerable at any time. Actors can no longer hide behind military defences.»*

---

<sup>100</sup> «China and Russia operate within the gaps and seams of U.S. policy and in roughly the last decade have challenged America's military and non-military power, accomplishing their goals mostly short of armed conflict.» Steve Ferenzi and Keith Webwe, "Defense One", August 2020.

É convicção geral que a possibilidade de guerra direta, com confrontação militar aberta, entre estados tornou-se remota, mas o crescente investimento geral em capacidades militares<sup>101</sup> mostra-nos que nenhuma potência a considera uma previsão segura, principalmente se não se conseguirem resolver oportunamente os conflitos regionais, alguns aparentemente infundáveis, e se não cessarem as disputas por áreas de influência, que, algumas potências encaram como elemento indissociável da sua própria segurança.

Goste-se ou não, todas as potências continuam a encarar o poder militar como parte incontornável do exercício do poder nacional<sup>102</sup> para proteger interesses, garantir o alinhamento político militar que mais lhes convenha e consolidar o seu prestígio internacional. Algumas, com destaque para a Rússia e China, entre outras de importância em crescimento no palco internacional, usam-no, sobretudo, para exercer influência, sob o objetivo de longo prazo, de impedir o Ocidente de contar com a ordem mundial que permitiu ultrapassar com sucesso toda a Guerra Fria e de anular a estabilidade do equilíbrio de poderes que a garantiu, circunstâncias de que esteve dependente, em grande parte, durante as últimas décadas, a nossa soberania.

Na realidade, quase tudo se alterou. A começar pelo facto de que com a globalização nada é apenas local. A revolução tecnológica e das comunicações, ao tornar o espaço e as distâncias irrelevantes como obstáculos, veio aumentar a vulnerabilidade dos estados, atenuando a diferenciação estratégica entre o que é território nacional e o que é transnacional e estrangeiro.

*«In a globalized World, a global operating system premised solely on respect for sovereignty – call it World Order 1 – has become increasingly inadequate. Little stays local anymore. Just about anyone and anything, from tourists, terrorists and refugees to e-mails, diseases, dollars, and greenhouses gazes, can reach almost anywhere. The result is that what goes inside a country can no longer be the concern of that country alone. Today's realities call for an updated operating system – World Order 2 – base on “sovereign obligation”, the notion that sovereign states have not just rights but also obligations to others.»* (Richard Haass)

O que quer que aconteça, e qualquer que seja o local do incidente ou conflito, acaba sempre por ter implicações mais gerais de que a distância já não protege ninguém, bem como o que se passa de errado dentro de um país deixou de ser apenas sua preocupação exclusiva. Hoje, a soberania tem que exercer-se de uma forma ativa e dinâmica, ao contrário do passado, em que era essencialmente passiva e estática e deixou de se conseguir processar – na quase totalidade dos casos – de uma forma autónoma ou apostando

---

<sup>101</sup> Segundo o último relatório do SIPRI, a despesa militar em 2019 atingiu o mais alto valor desde 1988. Em termos reais é um crescimento de 3,6% em relação a 2018 e de 7,25 em relação a 2010.

<sup>102</sup> *«National Power is the ability or capability of a nation to secure the goals and objectives of its national interests in relation with other nations. It involves the capacity to use force or threat of use of force or influence over others for securing the goals of national interest.»* (Danish D'Souza), Numa interpretação simplificada, é a capacidade do país em afirmar, promover e defender os seus interesses e objetivos estratégicos.

apenas na preservação das fronteiras, precisamente quando estas praticamente nada contam para a maioria das ameaças atuais. Exige alinhamentos políticos que garantam a correspondente ajuda de aliados ou amigos para cobertura das lacunas próprias.<sup>103</sup>

*«For nearly four centuries, since the Peace of Westphalia, which ended the Thirty Years' War, the concept of sovereignty—the right of nations to an independent existence and autonomy—has occupied the core of what international order there has been. But an approach to international order premised solely on respect for sovereignty, together with the maintenance of the balance of power necessary to secure it, is no longer sufficient.»* (Richard Haass)

A discussão sobre o conceito de soberania, que tem andado muito ligada à evolução do conceito de segurança, tem sido objeto de inúmeros estudos que não seria possível estar a abordar neste artigo. O que adoto, neste contexto, por necessidade de simplificação do tema, é a seguinte formulação:

*«O conceito de soberania aponta para o Estado como uma instituição que precisa, necessariamente, ser responsável, quer seja perante seus cidadãos, executando suas ações não em prol de sua própria segurança, mas das populações, quer seja perante a comunidade internacional, demonstrando capacidade de impor a dominação em um dado território, assim como oferecer aos cidadãos um conjunto de direitos inalienáveis.»* (Flávia Castro e Frederico Costa)

Nos meus próprios termos, a manutenção da integridade territorial (fronteiras definidas e reconhecidas, exclusividade no exercício do poder e da força e garantia de não intervenção militar externa), mesmo num mundo cada vez mais sem fronteiras, continua a ser uma condição inalienável da soberania nacional. No entanto, não é nestas dimensões que esta está primariamente ameaçada. Os riscos existenciais que tradicionalmente a poderiam comprometer, embora não descartáveis, estão a ceder parte do seu lugar prioritário aos riscos mais gerais, mas nem por isso menos importantes, de segurança nacional, visando o funcionamento regular do estado.

Nestes termos, a soberania, no atual contexto de segurança, para ser completa, requer um conjunto abrangente de capacidades e condições, várias envolvendo o emprego do poder militar em vertentes diversas. Nomeadamente, a capacidade de usar sem restrições os recursos próprios, a forma como o país se consegue afirmar na promoção e defesa da ordem internacional que melhor convier aos seus interesses e, sobretudo, uma postura proativamente cooperativa de participação nas organizações internacionais de que faz parte.

---

<sup>103</sup> *«The idea that any state can prosper today by going it alone is a dangerous fantasy, one with consequences for all of us.»* (Dan Smith).

## (2) A transição do domínio terrestre para o domínio marítimo

*«The maritime domain highlights the tensions between national sovereignty and transnational challenges, between the ocean's littoral regions as exclusive economic zones and the high seas as a global common. While often ignored in coverage of international affairs, it features prominently in bilateral, regional and multilateral diplomacy, particularly when it comes to resolving boundary disputes»* (World Politics Review)

Diferentemente do que acontecia no passado - em que grande parte dos requisitos de segurança e defesa diziam respeito quase em exclusivo ao domínio terrestre - hoje situam-se cada vez mais, tendencialmente de forma maioritária, ao nível estratégico, no domínio marítimo, como parte de uma disputa pela alteração da ordem mundial. Disputa em que o exercício do poder naval passou a ter que se dividir entre uma variedade de funções que vão bem para além de assegurar a primeira linha de proteção da soberania e o controlo do mar para garantir as comunicações marítimas, quer as de natureza comercial, quer as militares. São, resumidamente, as seguintes:

- O papel chave que passou a desempenhar na governação dos mares, que o liga estreitamente ao funcionamento das economias, como garante de um sistema de trocas comerciais quase totalmente baseado na via marítima e de um acesso livre e seguro às fontes de recursos energéticos, situação que era dada como garantida até há duas a três décadas atrás, mas que hoje está sob diversas ameaças.

Entenda-se governação dos mares como a observação ativa das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), e o combate a todas as atividades e comportamentos que a ameaçam.

- A projeção de poder para influenciar os acontecimentos em terra, sem os problemas de ocupação de território em teatro urbano, presentemente com muito maior importância pelas seguintes duas circunstâncias. Imprevisibilidade da origem e da natureza das crises, o que exige uma postura flexível que permita, com prontidão e um mínimo de obstáculos de acesso, deslocarmo-nos para o esperado local de ação, sem comprometer decisões de não retorno. Os avanços tecnológicos no campo dos mísseis balísticos e de cruzeiro de precisão e, em geral, nos progressos do controlo da defesa antiaérea e antimíssil.

- A projeção de segurança para deter a possível evolução de crises e conflitos e ajudar aliados e amigos na sua resolução, a prestação de ajuda humanitária ou apoio a calamidades ou simplesmente a cooperação na segurança do domínio marítimo, quando os recursos das potências locais se revelam insuficientes.

- A função de presença naval, como instrumento de influência para obter vantagens posicionais e consolidar ou criar novos alinhamentos políticos e/ou tomar medidas de antecipação a movimentações semelhantes por parte de potências adversárias.

Esta situação torna-se clara pelo número em crescendo de países e de organizações internacionais empenhados em adotar estratégias marítimas, de que dou, como exemplo, o caso da França, que para além desta iniciativa, decidiu dar ao Ministério do Mar<sup>104</sup> um âmbito de competências que engloba para além das questões económicas e militares, as ecológicas e as diplomáticas. («*Un ministère pour ne pas insulter l'avenir*», segundo Olivier Aranda).

*«Le XXI<sup>e</sup> siècle sera maritime. La reconstruction économique du pays passerait notamment par l'accélération de notre stratégie maritime. Car avec ses 11 millions de kilomètres carrés d'espace marin, la France est la deuxième puissance maritime mondiale.* (Emmanuel Macron)

De facto, a governação dos mares tem vindo a transitar de assunto que quase não aparecia nas agendas internacionais para um tema estratégico no âmbito global na competição entre as grandes potências, uma verdadeira “batalha” de cuja evolução e desfecho depende a continuação do processo da globalização e da ordem mundial tal como a conhecemos.

*«Ensuring freedom of navigation, enforcing international norms, enforcing multilateral sanctions, containing terrorism and piracy—represent fundamental maritime security tasks that promote the maintenance and success of the order.»* (Josh Tallis)

Inclui a garantia de liberdade de navegação, o combate à pirataria, ao terrorismo marítimo, à pesca ilegal e as migrações clandestinas por via marítima, um conjunto de situações com todos os ingredientes para facilmente se tornarem fonte de conflitos sérios. Estamos mais perto desse tipo de desfecho do que se pode imaginar e um pouco por todo o mundo, não apenas no âmbito dos contínuos problemas no mar do Sul da China que são, apenas os que têm tido maior cobertura mediática.

*«Issues of maritime governance and control (like fishing rights) can be seen as core issues to the nations concerned and can potentially lead to war. If this lesson comes as a surprise, it shouldn't. Wars have been fought over what are purely maritime disputes since the Trojan War.»* (Walker D Mills)

Temos problemas em curso a colocar aliados em oposição aberta, como veremos adiante, e experiências de um passado recente – por exemplo, nas chamadas “*Cod Wars*” - entre o Reino Unido e a Islândia (1958, 1972 e 1975), que mostram bem como se podem gerar problemas sérios. *Walker Mills* retira

---

<sup>104</sup> Depois de várias mudanças de estatuto, desde que foi criado em 1981, o Governo Francês decidiu dar uma nova importância aos assuntos do mar, recriando o ministério do Mar, segundo uma nova versão. «*Une décision logique pour Sylviane Linares, professeure d'histoire maritime et chercheuse pour le CNRS, puisque les océans sont un lieu stratégique. «Il est nécessaire de prendre en considération les enjeux maritimes pour les années à venir, et c'est donc un signe fort envoyé par le gouvernement. L'appellation «ministère de la Mer» est assez large pour englober aussi bien des questions économiques que militaires, écologiques ou diplomatiques. L'utilité d'un ministère de la Mer sera, donc, surtout de donner une impulsion et de mettre les différents acteurs autour de la table, pour ces chantiers, comme pour d'autres. Sylviane Linares insiste également sur le rôle de la Marine nationale, qui agit sur un champ très large, allant de la surveillance du trafic maritime à la protection de l'environnement»* (Clarisse Portvin).

da análise desse conflito lições que merecem toda a atenção, em particular a Portugal, quer na sua qualidade de pequena potência, quer como País com uma extensíssima área marítima sob sua soberania e jurisdição. São as seguintes:

- Os assuntos de governação dos mares – interpretada como a observação da lei e da ordem no domínio marítimo –, principalmente os ligados aos direitos de exploração de recursos, vivos e não vivos, perante uma procura em crescimento dinâmico e envolvendo tecnologias que permitem acesso a fontes até então desconhecidas ou julgadas inacessíveis, podem levar diretamente a conflitos, segundo uma probabilidade que aumentará em paralelo com a importância dos recursos em causa e o interesse na sua obtenção. Este ponto, principalmente nos aspetos ligados à exploração do fundo dos mares para obtenção de metais raros em águas profundas,<sup>105</sup> hoje indispensáveis ao fabrico de diversos tipos de equipamentos que fazem parte do nosso dia a dia, é caracterizado por *Drake Long* do seguinte modo:

*«The deep sea is rapidly approaching an era reminiscent of the gold rush period of the American West, when pioneers could potentially strike it big solely by venturing out to where few others wanted to go. The risk is high, but the rewards are potentially massive – if one could get seabed mining to scale.»*

Infelizmente, há um vazio regulatório que, a não ser oportunamente resolvido pela “*International Seabed Authority*” (ISA),<sup>106</sup> pode tornar a governação do fundo do mar mais uma fonte de sérias disputas, para que as pequenas potências, com áreas de soberania marítima importantes em termos de recursos, vão precisar de se preparar muito bem em todos os campos e adotar uma postura que facilite a ativação de ajuda internacional se necessário.

- É possível a uma pequena potência (neste caso, foi a Islândia) fazer valer os seus direitos perante uma potência com muitos mais recursos (o Reino Unido), desde que a assimetria em meios seja compensada por uma assimetria de sinal contrário em vontade de atuar, mesmo com um mínimo de meios, e exigindo, sem cedências, a observação dos seus direitos.

---

<sup>105</sup> «Currently, seabed mining is limited to some massive state-backed projects in China and India, and to some Australian or Canadian start-ups with less-than-impressive records. Seabed mining is a logical priority if China wants to maintain its dominance over rare earths, as metals like cobalt and nickel are critical components for electric vehicles and smartphones, and are found on the ocean floor and in very few other places.» (*Drake Long*)

<sup>106</sup> «The ISA has been plugging away at one comprehensive seabed mining framework for years now – the Mining Code. The Mining Code will set out how and when countries and companies can prospect for seabed minerals and eventually commercially extract them. The ISA is working under a stressful deadline to get the Mining Code finalized later this year and allow companies to begin ploughing the seabed. By its own estimates, the ISA believes larger-scale commercial extraction of seabed minerals will start around 2027.» (*Drake Long*)

Se o conflito desenvolvido entre o Reino Unido e a Islândia não entrou no patamar do uso efetivo de força, graças à natureza dos seus regimes políticos, já o mesmo desfecho não está garantido para muitas outras situações,<sup>107</sup> nomeadamente as que ocorrem, por exemplo no mar do Sul da China,<sup>108</sup> onde as pequenas potências locais têm sido vítimas indefesas de vários tipos de arbitrariedades.<sup>109</sup> O mesmo pode acontecer, com níveis de periculosidade até talvez maiores, bem mais perto da nossa área de interesse estratégico, no Mediterrâneo Oriental, assunto a que voltarei.

*«The future of humankind lies at sea, which is demonstrated by the 70-80-90-99 rule: the sea covers 70 percent of the surface of the globe, 80 percent of its population lives near the sea, 90 percent of goods are transported on ships, and 99 percent of world's digital information is carried by submarine cables.»* (Slightly adapted by Lars Wedin from Remarks by the Honourable Ray Mabus)

Este conjunto de circunstâncias, em parte importante resultante da permissividade do uso do mar - que pode ser reduzida por um esforço coletivo de todas as potências marítimas, mas não eliminada - ao colocar o domínio marítimo como o palco privilegiado da grande competição entre as grandes potências, torna-o no ambiente de onde podem surgir, direta ou indiretamente, os mais prováveis desafios e ameaças à soberania dos estados. Há conflitos em quase todos os oceanos, mesmo no Atlântico que, geralmente, é apontado como o mais seguro ou, pelo menos, aquele em que as disputas têm maior probabilidade de serem resolvidas por via diplomática.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> «As early as this month [September 2020], Ecuador announced that more than 300 Chinese fishing ships were operating close to its EEZ near Galapagos Island. In 2016, an Argentinian Coast Guard ship sank a Chinese fishing vessel, the Lu Yan Yuan Yu, which was believed to be part of a bigger fleet fishing in Argentinian's EEZ.» (Francisco Martinez)

<sup>108</sup> «PRC's full-throated rejection of the arbitration brought by the Philippines under UNCLOS compulsory dispute resolution procedures in 2013 ("The South China Sea Arbitration") marks a new high tide in China's confidence that it can shape the global institutions it once only grudgingly endured.» (Isaac Kardon)

<sup>109</sup> «Faced with these challenges, what has the Vietnamese government done to protect its sovereignty and maritime rights? In their public statements, Vietnam demonstrates a firmness regarding the sovereignty of Vietnam, as well as a willingness to cooperate to resolve the dispute according to international law, especially the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). However, the repetition of these phrases through the years have turned these statements into meaningless pronouncements, and the messages in these statements have even become memes, used in a mocking attitude by Vietnamese netizens.» (Cao Nguyen)

<sup>110</sup> Alguns exemplos retirados resumidamente do artigo "O poder naval no século XXI": «No Pacífico, em vários pontos e envolvendo grandes e pequenas potências, no Índico, entre a Tanzânia e as ilhas *Seichelles*; no Atlântico, a norte, com a questão do Ártico, onde estão em jogo interesses de cinco países (Rússia e quatro membros da NATO) e, no sul, com a disputa entre o Reino Unido e a Argentina à volta das Ilhas *Falkland*. A área europeia também não está isenta, nomeadamente entre o Reino Unido e a França no campo dos direitos de pesca, particularmente após a consumação do *Brexit* e no Mediterrâneo Oriental com a descoberta de novas jazidas de petróleo e gás, nas proximidades de Chipre e Israel.» Proença Garcia identifica, na bacia do Atlântico, 20 disputas na fronteira marítima que podem evoluir para situações de crise e de conflito com todas as implicações para a segurança regional e de todo o espaço do Atlântico.

É um processo em curso, desde que os EUA perderam a hegemonia mundial, e que se acentua com o crescimento militar e económico do seu principal competidor, a China, e com a partilha do mesmo propósito por várias outras potências, com a Rússia na linha da frente.<sup>111</sup>

É também um campo cada vez mais usado por organizações violentas de atores não estatais que estão a ameaçar a segurança e estabilidade das trocas comerciais por via marítima e a criar, indiretamente, focos de instabilidade em terra e no mar, por ações de terrorismo ou pirataria.

Fala-se, frequentemente, da situação do Golfo da Guiné, que interessa diretamente a Portugal, quer por razões económicas importantes resultantes da sua circunstância de fonte de recursos energéticos,<sup>112</sup> quer pelos laços históricos que temos na região, onde os problemas estão a sair da faixa costeira para o alto mar, complicando muito o seu combate.<sup>113</sup> Pouco referido, mas nem por isso menos importante e de enorme gravidade, é a situação que se vive em Moçambique, onde o grupo “*Ansar Al-Sunna*” se instalou em 2015, atuando na zona de Cabo Delgado, em especial o porto de Mocímboa da Praia, que ocupou em meados de agosto de 2020, situação que a organização “*Stable Seas*” descreve do seguinte modo:

*«Since March, Ansar al-Sunna has increasingly used the sea for operational and financial purposes, including moving supplies and fighters for tactical support, targeting ports and coastal communities, and exploiting pre-existing maritime-enabled illicit trafficking networks for funding. In a mere five months, Ansar al-Sunna became one of the most active maritime-oriented violent non-state actors on the African continent, highlighting the importance of closing domestic maritime security gaps.»* (Kelly Moss)

O que tem permitido estas situações – quer no caso do Golfo da Guiné, quer em Moçambique,<sup>114</sup> entre muitos outros casos – é, da parte dos respetivos estados costeiros, uma notória falta do que a organização “*Stable Seas*” designa por “*Maritime Enforcement Capacity*”,<sup>115</sup> para garantir segurança marítima:

---

<sup>111</sup> «*Vice admiral Keith Blount (RN), Commander of NATO's Allied Maritime Command, and his Chief Political Advisor, James Henry Bergeron, assess the maritime domain, which "has again become a principal stage for strategic competition."*»

<sup>112</sup> Com a Nigéria e Angola no “*top ten*” dos maiores produtores mundiais.

<sup>113</sup> Em meados de julho de 2020, num dos últimos incidentes, à data em que escrevo este texto, foram feitos 15 reféns entre a tripulação de um navio atacado a cerca de 250 milhas a sul de Benim, o que, segundo os especialistas, sugere o apoio de um navio-mãe às pequenas embarcações rápidas dos piratas, uma evolução que não pode deixar de exigir uma maior atenção. A pirataria não é a única causa da instabilidade e insegurança, mas o défice de governação no mar é, em qualquer caso, a principal causa da instabilidade que se instalou na região (*Bem Ibrahim Garba*)

<sup>114</sup> Moçambique, segundo o “*Index de segurança marítima*” da “*Stable Seas*” ocupa o quarto lugar mais baixo de toda a África Oriental e Sul. Não obstante ter cerca de 12 patrulhas costeiras e ter recebido treino de Portugal e da Índia, tem apenas 200 efetivos na sua “*Marinha*” num total de mais de 11.000 militares no conjunto das Forças Armadas. Está a pagar o preço de concentrar quase a totalidade dos seus recursos militares no domínio terrestre, deixando um vazio no domínio marítimo que a *Ansar al-Sunna* aproveita.

<sup>115</sup> «*Maritime Enforcement Capacity (MEC) can be broadly defined as the ability of a state to effectively monitor its territorial waters and exclusive economic zones, and enforce maritime legislation, including those targeting trafficking networks and illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing.*» (Kelly Moss)

*«The term maritime security is defined as comprising those issues which pertain to the sea and have a critical bearing on the country's security. In our context, these include seaborne trade and commerce in energy resources, the management of living and non-living marine resources, the delimitation of international seaward boundaries, and the deployment and employment of naval and military forces.»*

Fica evidente do que estas situações revelam, juntamente com a análise feita anteriormente, que existe uma estreita interação entre o que entendemos hoje por proteção da soberania e segurança marítima, numa ligação que se tornou indissociável e tende a aprofundar-se, impulsionada pelo processo de “territorialização dos mares”, principalmente para os países com estreita ligação e dependência do mar.<sup>116</sup>

Estas circunstâncias e os previsíveis incrementos de riscos sobre o litoral, dada a facilidade de acesso por parte de atores não estatais a tecnologias difíceis de identificar oportunamente e deter, requerem novas aptidões do poder naval para, pelo menos, manter superioridade e, sobretudo, capacidade de usufruir de um sistema de partilha de informações com um leque tão alargado quanto possível e conveniente de parceiros.

## **b. O papel das pequenas potências**

Estas alterações verificadas no ambiente de segurança e no relacionamento internacional – nomeadamente, a substituição do regime de bipolaridade que dominou toda a Guerra Fria por um breve período de unipolaridade dos EUA - abriram a ordem mundial a uma multipolaridade, com um impacto grande nas pequenas potências, que deixaram de se poder manter à margem dos grandes acontecimentos.

*«The international order is fraying, generating uncertainty about who will intervene to resolve persistent conflicts, and who will fund humanitarian responses to human-made and natural disasters.»* (World Politics Review, The Editors, 7 August 2020)

Esta nova realidade, incluindo a retração da potência hegemónica, como o principal garante da ordem, a inexistência de um governo global que a imponha, e alguns sinais de possíveis roturas nas duas principais organizações internacionais a que se deve o regime de estabilidade e de progresso de que beneficiamos durante décadas – NATO e UE – estão a arrastar as pequenas potências para desafios novos e muito importantes de que, regra geral, andaram afastadas.

---

<sup>116</sup> Uma das expressões por que tem ficado conhecido o processo iniciado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar, em 1982, de atribuição das zonas económicas exclusivas aos estados costeiros, processo em alargamento para incluir as plataformas continentais.

Uma nova realidade que precisa de ser interpretada em várias dimensões que se interligam: maior vulnerabilidade, maior responsabilidade, mas também maior oportunidade de se fazer ouvir nos fora internacionais e de influenciar acontecimentos.

O assunto interessa diretamente a Portugal que tem de desenvolver a sua visão de defesa no seio das duas organizações de que faz parte, ambas a passar por uma crise preocupante, sob uma tendência de desvalorização dos compromissos de cooperação que permitiram manter a ordem internacional.

*«Indeed, if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future U.S. political leaders— those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost.»* (Robert Gates, 10 June 2011, NATO meeting)

*A NATO que se encontra sob a ameaça de ver reduzido o seu poder político, por falta de uma sólida relação transatlântica, precisa de um esforço coletivo que lhe permita preservar o seu papel como instrumento de planeamento e geração de forças, objetivo em que as pequenas potências se devem concentrar, tendo em atenção a transição do foco tradicional do artigo 5º, que era o mais relevante na Guerra Fria, para o artigo 3º, que hoje está a ocupar o essencial das atenções e que diz o seguinte:*

*«In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.»*

A União Europeia que está sob ataques internos (de regimes iliberais e de extrema direita)<sup>117</sup> e externos, a começar pelo seu principal aliado que não vai continuar, por certo, a ser o principal sustentáculo de defesa. Para sair da crise em que se encontra precisa de uma liderança forte devidamente apoiada pelas pequenas potências.

*«Six decades after the postwar order was created, Europe has a massive incentive to overcome its dependence on U.S. leadership. Either the EU fills the vacuum left by the a disengaging United States, or the vacuum will fill the EU.»* (Stephen Lehne and Heather Grabbe)

Mesmo que quisesse, Portugal não pode isolar-se dos problemas do mundo, em particular em relação aos que dizem respeito à comunidade de Países de língua oficial portuguesa,<sup>118</sup> à diáspora portuguesa espalhada pelo

---

<sup>117</sup> *«What were once givens regarding alliance structures and multilateral systems no longer hold as states question the value of long-standing frameworks, adopt more nationalistic postures in pursuit of individual agendas and weigh the potential geopolitical consequences of economic decoupling.»* (Global Risks 2020). *«There is a certain irony in the fact that the assault on international cooperation, the retreat behind borders, comes at a time when the most critical challenges we face are effectively borderless.»* (Dan Smith)

<sup>118</sup> *«Desde 2008 que, no quadro das orientações das políticas externa e de defesa, a Marinha realiza a Iniciativa Mar Aberto, empenhando, na região, meios navais em ações de Cooperação no Domínio da Defesa (CDD), com parceiros da CPLP, no apoio ao desenvolvimento de uma cultura e de capacidades de segurança marítima.»* (Silva Ribeiro)

mundo e à segurança do uso do mar, setor de onde emanam potencialidades que, se devidamente exploradas, podem dar uma dimensão acrescida ao posicionamento geoestratégico do País e à sua dinâmica económica.<sup>119</sup> Não pode mostrar-se nem passivo, perante acontecimentos que afetem aliados e amigos, se quer ser ajudado quando precisar, nem deixar de ser um contribuinte ativo para manutenção da boa ordem no mar que se joga todos os dias, num conjunto de pequenas atividades e tarefas que são a chave para evitar a entrada no camo dos conflitos abertos.

Para assegurar estes objetivos, Portugal depende do estabelecimento de entendimentos políticos certos, mas estes, para poderem ser dados como seguros, têm que assentar em contrapartidas, nomeadamente capacidades militares que sejam encaradas seriamente pelas as outras partes.

*«The presumption that the U.S. military must be constantly on station merits scrutiny, not least because the U.S. Navy alone cannot meet the demands of being a de facto coast guard for all other nations.» (Eric Gomez).*

Isto é, Portugal precisa de seletivamente aumentar as suas capacidades no domínio marítimo, como área crítica do atual ambiente de segurança, e adotar uma postura proativa nas duas organizações – NATO e UE – de onde pode esperar maior ajuda, equilibrando as respetivas participações, numa orientação algo diferente da que estabelece o atual CEDN, que, em matéria militar, coloca quase todo o peso na Aliança.<sup>120</sup>

O equilíbrio é necessário por duas razões que se complementam. A NATO, através dos EUA, oferece uma dissuasão estratégica que é o pilar da sua estratégia e, em geral, tem disponível uma capacidade militar<sup>121</sup> de que a Europa continua longe e que não é suficiente no atual ambiente de segurança, não obstante estar num caminho que, se cumprido, reduzirá a dependência militar acumulada. O compromisso de assistência, tal como expresso oficialmente,<sup>122</sup> é mais incerto do que geralmente se pensa do lado da NATO e tende a diminuir, independentemente da natureza das próximas adminis-

---

<sup>119</sup> «A “Economia do Mar” não é uma solução mágica para a economia portuguesa no curto prazo. Mas faz parte imprescindível da busca de uma nova “Carteira de atividades” exportadoras que contribuam para o crescimento mais rápido do País e da definição de uma nova estratégia de posicionamento geoeconómico de Portugal na Globalização, mais oceânico e menos continental.» (Félix Ribeiro)

<sup>120</sup> «A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são inseparáveis da participação na OTAN. A credibilidade da instituição militar e a sua capacidade para desempenhar as missões essenciais da defesa nacional são inseparáveis do estatuto de Portugal como membro da OTAN.» (extratos do CEDN 2013).

<sup>121</sup> Não obstante as dificuldades do relacionamento político, a estrutura militar da NATO continua a procurar dar resposta aos desafios que ameaçam o Atlântico, como prova a recente declaração de operacionalidade do novo *Joint Atlantic Command*, a 17 de setembro de 2020, segundo decisão tomada em 2018, em cimeira de ministros dos Negócios Estrangeiros.

<sup>122</sup> «As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas ... será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se ... se verificar, cada uma, ... prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando ..., individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.» (Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte) (sublinhados do autor).

trações, americanas, a favor da prioridade que continuarão a dar ao teatro Ásia/Pacífico. Ao contrário, a UE que coloca a questão da ajuda, em caso de agressão armada contra qualquer Estado membro, como uma obrigação.<sup>123</sup>

No que interessa diretamente a Portugal, não obstante os esforços do Secretário-geral da NATO, em manter uma capacidade de resposta suficiente, quer na frente Leste, quer na frente Sul, esta segunda enfrenta um conjunto de desafios, essencialmente marítimos, que se agravam há algum tempo de modo preocupante.<sup>124</sup>

*«Any conflict in the eastern Mediterranean would come at a high cost: it would disrupt energy investment, undermine transatlantic security and damage vital ties between Turkey and the EU. If the parties do not find ways to manage them, the disputes over maritime boundaries could have damaging consequences for all»* (Crisis Group)

Não são apenas os específicos do Mediterrâneo Oriental, onde ao vazão resultante da menor presença dos EUA, preenchido pela Rússia e China, crescem conflitos regionais (Irão, Israel e Arábia Saudita) e disputas sobre águas de jurisdição, entre dois Estados membros da NATO (Turquia e Grécia),<sup>125</sup> relacionados com a descoberta de novos campos de importantes recursos energéticos. São também os desafios da instabilidade na Líbia e as correntes migratórias ilegais que tentam “invadir” a Europa em condições inaceitáveis, situação que já levou a União Europeia a montar a “Operação Irin”, que terá por missão essencial a aplicação do embargo ao armamento imposto pela ONU, através da utilização de meios aéreos, de satélite e marítimos.<sup>126</sup>

*«The EU has become indispensable to the security of the European continent because its member states largely set overall strategy on foreign policy through the EU and because only EU membership can guarantee their political and economic power base. EU member states are now also endeavouring to generate more military capabilities through the EU.»* (Sven Biscop)

---

<sup>123</sup> «Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas.» (nº 7 do artigo 42º do Tratado de Lisboa). (sublinhado do autor)

<sup>124</sup> Ziya Meral, a Senior Associate Fellow at RUSI, argues that NATO has been neglecting its “soft underbelly” - all the more so as developments along the Mediterranean shores are raising questions about NATO’s priorities. He considers NATO’s current engagement mechanisms with the Middle East and North Africa to be insufficient. (Michael Rühle, Book review – “Future NATO: Adapting to New Realities”)

<sup>125</sup> «A simmering dispute between Turkey and Greece over maritime rights in the eastern Mediterranean Sea came nearly to boiling point in August, as the two countries narrowly avoided a naval clash.» (Crisis Group)

<sup>126</sup> A operação será dirigida a partir de Roma, por um contra-almirante da Marinha Italiana e tem, de momento, duração prevista até 31 de março de 2021. Para além de fazer cumprir as Resolução nº 2292 de 2016, impondo um embargo de armamento à Líbia, tem por propósitos: vigiar e recolher informações sobre exportações ilícitas de petróleo, petróleo bruto e produtos petrolíferos refinados provenientes da Líbia; contribuir para o reforço das capacidades e formação da guarda costeira e da marinha líbias para a execução de tarefas associadas à aplicação da lei no mar; Contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas, através da recolha de informações e do patrulhamento efetuado por aviões.

Em qualquer caso, não obstante a atenção que estas situações devem merecer por parte de Portugal, o principal foco continuará a centrar-se no Atlântico. Muito embora não seja referido geralmente como prioridade no discurso estratégico da NATO e dos EUA, está a receber crescente atenção das autoridades militares navais, como prova a recente reativação da “*Second Fleet*” em maio de 2018, decisão explicada pelo seu comandante como resultante do facto de que o Atlântico Norte, continuando a incluir um dos maiores fluxos de navegação comercial, virá, a breve prazo, ficar sob a influência da abertura das novas rotas do Ártico, principalmente a Nordeste.<sup>127</sup>

Para Portugal interessa manter uma visão integrada dos dois Atlânticos, o Norte- principalmente, como espaço de segurança e de desenvolvimento económico - e o Atlântico Sul, sobretudo como espaço de afirmação internacional. O primeiro em função da necessidade de tirar partido do posicionamento do seu triângulo estratégico e o daí resultante potencial papel na negociação da agenda internacional dos oceanos e do direito do mar ao nível multilateral, independentemente da sua situação de segurança.

O Sul, como região onde Portugal precisa de dar prioridade e uma nova dinâmica a algumas linhas de atuação, parte das quais, aliás, estão previstas no atual CEDN. Nomeadamente, dar uma colaboração prática mais contínua à manutenção de segurança marítima na área da África Lusófona,<sup>128</sup> sendo competente na manutenção do acervo de conhecimentos, contactos e de experiência que o País tem, fatores que valorizam a importância geoestratégica da nossa participação em qualquer potencial intervenção que a NATO, a União Europeia ou as Nações Unidas encetem.

Complementarmente, precisa de manter um envolvimento ativo com as várias comunidades dispersas por quase todo o mundo, ajudando a promover a sua imagem e visibilidade nos países de acolhimento, um objetivo a que, como é tradicional, as Forças Armadas e, entre estas, principalmente a Marinha, através de visitas e programas de cooperação, podem dar um contributo ao esforço diplomático.

Com esta postura, Portugal estará a acompanhar, com medidas concretas, a consolidação da postura da União Europeia como potência com as capacidades necessárias para gerir as instabilidades pelo menos na área próxima, acentuando mais objetivamente o esforço no campo militar, em que se regista o princípio de algum progresso.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Ver o “Poder Naval no Século XXI”, Anais do Clube Militar Naval, janeiro-junho de 2020.

<sup>128</sup> Dos três acordos internacionais existentes para o combate à pirataria - *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)*; *Djibouti Code of Conduct (DCoC)*; *Yaoundé Code of Conduct (YCoC)* - para Portugal justifica-se desenvolver laços estreitos com os dois últimos, que respetivamente, à África Oriental e à África Ocidental e Sul, envolvem Países da África Lusófona.

<sup>129</sup> A União Europeia gasta mais do que a China (ainda que esta gaste seis vezes mais do que gastava em 2000) e cinco vezes mais do que a Rússia. O problema é como gasta. (178 sistemas de armas diferentes, 30 nos EUA 17 tipos de tanques, EUA 1) (*Bond, Ian, “Trump sounds retreat. Can European Defense advance?”, (2020) Centre for Europe and Reform – insight*). Segundo o último relatório do SIPRI, a despesa militar na Europa cresceu 5% em relação a 2018, tornando-se a 3ª região do mundo que mais gastou, depois das Américas e Oceânia. No entanto estes dados, incluem a Rússia que ocupa o 4º lugar mundial. Entre os 15 que mais gastam, estão apenas três países membros da União Europeia, França, Alemanha e Itália (quatro, se considerarmos o Reino Unido, embora formalmente fora).

### **c. As conações de emprego do poder militar**

*«Globalization is here to stay, and the inadequacies of the traditional approach to order, based on sovereignty alone, will only become more obvious over time».* (Haass)

O modo de emprego do poder militar tem estado a evoluir, mas não só em função dos desenvolvimentos tecnológicos, como frequentemente se pensa. Foi, de facto, esse aspeto que dominou por algum tempo a chamada “revolução dos assuntos militares”, mas o grande determinante das mudanças tem sido a necessidade de dar novas respostas aos seguintes dois grupos de desafios principais:

- As atuais formas de relacionamento internacional e, em especial, a rede de interdependências criada pela globalização que têm vindo a substituir a conação de guerra total, por uma nova tipologia dos conflitos, desenvolvida precisamente para impedir tirar partido da supremacia militar.

- Os atores não estatais que dominam o emprego das ameaças assimétricas com recurso às tecnologias mais avançadas no mercado.

O poder militar passou a ter que ser encarado de uma forma mais abrangente em variadas vertentes, como parte do poder nacional, de que é sempre uma expressão e instrumento principal, mesmo apenas pelo sinal da sua simples disponibilidade para emprego se as circunstâncias assim ditarem. Deve ser parte de uma política de consolidação do prestígio nacional e abertamente usado para esse fim, no mínimo para não o deixar degradar, pois, assim como o pode aumentar também o pode diminuir. É uma das áreas em que as marinhas têm mais facilidades e condições de contribuir, como instrumento da política externa do estado.<sup>130</sup>

Uma das suas condições para o seu emprego bem-sucedido passa por conseguir coordenar o seu uso com outros departamentos e agências do estado e com países aliados e amigos, sob a ideia de que as estratégias militares podem prevenir conflitos, mas que, só por si, fora do contexto de guerra total, não eliminam as suas causas. Por estas razões, tem-se insistido que a reforma do poder militar nunca será completa se não incluir a reforma de como interage com os outros elementos do poder nacional, em especial o diplomático, sendo essencial uma estreita coordenação.

*«Informed and vigorous civilian leadership is essential, not only to ensure civilian control but also to maintain a genuinely strategic perspective and to facilitate broader cooperation between military organizations and other elements of the bureaucracy in common strategic enterprises»* (Carnes Lord)

---

<sup>130</sup> Ver “Diplomacia Naval - As Marinhas como instrumento da política externa do Estado”, Anais do Clube Militar Naval, janeiro-julho de 2016

O propósito fundamental do poder militar continuará a ser garantir ao Estado o monopólio do uso ou ameaça do uso da força, em apoio da política nacional. Mas não deve descurar quaisquer outras formas de emprego benignas, na exploração das suas capacidades, quer a nível externo, quer a nível interno, numa linha de assistência humanitária e de apoio a calamidades, para que se olha hoje como um importante componente do relacionamento internacional, e não apenas como algo que as forças armadas podem fazer quando estão disponíveis.

É um tipo de atuação que merece atenção estratégica, independentemente da sua natureza altruísta ou de imperativo moral. Ajuda a criar um contexto geopolítico favorável, alargando relacionamentos a partir do reconhecimento de uma vontade de ajudar e proporciona ao poder militar oportunidade de desenvolver a sua capacidade de resposta em ambiente de urgência e testar as capacidades existentes, portanto, também uma mais-valia operacional.<sup>131</sup>

Hoje, pelas razões atrás apontadas a propósito da globalização e alteração da ordem mundial, os Estados são frequentemente compelidos a intervir militarmente no exterior sob as mais variadas formas e condições radicalmente diferentes das que se verificavam anteriormente.

De facto, quase não existem pontos comuns com o passado. Já não se intervém para conquistar e destruir as forças do adversário; apenas para estabelecer uma condição que permita que o objetivo político seja alcançado. Frequentemente, trata-se apenas de recolher cidadãos em situações de insegurança, prestar assistência humanitária, separar beligerantes, fazer voltar a ordem, etc. Também já não se luta em campos de batalha; luta-se no meio do povo ou no litoral em vez de no alto mar.

«Durante a Guerra Fria, o problema da Guerra e Paz era definido como dissuadir a ameaça de hoje para garantir a paz amanhã. Hoje, o objetivo é manter a paz para evitar a guerra amanhã.» «A ameaça, pelo menos na vida das democracias estabilizadas, deixou de estar relacionada com o confronto entre Estados». «As Forças Armadas já não estão a servir para dissuadir, ameaçando sem intervir, mas estão a ser utilizadas para manter a paz, intervindo sem ameaçar.» (Sacchetti, António E. F., “O impacto do conceito de segurança humana”, “Estratégia”, Vol. XVII, 2008, Instituto Português de Conjuntura Estratégica.) (sublinhados do autor)

Estas circunstâncias levaram à ideia de que a guerra se tornou obsoleta, mas, como vimos atrás, pelo que nos revela a postura militar das grandes potências e, em geral, a tendência de crescimento dos orçamentos militares, é,

---

<sup>131</sup> A Marinha Americana tem estado presente em todas as grandes calamidades, nomeadamente, o tremor de terra seguido de “*tsunami*” no Índico (2004), o furacão “*Katrina*” nos EUA (2005), o tremor de terra no Haiti (2010), os acidentes na central nuclear de *Fukushima* no Japão (2011) e o tufão “*Hayan*” nas Filipinas (2013) *Uosh Helvly*. Entre 1970 e 2000, os EUA desviaram-se 366 vezes das operações de rotina para intervenções humanitárias. Portugal também tem, à sua dimensão, um histórico de experiências nesta área. Ver “A Marinha Portuguesa no contexto internacional”, artigo publicado nos Anais do Clube Militar Naval, 2º semestre de 2019.

no mínimo, uma conclusão prematura. O que parece ter-se tornado obsoleto é o cenário de guerra total que prevaleceu durante a Guerra Fria e de que a Europa teve anteriormente duas trágicas experiências no século passado.

Em alternativa, alargou-se o quadro de intervenções militares tipo para incluir as chamadas “*Military Operations Other Than War*”, um termo que, no entanto, se tem revelado algo ambíguo porque se associa à ideia de intervenção em conflitos de baixa intensidade, quando na verdade, cobre um leque muito alargado, que vai desde a simples assistência humanitária ao uso limitado de força, e não tem em conta que a sua natureza pode inesperadamente alterar-se drasticamente.<sup>132</sup>

Independentemente da polémica concetual que pode gerar esta designação e da necessidade resultante de rever o quadro das intervenções militares tipo,<sup>133</sup> tudo indica, pelas razões anteriormente expostas, que este tipo de operações vai permanecer no futuro.

É, no entanto, muito improvável que se repitam as intervenções terrestres nas guerras sem fim que marcaram a administração de George W. Bush, nomeadamente no Iraque e no Afeganistão, para as quais os EUA não conseguiram o esperado desfecho político, nem reuniram as condições para se afastarem em condições satisfatórias.<sup>134</sup>

Na sequência da constatação destes desfechos, a alternativa que tende a afirmar-se é dar preferência, sempre que possível, ao uso do poder naval, que é também aquele em que os principais competidores pelo controlo da ordem mundial apostam. Oferece a vantagem de evitar a eternização dos conflitos, é politicamente fácil de controlar, é muito flexível e consegue hoje ter uma influência direta sobre os acontecimentos em terra, como nunca aconteceu no passado.

As intervenções externas de natureza terrestre,<sup>135</sup> fora de uma perspectiva de defesa nacional, ficarão, com grande probabilidade, pela ajuda à resolução de conflitos internos noutros estados, a pedido ou com o apoio das autoridades locais, num nível de exigência tecnológico relativamente baixo, embora humanamente muito exigente, e, geralmente, sob a égide do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como acontece em África.

---

<sup>132</sup> «[for instance,] noncombatant evacuation operation may be unopposed in one situation and opposed in another. Overlap can also occur if the situation deteriorates to require force beyond self-defense.» (Ann Story).

<sup>133</sup> Inicialmente o quadro de intervenções, fora da situação de guerra, previa três tipos de ações: operações de apoio e assistência; intervenções não violentas e operações de imposição com uso de força. Esta abordagem tem evoluído, em termos concetuais, e tratada na doutrina americana numa extensão que não seria possível abordar neste artigo, nem seria de grande interesse para o seu propósito.

<sup>134</sup> O único sucesso estratégico que conseguiram foi o assalto à residência de Osama bin Laden, no Paquistão, do que resultou a sua morte. O restante foram vitórias táticas sem impacto relevante na evolução da situação.

#### **d. A configuração do sistema de forças**

Portugal precisa de rever com flexibilidade e abertura de espírito a estrutura do seu sistema de forças para verificar se esta está na linha da estratégia adotada e se harmoniza suficientemente a importância relativa das capacidades militares com as circunstâncias e requisitos, quer do ambiente de segurança, quer dos objetivos prioritários.

A estrutura não é algo imutável nem muito menos pode resumir-se a uma simples combinação dos meios que cada ramo acha importante. Deve responder a um equilíbrio entre a análise das ameaças e vulnerabilidades (probabilidade e impacto), os recursos e o nível de ambição militar, ou seja, o tipo de papel, mais ou menos politicamente interventivo, nas áreas de interesse primário. Não deve ser medido apenas em número de plataformas – como acontece frequentemente – embora este tenha que aparecer como conclusão da definição dos objetivos estratégicos a atingir.

É uma questão de senso comum reconhecer que as forças armadas de um país pequeno não podem sozinhas ambicionar desenvolver todas as funções necessárias à segurança e defesa, nem serem completas ao nível superior de ação, mas há requisitos mínimos que não podem deixar de ser observados. São essencialmente dois.

Manter um sistema de forças equilibrado, que inclua as valências elementares necessárias para permitir atuação autónoma, ainda que não configurada, como é natural, para os patamares de maior exigência, situação em que a participação nacional deverá ser concebida numa dimensão multinacional.

Garantir mobilidade, prontidão e interoperabilidade, como alternativa a uma aposta na dimensão a que a que uma pequena potência não pode aspirar por motivos óbvios. Ou seja, manter uma organização, treino e disponibilidade que permita ao governo ter sempre disponível uma resposta militar rápida, quer autonomamente, quer num contexto multinacional. Conseguir responder no curto prazo, por intermédio de uma capacidade prevista de raiz, é sempre uma mais valia, que valoriza a postura do país, independentemente da dimensão assegurada.

Deve, naturalmente, incluir uma visão conjunta das Forças Armadas, mas no que respeita ao seu emprego e natureza nessa dimensão, a orientação do CEDN, que abaixo se transcreve, merece alguns comentários:

«O carácter predominantemente conjunto da atuação das Forças Armadas deve estender-se não só aos conceitos operacionais, à doutrina e aos procedimentos, mas também à cultura institucional e organizacional das Forças Armadas.» (sublinhado do autor)

---

<sup>135</sup> «The era of ground combat in the Middle East is coming to an end, but the need to project sea power in Asia to contain a rising China is just beginning». (David Ignatius 31 jul 2020.)

Esta orientação deveria ser revista ou pelo menos explicada, em especial a expressão «o carácter predominantemente conjunto de atuação das Forças Armadas», porque, a existir, deve basear-se em doutrina própria, centrar-se essencialmente no patamar estratégico e apoiar-se, para o melhor efeito, nas complementaridades das capacidades de cada ramo.

Pode, em determinadas circunstâncias determinar o ajustamento dos conceitos operacionais de cada ramo, mas não deve, por regra, - ao contrário do que se retira da orientação acima transcrita - ir além do que for estritamente necessário. Cada ramo, pela sua própria natureza e condições de operações, não tem qualquer alternativa senão seguir os seus próprios conceitos e procedimentos operacionais, sem o que deixaria de conseguir funcionar eficazmente. Aliás, é irrealista e contrário ao objetivo de tirar o melhor partido das particularidades de cada ramo, apelar ao abandono das respetivas culturas institucionais, que são a essência do seu modo de atuar. Algo que mesmo que se decrete não é concretizável, como, aliás, nos mostram vários exemplos, por todo o mundo.

Aparentemente, a orientação acima transcrita tem um substrato e intenção mais políticos do que estritamente militares, que faz sentido na procura de harmonização em certos campos, em especial o logístico - como refere o extrato abaixo -, mas não é extensível a todas as áreas de atuação e a todos os patamares de decisão. Neste último âmbito, deve incluir, seguramente, o nível estratégico, mas o operacional e tático estarão presentes apenas consoante as circunstâncias, o último mais raramente.

«É importante maximizar as práticas de duplo uso e de partilha de recursos, bem como eliminar todas e quaisquer formas de duplicação de meios públicos.» (CEDN)

Se estamos a tratar do assunto no campo operacional, em vez de falar abstratamente em operações conjuntas - o que numa pequena potência não tem a importância a que uma grande lhe tem de dedicar, especialmente para as intervenções no exterior - seria mais útil, mais eficaz e concreto valorizar o conceito de organização das forças em grupos tarefa<sup>136</sup> para propósitos específicos, quer do âmbito interno, quer do externo. Embora seja um conceito criado para missões temporárias e propósitos específicos, obviamente nada impede que se generalize para utilização de forma permanente, como forma de organização dos meios dos ramos para tarefas pré-identificadas, com a grande vantagem de melhorar a prontidão e de antecipar eventuais obstáculos técnicos a uma cooperação operacional efetiva. Aliás, será esta a melhor fórmula de gerar uma capacidade expedicionária autónoma, incluindo para além do elemento de intervenção em terra, o correspondente elemento de escolta, transporte e apoio logístico, marítimo e aéreo. Poderia chamar-lhe "grupo de combate" ("*battle group*"), a designação usada na

---

<sup>136</sup> *Task force* - A component of a fleet organized by the commander of a task fleet or higher authority for the accomplishment of a specific task or tasks. Also called TF. (JP 3-32)

União Europeia, certamente com uma configuração mais modesta, mas que deve assentar nas mesmas ideias.

Voltando à questão de encarar a configuração do sistema de forças com a flexibilidade que a evolução da situação exija, devemos recordar que Portugal teve uma experiência de alteração radical da sua estrutura militar quando se viu perante a emergência de deslocar um efetivo maciço de forças terrestres no início da década de 60 para teatros longínquos em África, dando prioridade quase total ao poder terrestre.

No final desse ciclo, foi empreendida uma drástica redução de efetivos – que passaram de 244.000, nessa altura, para cerca de 25.000, neste momento,<sup>137</sup> – e deu-se início a um processo de modernização geral dos três ramos – incluindo um ponto final na configuração quase exclusiva das forças terrestres para uma luta de guerrilha nos teatros africanos –, mas que não concluiu a sua adaptação ao novo contexto geopolítico.

Portugal vive hoje uma situação completamente diferente e, nesse quadro, nem mesmo para a defesa territorial, tem argumentos para a existência de forças terrestres organizadas num dispositivo anti invasão.<sup>138</sup> Na minha opinião de oficial de Marinha,<sup>139</sup> que, no entanto, se interessa por uma visão conjunta do poder militar, Portugal precisa, sim, de um dispositivo terrestre ágil e moderno capaz de acorrer, operacionalmente organizado, a qualquer ponto do território, com meios para que existam disponíveis capacidades de transporte marítimo e aéreo,<sup>140</sup> e pronto para intervenções no exterior, como elemento de intervenção em terra de uma força nacional conjunta, ou como elemento de uma força combinada.

No entanto, à parte as alterações atrás referidas – na dimensão e modernização –, não foi feita uma reforma geral do modelo de forças armadas, para adequação ao contexto geopolítico resultante do 25 de abril, um contexto drasticamente diferente do anterior, e que, ao contrário do que sucedia então obriga a dar prioridade à vertente aeronaval do nosso sistema de forças.<sup>141</sup> Esta será a chave do controlo do espaço de circulação entre as três parcelas territoriais, uma área onde se sobrepõem interesses essencialmente nacionais, ligados à segurança e à proteção de recursos, com interesses da União Europeia, como parte da sua fronteira comum, e com interesses da

---

<sup>137</sup> Segundo entrevista do Almirante CEMGFA ao Diário de Notícias.

<sup>138</sup> Portugal tem apenas uma frente terrestre, com um vizinho que é parceiro da mesma aliança (NATO) e membro da mesma comunidade (União Europeia), com quem partilha uma economia muito interligada e mantém uma relação, militar e de segurança, de cooperação estreita. Não representa, obviamente, um assunto que requeira qualquer abordagem específica na nossa estratégia nacional de defesa, embora possa representar noutras (ambiente, recursos hídricos, etc.). Cabral Couto relembra, no entanto, que o possível impacto de um agravamento das tensões identitárias em Espanha exige de Portugal, no mínimo, um controlo territorial que não as aimente. (*In* "A Estratégia, o Estado e a Nação" – Revista "Nação e Defesa")

<sup>139</sup> Que reconheço não ser partilhada por ilustras oficiais do Exército, nomeadamente quanto a uma implantação territorial.

<sup>140</sup> O que não for transportável e estiver, portanto, limitado ao seu próprio perímetro de deslocação, será, regra geral, de utilidade questionável. A sua manutenção pode, dessa forma, tornar-se num encargo injustificado.

NATO, como encruzilhada de rotas de navegação mercante de cujo tráfego seguro e ordeiro depende um largo setor da economia mundial.

Uma área onde, de Portugal, se espera, pelo menos, a capacidade de manter um “conhecimento detalhado e atualizado”<sup>142</sup> do respetivo panorama em todas as vertentes de atividade (mercante, de pesca, de investigação e de exploração de recursos do fundo do mar, de recreio, etc.) e de saber responder pelo seu controlo perante aliados, parceiros e amigos.

Aliás, este quadro está em vias de sofrer uma nova acentuação, com o alargamento da plataforma continental,<sup>143</sup> o que coloca o País numa frente estratégica de um mundo cuja segurança e estabilidade estão cada vez mais dependentes da segurança marítima, em todas as vertentes, civis e militares, do uso do mar. Por outras palavras, um mundo ameaçado por muitas atividades ilegais<sup>144</sup> que se aproveitam da natureza permissiva do domínio marítimo, e por uma competição contínua pelo controlo dos “espaços marítimos chave”,<sup>145</sup> a que está ligada a grande maioria dos conflitos, potenciais e em curso, que mais preocupam o mundo. Controlo esse que é hoje, em grande parte, a base da manutenção da atual ordem mundial, quer a nível global, entre as grandes potências, quer a nível regional, em várias zonas do mundo.

Tudo isto implica uma visão nova na forma de encarar globalmente a defesa, incluindo alterações importantes, nas respetivas estratégias, com um maior investimento no poder naval, como elemento de intervenção primária. Esta realidade está a levar a um aprofundamento da cooperação internacional entre as marinhas como única forma de tornejar os défices operacionais de cada uma isoladamente.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> Este assunto foi abordado pela primeira vez pelo autor, em 2002, no livro “Nos meandros da política de defesa”, onde se defendeu o fim do tabu de uma discussão aberta e pública sobre a prioridade orçamental que se continuava a dar às forças terrestres, não obstante a conjuntura geopolítica saída do 25 de abril.

<sup>142</sup> «“Conhecimento detalhado e atualizado” significa, em termos práticos, ter capacidade de deteção oportuna de eventuais desvios de comportamento que possam configurar ameaças ou ações lesivas dos nossos interesses e de desencadear uma resposta inicial pronta e eficaz.» (Reis Rodrigues, 2012)

<sup>143</sup> «O “*Hypercluster* da Economia do Mar” define um grande objetivo e cria uma visão: - Tornar Portugal, na viragem do 1º para o 2º quartel do século XXI, num ator marítimo relevante ao nível global, com dois objetivos estratégicos: - Conseguir constituir-se, ao longo do 1º quartel do séc. XXI, num domínio estratégico impulsor do desenvolvimento económico e social; - Colocar-se como interlocutor credível, porque efetivo e inovador, na economia global do mar.» (José Poça Esteves) (Texto resumido. Sublinhados do autor)

<sup>144</sup> Pirataria, terrorismo, tráfico ilegais de drogas, bens e pessoas, transporte de materiais proibidos pelos acordos de não proliferação de armamento de destruição maciça, interpretações abusivas da Lei do Mar, tentativas de alteração das delimitações das águas de jurisdição por via de construções artificiais, inobservância de normas ambientais e ainda o problema da pesca ilegal que se está a tornar um verdadeiro flagelo em várias regiões do mundo. Nesta última vertente, o “*Overseas Development Institute*” informa que é ilegal 20% da atividade piscatória da China em águas distantes. A China possuiu 17.000 embarcações para pesca distante, o que corresponde a 30% da frota mundial.

<sup>145</sup> «*Key maritime terrain is any maritime area whose seizure, retention, or control enables influence over the traffic, flow, or manoeuvre of military, commercial, illicit, and civilian vessels, communication networks, and resources.*» (Olivia Garad)

<sup>146</sup> «*The U.S. and British navies are preparing to sign an agreement to dramatically boost interoperability and technological integration, according to the head of U.S. naval operations. The agreement would allow personnel from both sides to serve on each other's ships. This comes a day after the U.S. and French naval chiefs discussed ways to boost capacity for joint operations.*» (Geopolitical futures)

*«The Navies are not just a part of maintaining the international order, they are critical to it. The ability to deliver dynamic, calibrated coercion or reassurance without a large footprint is a longstanding benefit of seapower.»* (Josh Tallis)

A Marinha Americana, na adaptação da sua doutrina a estas alterações do quadro de segurança, entre o documento promulgado em 2010 e o atual de 2020, passou a valorizar mais a sua atividade como poder naval na defesa dos interesses nacionais, do que como uma componente ou simples parte integrada no poder militar, para a realização de operações conjuntas.

*«The third trend is the shift from describing the Naval Service as part of a larger joint force, to focusing on how the Naval Service itself secures national interests. NDP-1 (2020) does not abandon the idea of the Naval Service supporting the joint force, but it certainly focuses more on naval warfare and less on joint operations.»* (Jimmy Drennan)<sup>147</sup>

Esta evolução, de que a China se tornou o principal paradigma, está a ser seguida em todo o mundo, embora, naturalmente, com diferentes graus de sucesso. Um dos últimos exemplos, e de certo modo inesperado, é o caso da Marinha Israelita que está a passar do papel tradicional de ator secundário para o de ramo responsável pela defesa de dois interesses vitais. Por um lado, o desafio existencial do conflito com o Irão que levou à aquisição de nove submarinos convencionais, dos quais seis já foram entregues, submarinos que se supõe estarem armados com mísseis balísticos, capazes de transportar uma ogiva nuclear. Por outro, a proteção dos seus novos recursos energéticos no domínio marítimo – campos de gás – e a tarefa de bloqueio naval para travar a entrada de armas para o Hamas e Hezbollah que alimentam o conflito palestino, o que levou à encomenda de seis novas corvetas.<sup>148</sup>

O que tudo isto nos mostra é a imprescindibilidade de uma postura militar estrategicamente flexível para se adaptar à evolução do ambiente de segurança, em vez da “eternização” de modelos que se mantêm apenas por uma “paralisia” do sistema de planeamento, conjugada com dificuldades financeiras que, enquanto incontornáveis, precisam, pelo menos, de ser encaradas de uma forma mais racional, como atrás sugerido.

---

<sup>147</sup> *«While the theme of NDP-1 (2020) is the importance of American seapower, the theme of NDP-1 (2010) was more focused on how the Naval Service fits into the larger Joint Force. As mentioned earlier, NDP-1 (2010) was written with an emphasis on the version of naval warfare being exercised at the time, which in 2010 was predominantly aircraft carrier-based power projection in support of wars in Iraq and Afghanistan, counterpiracy operations in the Somali Basin, and responding to natural disasters such as the 2010 Haiti earthquake.»* (Jimmy Drennan)

<sup>148</sup> *«Looking forward, the Israeli Navy is facing a number of challenges. First, if the tensions with Iran, which manifest themselves in occasional air strikes in Syria, will expand, the navy may be called to further develop capabilities to reach Iranian shores. Israel's recent normalization of its relationship with the UAE and Bahrain might also make future Israeli naval deployments in the Arabian Gulf easier. Although the major fields of Tamar and Leviathan are partially owned by non-Israeli corporations, the government decided in 2013 that the Israel Defense Force – in effect, the navy – will be made responsible for their protection. The new responsibility led to further naval procurement of four Sa'ar 6 corvettes from Germany.»* (Eiran Ehud) (sublinhado do autor)



## 5. Nota final

Como descrito ao longo deste texto, grande parte da explicação para o clima de instabilidade, de tensões e de vários conflitos em que o mundo vive hoje, particularmente no relacionamento entre as grandes potências, situa-se ou relaciona-se diretamente com o domínio marítimo, cuja segurança, ao contrário do que se verificava há três décadas, deixou de poder continuar a ser considerada como um dado adquirido.

Esta nova realidade é extremamente relevante para a manutenção da ordem mundial, ou pelo menos para o controlo da sua evolução, que dependem da capacidade de garantir segurança marítima e uma eficaz governação dos mares. Ou seja, de uma aptidão que liberte de interferências o tráfego marítimo em que assenta o funcionamento da economia mundial, que garanta a exploração dos recursos marítimos, incluindo a segurança dos diversos tipos de infraestruturas que têm vindo a ser construídas no mar para esse efeito<sup>149</sup> e, finalmente, que não afete o uso da rede de comunicações que assenta nos 233 sistemas de cabos submarinos, rede por onde passa quase a totalidade do tráfego transoceânico de comunicações e dados e da qual alguns “pontos de amarração a terra” situam-se em Portugal.

Não obstante o interesse geral pela preservação da segurança do tráfego comercial marítimo, condição incontornável para o funcionamento da economia mundial, como atrás realçado, a manutenção da segurança marítima não tem beneficiado de uma cooperação internacional geral, como seria recomendável. As potências que procuram alterar a ordem mundial – em especial, a China e a Rússia –, mantêm-se algo à parte desse compromisso, aparentemente porque vêm nessa postura a possibilidade de manter o nível de competição numa base contínua, mas mais baixo e, quiçá, longe de uma “subida aos extremos”. Optam, pela erosão e enfraquecimento da ordem internacional, num caminho mais lento, mas mais seguro, porque lhes evita os riscos de uma escalada prematura, para que não estarão preparadas perante a superioridade militar dos EUA.

*«Great power competition is not only about preparing for conflict, but also includes sustained, day-to-day competition regarding who most shapes the structure of the international order.»* (Josh Tallis)

No entanto, não é apenas nesta competição entre as grandes potências que se esgota o assunto da segurança mundial. É, por um lado, a existência de muitos estados que não conseguem manter as suas responsabilidades

---

<sup>149</sup> Por exemplo, para a exploração de gás e combustíveis fósseis, aproveitamento das energias eólica e das ondas, aquacultura, instalação de centrais nucleares que aparentemente constituem um projeto com um impacto ambiental menor do que as terrestres, etc. A Rússia tem em construção uma destas centrais e a China tem também um projeto próprio, sinais de abertura de um novo caminho na produção de energia nuclear.

de segurança e, dessa forma, se constituem em focos de instabilidade. Pelo outro, é a proliferação de atores não estatais que, tirando partido da intrínseca permissividade do mar, se envolvem em atividades ilegais, que interferem com a segurança marítima e, direta ou indiretamente, com a segurança terrestre.

Para *Walker Mills*, a conjugação desta instabilidade com a concentração das populações nas orlas marítimas, constitui uma ameaça grave para o litoral de todos os países costeiros, variando apenas em grau de intensidade.

*«The world is increasingly urban and littoral. This convergence between urbanization and the littoral, or littoralization, can lead to “the worst of both worlds” and may remake the littorals into hotspots of instability and conflict.» (Mills, Walker)<sup>150</sup>*

Se juntarmos a esta caracterização, o desfecho negativo das intervenções essencialmente terrestres que marcaram a primeira década do atual século, tornam-se claras as razões da mudança de prioridades a favor do poder naval, no emprego dos três tipos de poder militar.

Conforme já atrás realçado, para além da necessidade de intervenções diretas no domínio marítimo, as tentativas de resolução de conflitos potenciais entre estados e de alguns conflitos internos que se afiguram sem fim, embora de natureza basicamente terrestre, tendem a depender, também e cada vez mais, do emprego do poder naval.

*«U.S. and Western European discussions of the Russian threat tend to frame it largely as a problem for land forces, thanks in part to Cold War era fears of a Russian invasion of Western Europe. While such a conflict would primarily be a land conflict, there would still be a significant maritime component. Both the Baltic and Black Seas would offer Russia’s adversaries opportunities through which to contest or turn back Russian expansion, which is why Russia is so concerned with those regions.» (Olívia Garard) (Sublinhado do autor)*

A resposta direta a esta nova situação passa por uma presença naval alargada para, no mínimo, combater todo o tipo de atividades ilegais que, embora não estratégicas, ameaçam a segurança marítima, e para ajudar a evitar que as potências que tentam alterar a ordem internacional, baseada na lei e na ordem, continuem a alargar vantagens posicionais<sup>151</sup> e insistam em interpretações abusivas no campo da “territorialização dos mares”<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> *«The perpetrators of the 2008 terrorist attacks in Mumbai that killed or injured several hundred people arrived by sea. The attackers travelled from Pakistan to Mumbai via container ship and a hijacked fishing trawler before infiltrating Mumbai on inflatable boats. The attackers demonstrated that the littoral zone could be used as a manoeuvre space to reach vulnerable targets. Semi-submersible vessels, often dubbed “narco submarines,” have become a key means of transporting cocaine. Started in Colombia, the trend has now globalized and narco-submarines are now being used to infiltrate Europe. It should not be a surprise in the future if these improvised, but increasingly sophisticated and capable vessels are eventually used to smuggle terrorists, weapons, or explosives, or are employed as vehicle-borne improvised explosive devices.»*

<sup>151</sup> São exemplos desta realidade, a tomada de posse da Península da Crimeia pela Rússia e as 18 bases de apoio que a China tem por todo o mundo: *Changjin (North Korea), Moresby (Papua New Guinea), Sihanoukville (Cambodia), Koh Lanta (Thailand), Sittwe (Myanmar), Dhaka (Bangladesh), Gwadar (Pakistan), Hambantota (Sri Lanka), the Maldives, Seychelles, Djibouti (Djibouti), Lagos (Nigeria), Mombasa (Kenya), Dar es Salaam (Tanzania), Walvis Bay (Namibia) and Luanda (Angola).* (sublinhado do autor)

<sup>152</sup> Por exemplo: *«Russian sovereignty claims in the Northern Sea Route, or Chinese claims over territoriality in the South China Sea» (Josh Tallis)*

É um objetivo a que Portugal tem que se manter associado para garantir dois propósitos vitais. Primeiro, para que a exploração do seu potencial estratégico ligado ao mar se mantenha à margem de interferências contrárias aos seus interesses, não podendo dar-se ao luxo de não usar os recursos que a Lei do Mar lhe atribui ou permitir que outros os usem abusivamente. Por outras palavras, para assegurar que o privilégio da enorme extensão do seu domínio de responsabilização marítima não se transforma numa nova vulnerabilidade.

Segundo, para que não deixe de contemplar devidamente as suas obrigações internacionais no que respeita à sua área marítima de interesse - que é também uma área marítima chave para o Ocidente e que inclui dois arquipélagos que são, só por si, terreno chave - contribuindo para a sua segurança de uma forma que não suscite quaisquer dúvidas, quer da parte dos aliados e amigos que precisam de ver garantido esse objetivo, quer da parte dos que tentarão explorar alguma eventual vulnerabilidade.

Com o cumprimento destes dois propósitos, sob uma orientação político-estratégica desenhada para tirar o melhor partido de todos os tipos de privilégios que o nosso posicionamento geoestratégico proporciona, Portugal ficará com todas as condições para se assumir como um importante País marítimo e como uma potência costeira<sup>153</sup>, estatutos que o trarão para a frente de um movimento global que, como vimos ao longo deste texto, faz grande parte das suas principais apostas, económicas e políticas, precisamente no domínio marítimo.

Assim concluo este contributo pessoal para uma próxima revisão do CEDN e, sobretudo, para o processo de decisões que se lhe devem seguir, sem o que - por melhor que esteja concebido - se tornará um documento sem utilidade.

---

<sup>153</sup> Ver Caderno Naval nº 51, janeiro-março de 2019, com o título "Portugal como potência costeira"



# Bibliografia

Bateman, Robert (2015), "Understanding Military Strategy and the Four Levels of War", November 25, "Esquire News"

Bibi, Fatima, "National Power" University of Peshawar

Biscop, Sven (2020), "The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union", *Strategic Studies Quarterly*, Fall

Biscop, Sven. (2020), "In the desert or at sea? Securing Europe's southern flank" *June*

Bond, Ian, (2020), "Trump sounds retreat. Can European Defense Advance?", *Centre for European Reform – insight*

Bowen, Ken, "Total Defence", *Royal Holloway, University of London*

Branco, Carlos M. Gervásio (2015), "Emprego das Forças Armadas a nível interno – Um paradoxo", *Revista Militar*, fevereiro/março

Cajarabille, Victor Lopo (2007), "A Marinha de duplo uso: o caso português", *Caderno Naval* nº 22, julho-setembro, Seminário "Uma Marinha de duplo uso"

Cajarabille, Victor Lopo (2013), "A Constituição da República e a Marinha de duplo uso", "Jornal Defesa e Relações Internacionais" (JDRI)<sup>154</sup>, 2 de julho

Canter, Sam (2020) "Generals Are People Too: And Their Involvement in Politics Is Part of the American Tradition", July 1st, "Real Clear Defense"

Cao, Viet Hung Nguyen (2020), *Vietnam's struggles in the South China Sea: Challenges and opportunities* September 21, *CIMSEC*

Carnes, Lord (2001) "Leadership and Strategy", *NWC Review Winter*

Castro, Flávia Rodrigues de e Frederico Carlos de Sá Costa (2014) "A Segurança Humana e o Novo Conceito de Soberania", "Revista da Escola de Guerra Naval do Brasil Julho/dezembro, vol. 20;

Cordeiro, Menezes (2020), "A evolução da saúde em Portugal. O papel da saúde militar", *Cadernos Navais* nº 56 – Abril-Junho.

Correia, Ângelo (2020), "Janus: as duas faces do poder", *Diário de Notícias*, 28 de novembro

Couto, Abel Cabral (2009), "A estratégia, o Estado e a Nação", *Revista "Nação e Defesa"*, nº 124, Outono-Inverno

Cravinho, João, (2020) "O duplo uso nas Forças Armadas: o caso da Marinha portuguesa", *Diário de Notícias*, 21 de novembro

Crisis Group (2020) "How to diffuse tensions on the mediterranean" 22 september

Drennan, Jimmy (2020), "Naval Warfare 2010-2020: A Comparative Analysis" August 6, *CIMSEC*

D'Souza, Dinesh, "National Power: Meaning, Nature, Dimensions and Methods", *International Politics*

---

<sup>154</sup> Deixou de estar disponível "online" a partir de setembro de 2019, mas os textos respetivos podem ser acedidos através do autor deste texto.

*Eiran Ehud (Udi) (2020), "The Israeli Navy in a changing security environment", September 16, CIMSEC*

*Esteves, José Poças (2020), "O Mar no futuro de Portugal", Revista de Marinha, julho/agosto*

*Fernandes, Marisa (2014) "A atualidade do triângulo estratégico português" em "O Mar no futuro de Portugal – Ciência e Visão estratégica", Pedro Borges Graça e Tiago Martins (Coordenação)*

*Feteira, Alice (2006) "Segurança e Defesa um único domínio", Revista "Segurança e Defesa n° 1, novembro)*

*Garard, Olivia (2018), "Geopolitical Gerrymandering and the Importance of Key Maritime Terrain", "War on the Rocks" October 33*

*Garba, Bem Ibrahim (2020), "Ocean Governance and Maritime Security in the Gulf of Guinea" July 31, CIMSEC*

*Garcia, Proença (2020), "O espaço do Atlântico e os principais desafios à segurança", Revista de Ciências Militares*

*Geopolitical Futures (2020), "Western naval cooperation", October 21*

*Gomez, Eric, Christopher Preble, Lauren Sander and Brandon Valeriano (2020), "Building a Modern Military. The Force Meets Geopolitical Realities", "The Cato Institute"*

*Global Risks 2020: "An Unsettled World"*

*GREI, reflexão sobre a temática do seminário "A Segurança, a Defesa Nacional e as Forças Armadas", organizado por este grupo, edição própria.*

*Haass, Richard N. (2017) "World Order 2.0 The Case for Sovereign Obligation", Foreign Affairs January/February*

*Kaplan, Robert D. (2007) "On Forgetting the Obvious", "The American Interest", July/August;*

*Kardon, Isaac B. (2018), "China can say "no": Analysing China's rejection of the South Sea Arbitration – Toward a New Era of International Law with Chinese Characteristics, published by Penn Law: Legal Scholarship Repository*

*Lehne, Stephen and Haether Grabbe (2017) "How Donald Trump Could Save the EU Foreign Policy"*

*Long, Drake (2020), "Stop seabed mining now", July 23, CIMSEC*

*Lott, Alexander (2020) "Implications of Hybrid Warfare for the Order of the Oceans" August 3, CIMSEC*

*Martinez, Francisco (2020), "Illegal fishing in the South Pacific: what can the Chilean Navy do?", September 15, CIMSEC*

*Menzel, Anja (2020), "Regional Maritime Security Governance and the Challenges of State Cooperation on Piracy", July 24*

*Mills, Walker (2020) "Marines and Mercenaries: Beware the irregular threat in the Littoral", August 27, "CIMSEC".*

*Mills, Walker D. (2020), "The Cod wars and today: Lessons from an almost war" July 28, CIMSEC*

*Moss, Kelly (2020) "Crippled capacity: How weak maritime enforcement emboldened Ansar Al-Sunna", October 2, CIMSEC*

*Nelson, Christopher (2020), "The Revolt of the Admirals and Today's Battle Over the Defense Budget", September Proceedings*

Neves, João Pires (2007), "As Forças Armadas e a Defesa Nacional. Da Política e dos fins à Estratégia e aos meios", Edições Culturais da Marinha

Nogueira, José Manuel Freire Nogueira (coordenador) (2005), "Pensar a Segurança e Defesa", Edição Cosmos, Instituto de Defesa Nacional

Popescu, Alba Iulia Catrinel (2016), "Control of key maritime straits – China's global strategic objective", Supplement Geostrategic Pulse, Issue No.225, 20 November

*Portevin, Clarisse (2020) "Le grand retour du Ministère de la Mer", Le Point, 09/07*

*Rasmussen, Mikkel Vedby, "The risk society at war"*

Reis, Ricardo Ferreira (2017) "Economia e Defesa em duas reflexões conexas" 2 de novembro

Ribeiro, José Manuel Félix (2014), "Os Oceanos – Reposicionamento de Portugal na globalização" em "O Mar no futuro de Portugal – Ciência e Visão estratégica", Pedro Borges Graça e Tiago Martins (Coordenação)

Ribeiro, Silva (2020), "A Iniciativa Mar Aberto", "Observador", 5 de novembro

*Roberts, Peter and Andrew Hardle (2015), "The validity of Deterrence in the Twenty-First Century", RUSI, Ocasional Paper August*

Rodrigues, Alexandre Reis (2002), "Nos meandros da política de defesa", "Notícias Editorial

Rodrigues, Alexandre Reis (2012), "O conceito estratégico e as opções de segurança e defesa para Portugal", JDRI, outubro

Rodrigues, Alexandre Reis (2013), "O conceito de segurança", JDRI, 9 de abril

Rodrigues, Alexandre Reis (2015), "Planeamento militar por capacidades: Uma visão politico-estratégica", Diário de Bordo

Rodrigues, Alexandre Reis (2020), "O poder naval no século XXI", Anais do Clube Militar Naval, janeiro- junho

*Saint-Pierre, Hector Luís (2012), "Defesa ou Segurança: Reflexões em torno de conceitos e ideologias"*

*Smith, Dan (2020), "A breakdown in cooperation puts us all at risk" 8 October, SIPRI*

*Story Ann E. and Aryea Gottlieb (1995), "Beyond the Range of Military Operations" Autumn/JFQ*

*Sydon, Bjorn von (2018), "Resilience: Planning for Sweden's "Total Defense", 04 April (NATO)*

Vaz, Nuno Mira (2020), "Acerca das missões de interesse público das Forças Armadas", Revista Militar, fevereiro/março

*Tallis, Josh (2020), "How good order at sea is central to winning strategic competition", August 12, "CIMSEC"*

*Tian, Nan and others (2020) "Trends in World Military Expenditure, 2019", SIPRI Fact Sheet, April*

*Ülgen, Sinan (2020) "European Foreign Policy Is Drowning in the Mediterranean" September 29, Strategic Europe*

*Yarger, Richard H. (2006), "Towards a Theory of Strategy – Art Lykke and Army War College Strategy Model", February*

*Yarger, Richard H. (2006), The Strategy Paradigm in Short: a Theory Restated"*

## Agradecimento

Agradeço ao Vice-almirante João Manuel Lopes Pires Neves, amigo de longa data, a sua disponibilidade inextinguível para uma troca de impressões, em especial sobre os assuntos que têm estado sob discussão pública recente, e todo o trabalho de revisão do texto, o que, no conjunto, constituiu uma ajuda preciosa.

# CADERNOS NAVAIS

## Volumes Publicados

- 1. A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
- 2. Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**  
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 4. O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**  
Dr. Luís da Costa Diogo
- 5. Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**  
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
- 6. Portugal e a sua Circunstância**  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Dr. João Soares Salgueiro,  
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,  
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
- 7. O Poder Naval. Missões e Meios**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Néilson Lopes da Costa
- 8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem Filosófico-Estatutária**  
Segundo-tenente Carla Cristina Martins Pica
- 9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral**  
Prof. Dr. José Medeiros Ferreira
- 10. A Estratégia Naval Portuguesa**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Professor Doutor António José Telo,  
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,  
Almirante Vieira Matias,  
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,  
Capitão-de-fragata Marques Antunes,

Dr. Nuno Rogeiro,  
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,  
Dr. Tiago Pitta e Cunha,  
Vice-Almirante Reis Rodrigues,  
Contra-Almirante Melo Gomes,  
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,  
Vice-Almirante Pires Neves,  
Vice-Almirante Rebelo Duarte

**11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares**

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

**12. As Forças Armadas e o Terrorismo**

Contra-Almirante José Augusto de Brito

**13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal**

Almirante Vieira Matias

**14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial**

Professor Doutor Ernani Lopes,  
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,  
Dr. João Salgueiro,  
Professor Doutor José Carlos Venâncio,  
Dr. Salgado Matos,  
Dr. Félix Ribeiro,  
Professor Doutor Fernando Santos Neves,  
Dr. Joaquim Aguiar,  
Professor Doutor Adriano Moreira

**15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS**

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,  
Capitão-tenente José António Velho Gouveia

**16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia**

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

**17. As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**

Capitão-tenente José António Zeferino Henriques

**18. A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**

Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues

**19. Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**

Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes

- 20. Continentalidade e Maritimidade**  
A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China  
Professor Doutor António Marques Bessa
- 21. O Poder na Relação Externa do Estado**  
Professor Doutor Luís Fontoura,  
Embaixador Leonardo Mathias
- 22. Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**  
Intervenções dos Conferencistas
- 23. A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas:  
História de uma Negociação**  
Dr.ª Maria Francisca Saraiva
- 24. Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico Coordenadores:**  
Professor Doutor António Marques Bessa,  
Professor Doutor Pedro Borges Graça
- 25. A Europa da Segurança e Defesa**  
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
- 26. 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
- 27. Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**  
Contra-Almirante António Silva Ribeiro
- 28. O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
- 29. Reflexões sobre o Mar**  
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti  
Almirante Fernando Melo Gomes,  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Ferraz Sacchetti,  
Almirante Nuno Vieira Matias,  
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
- 30. A “Guerra às Drogas”**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra J. Margalho Carrilho
- 31. Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**  
Primeiro-tenente Humberto Santos Rocha

- 32. 60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**  
Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar
- 33. A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**  
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille,  
Vice-Almirante António Rebelo Duarte,  
Dr.<sup>a</sup> Patrícia Viana Afonso
- 34. Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**  
Contra-Almirante António Silva Ribeiro,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma,  
Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro
- 35. O Papel da União Europeia e da União Africana na Prevenção e Gestão de Conflitos em África**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Edgar Marcos Bastos Ribeiro
- 36. Oxigénio e medicina subaquática e hiperbárica. Perspectiva histórica e realidade militar em Portugal**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra José de Gouveia de Albuquerque e Sousa
- 37. Liderança e exercício de comando contributos**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco José Costa Pereira,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo,  
Capitão-tenente Pedro Eduardo Fernandes Fonseca
- 38. O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma
- 39. Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra António Manuel de Carvalho Coelho Cândido
- 40. Os Media como Vectores na Prossecução dos Objectivos Estratégicos das Forças Armadas**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Vladimiro José das Neves Coelho
- 41. O combate à pirataria marítima**  
Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues

**42. Conceitos e Tecnologia das Operações Navais: da II Guerra Mundial aos nossos dias**

Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Capitão-de-fragata Armando José Dias Correia

**43. A Plataforma Continental Portuguesa. Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional**

Capitão-tenente Jaime Carlos de Vale Ferreira da Silva

**44. A Maritimidade Portuguesa: Do Reavaliar da Consciência à Oportunidade de Desenvolvimento**

Vice-almirante Ref João Manuel Lopes Pires Neves,  
Vice-Almirante Ref António Carlos Rebelo Duarte

**45. Mahan. 7 Virtudes e 7 Pecados**

Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro

**46. O Processo Estratégico na Marinha**

Almirante António Silva Ribeiro

**47. Vis per Mare**

**Breve análise das obras de alguns autores contemporâneos sobre poder no mar**

Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro

**48. Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal**

Vice-Almirante Ref. António Carlos Rebelo Duarte

**49. Centro de Decisão de Alcance Global em Contexto Marítimo**

Dr. Miguel Marques

**50. O mar em perspetiva**

Professor Doutor Adriano Moreira

**51. Portugal, como potência costeira**

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues

**52. A segurança do ciberespaço em Portugal e no setor marítimo**

Contra-almirante António Gameiro Marques

**53. Uma Marinha útil e minimamente significativa**

Vice-Almirante Gouveia e Melo

**54. Metodologia dos estudos marítimos**

Almirante António Silva Ribeiro

**55. As Forças Armadas e a sua capacidade para o empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária**

Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Osvaldo Rodrigues Campos

**56. A evolução da saúde em Portugal.**

**O papel da saúde militar**

Contra-almirante Médico Naval Menezes Cordeiro

**57. O conhecimento científico do oceano. Instituto Hidrográfico, conhecer o mar para que todos o possam usar.**

Contra-almirante Carlos Ventura Soares

**Nota:** Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no portal da Marinha, sob o título Estudos e Reflexões: <http://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Paginas/default.aspx>



