

# A ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA

*António Emílio Sacchetti*

*António José Telo*

*Magalhães Queiroz*

*Vieira Matias*

*Lopo Cajarabille*

*Marques Antunes*

*Nuno Rogeiro*

*Ferreira Barbosa*

*Tiago Pitta e Cunha*

*Reis Rodrigues*

*Melo Gomes*

*Alexandre Silva Fonseca*

*Pires Neves*

*Rebelo Duarte*

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia  
Edições Culturais da Marinha  
LISBOA

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

**TÍTULO**

A Estratégia Naval Portuguesa

**COLECÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO/ANO:**

10/Jul.-Set. 2004

**EDIÇÃO:**

Comissão Cultural da Marinha  
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-68-0

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

**EXECUÇÃO GRÁFICA:**

ACMA – Artes Gráficas, Unip. Lda

## ÍNDICE

O Poder Marítimo e Poder Naval A Perspectiva Histórica	
A Estratégia Marítima e o Progresso das Nações .....	7
<i>António Emílio Ferraz Sacchetti</i>	
O Contributo do Poder Naval .....	23
<i>António José Telo</i>	
O Poder Marítimo e Poder Naval A Perspectiva Contemporânea	
O Poder Naval e a Segurança .....	53
<i>Magalhães Queiroz</i>	
O Poder Naval e o Serviço Público .....	67
<i>Vieira Matias</i>	
O Poder Naval na Acção Diplomática .....	83
<i>Lopo Cajarabille</i>	
O Enquadramento Internacional	
O Direito Internacional e a Gestão dos Oceanos .....	97
<i>Marques Antunes</i>	
A Segurança, o Desenvolvimento e a Cooperação .....	111
<i>Nuno Rogeiro</i>	

---

*Trabalhos apresentados no Instituto Superior Naval de Guerra, no Ciclo de Conferências sob o tema "A Estratégia Naval Portuguesa", realizado nos dias 14, 16 e 20 de Janeiro de 2004.*

As Marinhas Europeias no «novo» quadro de Segurança e Relações Internacionais” .....	125
<i>Ferreira Barbosa</i>	

## Uma Estratégia Naval para Portugal

Os Interesses e os Objectivos Marítimos de Portugal .....	135
<i>Tiago Pitta e Cunha</i>	
O quadro ambiental interno da Estratégia Naval Portuguesa: os recursos, as instituições e a sociedade .....	147
<i>Reis Rodrigues</i>	
As missões da Marinha Portuguesa: os factores de influência, a amplitude, a complementaridade e o equilíbrio .....	161
<i>Melo Gomes</i>	
A modernização da esquadra: os requisitos, o planeamento e a evolução .....	179
<i>Silva da Fonseca</i>	
A potenciação dos recursos humanos, o investimento .....	191
<i>Pires Neves</i>	
Notas de encerramento .....	207
<i>Rebelo Duarte</i>	

**O Poder Marítimo e Poder Naval**  
**A Perspectiva Histórica**



**ESTRATÉGIA MARÍTIMA  
E O PROGRESSO DAS NAÇÕES**

*António Emílio Ferraz Sacchetti*

### **Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti**

O Vice-Almirante Ferraz Sacchetti ingressou na Marinha em 1949.

De entre as diversas funções que desempenhou destacam-se o comando do NRP "Boavista", Capitão do Porto de António Enes (Moçambique), Comandante da Defesa Marítima e Capitão dos Portos da Póvoa do Varzim e Vila do Conde, Chefe da Repartição de Informações do Quartel-General do Comando Chefe das Forças Armadas da Guiné, professor, sub-director e director do Instituto Superior Naval de Guerra. O último cargo que desempenhou no activo foi o de Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

É professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e da Universidade Autónoma de Lisboa.

Nesta qualidade leccionou nos cursos de licenciatura em Relações Internacionais e no de Relações Internacionais.

Tem numerosos artigos publicados em revistas da especialidade e também publica em jornais com alguma frequência. É presidente do Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia da Marinha, membro da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Presidente do Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Director da Sociedade de Geografia, e Presidente da Academia de Marinha.

## **A ESTRATÉGIA MARÍTIMA E O PROGRESSO DAS NAÇÕES**

### **1. INTRODUÇÃO**

É sempre difícil evocar factos históricos relacionados com a influência do mar sobre os povos, ou com o uso que dele fizeram para as suas das navegações, quando estamos mentalmente inclinados para recorrer aos conceitos do poder marítimo e da estratégia marítima com o entendimento que hoje lhes atribuímos.

Igualmente será difícil marcar a época em que o poder naval, tal como o concebemos hoje, se distinguiu e autonomizou das restantes formas de estar no mar, passando a ter como objectivo primeiro, quase exclusivo, a defesa nacional e a imposição do respeito pela soberania da bandeira que arvorava.

Foi, no entanto, a partir da análise dos mais importantes acontecimentos históricos, onde avulta a presença portuguesa no Índico no início séc. XVI, que Alfred Mahan escreveu o seu livro *A Influência do Poder Marítimo na História* e elaborou a sua teoria geopolítica do poder marítimo.

Para apresentar de forma muito breve uma perspectiva histórica do contributo da estratégia marítima para o progresso das nações, limitar-me-ei a fazer referência a quatro épocas:

1. A Antiguidade e as primeiras talassocracias;
2. O Renascimento e os descobrimentos;
3. A Revolução Industrial e os impérios ultramarinos;
4. A Guerra Fria e a estratégia dos recursos naturais.

### **2. A ANTIGUIDADE E AS PRIMEIRAS TALASSOCRACIAS**

Embora os egípcios tivessem desenvolvido uma actividade marítima com certa importância no Mediterrâneo oriental, a primeira talassocracia conhecida foi Creta.

É já bem conhecida a referência à lenda dos marinheiros que provando a água em que navegavam e verificando que era salgada, diziam: "É salgada, é de Creta"<sup>1</sup>.

Foi um povo de marítimos que a partir de uma pequena ilha e sem grandes problemas sociais, políticos ou demográficos, seguindo a tradição e o exemplo egípcio, se dedicou ao comércio marítimo, com persistência e sem importante concorrência, com o objectivo quase exclusivo do enriquecimento. Exerceram a hegemonia no Mediterrâneo de 3.500 a 1.200 a.C..

Seguiu-se o domínio fenício (1.200 a 600 a.C., aproximadamente), e quando, neste período, os povos vizinhos lhe pretenderam disputar o poder, os historiadores falam pela primeira vez de *esquadra ao serviço das necessidades militares* <sup>2</sup>.

De qualquer modo, durante estes milénios, com escassa competição e uma oposição limitada à pirataria, tratava-se do desenvolvimento de uma actividade comercial, mais do que da prática de uma estratégia marítima que, como todas as estratégias, só tem razão de ser em ambiente de antagonismos resultante de um conflito de vontades.

Mas é evidente que já nessa altura o comércio marítimo proporcionava a riqueza das cidades e um profundo relacionamento entre os povos que, com engenho, com esforço e com risco, decididamente se lançavam na aventura do mar.

O que acaba de ser exposto está extraordinariamente bem narrado no texto que a seguir se transcreve, escrito no séc. VI a.C., cerca de 593 a.C., referindo a rica cidade de Tiro e outras cidades marítimas do Mediterrâneo Oriental, mas anunciando já o fim da hegemonia fenícia:

*Ó cidade de Tiro, tu gabaste-te da tua beleza perfeita.*

*Tu moras no meio do mar, os teus architectos construíram-te como um belo barco; Eles usaram madeira de cipreste do monte Hermon e de cedro do Líbano para os teus mastros.*

*Os remos eram feitos de carvalho de Basã; o convés era de pinho de Creta incrustado de marfim.*

*As tuas velas eram feitas de linho com brocados do Egipto...*

*As cobertas eram do mais fino tecido de púrpura da ilha de Chipre.*

*Os teus remadores eram de Sídon e de Arvad; a flor dos teus mancebos compunha a tripulação.*

*Os carpinteiros do teu barco foram especialistas treinados em Biblos.*

---

<sup>1</sup> Cf. Sacchetti, A. E. Ferraz, "Os Conceitos de Poder Marítimo na Expansão Portuguesa", *Boletim n.º 17*, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1990, pp. 70 e 71.

<sup>2</sup> Sousa, António de, e Tôres, Flausino, *Primeiras Sociedades Comerciais (do Mediterrâneo)*, Lisboa, Empresa Contemporânea de Edições, 1946, p. 33.

*Marinheiros de todas as paragens e barcos fizeram negócio nas tuas lojas...*<sup>3</sup>

Mais notável ainda é a extensa e pormenorizada referência ao comércio a que se dedicavam os povos marítimos da beira-mar, sendo indicadas cerca de 26 cidades e regiões e perto de 40 produtos comercializados:

*Fizeste negócio com os habitantes de Társis e de lá trouxeste a prata, o ferro, o estanho e o chumbo, em troca da abundância dos teus produtos.*

*Fizeste negócios com a Grécia, Tubal, e Merchec e trocaste a tua mercadoria por escravos e artigos de bronze.*

*Vendeste os teus produtos em troca de cavalos, cavaleiros e mulas de Bet-Togarma.*

*Os habitantes de Dedan fizeram negócio contigo; gente de muitos portos deu-te marfim e ébano em troca das tuas mercadorias.*

*Os habitantes da Síria também compraram as tuas mercadorias e todos os teus produtos.*

*Deram esmeraldas, roupa de púrpura, rendas, linho fino, coral e rubis em troca dos teus artefactos.*

*Judá e Israel pagaram os teus produtos a troco de trigo de Minit, milho miúdo, mel, azeite e especiarias.*

*Os habitantes de Damasco compraram a tua mercadoria e os teus produtos em de vinho de Helbon e lã de Saar.*

*Da região de Uzal, a população de Dan e de Javan trocou pelas tuas mercadorias ferro trabalhado, canela e cana aromática.*

*Os habitantes de Dedan negociaram panos de cobertura para os cavalos, em troca dos teus produtos.*

*Os árabes e os chefes da terra de Qedar pagaram a tua mercadoria com ovelhas, carneiros e cabras.*

*Pelos teus produtos, os comerciantes de Sabá e Rama pagaram com bálsamos, pedras preciosas e ouro.*

*As cidades de Haran, Cané e Eden, os comerciantes de Sabá, as cidades de Assur e Quilmad, todas fizeram negócio contigo. Vendem-te vestuário luxuoso, tecidos de púrpura, rendas, carpetes de cores vivas, e cordas bem entrançadas.*

*A tua mercadoria foi transportada em frotas de grandes barcos de carga.*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Livro de Ezequiel, cap. 27, 3-9.

<sup>4</sup> Livro de Ezequiel, cap. 27, 12-25.

A importância do comércio para os povos do mediterrâneo está bem sintetizada pelo professor Hernâni Cidade:

*O Mediterrâneo era uma espécie de praça líquida, em torno da qual se situavam povos a que as condições geohistóricas facilitavam o progresso. Distâncias curtas convidavam a frequentes viagens de comércio e convívio, e era todo um animado bulício de actividades e experiências, nessa troca de produtos das mãos e das mentes, que decorria entre países que a geografia assim privilegiava.*<sup>5</sup>

Logo a seguir, nasceu o império ateniense, o primeiro império comercial marítimo, já com um esboço de organização militar<sup>6</sup>.

Mas quando, no séc. IV a.C., Alexandre da Macedónia dominou Atenas e se lançou nas extraordinárias conquistas que o haviam de levar até ao centro da Ásia e às margens do Índico, não procurou usar a capacidade marítima ateniense para aniquilar o poder naval persa que dominava toda a Ásia Menor. Decidiu recorrer ao que mais tarde se haveria de designar por *bloqueio continental* para alcançar o objectivo estratégico negativo, segundo a designação de Castex, de negar ao inimigo o uso do mar.

Com esse intuito foi conquistando todas as terras do litoral do Mediterrâneo oriental, fundou Alexandria do Egipto já para Ocidente do delta do Nilo e voltou atrás para conquistar Tiro, que tinha reservado para o fim por ser demasiado forte. Entendendo que a retaguarda estava segura, seguiu então para o interior da Ásia, em perseguição de Dário, o rei dos persas já duas vezes derrotado. Na verdade, a força naval persa não teve oportunidade de entrar em combate e soçobrou por falta do apoio das bases para abastecimento, construção e reparação naval e para o recrutamento de pessoal. Além disso, a linha de apoio logístico à expedição de Alexandre e as comunicações a partir da Macedónia não mais corriam risco de serem perturbadas pelo inimigo.

Roskill<sup>7</sup> define três "elemento do poder naval": O Elemento de Força (as unidades navais), o Elemento de Segurança (as bases) e o Elemento de Transporte (a Marinha Mercante e os estaleiros de construção e reparação naval). Alexandre aniquilou o Elemento de Força do poder naval persa sem disparar um tiro, porque o privou dos dois outros elementos.

Por outro lado, se pensarmos nos actuais conceitos da tipologia da estratégia, e se atendermos ao facto de os navios "militares" não diferirem, na sua concepção e construção, dos navios mercantes, poderemos dizer que, até muito tarde, só houve "estratégia marítima".

---

<sup>5</sup> Cidade, Prof. Doutor Hernâni, "O Mar na Formação e Robustecimento, na Defesa e Ilustração de Portugal", *Boletim n.º 7*, 1971, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, pp. 25 a 38

<sup>6</sup> Sousa... *op. cit.*, p. 33.

<sup>7</sup> Oficial da Marinha britânica.

Na verdade:

- Estratégia Marítima é uma estratégia relacionada com o meio, o espaço marítimo.
- Estratégia Naval é uma estratégia relacionada com os meios, as forças navais.

Sem dúvida que, desde tempos muito remotos se desenvolveram estratégias marítimas bem estruturadas.

Um claro exemplo é o da Guerra do Peloponeso, que durou 27 anos, de 431 a 404 a.C..

Logo após a primeira batalha naval entre coríntios e corcíreus, e na eminência de uma nova e mais dura luta, representantes das duas partes foram, simultaneamente, pedir apoio a Atenas, a maior potência naval da época.

Eis um parágrafo da muito pormenorizada narrativa de Tucídides:

*Os atenienses ouviram as duas partes e realizaram duas assembleias para debater o assunto; na primeira se inclinaram a favor dos coríntios, mas na segunda mudaram de opinião. Não quiseram concluir com os corcíreus uma aliança ofensiva defensiva porque, se Córçira viesse a pedir a sua cooperação contra os coríntios, o tratado com os peloponésios estaria rompido; fizeram, porém, uma aliança defensiva com eles na qual se comprometiam a socorrer-se mutuamente em caso de ataque contra Córçira, contra Atenas ou contra os seus aliados [bem podemos admitir que este "artigo V" escrito há 25 séculos tenha inspirado os redactores da Aliança Atlântica]. Sentiam que de qualquer maneira haveria guerra com o Peloponeso, mas não queriam abandonar aos coríntios uma cidade detentora de uma frota poderosa; preferiam deixar aqueles povos se desgastarem tanto quanto possível numa guerra, a fim de levar vantagem sobre Corinto e outras potências marítimas quando chegasse o momento de combatê-las. Além disto, Córçira parecia favoravelmente situada na rota para a Itália e a Sicília.*<sup>8</sup>

O factor geográfico, não podia deixar de pesar na decisão. A posição de Córçira estava para as navegações e para o interesse nacional de Atenas, como em 1943 os Açores para o interesse vital dos aliados, as novas potências marítimas, o que foi decisivo para depois incluir Portugal no grupo dos Estados fundadores da Aliança Atlântica, independentemente de outras circunstâncias políticas difíceis de aceitar.

---

<sup>8</sup> Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*, Editora Universidade Brasília, 1982, pp. 37 e 38.

Quando lemos hoje a passagem referente à formação desta aliança entre as cidades gregas teremos que considerar perfeitamente justificado o propósito de Tucídides ao escrever a História da Guerra do Peloponeso. Diz Tucídides:

*Quem quer que deseje ter uma ideia clara tanto dos eventos ocorridos quanto daqueles que algum dia voltarão a ocorrer em circunstâncias idênticas ou semelhantes em consequência de seu conteúdo humano, julgará a minha história útil e isto me bastará.*<sup>9</sup>

Mas, ainda na mesma obra, vemos que os navios eram os normalmente usados por todas aquelas cidades insulares ou costeiras na sua intensa actividade mercantil, que os marinheiros eram apenas os remadores e que quem lutava eram soldados embarcados e pesadamente armados, os "hoplitas".

Nos preparativos da primeira batalha naval, são muito frequentes frases como estas: "Os próprios coríntios aprontaram trinta naus [galeras] e três mil hoplitas". "Os corcíreus... apressaram-se a tripular as suas naus, havendo previamente reforçado as mais velhas com vigas transversais, de modo a torná-las aptas a navegar, e aceleraram os reparos das outras"<sup>10</sup>.

Mais tarde, já próximo da Era de Cristo, os romanos foram os primeiros a unificar o espaço mediterrânico. Travaram batalhas navais mas, também eles usavam plataformas sobre os navios para os soldados nelas lutarem como em terra.

Recorde-se um relato em que Plutarco refere a crítica de um legionário a Marco António, ao mesmo tempo que lhe mostrava as cicatrizes do seu corpo:

*General, porque desconfias destas feridas e desta espada, e pões as tuas esperanças nuns madeiros apodrecidos? Pelejem no mar os egípcios e os fenícios; mas a nós dá-nos terra, na qual estamos acostumados a manter-nos a pé firme, até morrer ou vencer os inimigos.*<sup>11</sup>

É um exemplo da diferença entre a mentalidade marítima dos fenícios, revivida em Cartago, e a mentalidade continental sempre manifestada pelos romanos e pelos italianos. As cidades fenícias dispersas prosperaram a partir de um intenso comércio marítimo, os romanos conquistaram um Império. Cerca de dezasseis séculos mais tarde, Portugal construiu um Império marítimo, os espanhóis conquistaram um Império.

É evidente que os navios dispunham de esporão e procuravam afundar as unidades navais adversárias. Mas fundamentalmente, era na abordagem e posterior luta individual corpo a corpo, que a guerra naval se definia.

E foi assim durante muito tempo, até aparecer a artilharia.

---

<sup>9</sup> Tucídides, *op. cit.*, p. 28.

<sup>10</sup> Tucídides, *op. cit.*, p. 31.

<sup>11</sup> Cit. em *Revista General de Marina*, Madrid, Dezembro de 1980, p. 635.

### **3. O RENASCIMENTO E OS DESCOBRIMENTOS**

O período europeu de navegação, descobrimento, expansão e comércio, decorreu desde o início da epopeia portuguesa até fins do séc. XIX. O Tratado de Tordesilhas, em 1494, dividiu o mundo entre as duas potências marítimas que se haviam empenhado no desenvolvimento das ciências da navegação e nos descobrimentos. Durante um século, Portugal teve o domínio total da rota do Cabo e da carreira da Índia.

Nesta fase da expansão, Portugal e a Europa buscavam a riqueza. Buscavam a África do ouro, o Novo Mundo da prata, a Ásia das especiarias e da seda, e satisfazia-se o consumo generalizado dos produtos alimentares mais exóticos.

A Embaixada de D. Manuel <sup>12</sup> ao Papa Leão X, para além de ter como objectivo a ascensão política do Rei de Portugal ao nível dos grandes soberanos com participação nas decisões da Cristandade, constituiu a ostentação da riqueza resultante da substituição de uma rota de comércio essencialmente terrestre e cheia de intermediários merecedores de pouca confiança, por uma rota mais longa, mas directa e totalmente marítima, explorada em toda a extensão por um só país europeu.

Vasco da Gama circum-navegou o comércio árabe, turco e mediterrânico; mas, posteriormente, Portugal praticou o comércio regional entre as terras do Índico e do Pacífico, tanto quanto entre estas e a Europa.

Porém, na abertura da rota da Índia, não interessam apenas salientar o aspecto comercial que contribuiu para a riqueza de Portugal e da Europa ou o contacto cultural resultante da projecção da cultura europeia, como primeira fase da globalização.

Portugal criou o primeiro Estado europeu fora da Europa, sustentado pelo poder naval.

E teria sido a partir de então que o exercício do poder naval se foi diferenciando do desenvolvimento do poder marítimo, ainda que inicialmente tal apenas exigisse algumas adaptações dos navios que serviam tanto um como outro objectivo.

Construíram-se estaleiros navais na Índia e montou-se uma fundição local de canhões.

Aguardando muitas vezes a chegada de uma Armada vinda de Portugal, procedia-se ao desembarque da carga e da pedra de lastro para permitir o embarque da artilharia. O Vice-Rei passava assim a dispor do poder naval suficiente para o controlo do mar, para a conquista de uma nova praça ou para, caso necessário, organizar uma expedição punitiva.

E foi num combate naval contra os turcos, não só porque constituíam uma ameaça à nossa presença no Índico, mas também para vingar a morte de seu

---

<sup>12</sup> Sob a responsabilidade de Tristão da Cunha, a Embaixada saiu de Lisboa em Janeiro de 1514 e chegou a Roma em Março do mesmo ano.

filho, que D. Francisco de Almeida travou em 3 de Fevereiro de 1509 a batalha de Diu onde pela primeira vez os navios dispararam as suas bordadas a navegar, conjugando assim a manobra da vela e o tiro de artilharia. Até então, as unidades navais ou serviam de transporte de tropas, ou praticavam a abordagem lutando depois como em terra, ou, raramente, fundeavam em posição favorável ao uso da sua artilharia.

No Mediterrâneo as batalhas navais continuaram a decidir-se com galés movidas a remos até à batalha de Lepanto, 62 anos mais tarde, em 1571 <sup>13</sup>.

Como refere o Comandante Saturnino Monteiro, *se os portugueses não fossem um povo que pouca atenção presta à sua História Marítima é provável que sentissem, em relação à batalha naval de Diu, um sentimento semelhante ao que nutrem os espanhóis por Lepanto, os ingleses pelo Nilo (Aboukir) ou Trafalgar e os japoneses por Tsuchima* <sup>14</sup>.

Evocando alguns marcos históricos como a conquista de Ceuta em 1415, a construção do castelo da Mina em 1481, a conquista de Goa em 1510 e de Malaca em 1511, e enumerando a notável rede de feitorias que criámos, poderíamos elaborar uma muito mais longa relação de contactos pelo Atlântico, Índico e Pacífico, do que a de Ezequiel em relação ao Mediterrâneo, e que contribuíram decididamente para o bom nome de Lisboa, para a grandeza de Portugal, para a riqueza da Europa e para o aparecimento de potências marítimas rivais.

A partir de finais do séc. XVI (a derrota da *Grande Armada* foi em 1588) começou a lenta decadência da hegemonia marítima de Portugal e de Espanha. Surgiram novas potências a disputar o domínio do mar, nomeadamente, a França, a Holanda e a Inglaterra. Foi um período de grandes e constantes batalhas navais: as travadas pelas esquadras das potências em competição e as resultantes da independência e formação política do continente americano (da guerra da independência dos Estados Unidos, 1775-1783, à independência do Peru, 1824) <sup>15</sup>.

Mas esta foi também a época em que os navegadores exploraram sistematicamente todos os oceanos, desenvolvendo mais ainda as ciências ligadas à navegação e à cartografia, e estabelecendo as rotas e as carreiras marítimas que haviam de unir regularmente todos os povos do mundo. Distinguiram-se cientistas-marinheiros como James Cook, La Pérouse, D'Entrecasteaux, Bligh e tantos outros <sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cf. Campos, Cte Moreira de, *D. Francisco de Almeida*, Editorial de Marinha, Lisboa, 1947, p. 287.

<sup>14</sup> Monteiro, Cte Saturnino, *Batalhas e Combates da Marinha Portuguesa*, I vol., Lisboa, Sá da Costa, 1989, p. 192.

<sup>15</sup> Independência dos Estados Unidos em 1776, da Venezuela e Paraguai em 1811, do Uruguai em 1814, da Argentina em 1816, da Colômbia em 1819, do México e Chile em 1821, do Brasil e Equador em 1822, da Bolívia e Peru em 1824.

<sup>16</sup> James Cook, capitão-de-mar-e-guerra inglês (1728-1779), fez três viagens científicas e de exploração no Oceano Glacial Antártico e Pacífico, morrendo no Hawaii; Kerguelen-Trémarac, oficial de marinha francês (1735-1797), explorou o Índico Sul e descobriu o arquipélago que tem o seu nome, Kerguelen; Bougainville, oficial de marinha francês (1729-1811), primeiro cientista

Muito importante foi a influência dos progressos de navegação, ou, mais exactamente, daquilo que os permitiu: a elaboração de tabelas matemáticas e o fabrico de cronómetros precisos <sup>17</sup>.

#### **4. A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E OS IMPÉRIOS ULTRAMARINOS**

No séc. XVIII e em consequência da Revolução Industrial, as principais potências coloniais, como a Inglaterra, tinham sentido a necessidade de satisfazer as crescentes solicitações do mercado internacional.

Desenvolveram a produção em série, criando grandes espaços industriais extraordinariamente dependentes da mão-de-obra que, inicialmente, era constituída por uma grande massa de trabalhadores pouco especializados e sem qualquer instrução.

A Inglaterra, cujo comércio internacional punha com acuidade o problema do fabrico em grandes quantidades, enquanto os artífices trabalhavam por unidades <sup>18</sup>, tornou-se a oficina do mundo.

Como Cobden <sup>19</sup> dizia aos ingleses, era preciso fazer da Inglaterra a fábrica do mundo, e do resto do Universo o campo de trigo da Inglaterra <sup>20</sup>.

A introdução da máquina a vapor nas fábricas, e a sua adaptação aos meios de transporte, veio alterar profundamente o processo de industrialização mas veio também agravar, pelo menos inicialmente, os preocupantes problemas de natureza social e laboral que as grandes linhas de produção em série já haviam criado. Se, por um lado, proporcionou o aparecimento rápido de novas fortunas, por outro lado, a substituição do homem pela máquina criou desemprego e obrigou à formação de uma classe de operários mais instruída e especializada.

*Para a indústria têxtil são precisas máquinas; para as máquinas é preciso ferro; para o ferro é preciso hulha e para tudo isto são precisas melhores comunicações* <sup>21</sup>.

---

francês a dar a volta ao mundo, foi atribuído o seu nome a seis acidentes geográficos, no Pacífico; Conde de La Pérouse, almirante francês (1741-1788), desapareceu em Vanikoro, Ilhas Salomão, e o estreito ao Norte do Japão tem o seu nome; Dumont D'Urville, almirante francês (1790-1842), descobriu mais de 120 ilhas do Pacífico, levantou um monumento a La Pérouse em Vanikoro e deixou o seu nome ou o dos seus navios *Astrolabe* e *Zélée* ligados a seis acidentes geográficos marítimos; D'Entrecasteaux, almirante francês (1739-1793), explorou os oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, deu o seu nome a vários acidentes geográficos entre a Austrália e as Ilhas Salomão, e morreu em Java; William Bligh, almirante inglês (1754-1817), comandou o *Resolution* na terceira viagem de Cook e comandava a *Bounty*, andando a colher espécies vegetais do Pacífico para transplantar quando, em 28 de Abril de 1789, se deu o célebre motim (suportou três motins ou revoltas, na sua vida; os tribunais deram-lhe sempre razão mas os juizes viraram-lhe as costas e no seu túmulo lê-se — *Impopular, mas competente*); etc., etc.

<sup>17</sup> Carl Grimberg, *História Universal*, Vol. 16, Lisboa, Europa-América, 1968, p. 9.

<sup>18</sup> Carl Grimberg, *ops. cit.*, p. 10.

<sup>19</sup> Richard Cobden (1804-65), político que lutou pela revogação da *Lei dos Cereais*.

<sup>20</sup> André Maurois, *História da Inglaterra*, Lisboa, Aster, p. 554.

<sup>21</sup> Carl Grimberg, *ops. cit.*, p. 11.

Assim se intensificou a procura de recursos naturais, se desenvolveu o comércio marítimo, se fomentou a emigração de desempregados e de crentes nas capacidades das terras de além-mar, se criaram as grandes marinhas de guerra com o duplo objectivo de assegurar os direitos soberanos nas terras distantes detentoras de matérias-primas, e de defender os interesses nacionais no mar.

*Formaram-se os impérios ultramarinos, com a ocupação soberana dos territórios conquistados, adquiridos ou repartidos.*

Com o desenvolvimento da indústria do aço nasceram as grandes esquadras de navios de casco de ferro fortemente artilhados, que passaram a cruzar regularmente todos os oceanos. Desenvolveram-se as primeiras teorias geopolíticas.

À busca de matérias-primas para alimentar as novas indústrias somou-se a necessidade de encontrar outros mercados para os produtos fabricados. Os recursos naturais eram considerados inesgotáveis, face às necessidades, e nem sequer se punha o problema da sua escassez.

A partir desta época, as potências europeias desenvolveram rapidamente a sua capacidade industrial e expandiram o seu comércio. Confinadas ao pequeno continente europeu, respiravam pela janela aberta sobre o Atlântico e as rotas marítimas que cruzavam o globo em todos os sentidos constituíam o seu aparelho circulatório. Se na primeira fase da expansão, como se referiu, a Europa procurava no além-mar a riqueza, a partir de então passou a procurar a sobrevivência, pelo menos a sobrevivência do sistema económico que criou, e não mais parou de desenvolver.

## **5. A GUERRA FRIA E A ESTRATÉGIA DOS RECURSOS NATURAIS**

Na perspectiva que interessa aqui referir, o início da Guerra Fria ficou marcado pela descolonização e, como referiu o Professor Adriano Moreira, a ordem dos impérios deu lugar à ordem dos pactos militares.

A presença das potências coloniais foi sendo substituída pela dos líderes da bipolarização política mundial, interessados na conquista de áreas de influência definidas por objectivos essencialmente de segurança e económicos. Em Ialta, 7 de Fevereiro de 1945, concebeu-se um novo Tordesilhas entre os Blocos Leste e Oeste. Proliferaram os Estados e acentuou-se a explosão demográfica. Foi o período da reconstrução, principalmente na Europa e Japão.

Formou-se o Terceiro Mundo e começou a definir-se o diálogo entre o Norte industrial e rico e o Sul, pobre mas possuidor e exportador de matérias-primas.

Falou-se de *Nova Ordem Económica Internacional*, mas o Terceiro Mundo (as ex-colónias agora independentes) tentou recusar qualquer ordenamento das coisas internacionais, por não ter tido oportunidade de nele participar. Fugindo ao domínio político das antigas potências coloniais e rejeitando a hegemonias

das novas superpotências ou blocos, muitos dos países do Terceiro Mundo formaram o Grupo dos Não-Alinhados.

Em 1962, deu-se a crise dos mísseis de Cuba. A União Soviética verificou que não teve capacidade para assumir a gestão da crise e realizou que a falta de poder naval não lhe permitiria defender os seus interesses em áreas distantes onde, aliás, vinha conseguindo angariar cada vez mais aliados, entre as ex-colónias das potências europeias.

Sob a orientação do Almirante Gorshkov iniciou-se um vasto programa de construção naval que elevou a União Soviética ao nível de segunda potência naval mundial, com uma grande marinha mercante e a maior marinha de pesca do mundo. Pela primeira vez na história a potência continental podia desafiar no mar a potência marítima, situação que todos os geopolíticos tinham considerado precursora da tentativa de domínio da Ilha Mundial e, depois, do Mundo. Assim, se o comunismo não tinha conseguido a expansão universal por adesão voluntária de todas as nações à Revolução, se depois o alargamento do Bloco Leste à custa da ocupação pelo Exército Vermelho e pela imposição de governos comunistas no Leste tinha sido sustentado pela política de contenção seguida pela potência marítima (Estados Unidos e NATO), faltava tentar os princípios definidos pela teoria geopolítica, e contestar à potência marítima o controlo do mar e a sua fonte de riqueza: o comércio marítimo e o acesso às matérias-primas necessárias ao seu desenvolvimento económico, à sua grandeza.

A União Soviética, pela sua incomparável extensão e excepcional riqueza, era o país mais auto-suficiente do mundo; o seu notável poder naval não podia ser justificado pela necessidade de defender os interesses próprios em áreas longínquas, mas apenas para negar ao Ocidente a prossecução dos seus.

Em Dezembro de 1967, o Conselho do Atlântico Norte, em reunião ministerial, aprovou o Relatório Harmel (*Tarefas Futuras da Aliança*), preparatório da análise dos seus primeiros vinte anos de actividade. No artigo 15 desse relatório, a NATO admitiu, pela primeira vez, que não se podia alhear dos problemas que iam surgindo *fora da área* e que podiam pôr em causa a segurança global.

Agravou-se assim a bipolarização política mundial. Ex-colónias europeias, ricas em recursos naturais, eram o alvo da política externa soviética, que explorava facilmente os erros e o cansaço do colonialismo. Foi nesta época que se começou a acentuar a *guerra dos recursos naturais*, o que também muito prejudicou uma favorável evolução política regional.

O caso da África Austral é exemplar. O Ocidente não podia aceitar a política de *apartheid* seguida pela República da África do Sul. Mas, por outro lado, não podia também aceitar que uma das regiões mineiras mais ricas do mundo, se não a mais rica, ficasse nas mãos do MPLA em Angola, da FRELIMO em Moçambique, da SWAPO na futura Namíbia e do ANC na República da África do Sul, quando estes partidos estavam a ser apoiados pela URSS, com o objectivo evidente, não de favorecer o desenvolvimento da região, mas de a subtrair à influência do Ocidente.

Apesar de tudo, nomeadamente fora da Europa, foram gradualmente predominando os assuntos de natureza política e económica, assumindo especial importância o desenvolvimento tecnológico.

A tecnologia, nomeadamente a tecnologia associada à exploração do espaço exterior e à corrida aos armamentos utiliza recursos naturais raros.

Ao contrário do que aconteceu no longo período pós-Revolução Industrial, começou a ter-se a consciência de que os recursos naturais são finitos e que são muitos os aspectos negativos provocados pelo desenvolvimento económico e social, entre os quais se salientam a poluição e a dilapidação de importantes recursos.

Nasceram os conceitos de *património comum da humanidade* e de *desenvolvimento sustentável*. Aumentou a importância da localização e registo das grandes reservas de matérias-primas e os países mais dependentes das importações dessas matérias começaram a pensar na constituição de reservas estratégicas.

O Norte industrializado não podia perder o acesso às matérias-primas, cujo consumo não parava de aumentar.

Estudaram-se então novos sistemas de alianças, sempre fundamentados numa estratégia marítima que garantisse o livre acesso às grandes reservas de recursos naturais e o livre uso dos oceanos.

As soluções então estudadas tinham fraca viabilidade. Apresentam-se quatro hipóteses:

- Alterar os limites geográficos da NATO, de modo a poder intervir em defesa dos interesses dos seus membros onde quer que estes fossem ameaçados. Esta solução iria agravar a tensão Leste-Oeste, porque certamente provocaria uma reacção do Pacto de Varsóvia no mesmo sentido, aumentando muito a possibilidade de confronto entre as duas organizações.
- Alterar as competências da UEO que, sem limites geográficos estabelecidos nem organização equivalente no Leste, não tinha os inconvenientes atribuídos à NATO. A relutância do Ocidente em duplicar estruturas de defesa e a consciência que a Europa tinha das suas limitações, tornavam pouco válida esta opção. Em finais da década de 70 os países da UEO, também membros da NATO, com excepção da França que já abandonara a organização militar da Aliança, tinham as suas forças quase totalmente empenhadas na Europa. E, tal como hoje, não queria gastar mais dinheiro em defesa.
- Aceitar que os Estados Unidos assumissem a responsabilidade de defesa dos interesses ocidentais. Tinha inconvenientes políticos vários, que ainda hoje são debatidos no diálogo transatlântico, nomeadamente, empurrar os Estados Unidos para o papel de “polícia do mundo”. Mas, na época seria talvez mais importante

procurar evitar que, em qualquer conflito, em qualquer parte do mundo, as forças militares dos Estados Unidos da América e as da União Soviética se encontrassem frente a frente.

- Criar uma nova aliança marítima, que significativamente teria a designação de *Three Ocean Alliance* ou de *All Ocean Alliance*. Aos Estados Unidos associar-se-ia um grupo central de umas dez nações, todas fortemente dependentes do livre uso do mar e com razoável capacidade naval (por exemplo: Reino Unido, França, RFA, Itália, Israel, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Formosa e Canadá, grupo que, eventualmente, poderia ser alargado à Espanha e à Holanda). A estes ligar-se-iam outros países que têm capacidade para dominar áreas geográficas específicas (como o Brasil, África do Sul, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Indonésia) ou que, pela sua posição geográfica, dominam estreitos e pontos vitais (como Singapura, Turquia, Egipto, Filipinas). Por último, considerava-se que seria conveniente reunir na mesma aliança outros países que, pela população, pelas exportações, etc., seriam de grande importância para o Ocidente (caso da Nigéria e Zaire, por exemplo)<sup>22</sup>. As antigas relações coloniais, apesar de alguns ressentimentos, poderiam favorecer o estabelecimento desta rede de alianças.

A dificuldade política para por em prática qualquer destas soluções, e a falta de vontade para adquirir os meios necessários à sua concretização, fez prolongar os debates e demorar qualquer solução. Com a queda do Muro de Berlim esta questão deixou de ter interesse.

## **6. O USO DO MAR NA ACTUALIDADE**

Logo que o Pacto de Varsóvia se dissolveu e a União Soviética se desmontou, pondo fim à bipolarização política mundial, as relações entre o Norte industrializado e os exportadores de matérias-primas do Sul não mais tiveram que se submeter aos condicionalismos estratégicos.

Com excepção da situação complexa que se vive na região do Golfo, a grande maioria das questões internacionais de carácter económico deixaram de constituir uma preocupação para os responsáveis pela estratégia militar.

O comércio marítimo tem vindo a desenvolver-se extraordinariamente, e até o movimento de passageiros, há poucos anos considerado condenado pela aviação, tem tido um crescimento notável, quer nas viagens de turismo quer nas ligações diárias normais das pequenas e médias travessias.

---

<sup>22</sup> Cf., Sacchetti, A. E., "A NATO e o Atlântico Sul", *Estudos Políticos e Sociais*, Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, vol. XIII, 1985, p. 122 a 126

O facto de o porto de Lisboa ter batido o recorde de entradas de grandes navios de cruzeiros turísticos no ano de 2003, com 264 navios, e de termos assistido, na primeira semana de 2004, à largada para a viagem inaugural do maior navio de sempre, o paquete de luxo *Queen Mary 2*, são dois exemplos do que se acaba de referir.

As estratégias marítimas desenvolvem-se hoje sem contestação, a não ser no que se refere ao sector das pescas, em consequência das reacções às indispensáveis políticas de conservação das espécies.

O intenso tráfico marítimo tem tido muito poucas restrições, e muito limitadas no tempo e no espaço, como as que foram impostas durante as guerras da bacia do Adriático e da região do Golfo Pérsico.

Ironicamente, poderá dizer-se que no início do séc. XXI, a única ameaça que atinge a circulação marítima é a mesma que os cretenses combateram no séc. XXI a.C.: a pirataria.

Basta referir que no ano 2000 ocorreram 500 ataques ou tentativas de ataques de piratas no alto mar, e que só entre Janeiro e Setembro desse ano, na costa Sul da Ásia e no Mar da China Meridional registaram-se 220 ataques.

Os navios mercantes têm hoje reduzidas tripulações. No entanto, nos dez anos entre 1991 e 2001, 2.053 tripulantes foram feitos reféns, 268 foram mortos, 263 ficaram feridos e 155 sofreram assaltos sem consequências físicas<sup>23</sup>.

Por vezes, submarinos em imersão patrulham estas áreas de maior risco, acompanhando navios mercantes em fases das suas rotas.

Este facto negativo não impede que se afirme que vivemos hoje uma época da maior liberdade para o desenvolvimento de qualquer estratégia marítima.

No que se refere aos aspectos de segurança global e ao ambiente das relações internacionais, a oportunidade é excelente; e as estratégias marítimas continuam a proporcionar riqueza.

Assim haja inteligência e capacidade para elaborar a estratégia marítima adequada, e vontade para a pôr em prática.

---

<sup>23</sup> Cf. *Jane's Navy International*, Maio 2002, pp. 13 e 16.

## **O CONTRIBUTO DO PODER NAVAL**

*António José Telo*

**Prof. Doutor António José Telo**

O Professor Doutor António José Telo é licenciado em Economia pelo Instituto Superior de Economia de Lisboa e é Doutorado em História Moderna e Contemporânea pela Faculdade de Letras de Lisboa, desde 1990. É professor de História da Academia Militar.

Tem uma vasta obra publicada, com uma especial incidência em matérias e acontecimentos do último século e que constituem referência obrigatória, em particular para o entendimento da evolução conceptual da nossa Defesa Nacional, nomeadamente:

- *Portugal na 2.ª Guerra;*
- *Os Açores e o Controlo do Atlântico;*
- *Portugal e a NATO. O Reencontro da Tradição Atlântica;*
- *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria. Reflexões sobre o Sistema Mundial.*

Paralelamente, tem publicados várias dezenas de artigos, capítulos e introduções em múltiplas obras e publicações, nacionais e estrangeiras.

O Professor Doutor Telo é um assíduo e muito apreciado conferencista do Instituto Superior Naval de Guerra.

## O CONTRIBUTO DO PODER NAVAL

### ***O PODER NAVAL NO PODER GLOBAL***

Para compreender o papel do poder naval no exercício do poder global nada melhor do que examinar o exemplo típico de uma das mais importantes transições recentes: a Inglaterra nas guerras da Revolução e do Império. É um conflito de 23 anos de duração (1792-1815), com períodos curtos de paz pelo meio, reduzidos no caso da Inglaterra à paz de Amiens (1803 – menos de um ano). Nesse período, a realidade internacional muda rapidamente, com a reafirmação de uma forte hegemonia global da Inglaterra, a alteração dos equilíbrios europeus, a transição para as sociedades liberais e industriais que vão marcar o séc. XIX, o começo da segunda vaga de independências dos impérios europeus na América e uma ampla revisão dos valores internacionais e das mentalidades, tal como ficou consagrado no Congresso de Viena (1815). Qual o protagonismo do poder naval nestes 23 anos de guerra e nas mudanças aceleradas que ela implicou?

Podemos resumir o papel do poder naval britânico em 5 grandes missões, interligadas e com uma escala de prioridade entre elas:

1. Destruir as esquadras inimigas
2. Controlar e redireccionar o comércio marítimo numa escala mundial.
3. Ocupar os pontos estratégicos ou economicamente importantes a nível global.
4. Projectar poder para apoiar os aliados e explorar as fraquezas regionais do inimigo.
5. Desenvolver a base industrial, técnica e organizacional do poder naval.

#### ***1. Destruir as Esquadras Inimigas.***

A primeira missão e a mais importante, era a destruição do poder naval no inimigo, o que implicava a perseguição e aniquilamento das suas esquadras onde quer que estivessem, nos oceanos ou nos portos. Esta missão não era um objectivo em si, mas sim a base de tudo o resto, o requisito prévio necessário

para que as outras se pudessem concretizar e, logo, para que o exercício do poder naval pudesse dar os seus frutos de longo prazo. Ninguém o sabia melhor que o Almirantado, com os séculos de experiência que tinha por detrás, pelo que desde o primeiro momento segue uma política ofensiva em relação às esquadras inimigas. O objectivo central é obrigá-las à batalha, de preferência em condições de superioridade numérica, mas a Royal Navy era famosa por forçar a batalha mesmo em situações de inferioridade numérica, confiante como estava na superioridade das suas tácticas, treino e técnica.

Quando o inimigo conseguia evitar a batalha, o que quase sempre tentava fazer, a política da Royal Navy era bloquear os portos onde se encontrassem os seus navios, de modo a que estes só pudessem sair para os oceanos através de um combate com as esquadras de bloqueio. Em Lisboa durante 1807/08, quando a cidade se encontra ocupada pelas tropas de Junot e no seu porto se abriga uma esquadra russa, os navios ingleses mantinham-se à saída da barra, bastando chegar a Cascais ou ao cabo da Roca para avistar a bandeira de Sua Majestade. Nenhum navio inimigo conseguiu entrar ou sair do Tejo nesses meses, mesmo durante o inverno. As tropas francesas podiam ocupar Lisboa, mas estavam cercadas na capital, tendo nas costas uma província hostil e uma Espanha ainda mais hostil e tendo pela frente as naus britânicas, apoiadas a partir do Sul da Espanha (Cadiz e Gibraltar) e da Madeira – ocupada pela Inglaterra sem autorização prévia.

A Inglaterra não se limitou a destruir as esquadras dos inimigos nestes anos: os neutros e mesmo os aliados viram as suas marinhas de guerra e mercantes desaparecer ou ficar muito reduzidas. Um estado como a Dinamarca, um pequeno neutro com uma forte marinha, viu esta destruída ou capturada quase por completo por Nelson na sua capital (Copenhaga), apesar de protegida pelas poderosas fortificações do porto. Portugal, um reino sempre aliado da Inglaterra, viu igualmente a sua armada passar de 13 para 2 naus, pelo simples motivo que os grandes navios permaneceram desarmados no Rio de Janeiro onde acabaram por apodrecer – a Inglaterra não financiava a marinha portuguesa e as abaladas finanças do reino eram dirigidas principalmente para a manutenção do numeroso exército e das aventuras militares no Brasil.

Ao fim de 23 anos desta prática sistemática, a Inglaterra assegurou uma superioridade naval muito maior que no início. Na realidade, cerca de 60% dos navios de linha existentes em 1815 tinham a bandeira da Royal Navy, que exercia uma hegemonia incontestada nos oceanos e mares de todo o mundo. Foi o ponto mais alto do peso naval relativo britânico e, como seria de esperar, abriu para o período de ouro da Inglaterra, que se prolonga até ao último quartel do séc. XIX.

## ***2. Controlar e redireccionar o comércio marítimo numa escala mundial.***

O exercício do poder naval servia essencialmente para redireccionar o comércio mundial a favor da Inglaterra. O comércio marítimo dos inimigos era

impedido, o comércio marítimo dos neutros era orientado (à força, quando necessário) e o próprio era dirigido para apoiar a política económica e a grande estratégia. Era um controlo permanente e exercido numa escala global, alicerçado na maior rede de consulados mundial (uma das principais missões dos consulados era controlar o comércio marítimo dos neutros) e garantido por centenas de fragatas, corvetas e escunas que estavam presentes em toda a parte onde houvesse mais de 2 metros de água. Este controlo era a grande arma da guerra económica e esta era a principal via para destruir o inimigo. A política dos neutros, como a Suécia ou Portugal entre 1803 e 1807, por exemplo, era comprada e direccionada principalmente através da torneira do comércio marítimo, sendo esta mais aberta quando a colaboração era maior e mais fechada quando havia a tentação de fazer o jogo do inimigo. Todos sabiam que só sulcavam os mares os navios que tivessem o beneplácito da Inglaterra e que a carga que transportavam era controlada nos consulados e verificada nos mares, o que era uma imensa fonte de pressão sobre estados que estavam dependentes do comércio marítimo – a maior parte dos estados europeus. Como mesmo os estados continentais, sem litoral, como acontecia com muitos dos estados da manta de retalhos que era a Alemanha, dependiam indirectamente do comércio mundial que lhes chegava a partir dos outros, a força efectiva da Inglaterra era imensa.

Londres sabia que o mero controlo dos oceanos não era suficiente para derrotar a França de forma rápida e fulminante, mas era a base da vitória a longo prazo. A partir do momento em que o comércio marítimo mundial era controlado e negado ao inimigo, era fatal e inevitável que a Inglaterra enriquecia e prosperava, enquanto o inimigo empobrecia e enfrentava cada vez mais dificuldades.

Esta situação dá à Inglaterra uma maneira muito própria de fazer a guerra, que os seus inimigos procuravam ridicularizar dizendo que se tratava de um "estado de comerciantes", que fazia a guerra "com o dinheiro próprio e o sangue dos outros". Na realidade, a Inglaterra conquistava a supremacia naval a partir do "sangue próprio", mas deixava que fossem os outros poderes europeus a criarem os grandes exércitos necessários para enfrentar Napoleão. Mesmo o pequeno exército britânico, profissional e dos mais eficazes da altura, era uma verdadeira manta de retalhos de nacionalidades, com uma forte componente dos estados alemães aliados. Esta rede de influências e poder económico e financeiro era construída a partir do mar e do controlo quase absoluto do comércio marítimo. Tudo que os inimigos conseguiam, era manter com muita dificuldade algum comércio de cabotagem e o trânsito fluvial e, mesmo assim, sujeito a devastadores ataques.

Para compreender a importância disto, basta recordar que a carga transportada por um único navio de médias dimensões, com uma guarnição de pouco mais de 100 homens, se fosse levada por terra (o que nem sempre era possível), exigiria 2000 carroças, 8000 muares, 6000 homens, sem contar com a

eventual escolha necessária para a protecção de tudo. Há a acrescentar que a carga demoraria qualquer coisa como três a cinco vezes mais tempo a ser transportada por terra, isto partindo do princípio que chegava ao destino, o que não era certo numa Europa onde abundavam as ameaças da guerrilha e de fortes grupos de bandidos desde 1807 (a começar na Península, mas também na Rússia, estados italianos e estados alemães). Não é por acaso que os teatros das duas maiores derrotas de Napoleão (a Rússia e a Península) são justamente as regiões da Europa que eram conhecidas por terem piores estradas, quase intransponíveis em certos meses.

### **3. Ocupar os pontos estratégicos ou economicamente importantes a nível global.**

O domínio dos mares permitiu à Inglaterra organizar expedições com o seu pequeno exército, ou com os fuzileiros, para ocupar os pontos estratégicos e as colónias mais ricas dos inimigos ou mesmo dos neutros e aliados. As guarnições destes postos estavam isoladas da mãe pátria, não podiam receber reforços, eram castigadas a partir do mar e normalmente não ofereciam grande resistência a um ataque bem montado. Mesmo quando resistiam, estas guarnições eram pequenas e, embora o exército inglês também o fosse, ele podia ser concentrado numa expedição de cada vez. Esta era outra das grandes vantagens do poder naval: as guarnições francesas do Império eram mais numerosas que o exército britânico, mas estavam dispersas por muitos milhares de quilómetros e não se podiam apoiar mutuamente, enquanto a Inglaterra as podia atacar e aniquilar uma por uma, sempre com esmagadora superioridade numérica local.

As expedições ultramarinas britânicas nem sempre corriam bem – basta recordar o fiasco de Beresford em Buenos Aires. Mas a maior parte delas saldavam-se pela ocupação de uma importante colónia, um porto ou uma ilha que eram um ponto de apoio estratégico. Londres sabia que a defesa destas colónias roubadas ao inimigo era fácil para quem tinha o controlo do mar e elas seriam sempre importantes trunfos na negociação da paz final, quando a Inglaterra podia decidir se as mantinha ou as devolvia. No final deste processo, Londres obtém ou consolida o controlo de dezenas de pontos espalhados por todos os continentes: Heligoland, Malta, Bermudas, Bahamas, Antilhas, Falkland, Costa do Ouro, Serra Leoa, Cabo, Maurício, Seicheles, Ceilão e Singapura (esta confirmada em 1819). Alguns destes pontos tinham significado económico; outros controlavam importantes rotas ou funis de estrangulamento da navegação mundial. Foi devido a esta prática que, no final do séc. XIX, a Inglaterra se podia gabar de ter na sua mão "as chaves que fechavam o mundo", na feliz expressão do almirante Jack Fischer.

A Inglaterra ocupava ainda os pontos dos aliados ou neutros que lhe interessava manter em determinada altura por razões estratégicas, mesmo que não pretendesse uma ocupação de longo prazo – o grande problema da Inglaterra era que tinha recursos escassos para todas as possibilidades que se

Ihe abriam à escala do planeta, pelo que era necessário optar e concentrar forças. Um exemplo à escala nacional, é a Madeira, ocupada por tropas inglesas por duas vezes durante estes 23 anos.

#### ***4. Projectar poder para apoiar os aliados e explorar as fraquezas regionais do inimigo.***

A partir de certa altura, quando as esquadras inimigas estavam aniquiladas e o comércio mundial controlado, ou seja, depois da batalha de Trafalgar, esta era a missão prioritária da Royal Navy. A Inglaterra sabia que não podia enfrentar directamente a França no continente, pois tinha um exército de primeira linha de 50 mil homens, contra os cerca de um milhão de homens de Napoleão. Mas a Inglaterra sabia também que este um milhão de homens em armas estava disperso, tinha de responder a dificuldades locais e regionais numerosas para controlar as populações dos territórios ocupados e tinha uma mobilidade restrita, porque não podia usar o mar.

A solução estratégica a adoptar era evidente e tinha já sido muitas vezes ensaiada nos séculos anteriores: o reduzido exército de primeira linha britânico devia ser colocado numa zona periférica, onde tivesse o apoio das autoridades e populações locais e onde a França não conseguisse concentrar as suas forças. Uma vez desembarcado, a função deste exército não era tanto a de esmagar as forças inimigas – a França conseguiria facilmente a sua substituição – mas sim a de ser uma espécie de imã, uma forma de atrair e desgastar cada vez mais o inimigo, de modo a criar um foco de resistência bem sucedido, que incentivasse o mesmo processo noutros pontos ocupados pela França. Era uma equação militar muito diferente da francesa, onde o tempo era essencial e o poder naval e base de tudo, num processo em que o apoio financeiro e económico era tão ou mais importante que a força militar. Era a equação típica do poder naval e foi ela que, mais uma vez, trouxe a vitória.

Como se sabe, a zona escolhida para colocar o exército de primeira linha britânico foi Portugal. A Inglaterra teve a sorte de encontrar um excelente general na pessoa do Duque de Wellington, alguém que percebia perfeitamente que a estratégia global passava pela união do poder naval com o poder terrestre, na exploração das fraquezas do inimigo através de um combate de longo prazo, que acabaria por trazer, não só a vitória militar, mas também a transformação das sociedades que a conhecessem. Este é outro dos aspectos raramente mencionados da estratégia inglesa: é que ela, para ser bem sucedida, precisava de apelar ao espírito nacionalista emergentes dos estados ocupados pelos franceses e mobilizar as populações nessa base; isto só poderia ser feito através da criação de uma nova elite, um amplo conjunto de quadros formados e apoiados pela Inglaterra, o que implicava destruir a base do poder das elites tradicionais – a principal dessas bases de poder eram as mentalidades. Assim, no fim do processo, temos um resultado irónico: os exércitos de Napoleão foram esmagados em toda a parte, mas os princípios da Revolução Francesa venceram

em toda a parte, mais tarde ou mais cedo – será necessário recordar que a Inglaterra era um estado liberal antes da Revolução Francesa?

É sabido que a Península foi o grande sorvedouro dos exércitos franceses entre 1807 e 1814 – o poço sem fundo onde as baixas se contavam às centenas de milhares, numa guerra inglória e sem quartel.

### **5. Desenvolver a base industrial, técnica e organizacional do poder naval.**

Esta vertente era simultaneamente o coroar de toda a acção anterior e a consolidação da hegemonia futura. Todo o processo coincide com a primeira fase da revolução industrial, numa altura em que a máquina a vapor está a transformar rapidamente a indústria, a começar nas minas e na indústria têxtil – a têxtil algodoeira era o sector de ponta, a locomotiva e o laboratório de tudo o resto. A Inglaterra em 1815 era a única sociedade que conhecia já a primeira fase da revolução industrial e estava à frente do resto do continente europeu e do mundo. Não foi por acaso que isto aconteceu.

O poder naval e o domínio do comércio mundial transformavam o planeta num mercado da Inglaterra e, ao mesmo tempo, fechavam os mercados ultramarinos aos adversários. Isto foi essencial para o arranque da revolução industrial. Nestes anos os têxteis britânicos conquistam o mundo e é o grande aumento da sua procura numa escala global, associado à falta de mão-de-obra, que incentiva a inovação técnica e organizativa. No séc. XVIII a Inglaterra importava tecidos de algodão da Índia, a grande fonte mundial; no séc. XIX, a Inglaterra importava algodão da Índia e, sobretudo, dos EUA, e exportava tecidos para todo o mundo. O sector de ponta do processo – a têxtil algodoeira – estava imensamente dependente do comércio marítimo, pois 100% da matéria prima era importada e 70% da produção era exportada.

O imenso mercado que se abria à Inglaterra foi essencial para a revolução industrial. Só a guerra na Península, permitiu abrir todo um continente ao comércio britânico – a América Central e do Sul. Foi o mercado alargado que permitiu o ritmo muito rápido da industrialização pioneira da Grã-Bretanha, do mesmo modo que foi ele que dificultou a industrialização dos poderes que se atrasaram, como aconteceu com a França e os estados alemães. A industrialização, por seu lado, facilitou a maneira inglesa de fazer a guerra – basta recordar que a Inglaterra, embora tivesse um exército de primeira linha de só 50000 homens, armou grande parte do continente. Só a Portugal foram fornecidos perto de 200 mil mosquetes e tecido para fazer mais de 150 mil uniformes, sendo entregues maiores quantidades à Rússia, à Espanha, aos estados alemães ou aos estados italianos. Era o primeiro grande poder industrial que despontava, alimentado pelo controlo do comércio marítimo mundial e aproveitando a conjuntura favorável da guerra.

O domínio tecnológico da Inglaterra é especialmente evidente em 1815, quanto há um abismo entre as suas capacidades e as do resto do mundo. É isto

que dá um avanço de cerca de 30 anos à industrialização britânica, do mesmo modo que é isto que impede que as industrializações posteriores sigam um modelo semelhante. Estados como a França, a Alemanha ou os EUA, que se industrializaram depois, já não puderam contar com um mercado mundial aberto e livre, pois a melhor parte estava ocupada pela Inglaterra. As industrializações futuras seriam processos mais fechados, dependentes em larga medida do mercado interno, enquanto a industrialização inglesa foi rápida e aberta ao mundo.

Um outro aspecto em que os anos da guerra beneficiam muito a Inglaterra está ligado à vertente organizacional do poder marítimo e naval. É durante estes anos que Londres se consolida como a grande praça dos seguros marítimos, amplamente usada por todo o mundo, entenda-se por todos os estados aos quais a Inglaterra permitia que os navios sulcassem os mares. A City afirma-se igualmente como a principal fonte de financiamentos marítimos internacionais.

É perfeitamente natural que, por exemplo, os novos países independentes do continente americano, que se formam no seguimento das guerras napoleónicas, se virem para a Inglaterra para criar as suas marinhas, tanto as de guerra como as de comércio. O prestígio da Royal Navy é tal que durante as próximas décadas os seus oficiais serão avidamente procurados para chefiar as mais diversas armadas, especialmente nos contextos das múltiplas guerras que acompanham o nascimento das sociedades liberais. A marinha brasileira, por exemplo, será criada por oficiais ingleses. Mesmo em Portugal, durante a guerra civil dos anos trinta, é à Inglaterra que os liberais vão buscar os principais oficiais para a sua esquadra, o que foi um dos factores que lhes deu a vitória.

### **OS PODERES GLOBAIS E O PODER NAVAL**

O que se passou com a Inglaterra em 1792-1815 não era novidade. No seguimento de muitos outros analistas, onde se salientam recentemente William Thompson e George Modelski, podemos dizer que há uma relação directa entre poder naval e poder global. Segundo a análise dos autores mencionados em "*Sea Power and Global Politics*", todos os poderes globais hegemónicos dos últimos cinco séculos, os criadores dos sistemas mundiais, foram simultaneamente os maiores poderes navais do seu tempo.

Portugal, por exemplo, teve a maior marinha oceânica entre começos do séc. XVI e 1570, as décadas que correspondem à criação e ao período aúreo do primeiro sistema mundial. Saliento que falo de poder naval oceânico, nesta altura representado sobretudo por naus e galeões, distinto do poder naval típico dos mares fechados ou das águas costeiras. A Espanha, por exemplo, mantinha nestas décadas a maior marinha de remo do mundo concentrada no Mediterrâneo, que era importante para conter os Otomanos e a França, mas não representava um poder oceânico. Portugal, aliás, mantinha igualmente uma marinha de remo substancial, embora muito mais pequena que a da Espanha, vocacio-

nada para o controlo das zonas costeiras da Índia, onde os pequenos navios de remo tinham vantagens evidentes em relação às grandes naus.

A crise do primeiro sistema mundial coincide com a queda do poder naval ibérico, reunido sob a coroa de Filipe II a partir de 1580. As marinhas ibéricas são incapazes de resistir à pressão da Inglaterra e das Províncias Unidas tanto no Atlântico como no Índico e isso conduz ao rápido fim do primeiro sistema mundial nos começos do séc. XVII. O Comandante Saturnino Monteiro nos seus estudos provou amplamente que esta queda não foi provocada por uma questão de números (os poderes ibéricos tinham mais naus e galeões em quase todas as campanhas e batalhas em que foram derrotados), nem sequer pelo eventual abandono a que a Espanha teria deixado as zonas portuguesas (a Espanha enviou mais naus e galeões para o Brasil e a Índia do que Portugal contribuiu para as zonas espanholas, como a Invencível Armada). A principal razão da queda dos poderes ibéricos, segundo Saturnino Monteiro, foi que eles perderam a vantagem qualitativa, com navios que eram mais lentos e bolinavam pior que os dos inimigo. A isto, podemos acrescentar três outros factores que são essenciais para perceber o processo: erros estratégicos de grande envergadura de Filipe II, que passavam pela mistura de motivos religiosos com outros estratégicos e pela incapacidade de concentrar as forças contra um inimigo de cada vez; diferentes concepções do mundo e do papel do indivíduo por parte dos poderes protestantes e dos poderes católicos; uma diferente concepção do Império e da sua lógica, com a exploração económica centralizada no estado nos poderes católicos e entregue a companhias autónomas nos poderes protestantes.

O resultado conjugado é a queda do poder naval ibérico e deste processo sai uma nova hegemonia global, alicerçada no domínio dos mares pela Holanda, que está no centro da criação do 2.º sistema mundial.

A Inglaterra destrói o domínio naval holandês numa série longa de guerras em fins do séc. XVII, o que origina um novo domínio global a partir dessa altura. Já vimos como, entre 1792 e 1815, a Inglaterra resiste ao desafio do poder emergente e reafirma a sua hegemonia global numa base renovada, o que passa pela conquista de uma esmagadora superioridade naval.

Nas guerras mundiais do séc. XX (1914-1945), os EUA afirmam-se como o novo poder global hegemónico, com uma ampla revisão dos valores e da forma de funcionamento da ordem internacional. Não é para estranhar que esta transição tenha sido acompanhada de forma natural pela afirmação simultânea de uma outra hegemonia naval. O Tratado de Washington, assinado em 1922, ainda considerava que as marinhas da Inglaterra e dos EUA estavam ao mesmo nível, colocando o Japão num patamar inferior, que correspondia a 60% das esquadras de primeira grandeza. A realidade, que se afirma logo a partir dos anos trinta, porém, é a de um crescente desnível qualitativo e quantitativo entre a Inglaterra e os EUA, a favor do último. Depois da 2.ª Guerra Mundial, esse desnível é imenso. Os EUA, tal como tinha acontecido com a Inglaterra em 1815, tinham

depois de 1945 perto de 60% do poder naval oceânico mundial, uma margem de superioridade esmagadora.

Há assim uma evidente simbiose ao longo da História entre poder naval hegemónico e poder global dominante, que, sem dúvida, não é um fruto do acaso. Verifica-se igualmente que todos os poderes emergentes com ambições globais procuram como elemento essencial da sua ascensão criar um poder naval que ponha em causa o equilíbrio existente e lhe dê hipóteses de alcançar a hegemonia. O processo é bem conhecido até começos do séc. XIX, pelo que se dispensa uma ilustração nesses anos. No período posterior, basta recordar que a Alemanha, em 1898, toma a decisão de construir uma marinha de alto mar que possa disputar o domínio britânico, como forma de conseguir o "lugar ao sol" que, na opinião dos responsáveis germânicos, lhe era injustamente negado. É o começo da maior corrida naval até aí registada, que conduz directamente à 1.ª Guerra Mundial. Depois do Tratado de Washington de 1922, será o Japão que decide abandonar de facto a sua letra e procurar o domínio naval como forma de quebrar a tenaz do controlo anglo-americano do Pacífico. Do mesmo modo, a Alemanha de Hitler decide, em 1937, avançar com o famoso "plano Z", que visava dar uma imensa marinha de alto mar ao terceiro Reich até 1945. A diferença entre a Alemanha e o Japão, não é que a primeira não se preocupava com os assuntos navais, enquanto o segundo os tinha no centro da sua estratégia, como normalmente se pensa. A diferença é que a primeira inicia a corrida naval com mais de dez anos de atraso, baseada na garantia dada por Hitler que não haveria uma guerra contra a Inglaterra antes de 1944, o que se viria a revelar drasticamente errado. A grande estratégia alemã passava pela obtenção inicial de uma hegemonia continental, nomeadamente através do esmagamento da URSS, para o que era essencial era o poder terrestre, apoiado por uma eficaz aviação táctica. Só numa segunda fase, se previa a guerra contra a Inglaterra e os EUA, que seria a disputa final para o domínio global. Para essa nova guerra, o poder naval seria essencial, razão que levou à aprovação do plano Z em 1937 e à decisão de adiar igualmente a edificação de um poder aéreo estratégico. O grande problema da Alemanha, é que a guerra correu de maneira diferente e o conflito com a Inglaterra começou na primeira semana, muito antes de existir o previsto poder naval ou a aviação estratégica, que eram essenciais para vencer esse tipo de conflito. Foi, em resumo, um erro de concepção do tempo estratégico por parte de Berlim e não um menosprezo pelo poder naval. Trata-se de uma confirmação da regra e não de uma excepção.

No período da "guerra fria", também a URSS embarcou a partir dos anos cinquenta num imenso programa de construções navais. Na realidade, há dois factos que são poucos mencionados, mas que são essenciais para compreender a rivalidade da "guerra fria". O primeiro, é que a corrida naval iniciada na década de cinquenta é a maior da História da Humanidade, representando em termos de navios novos lançados à água qualquer coisa como o dobro da corrida naval anglo-alemã de 1898-1914. O segundo, é que a URSS constrói mais navios que

os EUA entre 1949 e 1990. Mais concretamente, nos anos mencionados, a URSS lança à água 4.135.000 t de novos navios de guerra, enquanto os EUA "só" lançam 3.342.000 t – não estão contabilizados em qualquer dos casos os navios anfíbios, os navios da guerra de minas, os navios auxiliares e as forças de dimensão costeira. Por outras palavras, ao contrário do que normalmente se pensa, a URSS empenha uma parte muito substancial dos seus recursos na edificação de uma marinha de primeira grandeza e consegue mesmo o feito notável de construir mais navios que os EUA. Não significa isto que a marinha soviética fosse superior à dos EUA nestes anos. Acontecia justamente o contrário, e isto por duas razões: a base de partida era muito diferente, com uma gigantesca esquadra oceânica dos EUA em 1945, enquanto a URSS tinha uma esquadra azul defeituosa e pequena no final da guerra; as doutrinas e a qualidade eram muito diferentes em ambas as marinhas, não tendo havido por parte da URSS uma continuidade doutrinária ou sequer uma ideia clara de qual a função da marinha de alto mar ao longo do quase meio século de guerra fria.

No período pós-guerra fria não há ainda uma rivalidade global evidente e concreta. Existe uma hegemonia unipolar, com regras do jogo diferentes e uma alteração ampla do seu funcionamento. É notório, porém, que os poderes que procuram afirmar o seu domínio regional, baseiam essa pretensão num rápido crescimento das forças navais e numa alteração da sua composição. Veja-se, por exemplo, a recente evolução da Índia, da China ou do Japão neste campo, obedecendo, é claro, a estratégias militares concretas muito diferentes (tanto em termos de objectivos como de meios para os alcançar). O que é mais, a recente flexibilidade e capacidade de adaptação do poder naval está bem patente na guerra do Afeganistão. Estávamos aqui perante um estado sem litoral, situado na mais alta cadeia de montanhas do mundo e com fama de irreduzível e quase invencível, alicerçada na derrota das pretensões de domínio inglesas, no séc. XIX, e da URSS, no séc. XX. Pois este poder foi derrubado em poucas semanas numa campanha inovadora conduzida principalmente a partir do poder naval, onde a participação dos fuzileiros se revelou decisiva em terra, enquanto o apoio aéreo veio principalmente do mar. Também no caso da guerra do Iraque de 2003, a flexibilidade do poder naval é evidente: 90% do apoio logístico, 40% do apoio aéreo e 20% das tropas eram da marinha ou dos fuzileiros.

Penso pois que podemos afirmar três coisas, considerando pelo menos os últimos cinco séculos:

1. Os poderes hegemónicos na edificação da ordem mundial foram os poderes navais dominantes do seu tempo;
2. Quando perderam o domínio naval, abandonaram igualmente a função estruturante da ordem global;
3. Os poderes que procuraram lançar a luva do desafio global tiveram como preocupação a edificação de uma marinha de alto mar que lhes permitisse contestar a hegemonia existente, o que originou um conjunto de grandes "corridas navais".

Tudo o que foi dito se aplica aos grandes poderes, mas não necessariamente aos pequenos. Cada estado é um caso único em termos de uma estratégia naval e precisa de ser encarado enquanto tal, mas, para além dessa distinção individual, existe uma fronteira mais geral entre grandes e pequenos poderes. É a fronteira entre a força naval como componente de uma estratégia global e a força naval inserida em preocupações estratégicas de outra ordem, talvez mais limitada em termos geográficos, mas não menos complexa.

O grande problema neste campo em termos nacionais é a falta de um aparelho conceptual de análise adaptado à realidade portuguesa. Os conceitos importados dos grandes poderes adaptam-se mal à realidade nacional e a falta de uma investigação, de um estudo e de um debate na necessária escala, faz com que só de forma muito limitada existam teorias, conceitos e metodologias que se apliquem à realidade nacional no campo do poder naval. Para alguns observadores menos atentos, pode dar mesmo a impressão que não existe poder naval no Portugal contemporâneo ou que, a existir, o seu significado e importância é menor.

A tendência fatal é para tentar aplicar ao poder naval nacional os conceitos desenvolvidos e válidos para os grandes poderes, conceitos que se prendem essencialmente com a forma e a função do controlo oceânico em termos do poder global. O resultado destas tentativas, como não podia deixar de ser, é triste, pois fatalmente se verifica que Portugal não tem um papel significativo na Época Contemporânea (desde 1808 para cá) em termos do controlo activo dos oceanos do mundo.

A conclusão quase inevitável para os analistas mais distraídos é que o poder naval pouco interessa nos dois últimos séculos da História Portuguesa. Ainda há pouco tempo um consagrado jornalista português resumia muito bem esta ideia do "senso comum" ao dizer que "o poder naval português nos últimos dois séculos é uma questão de meia dúzia de canhoneiras para África"...

É correcto dizer que Portugal perdeu a real capacidade de exercer um controlo dos oceanos, mesmo em sentido regional e não global, a partir de 1808. Esse ano marca a passagem de uma esquadra de 13 naus e outras tantas fragatas, que ainda era uma realidade activa e efectiva em termos do controlo da rota do Brasil, para outra de 2 naus antiquadas e, mesmo essas, desarmadas a maior parte do tempo. É uma transição brutal e muito rápida, que se dá por motivos sobretudo ligados à mudança do sistema internacional que acompanha as guerras napoleónicas.

Em termos do aparelho conceptual de análise dos grandes poderes é inevitável a conclusão que, com a perda da capacidade de exercer um controlo efectivo dos oceanos pela Armada, o poder naval deixou de ser importante. A falácia deste raciocínio é que ele tem inerente a si a ideia de que só o controlo

dos oceanos interessa em termos do poder naval, o que é uma afirmação errada para os pequenos estados. Significa isto que é necessário desenvolver um aparelho conceptual de análise adaptado à realidade e não se pode estar na dependência intelectual de uma importação directa das ideias e conceitos elaborados para países como a Inglaterra e os EUA. Fazer isso é como tentar pesar batatas em metros cúbicos, ou medir o volume de uma piscina em quilogramas. Há uma relação vaga entre o objecto e a medida usada, mas o resultado é necessariamente deturpado e errado, pois uma coisa não está adaptada à outra.

O problema referido é, aliás, geral em muitos campos do saber nacional. Há um crónico deficit de produção teórica para analisar essa realidade própria e muito original que é o Portugal contemporâneo. É esta a principal causa do nevoeiro em que vivemos e das muitas ilusões e mitos que alimentamos diariamente. A culpa é de todos nós, especialmente daqueles que têm a pretensão de ser historiadores, analistas, pensadores ou criadores e que muitas vezes se limitam a ser tradutores ou autores de cronologias.

Esta deficiência alimenta um pecado tradicional e normal na sociedade portuguesa: uma permanente apetência pela análise dos séculos de ouro, quando Portugal era um poder naval global, que teve um papel fundamental na criação do primeiro sistema mundial. Já George Ball, o enviado do Presidente Kennedy que contactou com os responsáveis portugueses em 1963, começava o relatório da sua missão por dizer que o país era governado por um triunvirato formado por Vasco da Gama, o Infante D. Henrique e Afonso de Albuquerque. O americano justificava esta tese, algo ousada embora correcta em 1963, ao dizer que nenhum dos portugueses com que falou se esqueceu de referir, com uma reverência algo saloia, esses nomes e muitos tentaram justificar as opções nacionais (em 1963) a partir da lógica de Afonso de Albuquerque, sem reparar no "pequeno pormenor" que o papel e a dimensão relativa de Portugal era muito diferente. O fascínio dos séculos de ouro é, na realidade, uma catarse e uma cura do orgulho ferido, quase inevitável num país que tem uma aguda consciência da perda do seu poder relativo na passagem para o contemporâneo e ao qual faltam os elementos teóricos de análise adaptados à sua realidade.

— \* \* \* —

Numa perspectiva pessoal, penso que o poder naval teve um importante papel na formação e evolução do Portugal contemporâneo. Este pode ser resumido em 7 pontos gerais, que, embora se refiram a vertentes muito diferentes se mantêm como uma constante nos dois últimos séculos. O peso relativo de um ou outro varia de acordo com os períodos consideradas, mas todos eles estão presentes em menor ou menor grau.

#### 1) *Acção interna.*

Um primeiro ponto está ligado à criação e estabilidade da estrutura política interna. A formação e defesa de um determinado regime político é uma das

mais importantes funções dos militares num pequeno poder como Portugal, embora geralmente os analistas apressados a ignorem ou prefiram não a mencionar. Basta recordar neste campo que todas as mudanças de regime no Portugal contemporâneo se fizeram através dos militares, ou seja, que eles foram o grande factor de modernização das estruturas políticas nacionais, independentemente da adjectivação ideológica da mudança.

Em termos simples, podemos dizer que nenhum poder político se forma ou consolida em Portugal sem garantir previamente o domínio da costa, o que é normal tendo em conta que este é o caminho obrigatório para as relações com o mundo atlântico, de onde chega, em regra, o apoio político, económico, diplomático, financeiro e militar – da fronteira terrestre chega, em regra, a ameaça. Um excelente exemplo é a guerra civil entre liberais e absolutistas, onde os primeiros acabam por vencer, apesar de terem, quando desembarcam em Portugal continental, um exército de somente 7000 homens, contra os mais de 80000 homens que D. Miguel mantinha em armas. O factor isolado que mais contribui para a vitória liberal foi, sem dúvida, a compreensão da importância do controlo da costa e a capacidade de criar uma força naval que a garantisse. Também em 1910, por exemplo, os republicanos se conseguem impor e mudar o regime em larga medida pelo apoio que angariaram na Armada, apesar de terem contra si a maioria do corpo de oficiais do Exército. Noutras mudanças de regime, como em 1926 ou em 1974, o papel da Armada não foi tão evidente, mas foi sempre necessária a sua passividade ou colaboração em pequena escala para assegurar a vitória da facção que queria impor um novo regime – foi o caso da Regeneração de 1850, de 1926 ou de 1974.

O que nunca aconteceu na Época Contemporânea em Portugal foi ver-mos instalar-se e adquirir estabilidade um regime que não fosse capaz de garantir o controlo da costa, função que implica o uso de uma força naval apropriada, muito diferente das esquadras de controlo dos oceanos. Damos só um exemplo: os pequenos cruzadores que eram os principais navios da Armada em 1910 de pouco serviriam se tivessem de enfrentar a marinha espanhola, mas eram vitais para controlar Lisboa e o Tejo e foram usados com essas funções muitas vezes nos golpes e contra-golpes de 1910-1919.

## 2) *O espaço atlântico.*

Um segundo ponto está ligado à valorização que a Armada permite das posições Atlânticas portuguesas e, a partir daí, da forma como facilita as relações com os poderes que dominam o Atlântico. Mais uma vez é uma função em que os historiadores portugueses pouco falam, mas é vital para formar o país tal como se desenvolveu nos dois últimos séculos. A ligação privilegiada à Inglaterra, até 1945, e, depois disso, aos EUA, foi essencial para garantir simultaneamente a defesa do Império e da dualidade Peninsular. Sem ela não se compreende que um pequeno poder tenha assegurado um Império tão grande como o alemão no período da “corrida à África”. Não se compreende igualmente

que, por exemplo, se tenha sempre contado com o apoio financeiro e técnico dos poderes mencionados para modernizar as Forças Armadas e, em parte, a economia.

Esta ligação privilegiada essencial foi mantida em grande medida devido à importância das posições atlânticas nacionais e à forma como a Armada as valorizou. Entre 1898 e 1918, por exemplo, a Inglaterra pedia garantias secretas de que não seriam feitas concessões estratégicas nos portos Atlânticos portugueses a um poder rival e, em troca, Londres apoiava Portugal na África e na Europa. Este facto era de tal modo importante que pouco depois destas garantias terem sido dadas pela primeira vez (em 1898), Londres renova o compromisso de defender o Império pelo chamado Tratado de Windsor, de 1899. Depois de 1945, para citar só outro exemplo, foi por causa da importância dos Açores que o país se tornou a única ditadura convidada a ser membro fundador da NATO.

Em todas estas circunstâncias a Armada funcionou como instrumento de valorização das posições Atlânticas portuguesas, seja por assegurar mínimamente a sua defesa contra certos tipos de ameaças de menor intensidade, seja por se integrar num dispositivo mais geral de defesa do Atlântico, como aconteceu, para citar somente dois exemplos na 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial ou depois da criação da NATO.

### 3) O "novo Brasil em África".

Um terceiro ponto diz respeito à importância da Armada em termos da criação e aplicação possível de uma estratégia nacional. Durante grande parte da Época Contemporânea essa estratégia confundiu-se com o sonho de "um novo Brasil em África". Não interessa aqui saber se esse sonho era viável ou não, se estava ou não adaptado às múltiplas realidades envolventes ao longo destas dezenas de anos. O que interessa é que ele existiu, foi um elemento essencial na formação do Portugal contemporâneo, da sua economia, mentalidades, política e ideologia. A Armada foi um instrumento vital para concretização possível desse sonho. Até 1895, a Armada foi a principal presença no Império. Era um verdadeiro bombeiro barato, sempre pronto a apagar fogos e impedir desastres. Era ela que abafava as rebeliões, apoiava a colonização, mantinha a soberania possível contra o exterior, garantia grande parte da administração, combatia o tráfico negreiro e explorava o interior. Depois de 1895, quando as campanhas de pacificação se deslocam para o interior, a Armada foi numericamente suplantada pelo Exército como a principal presença militar no Império, a pontos de quase ter desaparecido entre 1918 e 1960. Simbolicamente a administração do Império e da Marinha pertencem a um mesmo Ministério até quase à 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Ao longo do séc. xx, a Armada continua a ser um factor multiplicador de forças no Império, o único ao dispor de Portugal até muito tarde e, logo, o único capaz de garantir a soberania nas múltiplas crises. É a Armada que, por exemplo, garante a defesa da presença em Macau na guerra civil na China em

1927, ou que é enviada a reforçar Angola na crise interna de 1931, ou que é chamada a reocupar Timor em 1945. Mesmo nas guerras de 1961 – 1974 a Armada, embora estivesse longe de ser a arma mais numerosa, desempenhou uma importante função e adaptou-se amplamente a um tipo de conflito que desconhecia até aí. Ela seria, juntamente com a Força Aérea, o factor multiplicador de forças que permitiu a Portugal ser o país da Europa que aguentou durante mais anos uma guerra subversiva e que mais investiu nela em termos relativos, enquanto o Exército se tornava o principal sustentáculo dos dispositivos montados em todos os teatros de operações.

A Armada que garantia o Império e assegurava estas funções vitais para a estratégia nacional, pouco tinha a ver com as esquadras que controlavam os oceanos. Era uma verdadeira “poeira naval”, de navios que iam de poucas dezenas a poucas centenas de toneladas. Os raros navios que tinham mais de mil toneladas (quase nada em termos europeus) asseguravam normalmente a chefia das estações e funcionavam como bases móveis de apoio da poeira naval, que desempenhava as reais funções militares.

#### 4) *A defesa externa do espaço continental Europeu.*

A Armada tem ainda grande significado em termos da definição de uma política militar nacional, mesmo quando pensamos somente no espaço europeu. Para compreender as razões de tal, é preciso recordar que até 1951 o conceito básico por detrás da política militar para defesa do espaço europeu era a estratégia das guerras napoleónicas. O país não podia contornar o facto de que só tinha uma única fronteira terrestre europeia e que esta o separava de um vizinho bastante mais poderoso. Não havia profundidade estratégica do território nacional do lado do continente, pois todo o país era um rectângulo com cerca de 200 Km de largura e acesso relativamente fácil pelo Leste. A profundidade estratégica só se podia encontrar do lado do Oceano, onde o território se prolongava pelos espaços insulares criando a zona que desde finais do séc. XIX se chamava o “triângulo estratégico” (Lisboa – Açores – Cabo Verde). A política militar nacional em termos da Europa tinha sempre na sua base a noção que, em caso de ataque em força na fronteira terrestre, a única defesa era retirar o mais lentamente possível para o litoral e aguentar aí a investida do invasor o máximo de tempo, em posições defensivas preparadas à volta da capital. Era a noção do “campo entrincheirado de Lisboa”, que de várias formas esteve no centro da política militar nacional até 1951. Era um cenário que admitia duas variantes: ou Lisboa se defendia até chegarem reforços por mar e era então possível passar à contra-ofensiva; ou tal não acontecia e os órgãos de soberania deviam retirar para as ilhas, de modo a continuar aí a resistência com o apoio dos Aliados. Em qualquer dos casos, a Armada era chamada a cumprir várias funções importantes: assegurar a defesa da capital pelo lado do mar; assegurar a defesa mínima das ilhas; garantir a possibilidade de retirada dos órgãos de soberania

para a região insular; garantir a cooperação com os Aliados e os reforços que vinham necessariamente do mar.

Estas eram as missões centrais da Armada em termos da política militar nacional até 1945. Na realidade, como o perigo real de um ataque em força na fronteira europeia era remoto na maior parte das situações, enquanto as restantes necessidades eram urgentes e prementes, esta função vai permanecer como central nos planos navais, mas só muito parcialmente concretizada em termos de unidades e meios reais – o que é sempre diferente dos planos no papel.

A partir de 1951 a situação muda. Pela primeira vez os responsáveis nacionais reconhecem que Portugal continental não se pode defender na fronteira ou no campo entrincheirado de Lisboa, conceito obsoleto com os novos meios técnicos. A política militar nacional em termos da Europa passa a ter no centro a cooperação do país em tempo de paz com os aliados da NATO, de modo a criar um dissuasor conjunto crível. Até 1951, essa cooperação era vista principalmente como um esforço conjunto com a Espanha para a defesa dos Pirinéus. A partir de 1951, a tendência, porém, era para dar um peso crescente à colaboração no seio da NATO. Depois de 1974, essa foi, sem dúvida, a referência primordial da defesa nacional.

A Armada desempenhava um papel importante nesta cooperação multilateral, a pontos de ser a arma mais beneficiada com a ajuda externa nos primeiros dez anos de inserção na NATO. Entre 1961 e 1974, as guerras de África alteram a divisão de recursos e a defesa do espaço europeu passa claramente para segundo plano nas preocupações da defesa, com o abandono relativo das tarefas NATO e da cooperação militar com a Espanha. No entanto, nestes anos é a Armada que, com a formação do IBERLANT, se torna o principal elo de ligação operacional à NATO, assegurando a presença portuguesa nos exercícios e treinos comuns, em conjunto com as unidades aéreas do Montijo, herdeiras directas da aeronáutica naval. O fim das guerras de África em 1974 altera por completo de novo as prioridades da política militar, com um retorno às posições tradicionais. Há um esforço de edificação de Forças Armadas mais pequenas e modernas, equilibradas e inseridas numa arquitectura de defesa comum, que continua a ter a NATO como pilar principal, embora com um crescente peso do esforço autónomo da União Europeia.

A Armada, em resumo, foi ao longo de toda a Época Contemporânea um elemento essencial para o desenvolvimento de uma política militar de defesa do espaço europeu.

##### 5) *Ciência, técnica, artes e letras.*

Numa opinião pessoal uma das mais importantes funções do militares na Época Contemporânea em Portugal tem sido a de funcionarem como veículos de modernização da sociedade, em termos da técnica, da ciência, das formas organizativas, das mentalidades e das estruturas políticas. É uma função pouco

importante nos grandes poderes, como a Inglaterra ou os EUA, mas essencial nos pequenos e, muito em especial, num poder tão original como Portugal.

As novidades técnicas e científicas tendem a chegar ao país através dos militares, em programas de rearmamento financiados e apoiados do exterior para responder a crises. Estes são acompanhadas em regra de uma mobilização, de amplas transformações na organização, mentalidade, técnicas, táticas e funcionamento das Forças Armadas, o que é um resultado directo da importação de novas tecnologias. Quando a crise passa e se dá a desmobilização, os largos milhares de antigos militares que regressam à vida civil são outros tantos veículos de transmissão das técnicas, formas organizativas, atitudes e mentalidades que aprenderam nas fileiras.

No caso da Armada, basta recordar que não só a formação dos oficiais foi o grande incentivo para o desenvolvimento da matemática e da engenharia em Portugal nos séc. XVII e XIX, como até bem avançado o séc. XX o Arsenal da Marinha de Lisboa era a mais complexa e a maior instalação industrial existente no país. A máquina a vapor, por exemplo (uma das técnicas básicas da primeira revolução industrial) veio para Portugal aplicada à navegação (em 1820) e vulgarizou-se minimamente com as campanhas da guerra civil, que trazem a primeira geração de engenheiros maquinistas (ingleses) para o país. A primeira máquina a vapor nacional foi feita no Arsenal da Marinha, tal como saíam da Escola Naval os primeiros engenheiros maquinistas nacionais. Mesmo algumas empresas das tecnicamente mais desenvolvidas em Portugal nasceram a partir do esforço dos programas navais, como é o caso da Parry & Son, fundada por dois engenheiros ingleses contratados anteriormente pelo Arsenal da Marinha. Já nos finais do séc. XIX, o Arsenal de Lisboa seria ainda responsável pelo uso pioneiro da tecnologia do trabalho do aço ou pela aplicação da electricidade a fins industriais.

Foi igualmente a Armada que, na passagem do século, desempenhou um papel central no desenvolvimento de algumas das novas ciências em Portugal, como a meteorologia, a astronomia, a oceanografia ou a hidrografia, para já não mencionar a geografia, a etnografia, a antropologia ou a botânica, com influências múltiplas, onde a Armada é uma das significativas. Algumas das técnicas mais importantes do séc. XX chegam ao país através da Armada, como sejam parcialmente o aço, as comunicações rádio, a electricidade, os motores de explosão. Mais tarde, depois da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, a Armada cumpre uma importante função na vinda para Portugal das tecnologias ligadas à electrónica e à informática.

Os oficiais da Armada desempenham ainda um papel em alguns campos das letras e da cultura, aspecto normalmente sublinhado pelos poucos autores que estudam estes assuntos mas que, numa opinião pessoal é muito menos importante do que a sua função na vertente da ciência e da técnica. Neste último campo, a Armada é pura e simplesmente vital para as grandes técnicas que marcaram o contemporâneo e sem as quais este não existia. No caso das letras e das artes, a acção dos oficiais da Armada é meramente auxiliar e

complementar, mas não vital. Deve ser salientado, porém, o seu contributo na vertente particular da História, muito em especial na História da expansão e dos séculos de ouro, bem como a existência de um conjunto de autores notáveis na narrativa de viagens e na literatura popular e de divulgação científica de finais do séc. XIX.

#### 6) *Comércio e fomento.*

Um sexto campo diz respeito à acção da Armada no comércio marítimo e no fomento. Na Época Contemporânea o comércio marítimo multiplica-se muitas vezes, tendo por exemplo mais do que decuplicado entre 1860 e 1900. A Armada foi chamada a organizar e coordenar esta actividade central em termos de uma sociedade moderna. Será ela a lançar em meados do séc. XIX a divisão da costa em departamentos e capitánias, a organizar os marítimos, a disciplinar as pescas, a coordenar a actividade portuária e a incentivar o desenvolvimento de instalações portuárias adaptadas. Para além disso, a Armada irá organizar as funções necessárias para garantir a segurança do comércio marítimo, desde a farolagem das costas aos serviços de socorros a náufragos, sem esquecer o levantamento hidrográfico e a instalação das mais diversas ajudas à navegação – desde sistemas de bóias e luzes até ao LORAN e ao uso de satélites.

Durante grande parte de Época Contemporânea é a própria Armada que assegura directamente o transporte para certas zonas do Império não servidas por carreiras regulares nacionais, como Moçambique (até começos do séc. XX), a Índia ou Timor. É igualmente a Armada a responsável pelo correio marítimo até muito tarde. É ainda o Ministério da Marinha que organiza e fomenta o desenvolvimento da marinha de comércio e de cabotagem. A Armada é igualmente chamada desde muito cedo a defender o espaço marítimo, tanto contra o contrabando, como contra as actividades de pesca não permitidas ou a emigração clandestina, para o que organiza de forma permanente esquadrilhas de fiscalização nas zonas de fronteira marítima (as mais regulares são as do Algarve e do Rio Minho). A Marinha desempenhou ainda certas funções de fomento pouco normais, como sejam a criação da primeira rede de comunicações rádio nacional, esforço começado em 1905 e só terminado em 1963.

#### 7) *Diáspora e emigração.*

Finalmente podemos distinguir um sétimo campo essencial para um país como Portugal, que se afirma e se defende secularmente através da diáspora pelos quatro cantos do mundo. É um movimento associado desde o primeiro momento à formação de Portugal, mas especialmente intenso na Época Contemporânea. A emigração em larga escala arranca em meados do séc. XIX em direcção ao Brasil e à América e afirma-se como uma das mais marcantes características da maneira portuguesa de estar no mundo. A Armada é chamada a organizar, coordenar e apoiar este fluxo desde o primeiro momento.

A emigração para o Brasil, por exemplo, era controlada pelos capitães de porto e os navios da Armada tinham a missão concreta de reprimir a emigração clandestina. Eram eles também que faziam périplos tão regulares quanto possível pelos principais portos de destino dos emigrantes, para apoiar as comunidades portuguesas e desenvolver a sua identidade. Nas alturas de crise – e muitas houve devido a desastres naturais, revoluções, golpes ou guerras – era a Armada a primeira chamada a actuar para proteger as comunidades nacionais. Foi o que aconteceu, para dar só uns exemplos, na revolução no Brasil em 1890, nas guerras da América do Sul do séc. XIX, na Guerra Civil Espanhola em 1936, quando os avisos e contra-torpedeiros da Armada asseguram a retirada das centenas de portugueses nos principais portos do país vizinho, ou na recente crise da Guiné-Bissau, quando a fragata Vasco da Gama é mandada de urgência para Bissau.

— \* \* \* —

Depois do que ficou dito penso que se pode concluir que o poder naval foi importante na formação do Portugal contemporâneo e isto justamente porque o país é um pequeno estado que não pode ter a veleidade de exercer um controlo dos oceanos. O poder naval moldou a evolução política interna, valorizou as posições atlânticas, foi um veículo privilegiado de contacto com os grandes poderes, permitiu os sonhos do "novo Brasil", foi uma importante via de modernização da sociedade portuguesa, contribuiu para o seu fomento e apoiou a diáspora. Podemos dizer que, ao contrário das aparências, o poder naval foi especialmente importante no Portugal contemporâneo justamente quando desapareceu, pelo menos quando desapareceu em termos dos conceitos usados pelos grandes poderes. Voltamos assim ao ponto de partida quando referimos que quem tentar analisar o caso de Portugal com a aplicação dos conceitos dos grandes poderes só prova que não entende o fundamental. A realidade é o contrário da aparência neste caso, como, aliás, na maior parte dos outros. A dificuldade está em usar os instrumentos do saber para ver para além do nevoeiro do "senso comum".

#### ***PARA UMA ESTRATÉGIA MILITAR NACIONAL MODERNA***

Os sete pontos anteriores continuam a exprimir a realidade das missões do poder naval nacional hoje em dia, com a excepção do "sonho do novo Brasil em África", mas são meramente um enquadramento geral para entender o seu significado e importância. Eles não permitem obviamente responder às perguntas concretas de saber qual a estrutura naval para que se deve apontar ou a forma como ela se insere numa estratégia militar nacional.

Este pequeno artigo não visa responder a essa complexa questão, mas será útil acrescentar umas breves considerações sobre o assunto, meramente para chegar a balizas lógicas do problema, sem o resolver.

Recentemente os EUA deram um passo inovador na elaboração da estratégia militar, ao abandonar uma aproximação baseada numa resposta a ameaças e ao abraçar uma outra, baseada numa procura de capacidades. A grande justificação para esse passo, é que vivemos num mundo radicalmente incerto e imprevisível, onde é praticamente impossível ter uma ideia clara das ameaças que se vão materializar num horizonte de cinco ou dez anos, tanto em termos da sua origem como do seu tipo. Penso que este raciocínio é correcto e válido para os grandes e para os pequenos poderes. É ele nomeadamente que torna inútil uma pergunta muito normal hoje em dia: depois do implosão da URSS, onde está a ameaça? Será a China? Será algum dos muitos fundamentalismos? Será outra? A única resposta possível, é que a estratégia militar já não pode ser baseada numa delimitação clara da ameaça dentro da sua perspectiva clássica.

Isto não quer dizer que a ameaça não exista. Pelo contrário, o que verificamos por uma mera comparação estatística, é que o número de guerras e de intervenções militares externas da Europa Ocidental, aumentou imenso desde o fim da guerra fria. Mesmo no caso de Portugal, não passou praticamente um ano desde 1996 para cá, em que o país não tenha enviado forças expedicionárias militares ou civis/militares para o exterior, num esforço espalhado por quatro continentes (Europa, África, Ásia, Oceânia). Se examinar-mos outros casos da Europa Ocidental o panorama é semelhante. A França, por exemplo, mantém actualmente (2004) cerca de 20000 militares fora de fronteiras numa dezena de missões e empenhou-se nos últimos anos em várias campanhas militares externas de intensidade e tipos muito variáveis, desde umas empenhadas em impedir guerras civis com massacres da população, a outras conducentes ao derrube de regimes.

Esta realidade contrasta com o quase meio século de guerra fria, em que Portugal nunca se empenhou em qualquer expedição militar combinada fora de fronteiras e teve como único envolvimento militar activo próprio as quatro guerras nas colónias (Índia, Angola, Guiné, Moçambique). É certo que qualquer uma dessas guerras mobilizou mais recursos humanos e materiais que as actuais expedições, o que só prova que vivemos hoje uma realidade militar diferente do passado. Essa é justamente uma das mais notórias características do que podemos chamar o esforço militar normal nos nossos dias, no caso de Portugal e da Europa Ocidental: ele é frequente e constante (e não raro e esporádico), mas envolve normalmente forças de pequena dimensão e elevada qualidade em missões de curta duração, embora algumas renováveis.

Continuando numa aproximação que parte da realidade para a teoria, é importante salientar que as intervenções militares em que Portugal se envolveu nos últimos anos, são diferentes das do passado numa outra e importante vertente. É que em nenhuma delas os interesses nacionais directos, entendidos

num sentido clássico, estavam em jogo e nenhuma visava responder a uma ameaça directa ao território nacional, às populações ou aos seus bens. No entanto, ainda se continua a dizer que o objectivo central da política de defesa é salvaguardar a integridade do território, das populações e dos seus bens. A afirmação talvez fosse verdadeira há dez anos atrás, hoje é, sem dúvida, falsa para a Europa Ocidental. Numa perspectiva pessoal, penso que a realidade actual da política de defesa aponta para um outro objectivo central: a salvaguarda dos valores, do modo de vida e do bem-estar da população portuguesa.

Uma das consequências do raciocínio anterior, é que antigamente a força militar dos pequenos poderes era pensada em termos sobretudo de uma defesa passiva, ou seja, a força militar visava, sozinha ou com aliados, responder a uma agressão externa ao território, às populações ou aos seus bens. Hoje em dia já não é assim, mesmo no caso dos pequenos poderes. A defesa dos valores e do modo de vida deixou de ter fronteiras geográficas definidas e não se pode traduzir numa atitude passiva de aguardar pelas eventuais agressões para lhes responder. Se alguma vez se chegar a isso hoje em dia, certamente já é demasiado tarde, ou seja, é sinal que a estratégia de defesa falhou. Os pequenos poderes, em resumo, precisam hoje de uma força militar preparada para acções frequentes e normais fora de fronteiras, quase sempre, se não sempre, em ampla coligação de vontades como operações combinadas, numa perspectiva muitas vezes ofensiva.

O carácter das acções militares também mudou. Antigamente, uma acção militar visava essencialmente enfrentar uma força militar organizada e cessava quando a força inimiga era destruída ou deixava de ser operacional. Hoje em dia não é assim. O "inimigo" é difuso, a sua base de operações é tanto interna como externa, tem um carácter tanto civil como militar e raramente se materializa em termos de uma força militar convencional organizada e coordenada, embora isso possa acontecer. Mais uma vez, se isso acontecer é mau sinal, pois muito possivelmente deve ser entendido como o falhanço da política de defesa seguida ou como uma séria deficiência desta. Significa isto nomeadamente que muitas das missões militares reais nos dias de hoje, são mais políticas que militares num sentido tradicional. Caso se prefira, a maior parte das missões militares reais que os pequenos poderes são chamados a desempenhar, são principalmente na área do "peace-keeping", "peace-making" ou dessa florescente indústria do tempo recente que é a "reconstrução/ construção de estados". A maior parte das missões militares serão, na realidade, civis/militares e em todas elas a componente política e diplomática é tão ou mais importante que a tradicional componente militar. A guerra, em resumo, já não é a "continuação da política por outros meios", na clássica definição de Clausewitz. A guerra hoje é uma forma de política, e a fronteira entre ambos os conceitos é fluida e quase impossível de detectar. Podemos dizer, isso sim, que a guerra é a forma superior da política, entendendo por isso que é a forma mais exigente da política.

Na maior parte das situações de crise, as operações militares são permanentes e prolongam-se por vários tipos de empenhamento, uns mais intensos e outros menos. Veja-se, por exemplo, o caso do Iraque desde 1990 para cá, onde Portugal participou de várias formas. Houve uma situação de paz ou de guerra ao longo destes 14 anos? E hoje estamos numa situação de paz ou de guerra?

Era usual dizer que a defesa era principal sustentáculo da soberania e a afirmação ainda é válida. Simplesmente, hoje a soberania no caso de Portugal é essencialmente partilhada. Nalgumas vertentes, o processo está já muito avançado, como acontece com a moeda, um dos elementos importantes da soberania dos estados – hoje Portugal partilha já de uma moeda comum, que só em comum se pode defender. A moeda é ainda um bom exemplo noutra sentença: é que as fronteiras do Euro não coincidem com qualquer outra fronteira, ou seja, não são as fronteiras da NATO ou da União Europeia ou de outra entidade internacional de que Portugal faça parte. Permite isto ilustrar que a soberania é hoje em dia um conceito partilhado numa arquitectura complexa e diversificada, que é mais ampla em certas vertentes e mais restrita noutras. Consideremos, por exemplo, um outro aspecto essencial da soberania: a defesa da fronteira contra a infiltração de indesejados, sejam pessoas ou coisas. Hoje Portugal deixou em larga medida de ter uma fronteira terrestre e partilha com outros membros da UE (ou de um grupo restrito da UE) a defesa da fronteira comum contra o contrabando, ou a droga, ou a imigração clandestina, para só mencionar alguns casos.

A uma soberania partilhada tem de necessariamente corresponder uma defesa partilhada, embora a situação se complique neste contexto, na medida em que a partilha da soberania obedece a uma arquitectura diversificada e nem sempre coincidente. A própria evolução técnica obriga a este passo, pois muitas das capacidades necessárias para uma defesa moderna estão muito acima dos recursos reais dos pequenos poderes, pelo que a alternativa é entre não as ter ou as ter de forma partilhada.

Não significa isto que, ao contrário do que muitas pessoas podem pensar, se caminhe para uma inevitável perda das actuais capacidades. A realidade actual, é que Portugal abandonou voluntariamente muitas das capacidades associadas à defesa, pelo simples mas inapelável motivo, que não as conseguia desenvolver. No campo da guerra naval, para dar só um exemplo, Portugal abandonou desde os anos sessenta a capacidade de guerra de minas, que esteve muito desenvolvida nos anos cinquenta; ou, para dar outro exemplo, Portugal praticamente abandonou a capacidade de uma defesa aérea da esquadra, apesar de ser uma vertente essencial em operações militares modernas. Assim, os abundantes saudosistas do passado, que pensam que uma aproximação à defesa numa perspectiva partilhada se irá traduzir numa efectiva perda de várias capacidades nacionais, não têm razão. A realidade actual é que é de uma efectiva perda de importantes capacidades no campo da defesa, que tenderá a aprofun-

dar-se enquanto não se der o passo decisivo de pensar numa defesa partilhada desde a sua concepção. Se isso for feito, Portugal irá ganhar (e não perder) capacidades que hoje não tem, desde o momento que aceite que elas só podem ser desenvolvidas numa base multilateral, embora estejam disponíveis para a defesa dos interesses nacionais.

Damos só alguns exemplos, mas estes podiam ser multiplicados: faltam a Portugal capacidades que podemos classificar como essenciais para uma defesa moderna: defesa do espaço aéreo, defesa anti-míssil, defesa contra ameaças NBQ, informações estratégicas, etc., etc... a lista é infelizmente muito longa. Em quase todos estes campos, pensar que Portugal pode desenvolver uma capacidade efectiva de forma isolada é ridículo, pelo que se alguém o afirmar só prova que não faz a mínima ideia do que está por detrás, por exemplo, de uma defesa anti-míssil do território minimamente eficaz. A única possibilidade de desenvolver estas capacidades é de forma partilhada desde o primeiro momento, ou seja, é através de uma arquitectura flexível de coligação de vontades. É possível, por exemplo, desenvolver uma defesa anti-míssil da União Europeia, ou de uma parte da União Europeia; é impossível desenvolver uma defesa anti-míssil do território nacional com recursos próprios. Trata-se, ao fim ao cabo, de fazer corresponder o que é já uma real e efectiva partilha de soberania a uma partilha da defesa. Tal não vai diminuir as capacidades ao dispor do país, pelo simples motivo que de outra forma elas não existem.

Isto dito, deve ser acrescentado que Portugal precisa de manter e mesmo reforçar a preocupação de preservar uma autonomia tão vasta quanto possível em termos das capacidades da defesa. É correcta, numa perspectiva pessoal, a imagem avançada pelo ALM Rebelo Duarte, que compara as capacidades da defesa a uma cómoda com muitas gavetas. É importante que Portugal, se alguma vez precisar de abrir uma qualquer dessas gavetas, não a encontre vazia, ou seja, deve haver a preocupação de colocar alguma coisa em todas elas, nem que seja somente uns especialistas que possam servir de núcleo a um desenvolvimento urgente de capacidades, se alguma vez isso se revelar necessário. Esta preocupação é tanto mais importante quanto, como já referi, as ameaças são imprevisíveis e a única certeza que podemos ter é que algumas se vão concretizar a curto prazo. A aproximação necessária é assim dupla: procurar uma autonomia tão vasta quanto possível, mas ter consciência que o desenvolvimento de muitas das capacidades necessárias para uma defesa moderna tem de partir de uma aproximação partilhada, sem considerar que isso representa um atentado à soberania. O que é um "atentado à soberania", isso sim, é a situação actual, em que muitas capacidades são inexistentes (infelizmente, algumas são das mais necessárias), simplesmente porque se quer manter a todo o custo um desenvolvimento unilateral e sem partilha, uma aparência cada vez mais desprovida de real conteúdo.

— \* \* \* —

Estas considerações gerais servem, não tanto para desenvolver uma estratégia naval, objecto que excede o âmbito deste artigo, mas sim para chegar a algumas conclusões lógicas sobre a metodologia a seguir.

Uma das primeiras e evidentes conclusões, é que se deve partir de uma abordagem a partir das capacidades, o que aponta para uma visão da força militar necessariamente conjunta. Na maior parte das capacidades que se podem conceber há um componente para cada ramo, embora algumas delas tenham de ser abordadas à partida em conjunto – por exemplo, não faz sentido pensar numa defesa NBQ das populações, o que é diferente de uma defesa NBQ da força militar, numa abordagem por ramos; não faz sentido pensar numa capacidade de projecção de força numa abordagem isolada por ramos.

Não sou dos que defendem que é necessário ter uma visão muito clara e pormenorizada de uma estratégia nacional para desenvolver uma estratégia militar. No mundo actual, incerto e inseguro, é muito difícil ter uma visão concreta de uma estratégia nacional, embora seja fácil entender quais devem ser os seus pilares básicos. O que é, sem dúvida, necessário, é ter uma visão de uma estratégia militar, antes de chegar a uma estratégia naval. Qualquer visão de uma estratégia militar deve partir da definição de uma prioridade na obtenção de capacidades, que é a base de tudo. Em resumo, é preciso definir quais as capacidades mais urgentes e necessárias para uma defesa nacional moderna.

Tenha-se em conta que, o que é importante para definir uma capacidade, não é a referência geral a esta ou àquela categoria, mas sim a indicação concreta do grau qualitativo pretendido. Permitam que desenvolva um pouco mais este ponto, pois ele é essencial.

Peguemos num exemplo concreto: é fácil dizer que Portugal precisa de uma capacidade de projectar força, como forma de ter uma defesa moderna, entenda-se uma defesa activa, participante e partilhada. Simplesmente, dizer isto não basta. O essencial é decidir, não a quantidade, mas sim a qualidade dessa capacidade de projectar força. Queremos, por exemplo, uma força que possa participar somente em acções de interdição (um bloqueio naval, uma força de separação, por exemplo), ou que possa participar somente em acções de manutenção de paz, ou em acções de "forçar a paz", ou que possa participar na eliminação de uma ameaça identificada à segurança internacional? A pergunta é essencial. E é essencial por um motivo simples: é que o nível de decisão a que Portugal pode fazer ouvir a sua voz e pode ter alguma capacidade de influenciar a política, depende principalmente do nível qualitativo a que a sua eventual participação militar se situe. Como a capacidade de fazer ouvir a voz e opinião própria é o elemento básico da soberania de um estado hoje em dia, podemos dizer que o grau de soberania de Portugal vai depender principalmente do grau qualitativo da sua força militar. É a inversão lógica da situação anterior: antes, o grau de soberania dependia em larga medida da capacidade de evitar interferências violentas externas; hoje, o grau de soberania depende do nível a que se participa na edificação de uma ordem e de valores partilhados.

Não basta dizer que se deve ter uma capacidade de projectar força. É essencial especificar o grau de qualidade dessa força e o que se entende por projectar (a que distância, por quanto tempo, sustentada como).

Peguemos ainda no exemplo da capacidade de projectar força para ilustrar um outro aspecto em regra mal compreendido. Qualquer capacidade de projectar força em que pensemos, passará sempre e necessariamente por forças conjuntas dos três ramos das Forças Armadas (sem esquecer o componente civil e outros componentes militares, como a GNR). Por outras palavras, quando pensamos numa capacidade de projectar força concreta, estamos já a moldar a estrutura de forças de qualquer dos ramos. Estamos igualmente a partir de uma concepção de aproximação a uma força conjunta de cima para baixo, em vez de ser a aproximação tradicional de baixo para cima. O que normalmente acontece, é que os diversos ramos pensam em estratégias militares próprias de forma independente, por motivações que muitas vezes estão mais ligadas a interesses corporativos do que a uma visão do interesse nacional. Caso se adopte uma aproximação a partir das capacidades, isto não acontece: é a visão sobre as capacidades necessárias, o seu grau qualitativo e a sua prioridade, que vai acabar por apontar para uma estrutura concreta de cada ramo, e não o contrário. O ponto de chegada é o ponto de partida, em resumo, e não o somatório das visões corporativas da manutenção do existente.

É preciso ter em conta que, na definição das capacidades, se deve especificar quais as que são a desenvolver de forma quase autónoma e quais as que se precisa de criar dentro de uma perspectiva de aproximação partilhada. Tenha-se igualmente em conta que uma unidade concreta – um navio patrulha, uma fragata ou uma força de fuzileiros, por exemplo – não responde a uma única capacidade, mas sim a várias de forma simultânea, o que significa que uma longa lista de capacidades se pode traduzir em termos de uma lista muito mais pequena de unidades concretas.

— \* \* \* —

Uma outra conclusão quase inevitável de uma aproximação à estratégia militar a partir das capacidades, é que não faz sentido desenvolver uma força pensada em conjunto de cima para baixo e dar-lhe uma capacidade de comando dependente só de um dos ramos, seja ele qual seja. Uma força conjunta tem de necessariamente ter um comando conjunto e esta é a situação normal em praticamente todas, se não todas, as situações concretas em que Portugal será chamado a actuar. Há duas respostas possíveis a este problema. Uma é a de manter a estrutura de comando dos ramos, com estados-maiores tripartidos aos diversos níveis e criar por cima dele, de forma permanente ou temporária, estados-maiores conjuntos. Outra, é a de criar praticamente desde a base uma estrutura única de comando operacional conjunto, mantendo essencialmente os ramos como centros de formação específica das unidades que, em termos operacionais, dependem dos comandos conjuntos e só destes. É necessário que esta

aproximação preveja ainda a existência de estados-maiores conjuntos para forças expedicionárias. Ambos os sistemas têm vantagens e inconvenientes, nomeadamente em termos de custos muito diferentes. A opção por um ou outro vai condicionar tudo o resto. Por exemplo, a formação e o ensino superior militar, é diferente conforme pensamos numa capacidade de comando conjunta, de comando por ramos ou numa mistura das duas. Numa opinião pessoal, a opção é fácil para um país com a dimensão de Portugal dentro de um pensamento de defesa moderno e actualizado.

— \* \* \* —

Chegamos assim, não a uma estratégia naval concreta, nem sequer a uma estratégia militar concreta, mas simplesmente a uns quantos pontos de reflexão ligados à metodologia para a sua elaboração. Numa opinião pessoal, qualquer estratégia militar que não parta de uma visão das capacidades, de uma valorização da qualidade contra a quantidade, de uma aproximação conjunta construída de cima para baixo, de uma aceitação da efectiva partilha da defesa e da construção de uma força infocentrada diferente da actual, pura e simplesmente não corresponde ao nosso tempo e não serve Portugal. A nova aproximação é difícil e vai-se traduzir, sem dúvida, numa radical transformação do existente, o que significa necessariamente que uns se adaptarão e outros ficarão para trás.

Pode mesmo acontecer, que os que ficam para trás sejam tantos e tão pesados, que os que querem avançar fiquem parados. Nesse caso teremos uma realidade que é, infelizmente, normal em Portugal quando olhamos para os últimos dois séculos: a falsa transformação – a vénia retórica à modernidade, para conservar no essencial o passado. É sempre mais fácil continuar a fazer o que já se sabe, mesmo que seja inútil, do que trilhar caminhos novos e inseguros. A falsa transformação consiste em adoptar a terminologia e formalismo moderno, ligados à rápida transformação em curso noutros países, como forma de salvaguardar os interesses corporativos ligados ao passado e mudar o menos possível. De qualquer modo, a janela de oportunidade está aberta e compete à actual geração decidir do seu caminho.

Uma coisa é certa, nas sábias palavras da comissão da Armada que estudou em 1870 os problemas colocados pela transição de uma marinha de vela e madeira para outra de ferro e vapor: "*se o novo é caro, o antigo é inútil*". Por outras palavras, o que pode parecer barato, é que é verdadeiramente caro, porque é inútil. Manter o existente, em resumo, é caro porque inútil, embora possa parecer barato. Do mesmo modo, o que pode parecer servir os interesses corporativos dos ramos, é que é uma real "traição", justamente porque advoga a preservação do inútil, de forma mais ou menos disfarçada, e não será possível esconder esse facto por muito mais tempo. Estou certo que a actual geração saberá escolher o melhor caminho e conter os dinossauros no parque jurássico onde pertencem.

**O Poder Marítimo e Poder Naval**  
**A Perspectiva Contemporânea**



## **O PODER NAVAL E A SEGURANÇA**

*Magalhães Queiroz*

### **Vice-Almirante Magalhães Queiroz**

O Vice-Almirante Magalhães Queiroz ingressou na Marinha em 1957.

Depois de concluir o curso da Escola Naval embarcou e comandou diversas unidades navais. Desempenhou, ainda, uma comissão de serviço como comandante do Destacamento de Fuzileiros Especiais n.º 1, em Moçambique.

Como oficial superior prestou serviço na Direcção do Serviço de Armas Navais e no Estado-Maior. Foi professor no Instituto Superior Naval de Guerra.

No posto de Contra-Almirante desempenhou os cargos de Director do Serviço do Pessoal e Subdirector-Geral na Autoridade Nacional de Segurança. Promovido a Vice-Almirante serviu no Estado-Maior General das Forças Armadas, como adjunto do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas para o Planeamento. Depois, foi nomeado Director do Instituto Superior Naval de Guerra, cargo que desempenhou até Julho de 2000. Após passagem à reserva continuou a prestar serviço como Presidente do Conselho Superior de Disciplina da Armada.

O Vice-Almirante Magalhães Queiroz é um pensador sobre os assuntos do mar e da estratégia marítima, sobre os quais tem vários trabalhos publicados e conferências proferidas.

## O PODER NAVAL E A SEGURANÇA

### **O CONTRIBUTO DO PODER NAVAL PARA A SEGURANÇA NACIONAL**

Perspicácia q.b., permitir-vos-á reconhecer que o tema que me cabe apresentar, “O contributo do poder naval para a segurança nacional”;

1.º – Trata do nexo de uma coisa relativa, o poder naval, com outra coisa relativa, a segurança nacional, verdade a requerer particular consideração por países como o nosso;

2.º – Respeita à mais importante missão da Marinha. Digo «mais importante» porque as forças armadas, em cujo âmbito é forçoso considerar a missão da Marinha, não defendem a independência nacional, a integridade do território, etc. Subsumíveis no conceito de segurança. As forças armadas defendem interesses nacionais, acontecendo que a segurança é apenas um desses interesses <sup>1</sup>. Haverá, no entanto, algum mais importante?

Dito isto, comecemos por conferir o ambiente que enquadra o tema.

Como em outros domínios, constataram um dia os Estados a incapacidade de, cada um, por si só, poder prover à sua segurança. Sucedeu que, não obstante concordarem nesse ponto, não lhe foi fácil estabelecerem um consenso quanto à maneira de ultrapassar a insuficiência individual na matéria e construírem a segurança comum. Na realidade, foi preciso passarem por mais uma prova de sobrevivência da espécie humana à catástrofe da guerra para, finalmente, decidirem criar parcerias para a paz e segurança internacionais.

Os modelos em vigor, além de representarem a forma como os seus fundadores entenderam convergir num interesse comum, denotam circunstancialismos vários, dos quais o histórico se tem por mais relevante.

Reproduzem particularmente aquela caracterização a ONU e a NATO, instituições que constituem travejamento fundamental da arquitectura de segurança a que se liga Portugal. A mãe de todas as organizações de segurança internacional, prisioneira de uma reforma adiada, tenta alcançar a paz e segurança transnacionais essencialmente por via do controlo das relações entre os Estados. A NATO, atravessando uma crise existencial, assenta a sua existência

---

<sup>1</sup> As forças armadas defendem interesses nacionais, dentro e fora do território, da zona económica exclusiva ou de fundos marinhos contíguos e ainda do espaço aéreo sob responsabilidade nacional, (art. 2º da LDNFA )

fundamentalmente na determinação da busca da segurança do universo dos seus associados pela defesa colectiva, num espaço restrito. Este objectivo nuclear não a impediu, porém, de, recentemente, ter decidido adoptar outras formas complementares de actuação. Trata-se de uma evolução para adaptação ao ambiente PM<sup>2</sup> da segurança internacional traduzida na tendência para encarar a segurança sob outra perspectiva, mais abrangente, que inclui a busca da segurança também pela via da cooperação, e a disponibilidade para intervenção em situações de instabilidade “fora da área”. Dito de outra maneira, indicia intenção de desterritorializar a defesa.

A análise que precede poderia estender-se a outras instituições mais que reforçam aquela arquitectura, numa base regional. No seu conjunto elas tecem uma teia de outros agentes das relações transnacionais que contribuem, pela via do diálogo e cooperação, rumo a compromissos de comportamento, para oldar as relações dos Estados em ordem a reduzir a instabilidade, tentar prevenir os seus efeitos e ajudar a resolver crises. Pelo contributo que vem oferecendo para o estabelecimento da segurança internacional, explorando a utilização intensiva do instrumento diálogo e cooperação, é de destacar a OSCE. Mas porque a consciência da indivisibilidade da segurança cresce, acrescem outras iniciativas como o Conselho NATO/Rússia, o Conselho Euro-Mediterrâneo, etc.

Quando falamos da **instabilidade, instabilidade política**, falamos do contrário da estabilidade, que na linguagem e contexto que nos é familiar, significa a faculdade do navio voltar à posição direita quando dela afastado. No âmbito da **segurança internacional**, entendida como o ambiente em que os Estados se encontram ao abrigo da concretização de ameaças à paz e de agressões<sup>3</sup>, e de qualquer outra violação da paz, a «posição direita» pode ser descrita sucintamente como a que corresponde:

- Ao relacionamento dos Estados segundo os princípios consignados na Carta das Nações Unidas ;
- À integração de outros actores internacionais nesse ambiente.

Acerca de navios, sabemos também que aquilo que faz voltar o navio à posição direita quando dela afastado, é o seu binário de estabilidade e que o braço do binário é função do ângulo de inclinação, para um dado volume de carena e uma dada posição do centro de gravidade do navio. O comportamento do navio constitui modelo interessante que nos ajuda a compreender alguns fenómenos das relações internacionais. Com imaginação, é possível mesmo estabelecer, no quadro das relações internacionais, conceitos idênticos aos da impulsão e do deslocamento. Conseguimos mais, referenciar aquela evolução preocupante de inclinação continuada que corresponde, a partir de certa altura, a uma diminuição progressiva do braço de estabilidade, até se anular, ou seja, até atingir uma posição de **equilíbrio instável**. A partir daqui, qualquer pequeno

---

<sup>2</sup> Post-muro de Berlim, isto é, depois de 1989

<sup>3</sup> Veja-se definição de agressão aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14DEZ74,

desvio fará o navio virar-se, situação que em relações internacionais corresponderá ao deflagrar de um conflito armado.

Estamos em condições agora de definir **factor de instabilidade** como tudo o que concorre para que se atinja a posição de equilíbrio instável, que o mesmo é dizer, tudo o que tende a afastar perigosamente o relacionamento dos Estados da «posição direita».

É possível reduzir o universo imenso dos factores de instabilidade a um enunciado sucinto que contempla:

- Défice de observância de direitos humanos e das liberdades fundamentais;
- Um insuficiente grau de desenvolvimento económico e sustentável, que propicie uma prosperidade mais generalizada;
- A continuação de situações de miséria gritante;
- E a existência de armas de destruição maciça em contravenção com acordos assinados <sup>4</sup>.

A ênfase posta na instabilidade tem as suas razões de ser. Primeiro, porque os efeitos perniciosos da situação raramente se contêm na esfera interna dos Estados onde ocorrem. Vulgar é degenerarem em conflitos armados e estes extravasarem fronteiras contaminando regiões de países limítrofes e, no pior, originarem uma internacionalização mais ampla das disputas. Depois, porque qualquer perturbação da paz, em qualquer canto do mundo, tem frequentes reflexos designadamente no acesso às fontes de abastecimento de matérias-primas, na economia global, no funcionamento das bolsas dos mercados mundiais etc., em suma, no desenvolvimento. Daí a atenção com que são seguidos quaisquer sinais de focos de instabilidade, em ordem a que, sendo caso disso, seja dado o alerta rápido, e possam ser tomadas, em tempo, as medidas requeridas para os conter e tentar sanar.

A referência feita a **factores** de instabilidade serve ainda para introduzir no discurso o conceito de **desafios** à segurança internacional. Tomá-lo-emos como circunstâncias susceptíveis de dificultar a manutenção da «posição direita» nas relações internacionais.

Ao não ser possível superar os **desafios**, através de estratégias adequadas, ocorrem **riscos** para a segurança internacional. Sendo utópico eliminar totalmente os riscos, dada a natureza das coisas de que falamos, aquilo que se procura no quadro das medidas relativas à segurança internacional é, no máximo, minimizar os riscos.

Podemos conceituar os **riscos** como a percepção da probabilidade da segurança internacional ser afectada, pelo facto de não ser possível, ou ter sido decidido não dar uma resposta adequada (**estratégia**) a uma **ameaça à paz** <sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> Boutros-Ghali, Agenda para a Paz. 1995, p.48

<sup>5</sup> Um parêntesis para referir que o ensejo de lograr um entendimento fundamentado dos conceitos de ameaça à paz, agressão e ruptura da paz (violação) a partir do historial das deliberações do

ou a **controvérsias**, designadamente **crises** <sup>6</sup>, ou outras situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz <sup>7</sup>.

A **estratégia** desenvolvida pelas Nações Unidas para resolver os problemas de segurança internacional assenta no equilíbrio e coerência de três componentes, a saber: os objectivos, o conceito de acção e os recursos.

(Pelo seu valor ideográfico justifica-se recordar a imagem do banquinho representando a estratégia, sobre o qual repousa a segurança, e cuja manutenção naquela posição depende do equilíbrio proporcionado pelas três pernas de igual comprimento, respeitando a objectivos, conceito de acção e recursos)

Os **objectivos** estão enunciados na Carta, no seu artigo 1.º de que se referem como mais importantes :

- Manter a paz e a segurança internacional;
- Desenvolver relações de amizade entre as nações;
- Realizar a cooperação internacional, resolvendo problemas internacionais de carácter económico social, cultural ou humanitário (...)

O **conceito de acção**, encontra-se igualmente fixado na Carta no art. 1.º, n.º 1:

- Prevenir e afastar **ameaças à paz** <sup>8</sup>;
- Reprimir **actos de agressão** ou qualquer outra **violação da paz** <sup>9</sup>;
- Chegar por meios pacíficos <sup>10</sup> a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz.

No quadro do **controlo e solução de conflitos entre Estados e dentro deles**, o conceito de acção exprime-se em termos de diplomacia preventiva e restabelecimento da paz, manutenção da paz, consolidação da paz, desarmamento e imposição da paz <sup>11</sup>.

---

Conselho de Segurança não é nada fácil, porque a sua aplicação a casos concretos no âmbito da problemática da segurança internacional é reflexo, sobretudo, da atmosfera política prevalecente num dado momento entre os cinco grandes. Quer isto dizer que a interpretação jurídica releva pouco, e a ideia tão cara aos militares de que a ameaça está associada à coexistência de intenção e capacidade não tem aplicação aqui.

<sup>6</sup> Situação criada no quadro do relacionamento entre dois ou mais Estados, com a ocorrência de uma controvérsia acerca de um assunto tido como fundamental para a prossecução dos interesses de dois ou mais desses Estado. Como sabemos, envolvem normalmente percepções de três ordens: ameaças a valores básicos, tempo limitado para resposta e probabilidade de utilização efectiva de Forças Armadas

<sup>7</sup> Actos de agressão ou qualquer outra violação da paz

<sup>8</sup> Sem, ou com envolvimento das Forças Armadas

<sup>9</sup> Sem, ou com envolvimento das Forças Armadas

<sup>10</sup> Falamos da negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial e recurso a organizações regionais.

<sup>11</sup> Boutros-Ghali, *Agenda para a Paz*, p.13

Quanto a **recursos**, eles compreendem:

- Políticos, diplomáticos e judiciais;
- Forças armadas disponibilizadas pelos Estados, individualmente, ou integrando organizações de defesa regional, nos termos da Carta;
- Os que forem facultados pelos Estados para resolver problemas internacionais não respeitantes directamente à segurança, nomeadamente através de organizações especializadas de âmbito económico, social, técnico, etc.

(Nesta altura podemos ilustrar o conceito de risco antes mencionado recorrendo ao banquinho. A sua inclinação, provocada por uma perna mais curta, quer seja insuficiência de recursos, inadequação do conceito, ou de objectivos, induz a noção de risco da segurança).

Façamos um exercício idêntico para a outra organização de segurança colectiva a que Portugal pertence, a **NATO**.

São seus **objectivos**, salvaguardar a liberdade e segurança de todos os membros por meios políticos e militares, de acordo com os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas.

Como **conceito de acção**, define-se:

- A preservação de uma parceria forte e dinâmica entre a Europa e os EUA;
- A manutenção de capacidades militares eficazes face ao largo espectro de circunstâncias previsíveis, desde dissuasão até operações de resposta a crises internacionais;
- Apoio ao desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa, no âmbito da Aliança;
- Empenhamento na prevenção de conflitos e gestão de crises;
- Manutenção da Parceria, Cooperação e Diálogo;
- Disponibilidade para proporcionar o Alargamento a novos membros;
- Apoio continuado ao Controlo de Armamentos, Desarmamento e Não-Proliferação.

No que respeita a **recursos**, além dos diplomáticos, e outros, prevêem-se forças militares nucleares e convencionais ao nível mais baixo, compatíveis com o aumento de segurança e de estabilidade requeridos e aptidão para cumprir todo o leque de missões necessárias.

A envolvente da segurança do nosso País, de que falaremos a seguir, a **União Europeia**, não é de maneira nenhuma uma organização de defesa colectiva, pelo menos por ora. Recorde-se que, no mês passado, não só falhou um acordo sobre a futura constituição europeia, onde a questão poderia ter recebido um impulso decisivo, como ainda foi minimizada a importância do documento proposto por Xavier Solana, relativa à orientação estratégica para as questões

da segurança europeia. No entanto, decorrente do objectivo de afirmar a identidade política na cena internacional, já havia sido definida uma Política Externa e de Segurança Comum que deve incluir todas as questões relacionadas com a segurança da União, designadamente o delinear de uma política de defesa que possa conduzir a uma defesa comum, no caso do Conselho o decidir<sup>12</sup>. Nessas questões compreendem-se o desempenho de missões de ajuda humanitária e de assistência a calamidades, de manutenção da paz e de forças de combate durante a gestão de crises, incluindo restabelecimento da paz<sup>13</sup>.

O facto de Portugal integrar as instituições de segurança e de defesa colectiva antes mencionadas e a UE, esta dando os primeiros passos nesse sentido, significa que o nosso País, para usufruir dos benefícios proporcionados pelas parcerias, tem de se assumir tributário dessas mesmas parcerias. Uma das formas de pagar o tributo é participar em moldes consentâneos com os seus interesses ponderados e poder disponível, na execução das respectivas estratégias e partilhar desafios e riscos. Numa linguagem mais directa: ser solidário.

Tendo em conta os conceitos antes formulados podemos enunciar, de forma não exaustiva, os seguintes **desafios à segurança internacional**:

- Actividade terrorista internacional, especialmente a que tem alegada origem em organizações mal conhecidas que configuram a existência do que se vai chamando "Estado virtual"<sup>14</sup>;
- Ocorrência de crises e de outras controvérsias;
- Falta de controlo/proliferação de armas de destruição maciça;
- Outras situações preocupantes.

#### **Como riscos:**

- Associados ao desafio posto pelo **terrorismo**;
  - Perda de vidas humanas, ou a incapacitação de cidadãos;
  - Destruição de património público e de bens privados;
  - Instauração de clima de terror conducente à desorganização da sociedade;
  - Vazio da autoridade do Estado.

---

<sup>12</sup> cf art. 17.º do Tratado da União, na redacção dada pelo tratado de Nice.

<sup>13</sup> A expressão dos recursos militares correspondentes a este interesse de participar de forma autónoma na gestão de crises internacionais cifra-se, e momento, em 60000 homens que deverão ter um grau de prontidão de 60 dias. A definição dos recursos é, como se vê, extremamente vaga. Estas aspirações não concorrem com o projecto de concretização da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa que, como se disse, é desenvolvido no quadro da NATO. O assunto recebeu um novo impulso no decorrer dos trabalhos visando a aprovação de um Tratado Constitucional.

<sup>14</sup> "O Estado virtual tem muitas características dos outros Estados (um exército permanente organizado e uma organização de inteligência; um orçamento e fontes de fornecimento de recursos, funcionários civis e até um sistema rudimentar de segurança social para a família do combatentes) mas carece de fronteiras. Declara a guerra, faz alianças com outros Estados e tem um âmbito global. Mas falta-lhe uma localização definida no mapa (Get Ready for the Next Long War, Philip Bobbitt, Time, September 9, 2002) É a caracterização de actores como a Al-Qaeda.

- Associados ao desafio posto pela ocorrência de crises:
  - O deflagrar de conflitos armados, com propagação a outras regiões, perturbação da economia mundial, etc.
- Associados ao desafio posto pela falta de controlo/proliferação de **armas de destruição maciça**, passíveis de utilização não obstruível:
  - A violação da integridade do território dos Estados, com destruição de cidades, aniquilação de populações, do ambiente, etc.
  - A impossibilidade do Estado realizar as suas tarefas fundamentais.

A estratégia nacional conducente à **segurança nacional**, que não está escrita em sítio nenhum pode, à semelhança do que foi feito para a ONU e NATO, ser concebida nos seguintes termos:

- **Objectivos** (art. 5.º da LDNFA): face a qualquer agressão ou ameaça externa e tendo em conta o **espaço estratégico de interesse nacional**:
  - Garantir a independência nacional;
  - Assegurar a integridade do território;
  - Salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens e do património nacional;
  - Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado;
- **Conceito**:
  - Aprontar capacidade dissuasora para desencorajar ameaças e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado em caso de agressão;
  - Desenvolver capacidade de resposta rápida, na perspectiva de actuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além fronteiras;
  - Manter capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial;
  - Aprontar meios para protecção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise;
  - Desenvolver capacidade para (.....):
    - Em estreita colaboração com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas;
    - Em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça;
    - Participar em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro da ONU, da NATO e UE;

- Nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de pessoas, de droga e as redes de imigração ilegal.

— **Recursos:**

- Políticos
- Diplomáticos
- SFN
- Económicos
- Educacionais
- Industriais
- Infra-estruturas e comunicações etc..

O **quadro** seguinte sintetiza, face ao que foi sendo apresentado, a participação das forças armadas dos Estados membros das organizações referenciadas na preservação da segurança internacional, e também das nossas forças armadas singularmente consideradas para efeitos da preservação autónoma da segurança nacional.

Nele podemos discernir, mais, a organização espacial dos nossos interesses, requerendo actuação das forças armadas. Ali se compreende, implícito, um EEINP e um outro, de geografia variável, este na base de uma avaliação ponderada de interesses nacionais em cada momento e do poder nacional disponível, face a circunstancialismos de ocasião, classificado justamente por EEIN conjuntural. Naquele espaço há lugar, por exemplo, para a satisfação de compromissos internacionais assumidos pelo País, no respeito do fixado pelo art. 3.º da LDNFA. A ocorrência de acontecimentos em qualquer parte do mundo, que possam afectar os interesses nacionais é um enunciado amplo que encaixa também no que se designa por «avaliação ponderada».

No que respeita à forma de actuação das forças armadas dos Estados, ela é ditada, naturalmente, pelo ambiente estratégico que requer o seu emprego. Sempre que adequado e possível, o arquétipo de actuação envolve a exploração de sinergias na base da acção conjunta dos três ramos das forças armadas e, sendo caso disso, também combinada. O conceito de CJTF parcialmente posto em prática pela NATO, na condução de **operações de apoio à paz**, na Bosnia Herzgovina, demonstrou as vantagens daquela actuação, numa situação particular. Antes, porém, muito antes, embora num outro contexto, e com outra filosofia, já as Operações Anfíbias tinham demonstrado as virtudes do tipo de actuação conjunta.

No âmbito da actuação combinada e conjunta, ou só conjunta, o contributo do poder naval para o sucesso do todo militar radica inquestionavelmente na capacidade específica de utilização do mar para produzir os desejados efeitos em terra, a que não é alheia a integridade ímpar dos seus predicados: prontidão, mobilidade, autonomia, liberdade de movimentos, flexibilidade de emprego, discrição graduada, e também vocação diplomática.

Não obstante o contributo do poder naval para a segurança nacional dever ser entendido sempre no quadro mais amplo do emprego do poder militar e, quando aplicável, também no do poder marítimo, cabe oferecer alguns comentários quanto ao emprego singular do poder naval.

Sendo a segurança e tempo de paz, duas referências indissociáveis, mas encontrando a dissuasão lugar entre ambas, o contributo de que nos ocupamos tem desde logo uma primeira expressão na dissuasão, consideradas as suas dimensões. A vigilância e controlo dos espaços marítimos interterritoriais, evidenciados em operacionalidade reconhecida; a realização, em contexto apropriado, de exercícios navais, com cobertura mediática; a visita de forças navais a determinados portos estrangeiros, com programas adequadamente delineados, são valiosos subsídios, entre outros, para a construção daquela imagem própria da dissuasão. Particularmente relevante, pelas suas características, é o papel da componente submarina do poder naval que procura explorar, a seu favor, as expressões I1-D2 e I2-D1. Considere-se, porém, que dissuade quem pode e não quem quer, e que mesmo quem pode, só consegue dissuadir às vezes <sup>15</sup>.

Situações preocupantes como o **terrorismo, imigração clandestina e tráfico de droga**, constituem, também elas, vasto campo de aplicação do poder naval em tempo de paz, a requerer, em dose balanceada, tanto de imaginação como de conhecimento, para fazer face aos desafios existentes. Não obstante a disponibilidade de informações constituir, em todas as situações em que é requerido o emprego clássico do poder militar, um instrumento indispensável à correcta tomada de decisão, elas são especialmente importantes no que tange o terrorismo e o tráfico de droga, frequentemente com ligações entre si. É um ponto a requerer ampla cumplicidade da comunidade internacional das informações. Tenha-se em conta os sofisticados instrumentos ao dispor de alguma organizações que protagonizam, no mar, as actividades em questão, a par de outros, modestos, mas que, inteligentemente utilizados, amplificam os seus efeitos. Para os enfrentar requerem-se, em conjugação com meios aéreos, meios de superfície, por vezes submarinos e, ainda, forças tipo DAE, mergulhadores e equipas ágeis de LA. Comum no combate a estas situações é, mais uma vez, o objectivo de lhes negar o uso do mar, em ordem a impedir que levem a cabo os seus intuitos. Numa linguagem mais actualizada: controlar acessibilidades. As situações que importa evitar estão amplamente referidas na Convenção de Roma de 10 de Março de 1988, para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, e no Protocolo com a mesma referência, para a supressão de Actos Ilícitos contra a segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental.

Em tempo de crise, os já mencionados atributos do poder naval constituem valor acrescentado imenso deste instrumento, que os responsáveis políticos não podem ignorar.

---

<sup>15</sup> Dis= Pe x Cred o que requer identificar o pretendido dissuadido.

A circunstância de não se preverem **agressões armadas convencionais a território nacional** não dispensa meditar, em tempo, na forma do poder naval contribuir para as enfrentar, em conjugação com os outros ramos. Especialmente recomendado para o efeito é a elaboração e exploração de cenários, com cuidada aplicação dos princípios da guerra, às vezes tão esquecidos. Cenários judiciosamente desenhados constituem o pano de fundo sobre os quais há que ensaiar linhas de acção que permitam assegurar o insubstituível controlo do uso do mar em áreas limitadas e durante tempo finito, em ordem a possibilitar a sua exploração para benefício próprio e a negá-lo a antagonistas, sempre com os olhos postos nos efeitos produzidos em terra. Concluída eventualmente a impossibilidade de assegurar esse controlo, há que ponderar os riscos emergentes.

No domínio dos factos, o passado recente da situação internacional PM oferece, também ele, algumas notas dignas de referência quanto ao **papel desempenhado pelo poder naval, com intervenção nacional**, em prol da segurança. Refiro-me à operação "**Sharp Guard**", no Adriático, (conceito de operação combinada NATO/UEO) que permitiu um eficaz **embargo de armas**, no âmbito das **medidas coercitivas decretadas pela ONU** e, embora com outros contornos, ao papel da Marinha nas crises da Guiné, e do Zaire. Digo com outros contornos, porque se tratou fundamentalmente de uma **operação de ajuda humanitária e de recolha de cidadãos nacionais e estrangeiros**, em situação delicada, levada a cabo pela Marinha, utilizando um conjunto limitado de meios navais com um pendor de apoio à política externa do Estado e que permitiu, assessorialmente, a realização de um encontro entre as partes em litígio, contribuindo para a resolução do conflito local.

Em tempo de terminar: a mesma perspicácia estimulada no início do discurso poder-vos-ia ter feito notar que um advérbio houve que o dominou no quase todo. Esse advérbio foi o... **«como»**. Estabelecido um entendimento acerca da segurança internacional e dos riscos e desafios que actualmente a caracterizam cuidámos de delinear o como enfrentá-los; como utilizar para o efeito as forças armadas, em conjugação com outros instrumentos; **como empregar o poder naval, no quadro dos três ramos e singularmente, visando contribuir para a segurança nacional, etc..** A resposta ponderada a estas questões, típicas de um jogo de dialéctica de vontades, pertence indubitavelmente àquele domínio de conhecimentos do homem que alguém um dia designou por estratégia, e que o nosso Instituto aprofunda neste ciclo de conferências, e da qual decorrem estratégias, sob a forma da trilogia objetivos – conceito – recursos (o tal banquinho) Sucede, porém, que a estratégia não se esgota naquele «como». Ela ocupa-se, também, é sabido, da escolha e preparação dos seus factores, o que faz apelo a uma abrangente e organizada aplicação de conhecimentos. É o caso, por exemplo, do planeamento para a satisfação de capacidades necessárias à Marinha, nomeadamente em submarinos e do navio polivalente, este a acrescentar importantes valências no domínio

da projecção de forças, por permitir mais ampla e flexível utilização de fuzileiros, e não só.

Concluirei a exposição do tema de uma forma que poderia ter sido a outra forma de o ter iniciado.

Porque razão constitui o “contributo do poder naval para a segurança nacional” referência permanente dos cursos ministrados por uma instituição que faz saber para que outrem saiba fazer? Resposta: porque o contributo do poder naval para a segurança nacional sintetiza a razão de ser da Marinha.



## **O PODER NAVAL E O SERVIÇO PÚBLICO**

*Vieira Matias*

### **Almirante Vieira Matias**

O Almirante Vieira Matias ingressou na Marinha em 1957.

De entre os diversos cargos que desempenhou, destacam-se: o comando do Destacamento n.º 13 de Fuzileiros Especiais em missão na Guiné; o exercício de funções como professor de Artilharia na Escola Naval; Director do Laboratório de Explosivos da Marinha; Comandante da Força de Fuzileiros do Continente; Comandante da Defesa Marítima e Capitão dos Portos de Portimão e de Lagos.

Comandou a Fragata "Comandante João Belo", integrando a STANAVFORLANT, em 1983 e 1984, tendo participado em diversos exercícios nacionais e NATO.

Promovido a Contra-Almirante assumiu o cargo de Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada. Após a promoção a Vice-Almirante passou a desempenhar as funções de Superintendente dos Serviços do Material, sendo empossado, posteriormente, nos cargos de Comandante Naval e Comandante da Área Ibero-Atlântica da NATO.

Em Abril de 1997 foi empossado como Chefe do Estado-Maior da Armada e promovido ao posto de Almirante, cargo que desempenhou até Abril de 2002, quando passou à reserva. Depois disso, tem sido um colaborador activo da Comissão Estratégica dos Oceanos.

## O PODER NAVAL E O SERVIÇO PÚBLICO

### 1. INTRODUÇÃO

O tema que me foi proposto para abordagem neste ciclo é inesgotável pela vastidão dos conceitos que envolve e pela longevidade, quase perenidade, que apresenta, também entre nós portugueses. Tem uma actualidade comprovada pela inclusão do assunto nesta iniciativa do I.S.N.G., certamente como consequência do debate que se mantém em vários *fora*, nacionais e internacionais. Foi, de facto, um ponto permanente nos meus pendentes, enquanto Chefe do Estado-Maior da Armada, na discussão com o poder político, como constou, de forma mais ou menos taxativa, nas agendas das reuniões anuais dos chefes das marinhas europeias e nos simpósios sobre o poder naval, de abordagem mundial, nos EUA, e regional, em Itália. É também um ponto que não passou despercebido à Comissão Estratégica dos Oceanos.

Com matéria tão rica, tentei organizar as ideias de forma a permitir-nos chegar a algumas possíveis linhas de acção, ou sugestões com fundamento suficiente, mas ao mesmo tempo com algum grau de incerteza que nos permita o debate, com vista a reforçar o que for defensável ou abrir novas pistas, eventualmente mais úteis à Marinha e ao País.

Tentarei, assim, começar por caracterizar o conceito de serviço público e por encontrar as suas raízes históricas, na actividade marítima em Portugal. Continuarei a abordar a vertente dos interesses nacionais no mar, o poder naval e o serviço público. A terminar o percurso pelo tema, tentarei caracterizar o quadro actual para, a partir dele, elaborar cinco sugestões.

### 2. O SERVIÇO PÚBLICO E A MARINHA

A tentativa de estabelecer o conceito de serviço público é muito posterior à sua existência de facto, embora esta realidade prática nem sempre se tenha revelado com a clareza de hoje. Na verdade, esse conceito foi lançado pela jurisprudência administrativa francesa no séc. XIX, traduzido pelo "modo de actuar da autoridade pública, a fim de facultar por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva

individualmente sentida”<sup>1</sup>. Vale a pena repararmos que se trata de um conceito que integra 4 elementos:

- “A prestação de um serviço público,
- O seu carácter regular e contínuo,
- A natureza pública da organização que o presta,
- E o fim da satisfação de uma necessidade pública”<sup>2</sup>

Apareceu como emanção do estado liberal novecentista, em oposição à coacção estadual e à liberdade individual. É, por isso, que muitos dos exemplos, do que poderia ser serviço público, que encontramos antes desta época, nem sempre envolvem os quatro componentes considerados pela escola francesa. Claramente, muitos dos casos de serviços de interesse para o público não se enquadram neste conceito, normalmente por falta, pelo menos, da característica de continuidade regular.

Quando, por exemplo, D. Fuas Roupinho começou por usar o poder naval para afastar os piratas mouros das nossas águas prestou, sem dúvida, um serviço às populações da linha de costa, mas fê-lo pontualmente. Também os navios da Marinha Real, comandada pelo “almirante maior” Nuno Fernandes Cogominho (séc. XIV), eram simultaneamente navios armados, militares, e navios mercantes. Isto é, os riscos de pirataria impunham que o poder naval prestasse um serviço de interesse comercial directo, portanto para a sociedade civil. Nesta situação, os navios da carreira da Índia, que apesar de armados transportavam passageiros e mercadorias, estariam enquadrados num serviço público?

No âmbito do conceito que referi, a resposta seria negativa. Contudo, estavam, sem dúvida, a prestar um serviço que era do interesse da nação. E era esta valia que enformava as missões, com flexibilidade. Diríamos hoje, sem tabus.

Entendo que esta aproximação que fiz ao conceito de serviço público, ajuda agora a clarificar os limites da elaboração que me foi proposta – O Poder Naval e o Serviço Público.

Vou, pois, situar-me apenas nas tarefas que o poder naval pode executar nesse âmbito, mas fazendo uma interpretação um pouco ampla desse poder, por razões que me parecem razoáveis. Isto é, estendê-lo-ei também ao exercício da autoridade do Estado nas áreas marítimas, por diversos meios, para além dos navais.

Sem prejuízo destas linhas balizadoras, vale a pena olhar para alguns antecedentes históricos de todo o processo, sem qualquer preocupação exaustiva, mas apenas como apontamentos ilustradores de uma tradição que faz parte de uma cultura muito arreigada no País e na Marinha.

---

<sup>1</sup> VERBO — *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Começando por uma referência às antigas colónias, transcrevo de “Portugal Militar” de Carlos Selvagem um excerto do capítulo sobre “Campanhas Coloniais no séc. XIX”:

“Os serviços de marinha são superintendidos pelo chefe do Departamento Marítimo, a quem incumbe a chefia das forças navais em serviço na colónia e bem assim a direcção das capitánias dos portos, polícia das costas, rios, etc., e fiscalização da pesca.

Desde 1883, duas divisões navais – a do Índico e a do Atlântico Sul – formadas por navios de tipo menor, iates, corvetas, canhoneiras, lanchas, onde os oficiais da armada vinham fazer estação naval para efeitos de promoção, constituíam a marinha militar das colónias, directamente subordinada com as forças militares, ao governador geral. Essa marinha colonial, que tão relevantes serviços prestou, quer em tempo de guerra, no transporte de tropas e em cooperação com as forças de terra, quer em tempo de paz, na fiscalização aduaneira, correio, cruzeiros contra o tráfico dos negros, e sobretudo no estudo e levantamento hidrográfico das costas, foi extinta depois da proclamação da República.”

Há que notar, contudo, que apesar desta referência de Carlos Selvagem, o fim da Monarquia não foi o “fim da História” para o serviço público prestado pela Marinha. Parece-me importante reflectirmos que uma mudança de regime tão profunda como a daquela passagem para a República não implicou a quebra de uma prática que sempre teve por base conceptual a racionalidade. E é por isso que iniciei as referências históricas por este aspecto, apesar de ele se situar no meio da sequência cronológica que afluirei e não no seu princípio, como seria de boa prática fazer.

Volto então ao princípio da simbiose entre a Marinha e a população, sem saber se ele se situa no tempo de D. Fuas (séc. XII) se no de Nuno Fernandes Cogominho (séc. XIV) ou se é contemporâneo do início do comércio trans-oceânico, no dealbar do séc. XVI. De facto, pelo menos no reinado de D. João III (1521-1557) já havia no porto de Lisboa um “patrão-mór”. Esta foi a designação dada até ao princípio do séc. XIX às autoridades marítimas dos portos portugueses. Os patrões-móres eram nomeados de entre oficiais marinheiros da Armada, ou seja, de entre os mestres, contramestres e guardiães com atribuições, note-se, na área da segurança marítima. Vistoriavam as amarrações dos navios nos portos, bem como o aparelho e dirigiam as operações de querenagem dos navios.

Existiam, sobretudo, nos portos principais, enquanto que os de menor importância eram providos de guardiães de lastro, cargo este talvez mesmo mais antigo do que aquele, e que fora instituído para velar pelas operações de lastragem-deslastragem. Isto é, teve igualmente a ver com a preocupação da segurança imediata das embarcações e também com a navegabilidade das águas dos

portos, visando evitar assoreamento com o produto das deslastragens. Estas autoridades marítimas tiveram a sua existência, tanto na Metrópole, como nos territórios ultramarinos, isto é, nos quatro continentes de presença portuguesa.

A figura do capitão do porto surge apenas nos primeiros anos do séc. XIX, já fez 200 anos, e não esteve, portanto, relacionada com as capitanias do Brasil. Estas foram organizadas por D. João III como elemento de divisão territorial e tinham por isso um significado diferente.

Em 1839 (30AGO) é publicado o primeiro diploma que estrutura a actividade das capitanias dos portos, preenchidas no seu topo por oficiais da Armada, com responsabilidades já bem definidas em áreas tão diversificadas como a navegabilidade das águas portuárias (hidrografia, balizagens e marés), meteorologia, amarrações, ancoradouros, comunicações, pilotagem e pilotos, sanidade, lastros, poluição ("immundícies tiradas de bordo dos navios")<sup>3</sup>, socorro marítimo, registo de navios e matrícula de tripulantes, polícia, etc.

Claramente, vislumbra-se aqui um conceito inteligente de aproveitar o conhecimento técnico dos oficiais da Armada, a sua disciplina gerada pela doutrina da Instituição e a capacidade logística dela proveniente.

Ainda durante a Monarquia, apareceu o segundo regulamento das capitanias, em 1892, o qual viria a ser, sucessivamente, substituído por legislação promulgada pela República, em 1914, 1919 e 1924. Depois disso, houve alterações legislativas, já minhas contemporâneas, em 1969, 1972, 1984 e 2002. A mudança de regime de 1974 acarretou alterações profundas na orgânica do Estado, incluindo a área do mar onde foi extinto o Ministério da Marinha, com a consequente transferência para outros ministérios de muitas das suas atribuições e competências.

De todo este longo processo, marcado por mudanças de regimes e de inúmeros governos, respigo algumas ilações, de entre o vasto elenco que seria possível identificar no relacionamento entre a Marinha e a Nação, no âmbito do que poderemos chamar de serviço público:

- a) A Marinha, ou Armada, manteve tradicionalmente uma forte entrosagem com as profissões ligadas ao mar. Na sua origem, foi servida sobretudo por gente proveniente da pesca, mais tarde quase não havia distinção entre o marinheiro mercante e o militar e, quando a diferenciação entre Armada e as outras marinhas foi marcada, a ligação manteve-se, muito forte, até 1974, com uma grande mobilidade de marinheiros entre as várias marinhas, incluindo a Armada.
- b) As ligações da Marinha às populações da linha de costa sofre, a partir de 1974, uma redução significativa do número de "canais de comunicação", mas contrapõe-na um tipo de relacionamento em que algum autoritarismo é substituído por prestígio, derivado da competência evidenciada pela Marinha.

---

<sup>3</sup> Decreto 30 Agosto 1839 "Regulamento para a Polícia dos Portos", Art. 3.º.

- c) Na base do prestígio e da facilidade de relacionamento que a Marinha sempre tem tido com a Nação avulta o sentido de serviço que os navios, as autoridades marítimas e os diversos órgãos operacionais, logísticos, científicos e culturais, com intervenção no serviço público, colocam, por tradição e por doutrina, na sua acção prática.
- d) O sentimento gerado pelo sentido de serviço é ampliado na sociedade civil e percebido na sociedade política pelas qualidades intrínsecas da Marinha – vocação marítima, competência técnica e científica, capacidade e disponibilidade operacional, polivalência logística e espírito de sacrifício.
- e) Estas qualidades, adicionadas da muito vantajosa relação custo-benefício que o Estado obteve do emprego da Marinha em serviço público, fizeram com que essa actividade se tenha mantido como uma constante, na sua essência, ultrapassando dinastias, reinados, regimes, governos de muitos matizes e guerras quentes e frias.

Estas considerações, admito que possam ser úteis para uma melhor interpretação da realidade e para nos ajudar numa visão prospectiva. Por isso, me demorei com elas.

### **3. OS INTERESSES NACIONAIS NO MAR, O PODER NAVAL E O SERVIÇO PÚBLICO**

Apesar da diferenciação dos estatutos jurídicos dos vários espaços marítimos, águas interiores, mar territorial, zona contígua, ZEE, mar alto, etc., poder-se-ia dizer que os estados usam o mar na prossecução de interesses económicos e de segurança e defesa. Estes interesses, como quaisquer outros, não são absolutamente independentes, antes têm zonas de sobreposição. Por isso, cada estado, ao organizar-se com vista à salvaguarda desses interesses, utiliza, como é lógico prever, soluções próprias, raramente coincidentes com as de outros, mas, mesmo assim, sempre com muitos pontos de coincidência. Uma dessas semelhanças é a existência de marinhas militares, as quais, contudo, desempenham missões com alguma diferenciação. Julgo, apesar disso, não errar se disser que todas executam funções de natureza militar, diplomática e de serviço público, entendido este à luz do conceito que referi. E é exactamente nesta última gama de missões que as diferenças são mais significativas.

Isto é, o tema que estou a abordar, corresponde ao sector mais elástico das marinhas, sem forma fixa, tal como a dos líquidos, que é definida pelo contentor. Este, para as marinhas, é desenhado pelos poderes políticos.

Na verdade, mesmo em tempo de paz, os estados costeiros têm necessidade de, em proveito próprio, das suas populações e dos utilizadores indiferenciados do mar, garantir nos vários espaços marítimos da sua soberania ou jurisdição, o cumprimento da lei e a satisfação de compromissos nacionais e internacionais. Isto envolve um conjunto muito vasto de tarefas de serviço público, que

nalguns países é dividido em duas componentes: uma de carácter, digamos, policial e, outra, mais de apoio cívico, mas ambas levadas a cabo no mar. Existe ainda uma modalidade que consiste em, adicionalmente, atribuir às marinhas responsabilidades na zona da concordância entre a terra e o mar. Esta é entendida como um espaço de prolongamento do mar, em termos físicos e funcionais para as tarefas nele desenvolvidas.

Poderemos, assim, tentar sistematizar as missões de serviço público realizadas pelas marinhas militares, no seu espectro mais amplo, da seguinte forma:

<b>MISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO</b>		Concordância <b>MAR/TERRA</b>
<b>No MAR</b>		
POLICIAIS	APOIO CÍVICO	POLICIAIS + APOIO CÍVICO
Fiscalização da extracção de recursos vivos e inertes		Tal como no mar
Luta contra a pirataria		Idem
Luta contra a imigração clandestina		Idem
Luta contra o narcotráfico		Idem
Luta contra o terrorismo		Idem
Imposição de acordos internacionais		Idem
Ordem pública		Idem
Busca e Salvamento		Idem
Balizagem		Idem
Hidrografia, oceanografia		Idem
Luta contra poluição		Idem
Assistência em acidentes, catástrofes naturais, etc.		Idem
"Salvage"		Idem
"Vessel Traffic System"		Idem

É, pois, claro que existe uma continuidade entre todas as missões susceptíveis de serem atribuídas ao poder naval, em sentido amplo repete-se, tanto em termos funcionais como de área de actuação, desde o mar alto até à faixa de concordância entre o mar e a terra. A exploração desta capacidade, de forma mais ou menos extensiva, varia, tradicionalmente, de país para país e, além disso, tem conhecido evoluções notáveis, em muitos deles, sobretudo na última dúzia de anos.

#### **4. ABORDAGENS E PERSPECTIVAS**

Se olharmos para algumas das marinhas mais conhecidas, encontramos modelos que, mesmo numa abordagem muito superficial, diferem bastante. A marinha dos Estados Unidos da América tem, tradicionalmente, sido planeada para missões essencialmente militares e, concomitantemente, também as diplomáticas. As funções de serviço público são, normalmente, desempenhadas, pela Guarda Costeira, que dispõe de uma estrutura de tipo militar com comando próprio e meios navais e aéreos orgânicos. Contudo, esta separação, que poderá parecer muito clara, estanque e adequada à dimensão do país, tem variantes. Era uma separação para tempo de paz tradicional, mas que já previa a subordinação da Guarda Costeira à Marinha, a partir de determinado estágio de tensão ou crise.

Depois de Setembro de 2001, contudo, a ligação operacional entre ambas aprofundou-se e houve também um estreitamento das relações técnicas e logísticas, nomeadamente no âmbito da formação. É que a Marinha passou também a ter uma acção mais directa na prevenção contra a ameaça terrorista ao próprio território, em interacção com a Guarda Costeira.

Interessa no entanto notar que, mesmo antes do 11 de Setembro, já a U.S. Navy tinha importantes missões nas suas águas costeiras e nas da América Central, na luta contra o narcotráfico. Por exemplo, contribuía para comandos conjuntos, orientados para a contra-penetração de droga no território continental dos E.U.A., com o comandante (contra-almirante) e com meios aéreos, de superfície e de sub-superfície.

Estamos, assim, perante um caso onde a separação de tarefas, que na realidade se interpenetram, deu lugar a arranjos pontuais, que não me surpreenderia se evoluíssem para uma nova estrutura organizativa mais coerente com a percepção da transversalidade dos problemas no mar e com a nova realidade das fronteiras de segurança que podem, demonstradamente, passar por dentro do próprio país.

Nas marinhas europeias, até ao fim da guerra fria, encontrava-se exemplos, embora raros, de ausência de serviço público nas suas missões. Depois, mesmo nesses casos, a situação modificou-se, sobretudo por duas razões: a necessidade de rentabilizar estruturas e a avaliação das ameaças do narcotráfico e do terrorismo, de importâncias crescentes e de sofisticação a atingir patamares técnicos muito elevados só possíveis de contrariar com as capacidades das marinhas militares.

O modelo típico desta situação é o holandês que constituiu, nos anos 90, uma guarda-costeira, comandada por um capitão-de-mar-e-guerra, com o centro de comando na base naval de Den Helder e que usa, extensivamente, meios da marinha. Aquele oficial é assessorado directamente por um alto funcionário da polícia de investigação. Este exemplo é, seguramente, o de mais marcada inflexão no sentido de instituir serviço público onde não era tradicional.

Poderemos citar ainda outros, onde a tendência tem sido de maior intervenção nas áreas do serviço à comunidade. A marinha norueguesa, além da sua tradicional actividade acumulada de guarda costeira é, também, a autoridade nacional para as pescas. A marinha finlandesa, entre outras tarefas, é responsável pelo controlo do tráfego costeiro (VTS) e articula essas actividades nas suas funções civil e militar. A marinha britânica actua, tradicionalmente, na fiscalização da pesca e, muito intensamente, no combate ao narcotráfico e ao terrorismo marítimo.

Contudo, um dos exemplos de tradição de serviço público mais diversificado de uma marinha situa-se em França, muito provavelmente pelas raízes culturais de forte entrosagem entre as forças armadas e a nação. Mesmo assim, o processo nem sempre foi isento de mudanças significativas. Com efeito, no passado, foi verificado que a orgânica de governo, que contemplava um ministério do mar, não atingia a finalidade de um tratamento integrado, transversal, de todos os assuntos marítimos. É que, ao critério organizacional baseado em áreas funcionais dos vários ministérios contrapunha-se um, o do mar, qual corpo estranho, sustentado conceptualmente por um espaço físico.

O modelo também não foi solução satisfatória no respeitante à proliferação de meios operativos, alguns de porte significativo, atribuídos a entidades diversas. Isto é, exagerando, havia várias "marinhas" cada qual com a sua missão. Foi uma orgânica que não satisfez sobretudo quando foi preciso enfrentar problemas concretos de dimensão invulgarmente grande, nomeadamente de poluição, naufrágios, ordem pública, etc.

Foi, por isso, reorganizada, nos finais da década de 70, a estrutura francesa para o mar (Decreto de 9 de Março de 1978). No nível de topo, passou a situar-se o Conselho Interministerial do Mar, presidido pelo 1.º Ministro e composto pelos ministros com competências no mar. As suas decisões são postas em prática pelos ministérios adequados, com a coordenação política do Secretariado-Geral do Mar a funcionar no gabinete do 1.º Ministro.

Em termos operativos, foi decidido atribuir à Marinha francesa todos os meios acima de determinada dimensão, os "hauturier", que ficaram dependentes dos comandantes navais (CECLANT, CECMED, etc.). Por sua vez, estes almirantes passaram a acumular os seus cargos militares com os de "Préfet Maritime", que são, de certa maneira, governadores civis para o mar. Nesta qualidade, dependem directamente do primeiro-ministro e têm competência delegada para, na sua área, coordenarem todas as actividades marítimas, quer sejam de segurança da navegação (em sentido lato), alfândegas, pescas, poluição, etc. É curioso notar até que, nalgumas cidades marítimas, como Marselha, há bombeiros que dependem do "Préfet Maritime".

## **5. UM LONGO PERCURSO PARA UM QUADRO ACTUAL**

Em organização, nada é mais valioso do que a análise desapassionada das lições positivas e negativas que resultam de modelos anteriores, tomadas à luz dos condicionalismos de cada momento. A mera conceptualização teórica destituída de restituição à realidade, ou o simples decalque de modelos provenientes de ambientes culturais diferentes é, por regra, a origem de grandes desastres em organização.

Porque penso assim, fui e continuo a ser adepto da existência de uma forte componente de serviço público na nossa Marinha. Tal, era certamente perceptível, se outros dados não fossem conhecidos, do percurso por elementos históricos e por exemplos internacionais que aqui vos trouxe.

Vale, por isso, a pena procurar sistematizar o conjunto de factores mais relevantes que conduzem à estruturação da base de apoio ao conceito que defendo.

### **Factores de índole externa:**

- A sofisticação organizativa e técnica alcançada pelo narcotráfico em ambiente marítimo;
- A dimensão da ameaça terrorista, o desconhecimento que tem das fronteiras e a imprevisibilidade dos meios que pode utilizar, nas áreas costeiras e portuárias;
- Os riscos ambientais e económicos colocados pelo intenso tráfego marítimo de cargas perigosas;
- A imigração clandestina, o tráfico de pessoas e de armas por via marítima;
- A tendência internacional de atribuir às marinhas militares cada vez mais funções de serviço público;
- Etc.

### **Factores de índole nacional:**

- A importância da geografia do País, com as vastas áreas marítimas de jurisdição e de soberania originadas pela faixa continental, por onze ilhas atlânticas e pelas Selvagens;
- A tradição, historicamente importante, da entrosagem da Marinha com a nação e do serviço público que lhe presta, desde há séculos;
- A reduzida capacidade económica do País que impõe rentabilização máxima dos recursos;
- O reduzido acervo de saber sobre o mar existente na sociedade portuguesa, em contraponto com o significativo manancial do conhecimento da Marinha;
- Etc.

### **Factores de racional organizador:**

- A vastidão do actual conceito de segurança no mar (“Safety” + “Security”) exige uma aproximação ampla e horizontal a várias actividades, assim como necessita de homogeneidade nas funções que o apoiam;
- A estrutura hierarquizada e a organização polivalente e flexível da Marinha, em termos técnicos, logísticos, científicos e operacionais tornam-na única no País na área da segurança marítima;
- Os factores geográfico e económico levam, por um lado à dispersão dos meios e, por outro, a uma capacidade muito limitada, o que impõe unidades polivalentes e a concentração de recursos e forças numa única estrutura – a Marinha.
- Os requisitos de contraposição à nova rede de ameaças erráticas à defesa e à segurança do território, de pessoas, de bens e do ambiente orientam a organização para uma estrutura coesa, hierarquizada, tecnicamente competente e materialmente capaz;
- Etc.

Se pegarmos nas pontas destas linhas de natureza externa, interna e de organização, se as tecermos numa urdidura homogénea e se inserirmos o produto num banho de bom-senso, chegaremos a uma organização nacional para o serviço público no mar, que terá, imperativamente de utilizar a actual estrutura da Marinha, ou o poder naval em sentido amplo.

Não é, no entanto, satisfatório que o Estado fique por aí, isto é, pela solução organizativa e operacional vigente. Deve progredir nalguns aspectos e fazer alterações noutros. É que, de facto, a área marítima e a sua concordância com a terra precisam de uma gestão integrada, abrangendo os seus aspectos económicos, de segurança e defesa, ambientais e científicos.

Para gerir, é necessário começar por planear e por organizar e é precisamente aqui que começa o primeiro problema. O da inexistência de órgão, ou de mais do que um, onde se planeia de forma integrada a exploração segura e sustentável do mar.

Sugiro para isso:

***A existência de um conselho de ministros exclusivo para os assuntos do mar, composto pelos ministros com competências e atribuições directas no mar. Este órgão, que reuniria obrigatoriamente pelo menos uma vez por trimestre, seria apoiado por um gabinete técnico, incumbido da função controlo da execução das medidas decididas a nível ministerial e postas em prática pelo aparelho de Estado existente. Teria, como órgão de conselho, uma comissão representativa dos sectores da sociedade civil com interesses no mar,***

**eventualmente baseada na actual Comissão Estratégica dos Oceanos.**

No nível intermédio, penso que a estrutura da Marinha, com o Sistema da Autoridade Marítima é um bom exemplo organizacional suportado por uma legislação que, desde a Constituição, passando pelas LOBOFA e LOMAR e chegando ao Decreto Regulamentar do Comando Naval e aos diplomas do SAM, de Março de 2002, tem coerência, é racional e apresenta adequação ajustada aos factores que enunciei. Baseia-se na existência de duas cadeias paralelas, a especificamente militar e a do SAM, com o essencial das missões funcionalmente complementares e com continuidade nas áreas de actuação. A coordenação entre as duas estruturas é feita, no nível regional, pelo comandante de zona marítima, em acumulação com o cargo de chefe do departamento marítimo e, a nível central, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada que é, por inerência, a Autoridade Marítima Nacional.

Pelo facto de estas duas organizações paralelas se inserirem no governo através do MDN e porque isso, por vezes, levanta algumas questões, mais de sensibilidade superficial do que funcional, também aqui lanço uma sugestão, a segunda:

***Fazer depender a AMN e o SAM do Ministro de Estado. Este, por sua vez, ao acumular com o cargo de Ministro da Defesa Nacional, manteria constante o princípio da acumulação de funções como meio privilegiado para coordenar duas estruturas separadas, mas afins.***

E é também o aspecto da coordenação que se torna necessário aperfeiçoar no conceito do SAM (Março 2002), uma vez que se impõe que, quer o Conselho Coordenador Nacional do SAM, quer o Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional, funcionem com regularidade. Por isso, faço uma 3.ª sugestão:

***Que aqueles órgãos de conselho cumpram, por lei, ou por hábito, um número mínimo de três a quatro reuniões anuais para que se tornem efectivos.***

O SAM tem que se articular horizontalmente com estruturas de outros ministérios. Será uma função que poderá ser tornada fácil se funcionarem adequadamente, nos diferentes patamares, os organismos a que aludi – conselho de ministros para o mar, gabinete técnico, órgãos de conselho, etc. No entanto, e para além disso, haverá ainda que rever dois aspectos diferenciados, mas igualmente importantes, de demarcação de competências. Ambos têm a ver com questões de segurança, mas no duplo significado desta palavra.

Começando pela segurança da navegação, foi-se longe demais na redução das competências do Capitão do Porto e excedeu-se o que seria lógico atribuir às administrações portuárias. É que o conceito para traçar o limite entre os dois

órgãos tem de ser o de não misturar gestão económica ou mercantil com gestão de segurança. Esta tem custos que, frequentemente, colidem com os esforços de obtenção de receitas das administrações portuárias. Não se trata de um tema fácil, nem cómodo, mas há que encará-lo de frente, num diálogo aberto que envolva os principais intervenientes, incluindo os utilizadores dos portos.

Faço, portanto, uma quarta sugestão:

***Rever as competências das administrações portuárias e dos capitães dos portos, no sentido de separar mais claramente o campo da segurança da navegação ("safety") do que é devido à gestão empresarial.***

O ajuste de competências de segurança de que falta falar ("security") tem a ver com a protecção contra actos de alta criminalidade, como por exemplo, o narcotráfico e o terrorismo, bem como contra outras ameaças mais clássicas. De facto, o quadro da situação actual não deixa dúvidas quanto à transversalidade das ameaças, à sua possível interligação, ao elevado grau de surpresa que podem conseguir e à dimensão dos efeitos capazes de obter mesmo sem agressivos militares. Por exemplo, um petroleiro afundado junto ao Cabo de S. Vicente poderia ter efeitos mais nefastos para a economia e para o ambiente do que a maioria das armas de destruição maciça. E isso tanto pode acontecer por via de um acidente como pela mão de um grupo terrorista...

Por isso, o Estado português deve preparar-se para garantir também esta segurança, tornando úteis para esse fim todas as capacidades disponíveis e levantando outras que se verifique serem necessárias, independentemente da área funcional do Estado que as tutele. Nesta linha, a AMN deve ter competências, meios e recursos acrescidos, os quais articulados com a componente militar da Marinha e também da FAP, podem formar uma estrutura capaz de responder com unidade de comando, organização adequada e concentração de meios a um amplo leque de eventuais ameaças.

Trata-se de uma questão muito vasta que aqui apenas afloro e muito ao de leve, mas que merece estudo aprofundado. Por isso, me limito a deixar no ar uma sugestão, a quinta e última:

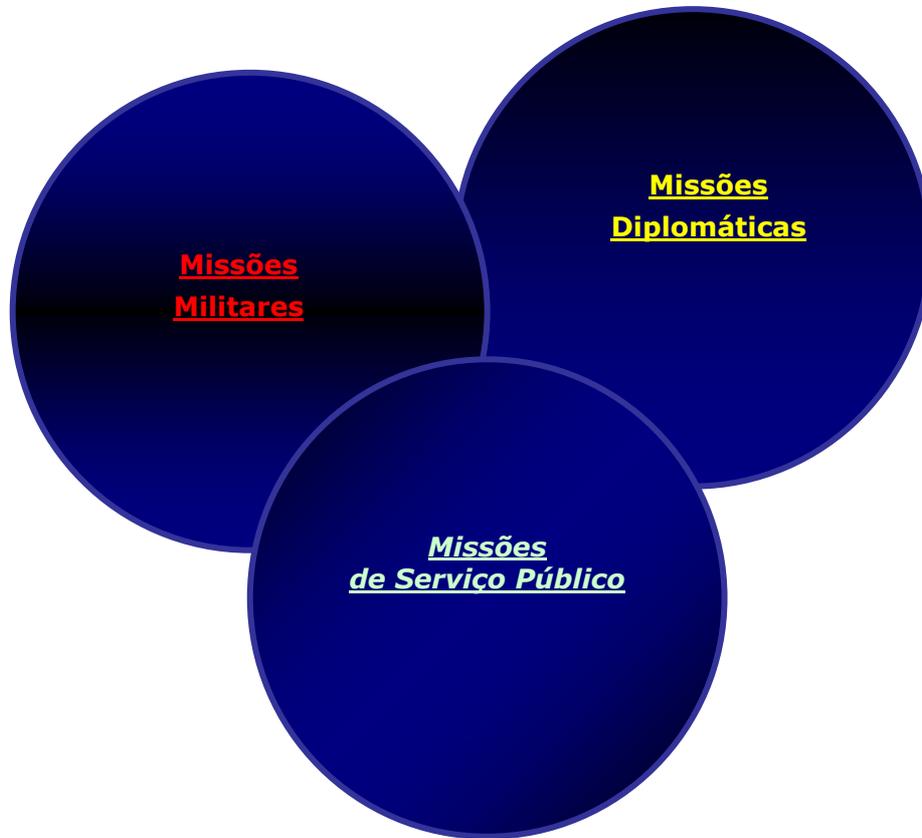
***Que, para fazer face aos diversos tipos e graus de ameaças à segurança na área marítima, seja estudado um conceito de operações, definida a estrutura orgânica de apoio à AMN para o tornar efectivo e, ainda, quantificado e garantido o conjunto dos meios necessários para o executar, independentemente do ministério que os tutele.***

Através do conteúdo da abordagem que acabo de fazer, penso que fica clara a opinião que perfilho de que não existem fórmulas rígidas para a utilização pelo Estado de todos os recursos e meios ao seu dispor na defesa dos interesses nacionais. Nessa linha, o emprego do poder naval em serviço público é não só

justificável, como desejável e de grande importância para o País. Se não bastassem os argumentos de razão funcional e económica também lhe adicionaríamos a tradição multissecular, os requisitos da posição geoestratégica e, ainda, a forte tendência internacional, a aproximar do nosso modelo mesmo aqueles países que, no passado, mais se diferenciaram dele.

É que, em questões marítimas, temos uma especial aptidão para assumir posições de destaque. Por isso, contra "Velhos do Restelo", alimentemos esta esperança.

#### **MISSÕES DAS MARINHAS MILITARES**





## **O PODER NAVAL NA ACÇÃO DIPLOMÁTICA**

*Lopo Cajarabille*

### **Contra-Almirante Lopo Carajabille**

O Contra-Almirante Lopo Cajarabille ingressou na Escola Naval em 1963.

De entre as diversas funções que desempenhou, destacam-se o comando da L/F "Arturus", em comissão na Guiné-Bissau, e do patrulha "Mandovi", em águas de Angola. Foi instrutor do CITAN e da Escola de Armas Submarinas, após o que frequentou o Naval Staff College, no Naval War College, em Newport, em 1980. Em seguida foi professor de Liderança na Escola Naval até 1984.

Depois de uma comissão no Estado-Maior da Armada, em 1989 prestou serviço como ajudante de campo do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e, depois, no gabinete do Vice-Almirante Superintendente do Serviço do Pessoal até 1992. Iniciou, então, uma comissão no SACLANT, em Norfolk, como oficial responsável pelos exercícios, de onde regressou em 1995 para desempenhar as funções de Director de Instrução da Escola Naval. Em 1997 foi nomeado Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada.

Frequentou o Curso Superior Naval de Guerra e prestou serviço no Instituto Superior Naval de Guerra como professor e Coordenador da Área de Ensino de Estratégia até finais de 2001, altura em que foi promovido ao actual posto e assumiu as funções de Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada.

O Contra-Almirante Cajarabille é um pensador sobre assuntos de Estratégia e tem vários trabalhos publicados nesta área, sendo, igualmente, um elemento preponderante do Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia.

## **O PODER NAVAL NA ACÇÃO DIPLOMÁTICA**

### **1. AGRADECIMENTO**

Antes de mais gostaria de agradecer o convite da direcção do ISNG para participar nesta conferência, o que faço com todo o gosto.

Queria também afirmar que é para mim um enorme privilégio partilhar a mesa com personalidades tão ilustres e pelas quais tenho o maior respeito.

### **2. CONCEITO DE DIPLOMACIA**

O tema que me foi proposto está centrado na chamada diplomacia naval.

A abordagem que julguei mais adequada para este ciclo de conferências passa pelo plano conceptual e pelos aspectos tidos como de maior interesse, afastando a tentativa de ser exaustivo quanto às formas que pode assumir a acção diplomática do poder naval.

Parece útil em primeiro lugar tentar esclarecer melhor o conceito de diplomacia naval. Qual o significado preciso da expressão (se é que existe) e os limites da sua abrangência.

É sabido que a diplomacia se situa no âmbito mais geral da política externa e que esta trata essencialmente da defesa dos interesses dos estados no sistema de relações internacionais, tendo em conta um abundante conjunto de envolventes.

A política externa pode exercitar-se de muitas maneiras, incluindo os meios violentos, atingindo inclusivamente as situações de guerra. Ora a diplomacia, por definição geralmente aceite, é o processo normal de conduzir as relações entre estados que usa eventualmente os recursos de poder, mas dum modo fundamentalmente pacífico.

O pensamento expresso do embaixador Calvet de Magalhães e do professor Adriano Moreira sobre o assunto tem este conteúdo no essencial.

Para dissertar acerca do tema de fundo podemos então acolher inicialmente o conceito geral de diplomacia como uma componente primordial da política externa e a ela subordinada, mas que afasta o emprego efectivo da força militar. Esta é uma ideia simples mas que convém manter presente, porque haverá oportunidade de a escarpelizar um pouco mais.

### **3. CONCEITO DE DIPLOMACIA NAVAL**

Se pensarmos agora nas possíveis contribuições das marinhas para o exercício da diplomacia estaremos certamente perto da noção de diplomacia naval. Distinguem-se assim dois elementos fulcrais: primeiro a utilização de meios navais a apoiar a acção diplomática e segundo não chegar às situações que, no limite, já requerem o uso efectivo da força.

Esta expressão do “uso efectivo da força” ou, se preferirem, “uso efectivo das armas”, revela-se por vezes não completamente esclarecedora e por isso terá que ser reavaliada mais adiante.

### **4. AS MISSÕES DAS MARINHAS**

Partindo deste entendimento, estaremos em condições de analisar as missões das marinhas para aprofundar um pouco mais os conceitos a aplicar.

As pessoas mais familiarizadas com as concepções adoptadas pela marinha portuguesa, e não só, sabem que as missões têm sido apresentadas de acordo com uma lógica que indica três grupos de missões genéricas: as de carácter militar, as de interesse público e as de carácter diplomático, embora sem fronteiras bem definidas. As últimas, definem-se normalmente como o emprego de meios navais em apoio da política externa, sem utilização real da força, podendo, no entanto, estar subjacente a possibilidade do recurso ao efeito das armas.

Este critério é baseado nos escritos de Ken Booth e encontra eco em outros estrategistas navais.

Existem porém diversas abordagens do mesmo assunto. Na doutrina inglesa o apoio à diplomacia é uma missão que se enquadra nas missões de carácter militar. Eric Grove e James Cable, para citar apenas dois autores consagrados, isolam as missões de carácter diplomático e consideram apenas dois tipos: o “show de flag” (presença simples) e a diplomacia da canhoneira, esta com 4 sub-tipos principais que não interessará neste momento debater em pormenor.

Talvez não seja muito importante insistir na problemática da classificação das missões, mas sim saber o que deve ou não ser incluído nas missões navais de cariz diplomático. Neste âmbito, felizmente, o consenso parece maior como vamos ver já a seguir.

### **5. FORMAS DA DIPLOMACIA NAVAL**

Todos estão de acordo que a presença naval é uma expressão típica da diplomacia naval.

Na presença naval simples não há ameaça do uso da força. Interessa principalmente causar boa impressão. Mas a presença naval numa área pode significar o empenhamento nacional em algo que se passa nessa região.

Actualmente, há um significado da presença naval que não era habitual no passado e que cada vez se torna mais frequente. É o facto de a mesma poder ser associada a uma aliança ou a uma coligação, quando os meios navais de diversos países estão ao serviço dessas mesmas organizações. A deslocação da EUROMARFOR para determinadas áreas é disso um exemplo.

O termo "forward presence" ou presença avançada é usado exactamente para exprimir a decisão estratégica de aproximação a teatros de interesse ou de preocupação.

O conceito de Luttwak sobre "naval suasion" que se pode traduzir por "persuasão naval" mostra bem a característica de influência flexível que tem a presença naval. Considera ele que existe uma persuasão latente quando em operações de rotina e sem intenção do uso da força. Mas o "show the flag" transforma-se em diplomacia da canhoneira quando necessário. A persuasão latente transforma-se em persuasão activa. A ideia põe em evidência a mais valia que constitui a capacidade de adaptação rápida (ou mesmo imediata), às alterações da situação, por parte das forças navais.

A presença da marinha no âmbito das crises internacionais tem já subjacente a influência nos acontecimentos.

Mas, a principal razão que leva o poder político a empregar frequentemente as forças navais nas crises internacionais é a capacidade que estas dispõem de projectar força sem consumir uma agressão militar ou sequer ferir a soberania de um país. É como que uma ameaça sob perfeito controlo.

No estado inicial de uma crise, ou mesmo antes de se considerar crise, o posicionamento de forças navais pode ter o efeito preventivo. Noutras fases têm várias opções, designadamente evitar a escalada da crise ou exercer pressão num determinado sentido, exprimindo firmeza.

A força naval britânica que em 1982 se dirigiu para o atlântico sul aquando da crise das Falklands / Malvinas, foi um exemplo clássico de diplomacia naval exercida desta forma. Durante o longo transito, a força serviu de suporte às negociações que foram conduzidas para evitar a guerra. O fracasso das negociações levou à acção armada. Mas, a qualquer momento, a força podia receber ordens para não actuar ou regressar à base.

Este exemplo, leva-nos a pensar que o comprometimento político de uma acção deste tipo, a partir de um certo momento, se torna demasiado forte para haver recuo sem humilhação. Este "point of no return" tem que ser cuidadosamente calculado. Mas existe um enorme espaço de manobra antes de se atingir tal ponto.

E chegamos também a um ponto onde não existe consenso. Trata-se da dissuasão.

Uns consideram que é uma missão genérica marcadamente militar outros acham que ainda faz parte das missões de carácter diplomático. Não vamos esmiuçar muito a questão, mas o certo é que ainda se pode entender como apoio à política externa sem o uso efectivo das armas. Por outro lado, a dissuasão

tem implícita a preparação e prontidão para a guerra, para lhe fornecer credibilidade, sem a qual não há dissuasão.

Se aceitarmos que a diplomacia é delineada para influenciar a vontade e os órgãos de tomada de decisão de um adversário ou potencial oponente, antes do desencadear das hostilidades, não será disparate incluir a dissuasão com meios navais nas missões de apoio à diplomacia. Nesta linha de pensamento, seria de admitir que a dissuasão nuclear estratégica produzida pelos SSBN é o derradeiro meio da diplomacia naval. Claro que todos os outros meios navais de dissuasão terão o seu papel.

Existem naturalmente muitas outras formas de praticar a diplomacia naval, desde a cooperação técnico militar às puras demonstrações de força, passando pelas missões humanitárias e pelo apoio e dinamização das comunidades nacionais em países estrangeiros, etc.

## **6. A DIPLOMACIA DA CANHONEIRA**

Dentro dessas formas valerá a pena destacar a diplomacia da canhoneira, visto que se tem colocado o problema do seu eventual declínio, por não se adaptar ao ambiente moderno.

James Cable, sem dúvida uma das pessoas que mais tem estudado a diplomacia da canhoneira (julgo mesmo que será o maior investigador neste campo), entende que a diplomacia da canhoneira consiste no uso, ou ameaça do uso limitado da força, por meios navais, que não seja um acto de guerra, tendo em vista a obtenção de vantagens ou evitar perdas, no quadro de uma disputa internacional, ou então contra estrangeiros no seu próprio território. É portanto uma forma de diplomacia coerciva.

Esta definição lembra-nos a dificuldade que temos em saber o que é exactamente o uso efectivo da força, agora no sentido de força limitada. No plano jurídico será muito complicado discutir a questão por falta de definições concretas, que só encontramos em termos de agressão e mesmo essa com as suas complexidades.

A conclusão que parece mais acertada é de que se trata de um conceito essencialmente político e portanto sem fronteiras bem delimitadas. O que verdadeiramente conta é a leitura que as partes interessadas fazem da acção (mais do que os critérios morais ou o direito internacional).

A intenção é sempre evitar a escalada para a guerra, mas não há garantias absolutas que assim suceda. Um pequeno bombardeamento contra terra ou até um desembarque de forças anfíbias de certa dimensão pode ou não ser considerado dentro dos limites. O objectivo a alcançar e o risco de escalada têm que ser muito ponderados.

Há quem considere que foi a evolução do conceito do uso limitado da força que provocou a noção errada do declínio da diplomacia da canhoneira.

No princípio do séc. xx existiam apenas 37 estados independentes. Hoje existem 185. Um grande número de pequenos estados está agora alinhado em alianças militares ou blocos económicos que os protegem. Por outro lado, há acesso generalizado a radares de vigilância, mísseis, minas, etc., o que implica necessidade de mais força por quem quer influenciar.

Onde dantes uma canhoneira chegava, actualmente é preciso uma *task force*. Até certo ponto, os próprios pequenos e médios países podem hoje usar a moderna diplomacia da canhoneira uns contra os outros.

O emprego de mísseis contra terra por navios a centenas de milhas de distância dá também uma nova dimensão à diplomacia da canhoneira. É que, mesmo os estados interiores, estão agora sujeitos à diplomacia da canhoneira. O efeito de costa dissolve-se neste aspecto específico.

Salvo raras excepções, a guerra clássica não é, presentemente, um instrumento tão viável como foi, para resolver litígios, dados os custos envolvidos e a sensibilidade para as baixas humanas. Em alternativa, as hipóteses do uso de uma moderna diplomacia da canhoneira são mais frequentes.

Em resumo a diplomacia da canhoneira é uma opção de baixo custo que muitos estados podem usar para produzir uma determinada reacção favorável.

Contudo, apesar da diplomacia da canhoneira ser uma acção típica do forte sobre o fraco, a capacidade de usar a força revela-se absolutamente crucial.

Dois exemplos são demonstrativos disto, um pela positiva e outro pela negativa:

- Em 1981, o abate de 2 aviões líbios por caças do porta-aviões Nimitz no golfo de sidra, teve como propósito rejeitar a reivindicação pela líbia de que as suas águas territoriais incluíam todo o golfo pelo traçado de uma linha de fecho. Não houve grande reacção.
- No caso do apresamento do "Pueblo" pela Coreia do Norte, em 1968, por alegada espionagem, apesar da presença de uma força com 3 porta-aviões os EUA não adiantaram muito nas negociações para a libertação do navio.

Um aspecto importantíssimo da diplomacia naval e da diplomacia da canhoneira em particular é que deve ser sempre acompanhada da acção política, sem a qual a diplomacia naval não existe. A função de comando e controlo e a articulação entre a defesa nacional e os negócios estrangeiros têm que estar em perfeita harmonia.

Diria mesmo que se justifica uma estrutura que estabeleça uma coordenação operacional permanente entre as acções decorrentes da política externa e o emprego das forças armadas em geral e das marinhas em particular, já que as marinhas com capacidade oceânica actuam regularmente em áreas próximas de outros países. No caso português, afigura-se que seria proveitoso constituir um órgão específico com uma finalidade idêntica à descrita, onde poderiam ter assento representantes do MDN, MNE e CEMGFA, ao nível tido como adequado.

## **7. CARACTERIZAÇÃO / VANTAGENS DAS MARINHAS**

O aspecto fundamental que caracteriza o poder naval no âmbito da diplomacia é a sua capacidade de projecção, ou seja, exercer o poder em qualquer área marítima e até projectá-lo em terra. Sem essa capacidade não há diplomacia naval.

Assim, o binómio Marinha-Fuzileiros constitui uma valência indispensável no mundo actual. Para as maiores potências uma das missões da marinha em tempo de paz é manter uma presença avançada robusta capaz de prevenir conflitos e assegurar a paz e a estabilidade. Embora com objectivos bastante mais limitados, as marinhas pequenas não podem dispensar aquela valência.

São já bem conhecidos os principais atributos das forças navais que as tornam especialmente adequadas para a função expedicionária pelo que não os vamos repetir. Mas, há dois que convirá salientar neste momento: a flexibilidade e a auto-sustentação.

A flexibilidade já foi amplamente demonstrada e a auto-sustentação por períodos bastante longos é uma vantagem enorme, quantas vezes decisiva, para se montar uma operação. Basta pensar que as crises têm tendência para se arrastar no tempo.

O emprego de forças terrestres ou aéreas em apoio da diplomacia comporta quase sempre riscos acrescidos, já que a associação com o território implica um maior comprometimento inicial na acção e muito maior rigidez. Atinge-se muito mais facilmente o ponto de não retorno. A falta de sustentação própria obriga a preparativos logísticos normalmente complicados e demorados, o que por sua vez retira flexibilidade.

## **8. O FUTURO**

O que é que o futuro nos reserva nesta matéria?

O séc. XXI caracteriza-se por um ambiente imprevisível em que as forças militares serão chamadas a combater ameaças muito diversificadas e de origem nem sempre conhecida.

No futuro continuarão certamente a existir ameaças assimétricas e não-se aparecer novas tecnologias e novas armas que poderão negar o acesso fácil a certas zonas por terra e pelo ar. As maiores potências terão maior dificuldade em estabelecer bases em território alheio. Tudo isto faz com que o binómio Marinha-Fuzileiros se valorize para qualquer tipo de intervenção em apoio da diplomacia.

As modernas operações no mar utilizarão, sempre que tecnologicamente possível, a superioridade da informação. Surge o conceito de força em rede, ou seja, o esforço para integrar as pessoas, os sensores, as comunicações, comando e controlo, plataformas e armas, com o objectivo da eficácia no combate.

A capacidade de obter e gerir informação é vital para qualquer marinha e fundamental nas missões mais modernas, tais como, controlo de armamento e de armas de destruição maciça, combate ao terrorismo e crime organizado. Por outro lado, nas acções de natureza diplomática, as forças navais podem simultaneamente exercer vigilância ao nível electrónico e das comunicações, recolhendo muita informação relevante.

É de prever a maior cooperação com outras marinhas em assuntos de segurança comum, como seja o terrorismo e pirataria, poluição marinha, busca e salvamento, etc. Mas o avanço da tecnologia coloca problemas de interoperabilidade entre grandes e pequenos em função da escassez de recursos dos menos prósperos.

O futuro é sempre uma incógnita e até nos permite especular à vontade. Assim, e antes das conclusões, pode ser interessante abordar uma questão controversa:

As vantagens da guerra assimétrica são normalmente atribuídas aos mais fracos. Alguns responsáveis dos Estados Unidos desenvolvem a teoria inversa, em que a assimetria, no longo prazo, joga actualmente a favor do forte. É que o forte possui o poder dos sistemas de informação, o poder de integração dos sistemas e uma base industrial de grande robustez. Podíamos acrescentar a tecnologia espacial e tudo o que implica em termos de informação e segurança estratégica.

Veremos se o futuro confirma ou não a teoria. Uma coisa parece certa. No estrito âmbito naval não existem factos em número suficiente para provar as vantagens do fraco. É melhor apostar nos meios dos fortes.

## **9. CONCLUSÕES**

### **Uma conclusão principal:**

Diz-se, e com razão, que o objectivo mais importante das marinhas é preservar a sua capacidade combatente para enfrentar eventuais opositores. Daí a sua designação de marinhas de guerra.

É também claro que as marinhas com responsabilidades simultâneas de guarda costeira, deverão seguir o mesmo princípio aplicado às capacidades vocacionadas para o serviço público.

Todavia, observa-se que nas últimas décadas, as unidades navais não entram em combate na maior parte sua vida útil, ou até nunca chegam a usar o seu armamento contra alvos reais ou hostis. Durante todo esse tempo as marinhas devem justificar o investimento feito pelas respectivas nações, apoiando as acções diplomáticas dos respectivos países.

Nesta perspectiva, a diplomacia naval torna-se a missão mais frequente e mais duradoura das componentes militares das marinhas de guerra. Muitas vezes a sua missão primordial. Mas para isso é preciso que tenham uma consti-

tuição ajustada ao efeito pretendido. Têm que demonstrar que estão prontas e são capazes de actuar. Sendo incontornável a capacidade de projecção, isso implica componentes oceânicas dotadas com meios modernos e eficazes. A credibilidade é indispensável conforme atrás referido.

Um país que não se mostra apto a projectar um mínimo de força não pode sustentar adequadamente uma política externa. Só assim se consegue a participação nos assuntos internacionais, a visibilidade internacional e algum prestígio.

As solicitações de meios navais no mundo de hoje são muitas. Quem tem responsabilidades e não responde perde oportunidade de mostrar serviço. Por outro lado, a nível interno, a opinião pública compreende melhor a utilidade das marinhas e a sua eficácia, quando observa as acções de natureza diplomática. Neste aspecto, o papel da comunicação social não deve ser esquecido, quer nos aspectos de divulgação, quer na contribuição para o entendimento de resultados obtidos.

#### **Outras conclusões:**

A chamada diplomacia da canhoneira continua a ser importante, embora o conceito do emprego limitado da força ou a ameaça do seu uso tenha evoluído bastante ao longo do tempo. Hoje é necessário maior poder para intimidar.

A sensibilidade negativa da comunidade internacional para com as guerras e da opinião pública relativa a baixas em campanha concede maior espaço à diplomacia coerciva.

De notar o fortalecimento recente e os planos futuros de algumas marinhas de países com preocupações de liderança regional ou de afirmação no sistema internacional. Por exemplo, a China, a Índia, o Japão, a Espanha e a África do sul.

É fundamental que a diplomacia naval, qualquer que seja a sua modalidade, esteja em plena consonância com o desenvolvimento da política externa e sempre em apoio da acção diplomática a outros níveis. A articulação entre os ministérios da defesa nacional dos negócios estrangeiros deve obedecer a um planeamento e a uma permanente realimentação para dar coerência e consistência às acções em causa.

Termino com uma brevíssima nota sobre Portugal.

Julgo que o planeamento de forças navais, com base em capacidades, apresentado pela marinha portuguesa, tem sido suficientemente divulgado para ser conhecido pelas pessoas atentas. O plano existe, mas é preciso concretizá-lo em tempo útil.

A dimensão preconizada para as capacidades que podem exercer diplomacia naval está já reduzida ao mínimo possível, designadamente no que respeita a fragatas, submarinos, unidades de fuzileiros e outros meios específicos de projecção de força e de apoio. São também os mesmos meios com que contamos para as missões de defesa. Não é possível perder ou degradar mais as capaci-

dades existentes sem caminhar para a irrelevância no plano internacional. Pelo contrário, urge adquirir o que falta e substituir o obsoleto.

Como escreveu o senhor professor Adriano Moreira, este é um desafio à capacidade de evitar o resvalamento definitivo para o estado exíguo.

Muito obrigado

***BIBLIOGRAFIA ESSENCIAL:***

BOOTH, Ken, *Navies and Foreign Policy*, London, Croom Helm, 1977.

CABLE, James, *Gunboat Diplomacy 1919-1991, Third Edition*, The Macmillan Press Limited, 1994.

GHOSH, P.K., *Revisiting Gunboat Diplomacy: an instrument of threat or use of limited naval force*, [www.idsa-india.org](http://www.idsa-india.org).

GOODALL, Thomas, *Gunboat Diplomacy: does it have a place in the 1990's*, [www.globalsecurity.org/military](http://www.globalsecurity.org/military).

GROVE, Eric, *The Future of Sea Power*, Routledge, London, 1990.

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 3.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1999.

PUGH, Michael, *Maritime Security and Peacekeeping*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

ROYAL NAVY BR1806, *British Maritime Doctrine – Second Edition*, London, 1999.

SAKHUJA, Vijay, *Naval Diplomacy: Indian Initiatives*, [www.bharat-rakshak.com](http://www.bharat-rakshak.com).



## **O Enquadramento Internacional**



**O DIREITO INTERNACIONAL  
E A GESTÃO DOS OCEANOS**

*Marques Antunes*

### **Capitão-de-Fragata Marques Antunes**

O Capitão-de-Fragata Marques Antunes possui a licenciatura em Direito e a frequência da parte escolar do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa; o *Master of Arts in International Boundaries* e o Doutorado em Fronteiras Marítimas Internacionais, pela Universidade de Durham.

O Capitão-de-Fragata Marques Antunes tem uma ampla experiência profissional, quer no âmbito naval, quer jurídico, de onde se destacam inúmeras funções de assessoria jurídica em áreas relativas ao Direito Internacional (em particular no âmbito do Direito do Mar), Direito Administrativo e Direito Disciplinar.

É autor de diversas publicações e participou em várias conferências e seminários.

De destacar, ainda, a sua qualidade de Membro da Sociedade Portuguesa de Direito Internacional (Ramo Português da *International Law Association*), onde foi nomeado para a Direcção; de Membro do *British Institute of International and Comparative Law*; e de Membro da Sociedade de Geografia.

## O DIREITO INTERNACIONAL E A GESTÃO DOS OCEANOS \*

### 1. INTRODUÇÃO

O mapa que se encontra na Figura 1, em que o mundo se apresenta dividido a meio por uma linha vertical, representa a memória de um tempo que vai longe, uma perspectiva dos Estados sobre o Oceano que desapareceu. A forma como hoje se olha para o Oceano é manifestamente diferente daquela de há 500 anos atrás, em que duas potências simplesmente traçavam uma linha num mapa e dividiam o Oceano em duas partes, cada uma dessas potências gerindo os seus interesses em função da atribuição decorrente desta divisão.

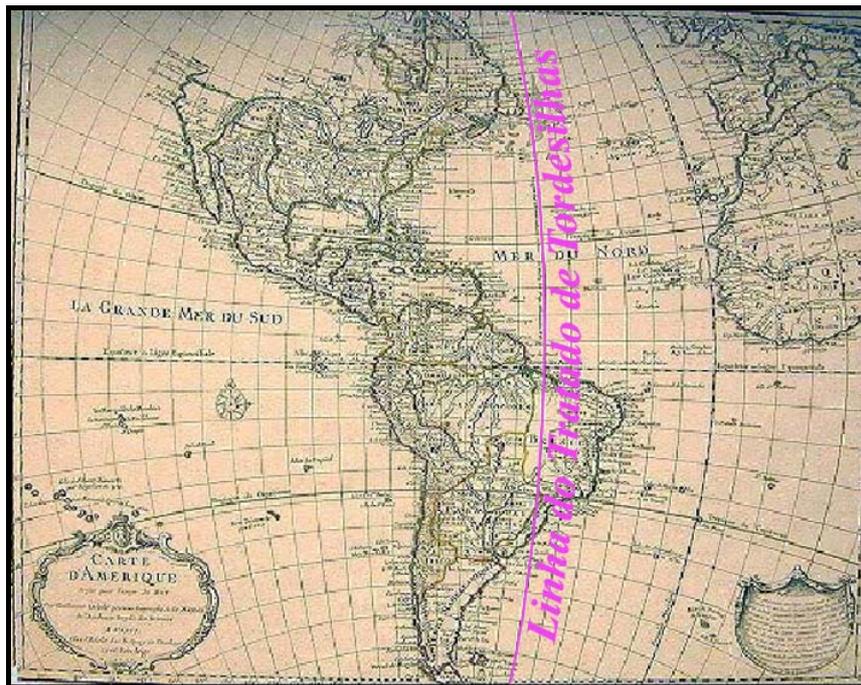


Figura 1

\* Este texto é uma versão revista da transcrição da comunicação oral sobre "O Direito Internacional e a Gestão do Oceano", proferida no Instituto Superior Naval de Guerra, em 16 de Janeiro de 2004, no âmbito do ciclo de conferências "A Estratégia Naval Portuguesa".

Ao nível introdutório, deve referir-se que o objectivo primordial deste escrito é o de fazer uma breve referência ao Direito Internacional em matéria de Gestão do Oceano, descrever brevemente os princípios que regulam essa gestão e ilustrar qual a sua relevância para a Estratégia Naval.

O que é então o Direito Internacional, um dos dois conceitos que estão no âmago do tema proposto? Sendo a maioria da 'audiência-alvo' desta apresentação 'não-juristas', pode dizer-se, de forma simplificada, que Direito Internacional consiste num conjunto de preceitos jurídicos (princípios e regras) que regulam a comunidade Internacional, e cujo processo de formação é diferenciado do processo de formação do Direito ao nível nacional. Em termos tradicionais, este é um ramo do Direito que se aplica às relações entre Estados. Foi assim que ele imergiu. Mas, hoje em dia, ele já regula relações que envolvem organizações governamentais e não governamentais, bem como indivíduos. E é um Direito que consubstancia uma evolução de um direito de coordenação entre Estados, para um direito em que os Estados reconhecem que existem áreas de interesse comum, nas quais, mais do que coordenar, precisam de cooperar. É nesta óptica que o Direito Internacional pode, a nosso ver, ser encarado.

Sobre o que seja 'Gestão do Oceano' (em terminologia mais frequentemente utilizada 'Governação do Oceano'), pode começar por dizer-se que é um conceito relativamente recente. É um conceito que emergiu na segunda metade do séc. xx, e que tem basicamente a ideia de utilizar e otimizar os meios que estão disponíveis na busca de atingir um determinado fim; fim esse que é a protecção do Oceano, das zonas costeiras que dele fazem parte, e bem assim como os seus recursos; e preservar esses recursos, para gerações vindouras. Como é que isto se pode concretizar-se? Há que procurar efectuar uma compatibilização de interesses da mais diversa ordem, que são por natureza competitivos: e.g. aos níveis económico, ambiental, político, social e cultural. E esta compatibilização implica a utilização de processos colaborativos. Já não processos de mera cooperação, mas processos de verdadeira colaboração entre os actores que intervêm na gestão do Oceano, onde a abertura, a participação alargada e a responsabilização conjunta são elementos-chave.

O tema a tratar, deve referir-se, é um tema extraordinariamente extenso, que não é possível abordar aqui de forma exaustiva. Mais não podemos fazer do que nos concentrarmos nalgumas das questões essenciais que ele suscita, procurando adaptar o conteúdo desta apresentação ao tema central da conferência – a Estratégia Naval Portuguesa, sem referir aspectos de muito detalhe, no plano estritamente jurídico.

## **2. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR – 1982**

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – 1982 (CNUDM), foi já referida como "*A Constitution for the Oceans*", por embaixador Tommy

Koh (Singapura), à altura Presidente da *Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*<sup>1</sup>.

E quando se ouve falar de constituição, pode perguntar-se: Constituição porquê? Estamos todos nós habituados a falar da Constituição Portuguesa e a ter uma perspectiva e uma noção do que ela representa. Porquê falar de uma *Constituição para os Oceanos*? Trata-se de uma *Constituição*, porque representa uma ordenação sistemática do espaço Oceânico essencialmente a dois níveis: criação de um *mosaico geográfico*; e definição de regimes jurídicos. Em primeiro lugar, a CNUDM estabelece um *mosaico geográfico*, entendido como um zonamento marítimo que serve de base a regimes jurídicos substantivos diferenciados. Em segundo lugar, para cada uma das zonas marítimas criadas, a CNUDM vem prescrever a aplicação de 'feixes de direitos e deveres' atribuídos aos Estados.

Mas há outras fundadas razões para falar de uma natureza constitucional. A CNUDM consubstancia-se num 'pacto' efectuado entre os Estados, relativamente às questões oceânicas em geral: e.g. à forma de abordar o Oceano; de tratar as questões relacionadas com o Oceano, com o seu uso e com os seus recursos; e dos meios, instrumentos e instituições através dos quais a actuação dos Estados deve ter lugar. Natureza constitucional ainda, porque se trata de um macro-enquadramento onde se vão inserir todos os instrumentos jurídicos relativos ao Oceano (que são muitos). As referências que serão feitas a instrumentos jurídicos relativos ao Oceano não são mais do que uma pobre amostra dos muitos mais que ficarão por referir. Estes instrumentos jurídicos específicos tornam a CNUDM em algo que, no jargão jurídico, se denomina de "Tratado de Quadro". Aqueles inserem-se nas 'linhas-mestras' deste, regulando de forma concreta de determinados aspectos específicos do Oceano.

A CNUDM é, a nosso ver, uma convenção que traduz um conceito diferente daqueles que foram antes os conceitos, primeiro, de *mare clausum* e, depois, de *mare liberum*. É hoje a consagração de um conceito algo diferente, em que o Oceano é visto de uma perspectiva holística, uma perspectiva una; ou seja, uma perspectiva em que há vários parâmetros que tornam o Oceano um único meio. Ela reflecte uma evolução com mais de cinco séculos, onde pontuam momentos e patamares de pensamento de conteúdo multifacetado, como pode concluir-se dos exemplos seguintes: Tratado de Tordesilhas, debate entre o *mare clausum* e o *mare liberum*; reivindicação de zonas marítimas alargadas onde se exercem diferentes tipos de jurisdição; Proclamação Truman; Convenções de Genebra de 1958; e o discurso do embaixador maltês Arvid Pardo nas Nações Unidas (1967).

A CNUDM constitui em última instância, e como tentarei demonstrar, a proclamação de um *mare nostrum*, E a visão holística subjacente a este conceito

---

<sup>1</sup> Tommy T. B. Koh, Presidente da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, durante a sessão final em Montego Bay.

pode ser caracterizada por quatro princípios, aliás a base conceptual da CNUDM, a saber: princípio da integração natural; princípio da participação aberta; princípio do interesse público; e princípio da responsabilização social e legal. Por integração natural deve entender-se a integração entre Oceano, ar, e terra e os fenómenos sociais decorrentes da vivência de comunidades humanas. A participação aberta a todos, num processo em que tem que haver uma regulação das matérias oceânicas, constitui o segundo dos princípios referidos. Num terceiro plano, há que considerar o interesse público, no sentido de prossecução de interesses que são comuns à comunidade internacional. Por último, falamos de responsabilização social e legal porque, para além do facto de a gestão do Oceano ocorrer a um nível governativo, cada vez mais surge (e a CNUDM é um grande sinal nesse sentido), a noção de que tem que haver uma responsabilidade legal e social relativa ao Oceano, em termos da comunidade internacional como um todo e não apenas de um Estado, ou outro Estado, em particular.

Este *mare nostrum* a que nos referimos consubstancia-se também no facto de o desenvolvimento da *Constituição* se fazer ao nível de múltiplos instrumentos jurídicos e de *fora* internacionais, em que há intervenções diversas, por vezes descoordenadas, mas que se procuram que venham a ser cada vez mais coordenadas na perspectiva da gestão do espaço oceânico.

Quando falamos da gestão do Oceano, uma característica que é a nosso ver absolutamente essencial, é que se trata de uma gestão com uma geometria que pode denominar-se de multipolar. Basta fazer-se referência a alguns elementos a partir do qual essa gestão é feita, para se perceber o que significa, multipolar. Por um lado, por terem intervenção neste processo, por exemplo, as Nações Unidas (quer ao nível da Assembleia Geral, quer ao nível por exemplo do *Processo Consultivo Informal sobre Oceanos e o Direito do Mar*).

Trata-se de um processo multipolar, ainda, porque envolve instituições criadas no âmbito da CNUDM, como a *Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos* ou a *Comissão de Limites da Plataforma Continental*. A mesma multipolaridade é notória no facto de nela se integrarem um sem número de instrumentos jurídicos, de que podem referir-se a título exemplificativo: a Convenção OSPAR sobre a protecção do ambiente marinho no Atlântico Nordeste; as paralelas Convenções de Helsínquia e de Barcelona – que se referem ao Mar Báltico e ao Mar Mediterrâneo; as diversas convenções concluídas no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) – quer no tocante a navios e equipamentos, quer no referente a poluição; as diversas convenções de gestão de recursos piscatórios – e.g. a Convenção NAFO do Atlântico Noroeste; e ainda de, um outro tipo, as Convenções sobre a Biodiversidade e sobre o Combate ao Tráfico de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. As convenções que regulam o espaço oceânico em termos específicos são hoje largas dezenas.

A gestão do Oceano é multipolar, igualmente, porque há outros *fora* como, por exemplo, a Conferência do Rio e a Conferência de Joanesburgo, respectivamente de 1992 e de 2002, em que a questão ambiental é analisada de

forma extraordinariamente exaustiva, e nas quais foram abordadas questões específicas do Oceano. No caso da Conferência do Rio, temos a considerar a Agenda 21, e dentro dela o seu Capítulo 17; e no caso da Cimeira de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, há pontos específicos no Plano de Implementação adoptado que se referem exclusivamente ao espaço oceânico e à gestão deste.

Pode finalmente falar-se em multipolaridade institucional, muito por causa da intervenção de organizações especializadas na gestão do Oceano – e.g. a OMI, a Organização Hidrográfica Internacional (OHI) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), só para citar três dos exemplos mais importantes.



Figura 2

E porquê ser necessária esta gestão complexa? Gestão para resolver problemas peculiares que surgem no âmbito do Oceano. Por exemplo, como ilustra o *cartoon* da Figura 2, é extraordinariamente complicado explicar aos peixes que existem linhas no Oceano que não podem ser atravessadas; e que há peixes que são nossos e há peixes que são dos outros. O intuito desta imagem é transmitir a ideia de que há questões, questões que são por vezes extraordinariamente complexas, no plano da gestão do Oceano, que têm de ser percebidas antes que se comece a gerir o espaço oceânico.

### **3. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DO OCEANO**

Quais são os princípios que regem a gestão do Oceano? A nosso ver, podem identificar-se quatro princípios: princípio da gestão integrada; princípio da precaução; princípio do desenvolvimento sustentável; e princípio da participação efectiva.

O que significa cada um deles?

O *princípio da gestão integrada* está contido numa expressão, uma máxima, que é transcrita do preâmbulo da CNUDM: "os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo". Em suma, o fundamento deste princípio é a ideia de que o Oceano é um todo que só pode ser gerido de forma eficiente e efectiva a referência for o todo. É extraordinariamente difícil agarrar em 'pedaços do Oceano' e tentar geri-los fora de um contexto mais alargado. Quando falamos, em vez de gestão "dos oceanos", em gestão "do oceano", estamos a procurar reflectir o significado de falar de "oceano" no singular, ou seja, exactamente reconhecer a necessidade de uma perspectiva holística na abordagem ao Oceano. Há que reconhecer que a abordagem puramente sectorial das matérias com ele relacionadas parece (i) não ter evitado uma série de problemas e desastres, (ii) não conseguir reflectir todas as interacções entre actividades as oceânicas *lato sensu*, e (iii) ser um modelo de gestão esgotado, uma vez que não consegue prosseguir os fins que hoje se consideram essenciais.

O que é que significa gestão integrada então? Significa uma visão holística do Oceano; significa reflectir considerações e fins de diversa natureza (e.g. ambiental, social, cultural, económica) já anteriormente referidos; significa uma reconcepção das estruturas e dos processos de decisão (os quais passam a ter uma base científica e não apenas uma base política, como até muito recentemente ocorria); significa integrar toda a informação e conhecimento, quer em termos inter-disciplinares (i.e. no plano científico), quer em termos inter-sectoriais (i.e. no plano político ou administrativo); significa processos de decisão de natureza colaborativa, em que existe participação efectiva (e vamos ver o que significa participação efectiva); e significa considerar os ecossistemas como um referencial para a gestão do espaço oceânico.

Quando falamos de gestão integrada é a questões como estas que teremos que atender; é perceber que há um número de elementos no espaço oceânico que não pode ser esquecido se se pretender gerir o Oceano de forma integrada; e é compreender que a gestão do Oceano está muito para lá da comunidade humana, e que é preciso olhar para tudo aquilo que a rodeia, porque essa comunidade humana, sem o que a rodeia, parece ser algo de demasiado isolado. É esta ideia que se pretende reflectir com a Figura 3.



Figura 3

No tocante ao *princípio da precaução*, podemos tomar como ponto de partida o texto do Princípio 15 da Declaração do Rio (1992): "Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental." Esta definição apresenta-se, no entanto, apenas como uma das formas de o expressar. Na verdade, este é um princípio que se encontra plasmado em várias convenções internacionais. Basicamente, ele comporta a ideia de que a ausência de certeza científica não impede uma decisão de carácter prudente – como é comum dizer-se na linguagem daqueles que jogam *Bridge*: na dúvida, paus por baixo. É isto que significa o princípio da precaução.

Ele está hoje em dia, como se disse, reflectido em vários instrumentos jurídicos, dos quais podem referir-se três: a Convenção OSPAR, o Acordo sobre os Peixes Transzonais e Migradores (1995), e o Protocolo de Londres à Convenção sobre Poluição por Alijamento de Detritos no Mar (1996). São apenas três exemplos, mas ilustram à saciedade as diferentes áreas em que se equaciona este princípio: gestão do ambiente, gestão de recursos, e gestão da poluição. O princípio da precaução transporta consigo a ideia de 'prudência' na actuação em relação ao ambiente. Significa que o ónus da prova de que a actuação não é prejudicial pende sobre quem quer agir de determinada forma. Significa que os erros, a ocorrerem devem ser o resultado de excesso de precaução; e nunca o inverso. Este princípio tem uma diversidade de alcances: engloba a protecção da bio-diversidade; consagra a monitorização ambiental como forma de conhecimento a diferentes níveis; requer padrões objectivos e efectivos de protecção ambiental; e introduz os conceitos de dano potencial, sério e irreversível, e de análise do risco, na gestão do Oceano. Basta que haja um dano potencial para que o princípio da precaução passe a 'vigorar', obrigando a determinado tipo de condutas, como seja a não afirmação



Figura 4

de certezas quando estas não existem. Por exemplo, não há prova científica que transmissões sonares não afectem a vida marinha. Mas também não há prova científica do contrário. E assumir que não afecta é exactamente que não é o princípio da precaução (Figura 4).

O terceiro dos princípios que queremos sublinhar é o *princípio do desenvolvimento sustentável*. Basicamente, desenvolvimento sustentável significa que a exploração de recursos pela geração de hoje deve ser feita em termos que, satisfazendo as suas necessidades, não comprometam a possibilidade de satisfação das necessidades das gerações vindouras. Ele foi consagrado, em primeira instância, naquele que ficou conhecido como o Relatório Brundtland (1987); o qual lançou as bases de um determinado número de conceitos que viriam a ser desenvolvidos, a partir daí, tanto no âmbito internacional, como no âmbito nacional.

Não pensemos que se trata dum conceito abstracto, quer no plano da União Europeia, quer no plano internacional. Recentemente, aquando da conferência inter-governamental de Fevereiro de 2000, em Nice, passou a incorporar-se no plano do Direito Europeu originário a promoção da protecção do ambiente e o fomento do desenvolvimento sustentável.

Num certo sentido, desenvolvimento sustentável é um conceito que é referenciado ao binómio 'desenvolvimento-ambiente', muito particularmente no que concerne à optimização deste binómio. Sustentabilidade traduz-se, neste

quadro, como cooperação, coordenação, e integração, entre actores, processos, procedimentos e políticas. E estas vertentes todas podem ser referenciadas geograficamente. Pode conceber-se a sustentabilidade a nível global, mas pode também conceber-se a sustentabilidade a nível local. E entre os níveis global e local, há outros níveis a que a sustentabilidade pode ser analisada: e.g. supra-regional, regional e infra-regional. Por outro lado, sustentabilidade significa equidade inter e intra-geracional; significa uma abordagem multidisciplinar e multisectorial dos problemas, através de processos e Mecanismos transparentes e abertos à participação; e significa responsabilidade colec-



Figura 5

tiva como ferramenta da sustentabilidade. Quando um caso como o do *Prestige* ocorre, há uma série de impactos que têm decorrências e consequências ao nível da sustentabilidade – que a Figura 5 pretende ilustrar. Muitas vezes, tais impactos permanecem ignorados. Bom seria que eles passassem a formar parte da equação da sustentabilidade, como parâmetros de decisão.

Finalmente, importa considerar o princípio da participação efectiva. Enquanto tal, não é um princípio cuja definição seja fácil de encontrar. Temos para nós que este princípio pode ser definido nos seguintes termos: uma Gestão do Oceano integrada, precavida, sustentável, equitativa e transparente depende da participação efectiva dos actores interessados, ao nível dos processos de decisão, de planeamento e de implementação de medidas. Ele decorre, numa certa medida, dos três princípios anteriores. E decorre de um princípio fundamental do direito internacional: o princípio da efectividade. O direito internacional é extraordinariamente 'realista' na sua concepção (embora algumas vezes se lhe queiram introduzir notas idealistas).

Participação efectiva significa, pensamos, que todas as partes interessadas devem ter uma oportunidade efectiva de intervir ao nível de processos de decisão do planeamento e de implementação de políticas e decisões relativas ao Oceano. Trata-se de promover abertura, transparência e eficiência no sistema de gestão do Oceano. Significa integração e coordenação entre instituições, processos e meios, não só no plano internacional, mas também no plano nacional (algo que por vezes esquecemos). No âmbito deste último, é importante sublinhar a racionalização institucional na Administração Pública como forma de prosseguir participação efectiva (pois os termos em que ela tradicionalmente está concebida, pelo menos em Portugal, são factor de afastamento de alguns actores).



Figura 6

falamos de levar a cabo intervenções multisectoriais ou intersectoriais, ou ainda de intervenções interdisciplinares, significa que começamos a 'cortar' transversalmente toda a 'verticalidade' que é característica típica da Administração Pública de tradição napoleónica. Noutro plano, participação efectiva comporta também o exercício efectivo da jurisdição marítima (ou mais concretamente a capacidade de exercer essa jurisdição, mesmo que *de facto* não venha a ser necessário exercê-la). E quando, a seguir, se referir um exemplo claro de exercício efectivo de jurisdição marítima, em termos de imposição coercitiva dessa mesma jurisdição, perce-

ber-se-á a sua relevância. A existência de *fora* onde, nos planos global, bem como regional ou local, possa discutir-se os problemas do Oceano de forma integrada, é outro factor de participação efectiva. Tal como é o apoio ao *capacity-building*. Não pode haver gestão global se houver actores, nomeadamente Estados em desenvolvimento, incapazes de intervir por falta de tecnologia. Participação efectiva é, por último, construir uma consciência cívica relativamente ao Oceano e seus recursos. Às vezes, temos que parar para dar ouvidos que normalmente não damos (Figura 6).

#### **4. ILUSTRAÇÃO DA GESTÃO DO OCEANO NO PLANO DO PODER NAVAL**

A terminar, queremos apresentar um exemplo do que pode significar 'Gestão do Oceano', e de qual o seu impacto no plano do Poder e Estratégia Navais. Os factos que passamos a relatar ocorreram muito recentemente, e são ilustrativos do que seja 'Gestão do Oceano' numa vertente não poucas vezes esquecida nalguns meios: o da imposição coercitiva do Direito.

O navio da Figura 7 trata-se do navio de pesca *Viarsa 1*, de bandeira uruguaia e com tripulação espanhola. Este navio é actor naquela que veio a tornar-se a mais longa perseguição da história marítima australiana. Durou vinte e um dias, ao longo de 4.000 milhas náuticas. Se pensarmos que esta distância é superior à largura do Atlântico Norte, entre Lisboa e Nova Iorque, temos um termo de comparação para o 'gigantismo' da aventura. E porque estamos perante uma audiência de oficiais da Marinha, talvez seja interessante referir as condições mete-oceanográficas em que ela foi conduzida: uma ondulação de 10 metros ou mais; ventos da ordem dos 80 nós; e temperaturas mínimas de menos 20 graus centígrados. O navio, que estava em faina de pesca, ilegalmente, em águas



*Figura 7*

australianas, no Índico Sul, próximo das ilhas *Heard* e *McDonald*, fugiu quando detectado, acabando por ser arrestado 2.000 milhas a sudoeste da Cidade do Cabo, já no Atlântico Sul.

Este apresamento só foi possível através de uma cooperação com outros Estados, assim demonstrando a importância da cooperação na 'Gestão do Oceano'. Os outros Estados envolvidos foram a África do Sul e o Reino Unido (a partir das Falkland). A perseguição envolveu quatro navios: dois patrulhas, um rebocador de alto mar e um reabastecedor com helicóptero. Só assim pôde levar-se a cabo, com sucesso, uma *hot pursuit* desde as ilhas *Heard* e *McDonald* até ao Atlântico Sul.

Mas de que pesca se tratava? A espécie em causa era o chamado 'bacalhau de profundidade' (*dissostichus eleginoides*, em inglês *patagonian toothfish*, que faz parte de um tipo conhecido como *Chilean sea bass*)<sup>2</sup>. A carga do *Viasa 1* foi avaliada em mais de um milhão de dólares americanos. Esta espécie, que chega a valer trinta dólares por quilo em países como os Estados Unidos ou o Japão e até a Espanha, é uma espécie em vias de extinção, e que se encontra protegida através de convenção internacional. Trata-se de uma espécie que vive entre os 2.000 e os 3.000 metros de profundidade, que pode medir até 2.2 metros e pesar até 100 quilogramas. Aonde é que ele existe? Juntamente com um seu 'parente próximo', esta espécie existe só em latitudes muito ao sul, nas

proximidades da Antártida e na própria Antártida. A Figura 8 mostra, a 'azul escuro', as zonas em que esta espécie pode ser pescada.

A conservação desta espécie é regulada pela *Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marítimos Antárticos* (1980), que define as medidas necessárias à sua gestão sustentável através da atribuição de quotas. Uma das razões que colocam esta espécie em risco é a pesca IUU (*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*). É uma pesca levadas a cabo fora de todos parâmetros jurídicos internacionalmente consagrados pelos Estados. Um dos problemas associados é o

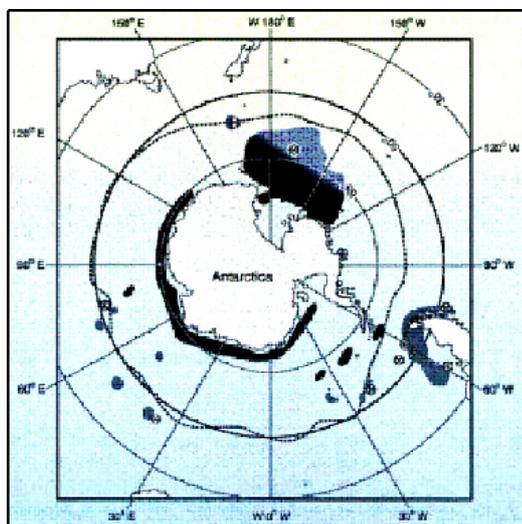


Figura 8

<sup>2</sup> Esta espécie vive a 2.000-3.000 m de profundidade, chega a medir 2.2 m, e a pesar 100 kg. Juntamente com a espécie *dissostichus mawsoni* (em inglês *antarctic toothfish*), é conhecida como *Chilean sea bass*, sendo deveras apreciada em países como o Japão, os Estados Unidos da América e a Espanha, onde o preço/kg pode chegar aos 30 dólares. A carga do *Viasa 1* (cerca de 85 toneladas de peixe) foi avaliada em mais de 1 milhão de dólares.

que concerne ao *genuine link* entre os navios e os Estados de bandeira, e a inexistência em muitos casos de uma efectiva *flag state implementation*, permitindo que os navios transitem de um estado para outro com maior facilidade, e assim dificultando o seu controlo.

Para o final deixei duas das declarações que foram produzidas por representantes australianos acerca deste episódio da sua história marítima. Estas frases reflectem dois aspectos muito importantes da efectiva 'Gestão do Oceano', em particular no âmbito de uma Estratégia Naval. Por um lado é preciso que tenhamos aquilo que é chamado de *sea legs*. Sem *sea legs* não há 'Gestão do Oceano' que resista. E por outro lado, é preciso saber afirmar com firmeza: "*we are coming after you*". Ou seja, é preciso ter 'vontade política' para ir atrás daqueles que infringem o Direito Internacional. Isto significa uma série de coisas, como o exemplo apresentado ilustra. Ao nível de uma Estratégia Naval, há que pensar o que é que significa jurisdição marítima; o que é que significa participar na 'Gestão do Oceano'; e o que é que significa sustentabilidade do Oceano.

*"The signal that has been sent out is that poaching will be dealt with, that we have the means, that we have the sea legs".*

*"We want illegal fishing vessels, those that would plunder our oceans, those that would defy [...] international law, to understand we're coming after you".*

**A SEGURANÇA, O DESENVOLVIMENTO  
E A COOPERAÇÃO**

*Nuno Rogeiro*

### **Dr. Nuno Rogeiro**

O Dr. Nuno Rogeiro é licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sendo, actualmente, Professor Associado das disciplinas de História das Ideias Políticas / Teoria Política e Política Contemporânea Portuguesa, na Universidade Lusíada e de Introdução à Ciência Política, no Instituto de Novas Profissões.

Como conferencista tem colaborado com as mais variadas instituições nacionais e estrangeiras, das quais se destacam o Instituto de Defesa Nacional, a Fundação Luso-Americana, a Fundação Calouste Gulbenkian, o Centro Jacques Delors, diversas Universidades, a Four Freedoms Foundation (Roma), Salzburg Seminar ou Wilton Park Conference (Reino Unido).

É, também, investigador da Fundação Luso-Americana e membro do Salzburg Seminar.

O Dr. Nuno Rogeiro colabora assiduamente com diversos órgãos de comunicação social, como comentador político ou participante nos mais variados debates. Esta sua actividade de comentador tem-lhe proporcionado a atribuição de alguns prémios.

É autor e co-autor de diversas obras e publicações em diferentes áreas, desde a Teoria Política, a Política Social, o Direito, as Relações Internacionais ou a Estratégia.

## **A SEGURANÇA, O DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO**

### **PREÂMBULO**

Propõe-se este breve ensaio abordar a segurança, a cooperação e o desenvolvimento, enquanto tópicos para uma estratégia possível do estado português, onde naveguem como actores principais as forças armadas, esse outro nome do povo em armas.

Para chegar a esse porto, há que indagar sobre os ventos determinantes no ecossistema internacional. Começaremos por investigar brevemente o enigma da hiper-potência, penetraremos brevemente na cidadela das revoluções nos assuntos militares, recuperamos notas acerca do papel específico das marinhas no chamado combate global ao terrorismo, mencionaremos a adesão da defesa nacional portuguesa às grandes tarefas comuns da humanidade, para terminar na dissecação do tema proposto: a segurança, cooperação e desenvolvimento incarnam, como num círculo que se fecha com chave especial, áreas essenciais que nos traçam o futuro.

Sendo assim, navegar sobre esta projecção Mercator, é útil e urgente.

### **1. PASSADOS ALTERNATIVOS, OU A CRÓNICA IMPOSSIBILIDADE UCRÓNICA**

Há cerca de vinte anos, falecia o escritor Philip K. Dick, que terá sido – com Verne, Orwell, Huxley, Bradbury, Kapec, Lem e Wells – um dos poucos verdadeiros criadores geniais do ramo da "ficção especulativa" dos últimos dois séculos. No seu romance "The Man in The High Castle", vencedor do Prémio Hugo, descrevia um simultaneamente frio e delirante cenário alternativo para a resolução da Segunda Guerra Mundial: o Eixo triunfava, os Estados Unidos eram ocupados pelo Japão e a Europa inteira vivia sob o governo militar do Reich. Nas ruínas de Londres, o maestro Von Karajan regia o "Ouro do Reno" para uma plateia de dignitários nazis, enquanto que nas Montanhas Rochosas um movimento de libertação tinha no cómico Bob Hope uma esperança maior: este resistia através de uma rádio clandestina, contando anedotas sobre o imperador Hirohito <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre Dick, cf. J. M. Alves da Mota, *O Efeito do Irreal: A Fantasia Científica de P. K. Dick*, Coimbra 1995 (tese de doutoramento), L. Campbell, "Dickian Time in The Man In The High Castle", em *Extrapolation* 33:3, pp. 190-201, 1992, I. Panzeri, *Il Modello dell'ucronia in PKD*,

## 2. DIMENSÕES E MÁSCARAS DA "PAX AMERICANA"

Nesta linha podíamos exercitar os músculos mentais, e imaginar outros desfechos para a Guerra Fria. Para os amantes das liberdades civis, quase todos eles seriam incomensuravelmente piores do que o resultado real, mesmo que este tenha redundado na unipolaridade tendencial, na alegada ou visível hiperpotência e nas tentações hegemónicas de certos sectores políticos de Washington, tentados pelo aparente vácuo político e securitário gerado pelo desaparecimento da URSS e pelo falhanço do socialismo real.

Na verdade, o pseudo-império americano possui a grande vantagem, para os potenciais dominados, de ser um poder auto-reformável, assolado por discussões internas, objecção de consciência e permanente revisão dos seus objectivos, sobretudo na perspectiva da relação com as áreas civilizacionais tidas maioritariamente como "gémeas".

Não se pode ainda negar que o avanço geopolítico dos EUA tem tanto a ver com o colapso do modelo soviético, como com a incapacidade europeia ocidental e japonesa – para falar apenas em actores que se encontraram no panteão triunfante do conflito ideológico encerrado nas ruínas do Muro de Berlim – de construir soluções de defesa e segurança credíveis, dos Balcãs ao Mediterrâneo <sup>2</sup>.

Os EUA declaram-se potência europeia, primeiro de forma titubeante e contestada com Woodrow Wilson e a declaração do principio das nacionalidades, com a entrada das forças de Sherman na Primeira Guerra, mas sobretudo com a sua participação decisiva no conflito ideológico que antecedeu a Guerra Fria, e que terminou sobre os escombros de Berlim, de Nagasaki, de Hiroshima, de

---

Milão 2000 (tese de mestrado), N. Rogeiro, "As Ruínas Espelhadas: Notas Sobre a Ficção de Philip K. Dick", in *Futuro Presente – Revista de Nova Cultura*, n.º 15/16, 1.ª série, pp. 47-57, Outono de 1983, P. Warrick, "The Encounter of Taoism and Fascism in the Man in the High Castle", em R. Mullen e. a., eds, *On Philip K. Dick: Forty Articles from SF Studies*, Terre Haute 1992

<sup>2</sup> Sobre a "reformabilidade" interior americana, e os seus dilemas morais, cf. o relativamente recente artigo de Leslie Gelb e Justine Rosenthal, "The Rise of Ethics in Foreign Policy", em *Foreign Affairs*, Maio-Junho 2003, vol. 82, n. 3, e, numa perspectiva mais sombria, J. Chace, "Present at the Destruction: The Death of American Internationalism", em *World Policy Journal*, Vol. XX, n. 1, Primavera 2003. O título é uma ironia em torno do "manifesto internacionalista" de Dean Acheson, *Present at the Creation*, que descreve o fim da Segunda Guerra e o início do comprometimento americano na defesa da Europa contra a expansão estalinista.

Um documento essencial sobre as encruzilhadas do pensamento estratégico americano é, de D. Malone e Y. F. Khong, eds., *Unilateralism and US Foreign Policy*, Boulder 2003.

Elementos interessantes sobre a nova "moralidade" intrínseca no "destino manifesto" dos EUA pós-Guerra Fria encontram-se em J. Alsace, "In Search of Monsters to Destroy: American Empire in the New Millenium", em *Parameters*, Outono 2003/2004 (pp. 122-129), e, de uma forma menos impressionista, em S. Larrabee, e.a ., *The Changing Global Security Environment: New Opportunities and Challenges*, Sta. Mónica 2003.

Embora os citadores mais pueris não o tenham abordado como ataque normal e "regulador" do sistema político americano, ficou ainda conhecido, em Janeiro de 2004, o trabalho crítico do professor Jeffrey Record, da Universidade de Johns Hopkins, convidado da Academia da Força Aérea e do Colégio de Guerra, que, numa observação aliás pouco original, objectou ter a campanha do Iraque prejudicado a clareza e concentração de energias da luta contra a Al Qaeda.

Dresden e Hamburgo, quando os Hegelianos de Moscovo romperam com os Hegelianos de Konisberg.

Esta América "Europeia" não morreu. Vive hoje na "Nova Europa"<sup>3</sup> e reconstrói a sua teia de alianças na Polónia e na Turquia, quiçá na Itália e em Espanha, mais além ou mais aquém<sup>4</sup>. O núcleo desta exposição é feito antes da hecatombe de 11 de Março de 2004., que para muitos abre um ciclo de dúvidas dessa "Nova Europa" acerca das linhas com que se cose a gestão da desordem mundial.

Convém acerca disso lembrar dois pormenores adicionais: na maior parte das áreas que cimentam as civilizações e o carácter das sociedades, a comunidade multi-nacional dos EUA comunga objectivos colectivos, modos de vida, gostos e aspirações pessoais indistintos dos europeus; por outro lado, convém desmontar rapidamente a fábula da invenção do unilateralismo por George Bush e pelos "neo conservadores", o bode expiatório do momento. Na verdade, o unilateralismo selectivo é a regra, e não a excepção, das presidências americanas dos últimos 106 anos, quer se trate da guerra do sr. Hearst em Cuba ou da Baía dos Porcos, da ajuda a Israel na guerra do Yom Kippur ou do bombardeamento à fábrica de Al Shifta em Khartoum, do fabrico da bomba de neutrões sob Carter à guerra das estrelas sob Reagan, Clinton e Bush.

Por outras palavras, e pegando na ideia de um "pêndulo presidencial" nos EUA, adaptada do politólogo James David Barber, podemos dizer que todos os locatários da Casa Branca, desde James Monroe, e com as interrupções da Guerra Civil e da reconstrução, tiveram "momentos" unilateralistas e movimentos de multilateralidade, sendo essa uma forma mais realista e adequada de descrever as presidências, em vez de as encerrar em módulos "isolacionistas" e "internacionalistas"<sup>5</sup>.

### **3. A REVOLUÇÃO NO REINO DE MARTE (REVOLUÇÕES NO REINO DA MORTE)**

Depois da Revolução dos Assuntos Militares, em que a Técnica irrompeu no reino de Marte, com os mecanismos estudados – há pelo menos dez anos – de aceleração, automação, abrangência, multi-funcionalidade e multiplicação da precisão e do poder de destruição, e da "Revolução Depois da Próxima", com a expansão virtual do campo de batalha e a exploração de novas possibilidades no

---

<sup>3</sup> Uma expressão vulgarizada não por Rumsfeld mas por Zbigniew Brezizinsky, num artigo de 2000, no *National Interest*, intitulado precisamente "Como Lidar com a Nova Europa"

<sup>4</sup> O núcleo desta exposição foi feito antes da hecatombe de 11 de Março de 2004, que para muitos abre um ciclo de dúvidas dessa "Nova Europa" acerca das linhas com que se cose a gestão da desordem mundial.

<sup>5</sup> Cf. J.D. Barber, *The Pulse of Politics*, Nova Iorque 1980

ciber-espço, no espaço sideral e no micro-espço, pode dizer-se que também a Globalização actualizou a função militar e re-focou a conflitualidade internacional <sup>6</sup>.

Desapareceram os inimigos estaduais clássicos, as guerras convencionais com declaração prévia, as aplicações das regras do Marquês de Queensbury e das convenções da Haia e de Genebra a combates de cavaleiros. Já esbatida nos subterrâneos da Guerra Fria, a fronteira entre terrorismo e guerrilha, subversão e protesto, operação de polícia e acção militar contra-insurreccional, estratégia indirecta e acção clandestina, veio a esboroar-se ainda mais na última década, sobretudo desde que as operações militares de não guerra (MOOTW), as intervenções armadas sob alegação humanitária e, mais recentemente, as acções globais contra o terrorismo, vieram a associar ao desaparecimento do adversário fardado para a batalha pública o reaparecimento do inimigo fardado para a infiltração na retaguarda, e em todas as frestas permitidas nas sociedades abertas, e nas outras.

Regressando brevemente ao ponto de vista micro-técnico, o ano de 2003 foi marcado, naquilo a que poderíamos chamar a cultura militar popular, pela doutrina do "choque e espanto", co-cunhada pelo sr. Ullman e popularizada pelo sr. Rumsfeld <sup>7</sup>. A sua natureza táctica de aquisição rápida de supremacia no combate aliou-se a uma actualização da Blitzkrieg, em que o duelo entre os tanques de Guderian e os cavaleiros de Smigly Rydz, ou o flanqueamento da Linha Maginot por unidades móveis e pára-quedaistas foram lembrados em meios selectos, que não puderam deixar de observar uma outra realidade: tal como na campanha do Kosovo, a aplicação rigorosa do princípio de domínio rápido e preliminar foi facilitada pela ausência, no campo do adversário, de sistemas de armas qualitativamente iguais nos diversos ramos de actividade.

---

<sup>6</sup> Há precisamente dez anos, o coronel de cavalaria na reserva da U.S. Army, Raoul Alcalá (que chefiava em 2004 uma missão de "assessoria profissional" americana para S. Tomé e Príncipe, no domínio da defesa e segurança), escrevia, com Paul Bracken, *Wither the RMA: Two Perspectives on Tomorrow's Army*, Carlisle Barracks, 1994 (US War College Strategic Studies Institute).

Como é evidente em quase todas as revoluções tecnológicas com consequências "globais", a Revolução nos Assuntos Militares nasceu de necessidades específicas das forças armadas, dentro e fora dos requisitos precisos que lhes eram pedidos pelo poder político, mas acabou também por originar novas necessidades e novos parâmetros, da ética às informações, da decisão política ao controle de sistemas de reconhecimento não-tripulados. Por outro lado, aproveitou inovações científicas colocadas na prateleira, e promoveu outras, também como em todos os processos do género. E como todas as revoluções, criou uma dinâmica (ou uma "lógica") própria, que a alimentou e expandiu. Daí que alguns autores tenham distinguido entre a parte "tecnológica" propriamente dita, a que chamaram "Military-Technical Revolution" (MTR), e a consequência macro-política, estratégica e "cultural", a RAM/RMA propriamente dita. Cf. J. FitzSimonds, J. van Tol, "Revolutions in Military Affairs", em *Joint Force Quarterly*, Primavera 1994.

<sup>7</sup> A doutrina de "choque e espanto", também designada por "obtenção de domínio rápido", é uma tentativa de aplicação das inovações da revolução tecnológica militar aos novos conflitos do pós-Guerra Fria, explicando as condições de sucesso de um exército "todo o terreno" em guerras essencialmente localizadas, não-globais. Cf. Harlan Ullman, James Wade, L. Edney, e A., *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*, Washington DC 1996, e Ullman/Wade, *Rapid Dominance: A Force for All Seasons*, Londres 1998.

Embora se possa dizer que a superioridade ocidental de comando e controle, o profissionalismo, a disciplina e a educação de oficiais e praças, serve para ganhar o dia, o que teria sucedido, ainda numa linha de ucrónia Dickiana, se a marinha Jugoslava dispusesse de submarinos modernos, ou a defesa aérea iraquiana de sistemas de longo alcance do tipo SA-10, ou mísseis ar-ar para além do horizonte visual, montados em plataformas manobráveis? A objecção segundo a qual, nesse caso, o conflito seria substituído por outra forma de resolução, não colhe, em dois sentidos. Por um lado, a desclassificação de memorandos e a história oral, sobretudo na questão balcânica, ainda muito incompleta, serve pelo menos para nos revelar que uma escalada no apetrechamento militar da ex-Jugoslávia apenas serviria para antecipar e precipitar as operações, e provavelmente para subir o seu patamar. Por outro, o conflito militar deu-se precisamente porque se tinham esgotado todas as outras formas de resolução, independentemente do julgamento que fizemos sobre a boa fé dos intervenientes e acerca das consequências da intervenção.

É neste sentido que a não interferência russa nos últimos conflitos redundou num resultado antecipado. O que teria sucedido se, depois de começadas as operações contra Belgrado ou Bagdad, tivessem entrado no teatro de operações sistemas de armas russas de última geração, como se chegou a temer/prever/esperar? Outra questão é saber se o novo regime do Kremlin poderia intervir, e arcar com as consequências políticas do evento<sup>8</sup>.

"Choque e Espanto", na sua adaptação ao discurso Rumsfeld, foi apenas o topo de um icebergue que traduz a adaptação do complexo militar-industrial americano a uma era onde as operações armadas não podem ignorar constrangimentos políticos e estruturas jurídicas que dificilmente restringiam o guerreiro, num passado muito recente, algo que deve ser lembrado aos que – sem memória acerca da irrelevância securitária da ONU no séc. xx – lamentam a "desumanização" dos conflitos pós-Guerra Fria.

A este respeito, o jargão militar e a prática convergem, nos EUA, para a insistência na revolução colaborativa ar-terra, para a projecção de unidades homogéneas de dimensão média, auto-suficientes, internamente diversificadas nas capacidades e totalmente aero-transportadas (as Brigadas Stryker), na digitalização integral, na robotização de sectores inteiros de actividade (por exemplo, com a introdução iminente de acrescidos números de UAV's de ataque ao solo e duelo espacial), na mobilidade estratégica, na mecanização aérea, na sobrevivência de sistemas de combate futuros, na racionalização de custos em face de objectivos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A perspectiva russa sobre o conflito na Jugoslávia, e o "conselho" retroactivo às forças armadas de Belgrado são dados, por exemplo, no curto mas interessante e esclarecedor artigo do coronel A. Krasnov, "Aviation in the Yugoslav Conflict", em *Military Thought/Voennaya Mysl – A Russian Journal of Military Theory and Strategy*, Moscovo e Minneapolis, vol. 8, n.5, 1999.

<sup>9</sup> Sobre a "guerra assimétrica" e a obliteração da linha sagrada entre combatentes definidos, cf. R. Barnett, *Asymmetrical Warfare: Today's Challenge to US Military Power*, Washington 2003.

#### 4. AS MARINHAS E A GLOBALIZAÇÃO

As Marinhas – devido ao elemento de continuidade, profundidade, aceleração e comunicação aquático, e à progressão de tecnologias de sustentabilidade, permanência, furtividade, ataque estratégico, projecção de poder e multiplicação de vectores de dissuasão, repressão, patrulha, vigilância, reconhecimento e recolha não intrusiva de informações, entre outros elementos – passaram a ser o verdadeiro símbolo desta globalização, não sendo de estranhar que à diminuição de conflitos convencionais tenha correspondido – em todas as grandes potências, salientando-se aqui, para além dos EUA e da Rússia, a França, o Reino Unido, o Japão, a Itália e a Espanha, a China e o Canadá – o aumento qualitativo, e às vezes quantitativo, de meios navais habitualmente associados ao estado de tensão da Guerra Fria, nomeadamente porta-aeronaues e submarinos.

Também o ingresso em quase todos os países "talassocráticos" de novos componentes de projecção de poder, ou expedicionários, parece indicar que a extinção das guerras típicas do séc. xx não conduziu à paz estável, mas antes a conflitos de tipo oitocentista e novecentista, de alianças multi-nacionais contra a pirataria, a acções de rusga e resgate de comunidades nacionais em perigo<sup>10</sup>. Na imagem fílmica, é como se ao evitado holocausto nuclear sucedesse a revolta dos Boxers, com "55 Dias em Pequim" a aparecer como sequela ao "Dr. Estranho Amor".

Porém, nem sempre o que é óbvio é popular, ou reportado. O Vice Almirante francês Alain Oudrot de Dainville, num colóquio organizado em Paris, em Novembro de 2001 (*La Marine Française à L'Aube du XXI<sup>e</sup> siècle*), lembrava o remoque de Régis Debray: "A França física é anfíbia, mas a França guerreira é hidrófoba".

Por outras palavras, é preciso fazer algo para trazer à preocupação pública a necessidade do poder naval, num país que historicamente (também) dependeu dele.

Mais: numa armada oceânica embarcada – literalmente – no programa "Marinha 2015", com novos submarinos nucleares (SNLE) "Triumphant", fragatas

---

Acerca das transformações subsequentes à "Revolução nos Assuntos Militares" (RAM) e à "Revolução Depois da Próxima" (RDP), cf., por todos, B. Berkowitz, *How War Will Be Fought in the 21st Century*, N. Iorque 2003.

Uma visão rápida mas esclarecedora do exército do futuro é dada por P. Wilson, J. Gordon IV e D. Johnson, em "An Alternative Future Force: Building a Better Army", em *Parameters*, Inverno 2003 (pp. 19-39). Sobre a dimensão qualitativa trazida por sistemas digitais complexos, auto-regulados e auto-reguladores, "descentralizados" ("de enxame", por exemplo), cf. o penetrante estudo de T. Adams, "The Real Military revolution", em *Parameters*, Outubro 2000, pp. 54-65.

<sup>10</sup> Dados recentes mostram que o ano 2003 foi um dos mais negros na história da protecção dos mares contra a pirataria, sobretudo no Corno de África, Mar Vermelho, Sudeste Asiático e Australásia. A pirataria marítima e a sua potencial ligação ao novo terrorismo internacional está também por detrás da aceleração de entrada em vigor de novos sistemas de protecção e vigilância integrada de navios, carga e passageiros, em trânsito e em desembarque, culminando na adopção de um código certificador de segurança de alcance global.

de defesa aérea e o binómio porta-aviões CDG /avião multi-funções Rafale, a caça ao público é tão importante como a caça a Bin Laden, até porque daquela pode depender esta, e não apenas de forma metafórica.

O que nos reconduz a um tema que só trataremos em pincelada: o da necessidade de trabalhar no esforço de defesa sem as costas voltadas para a comunicação social e para a opinião pública, e em debate sem receios, cooperando os vários sectores que deveriam estar envolvidos nas novas tarefas securitárias "moles", da luta à poluição à interdição de droga, grupos ecologistas, partidos radicais e deputados "civilistas" incluídos.

Não se trata aqui de favor, falso "modernismo", condescendência ou oportunismo, mas da verificação urgente de que a defesa nacional é uma tarefa comunitária, e não um passatempo corporativo, ou um actividade de duelo reservada a monges (e) guerreiros.

Alguns teóricos consideram, aliás, que a tendência para a "conjunção" ("jointness") de ramos e armas em forças tarefas, ou "pacotes militares" integrados, levará não só à criação de novas profissões militares também integradas (com as consequências evidentes no sistema de comando, de educação, de avaliação cívica, etc.), como melhorará os níveis de relação entre militares e civis, na medida em que a sociedade entenderá melhor a lógica da defesa e os seus mecanismos de actuação <sup>11</sup>.

A Marinha de Guerra tem ainda desempenhado, em praticamente todos os países empenhados, um papel cimeiro no combate ao terrorismo internacional. Uma face visível – agora, no princípio de 2004, em manobras no Quénia – é a Força – Tarefa americana no Corno de África, que se baseou durante muito tempo no navio multi-funções Mount Withney, e inaugurou formas de cooperação com países NATO aparentemente divorciados dos EUA, como a França e a Alemanha, em tarefas de vigilância, interdição, abordagem, escolta de navios mercantes, patrulhamento de vias marítimas de comunicação e pontos de estrangulamento, e um leque diversificado de operações especiais, envolvendo meios aeronavais e a força expedicionário anfíbia por excelência representada pelos fuzileiros ou outra infantaria de marinha. Os resultados anti-terroristas desta operação, sobretudo na sua extensão para o espaço do Sahel, são talvez os mais brilhantes a animadores de toda a guerra de sombras oficialmente iniciada em 2001 <sup>12</sup>.

Deslocadas do conceito de batalha naval decisiva para as missões mar-terra, para o empenhamento ribeirinho e de apoio a forças infiltradas na costa, ou o combate litoral de intensidade variável, as armadas têm ainda permitido flexibilizar os mecanismos de segurança face a um inimigo fugidio, mítico,

---

<sup>11</sup> Esta é a tese, por exemplo, de D. Snider, em "Jointness, Defence Transformation and the Need for a New Joint Warfare Profession", em *Parameters*, Outono 2003, pp. 17-30.

<sup>12</sup> Cf., a este propósito, as entrevistas do comandante da Força, sediada no Djibouti, Brigadeiro general Mastin Robeson, à Reuters e a Jim Garamone, "Terror Attacks Thwarted", em *Warships – International Fleet Review*, Março 2004.

disperso, disfarçado, sobre o qual recai agora a suspeita de manter uma frota clandestina de contrabando, infiltração e exfiltração (esta alegação foi recentemente repetida com preocupação pelo professor Paul Wilkinson, nas reuniões reservadas no IDN).

Saliente-se ainda a manutenção, pelas marinhas, daquilo a que alguns já chamaram de "operações táticas globais", e de novas avenidas de cooperação e doutrina multinacional no uso securitários dos oceanos <sup>13</sup>.

##### **5. LÁ VEM A NAU CATRINETA, QUE TEM MUITO QUE CONTAR**

A preparação de Portugal, neste tempo novo, é menos lenta e menos desatenta do que os mais lentos e desatentos julgam. Os exercícios multi-nacionais CPLP da série FELINO têm acompanhado de forma sobremaneira eficaz e sofisticada, sobretudo no propalado universo de carência sistemática de meios, o problema do uso de forças armadas em missões para além da guerra, do combate anti-terrorista à imposição da paz, da protecção de populações à emergência civil, e os três ramos treinaram, na última década, inúmeras missões de nova geração, culminando com o exercício Lusíada 2003, em cenário não-convencional insular, com a participação da Vasco da Gama em manobras anti-terroristas e de "serviço público", e, não se esqueça, com o capital acumulado de vários milhares de mulheres e homens que prestaram serviço militar de não guerra do Minho a Timor, passando por Angola e pelo Kosovo, pelo Sahara e pela Bósnia, por Moçambique e outros cantos em transição.

Também a experiência da guerra assimétrica e da reconversão de meios tradicionais para missões de baixo perfil, a controversa mas provavelmente inevitável participação militar em tarefas de ordem e segurança pública interna (já comum no patrulhamento urbano em França, Reino Unido e Alemanha), bem como o alargamento das missões da defesa para o universo não militar, vêm preenchendo o debate doutrinal, a reformulação curricular e normativa, a adopção de procedimentos e sistemas de forças, presidindo ainda a novas concepções na aquisição de equipamentos e consubstanciando-se, na área da decisão política, no documento certamente imperfeito e insuficiente, mas corajoso e novador, que foi o acervo de bases para um novo conceito estratégico nacional.

Tornou-se assim normal falar de novos dados de realidade operacional, afinal instrumentos ao serviço de uma ideia de soberania que encontra novos veículos e diferentes formas de expressão. Daí que a atenção à mobilidade e

---

<sup>13</sup> Um bom repositório de todo este universo surge-nos num recente manual do INSS/NDI, dirigido por S. Tangredi, intitulado *Globalization and Maritime Power*, 2002. Complementarmente, uma compilação benévola dos esforços europeus no combate ao terrorismo surge no documento A/1783 da Assembleia da UEO (Relator M. Wilkinson), de 3 de Junho de 2002, intitulado *Les Capacités Militaires Européennes dans le Contexte de la Lutte Contre le Terrorisme International*.

projectação de poder, ao melhoramento da razão entre apoio e operacionalidade, de modernização e aquisição de sensores e armas inteligentes, de realismo e ausência de complexos no uso de forças especiais, de actualização dos padrões de aquisição de informações, operações psicológicas, assuntos civis, de constituição de forças tarefa e unidades combinadas, de acrescentada participação em missões internacionais e busca de novos mecanismos de intercâmbio e cooperação, tenham sido dados que entraram naturalmente no banco da memória colectiva, e no software da decisão política.

**CONCLUSÃO: SEGURANÇA, COOPERAÇÃO DESENVOLVIMENTO.**

**NOTAS DE VIAGEM ESTRATÉGICA.**

O tríptico proposto era, lembremos, "Segurança, Cooperação e Desenvolvimento".

Segurança é também, ou antes de mais, estabilidade, previsibilidade, base permanente de confiança dos indivíduos e dos povos. Não vale sequer a pena recriar a polémica em torno da "segurança injusta", quando os déspotas se entrincheiram no campo fortificado e olham os humilhados de longe: o falso sentido de alívio face à revolta iminente não é, certamente, segurança.

E por muitas voltas que dermos ao passado, deparamo-nos sempre com o adágio: no princípio havia soldados. E se não no princípio Edénico da inocência derrubada pela tentação, ou no princípio semi-comprovado do estado de natureza Hobbesiano, onde as matilhas de lobos eram humanas, pelo menos no princípio das sociedades que precisaram de defender um palmo de terra, um modo de vida, o arado da subsistência ou a força enigmática de uma ideia.

Como no Cubo de Rubik, a segurança muda de aspecto conforme o ângulo de visão. Olhada pela via dos excessos, em período de paz, é maçadora, incómoda e intrusiva, caricatural e de utilidade menos óbvia. Vista da perspectiva deficitária, em altura de crise, surge tão vital como o oxigénio, e os exemplos de escola mostram-nos que a exigência da sua reposição pode transformar os povos e os regimes políticos.

Cooperação é, por quase sinonímia, aliança e solidariedade activa, onde se compreende que só um efeito paralax permite opôr interesses a princípios, numa dicotomia que nasce da má interpretação do conhecido paradigma realista.

Na verdade, parece claro que o "interesse nacional" é simultâneamente interesse e princípio, não devendo causar vergonha ou suscitar acesso de pudor a sua aplicação activa e exemplar.

Não há também choque necessário entre moralidade e objectivos estratégicos, a não ser, obviamente, que estes sejam imorais, desde logo se sacrificam a suprema lei – o *salus populi* – à ganância ou hubris de uma oligarquia mais ou menos iluminada, à tirania de um falso costume ou à mistificação nacionalitária que apresenta como causa comum o interesse de um clã. O patrioteirismo pode,

infelizmente, ser o último refúgio dos escroques <sup>14</sup>. Parafraseando um remoque caricatural dos anos 60, devemos estar ao lado dos que defendem as pátrias até ao fim das suas forças, e contra os que defendem as pátrias até ao fim das suas propriedades.

Por outro lado, se alguma coisa nos ensinou a verdadeira, justa, legítima, atempada, proporcional e eficaz arguição de emergência humanitária, em situações de catástrofe evidente, foi a de saber distinguir entre a soberania como voz genuína de um povo dotado de auto-governo, e a soberania como justificação e chantagem de uma casta, apostada em destruir o seu próprio povo ante a complacência internacional <sup>15</sup>.

A cooperação é ainda, não um sinal de rendição e serventia, mas de soberania esclarecida. Só quem é verdadeiramente livre co-opera. Só o soberano consegue determinar as vantagens recíprocas e as regras da actuação conjunta, que parte da noção de diferença para a tarefa de ajuda comum.

Ou seja, onde não há diferença não há cooperação, mas osmose. Onde não há liberdade não há cooperação, mas rotina submissa. Como dizia Ezra Pound, "escravo é aquele que espera que o venham libertar".

Diga-se ainda que, num mundo que se assemelha a uma casa sem portas, as tarefas comuns de sobrevivência – da protecção dos recursos naturais à aludida intervenção humanitária – são o sinalagma permanente e a protecção recíproca que nos permitem dizer ser a interdependência uma das possíveis garantias da independência.

Por fim, mas não em último lugar de importância, o desenvolvimento.

Desenvolvimento não é apenas crescimento, mas maturidade sustentada, como hoje se diria. Uma criança atingida de gigantismo cresceu mas não se desenvolveu, assim como não se desenvolveu a criança que permanece no estado físico pueril, embora as funções intelectuais cresçam.

Por outras palavras, desenvolvimento é crescimento em equilíbrio, e expansão individual com consciência do ecossistema, isto é, dos outros, que deixam de ser o inferno para passar a ser tão só a realidade. Ou seja: o desenvolvimento não se faz sem a segurança e a cooperação.

E no desenvolvimento, na segurança e na cooperação, não é pensável uma estratégia nacional sem forças armadas apetrechadas, preparadas, disponíveis, prontas a apoiar a decisão política do Estado e contando sempre – sem o dizer, mas pensando-o naturalmente – com o apoio dessa decisão e dos decisores <sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Uma observação penetrante sobre este problema é-nos dada pelo já referido Jeffrey Record, em "A Note on Interests, Values and the Use of Force", em *Parameters*, Primavera de 2001, pp. 15-21.

<sup>15</sup> O problema moral das "intervenção humanitárias" é claramente dissecado em J.. Holzgrefe e R. Keohane, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, N. Iorque 2003. Cf. ainda, de uma perspectiva portuguesa, N. Rogeiro, *Guerra em Paz - A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*, Lisboa 2002.

<sup>16</sup> Cf. também B. Boulet, *Globalization and Geopolitics*, Londres 2001.

Nas antigas missões de quadrícula e fronteira, como nas novas tarefas de mobilidade e projecção, de integração e parceria, as forças armadas são em boa medida o símbolo e a realidade da segurança.

Na cooperação, especialmente no mundo que fala português e que não pode esperar favores onde eles não existem, também as forças armadas têm estado na primeira linha e na reserva das energias dos estados membros. Assim como aparecem na primeira linha nas não-guerras do pós-Ultramar, feitas de missões de apoio à paz, até hoje, mas que podem evoluir para outras paragens e experiências, com uma NATO alargada a mais um gigante médio, a Polónia, e decidida a envergar o camuflado em missões arriscadas fora de área, como no Afeganistão.

No desenvolvimento, podíamos lembrar, para encurtar razões e sem pretensão de inventário, o casamento tradicional entre a ciência e o gládio, em muitas narrativas pátrias, mas começando pela História Viva de Portugal.

Da segurança ao desenvolvimento, isto é, da serenidade à serenidade, fechamos assim o círculo. Não se deite porém fora a chave. Podemos voltar a precisar dela, ainda hoje.



**AS MARINHAS EUROPEIAS  
NO "NOVO" QUADRO DE SEGURANÇA  
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

*Ferreira Barbosa*

### **Vice-Almirante Ferreira Barbosa**

O Vice-Almirante Ferreira Barbosa terminou a Escola Naval em Dezembro de 1965. Especializou-se em Armas Submarinas em 1970 e foi instrutor de acústica submarina e sistemas sonar.

Em 1977 frequentou o Maritime Tactical Course no HMS Dryad (Reino Unido) e exerceu durante um ano o cargo de Staff ASW Officer da STANVFORLANT.

Foi instrutor e director do CITAN. No Comando Naval do Continente exerceu as funções de Chefe da Secção de Instrução e Treino e Chefe da Divisão de Operações. Foi, ainda, Chefe da Secção de Planeamento da 3ª Divisão do EMA e da Divisão de "Plans and Policy" do CINCIBERLANT.

Em 1992 foi nomeado conselheiro militar da Delegação Portuguesa junto da NATO, em Bruxelas. Em 1996 exerceu as funções de Comandante da Esquadilha de Escoltas Oceânicas, de onde transitou para o Curso Superior Naval de Guerra.

Promovido a Contra-Almirante assumiu as funções de 2.º Comandante Naval e Comandante da Flotilha, até Outubro de 1999. Desta data a Novembro de 2002, exerceu as funções de Chefe da Divisão de Operações do Estado-Maior General das Forças Armadas.

Promovido a Vice-Almirante em Novembro de 2002, tomou posse do cargo de Adjunto do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas para as Operações.

**AS MARINHAS EUROPEIAS**  
**NO "NOVO" QUADRO DE SEGURANÇA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

O tema que me foi proposto, subordinado a um título mais geral "*O poder marítimo e o poder naval*", que servirá de introdução ao tema "*Uma estratégia naval para Portugal*" fez-me reflectir sobre a justeza e o valor destas noções nos tempos que correm, particularmente no actual enquadramento político e económico do país.

Será adequado falar de uma estratégia naval quando os factores de decisão nos escapam completamente, quando o incumprimento das Leis de Programação Militar não deixa materializar o que é definido nos conceitos estratégicos? Será que a massa crítica da Marinha ou a falta dela, ainda permite falar de uma possível estratégia naval?

E no plano da estratégia operacional, não é que a estratégia naval está cada vez mais subordinada a uma estratégia militar conjunta?

Do mesmo modo, não estão os assuntos marítimos dependentes de uma diversidade de entidades descoordenadas entre si?

São estas algumas questões que seria interessante esclarecer neste seminário.

Entrando propriamente no tema, coube-me a mim analisar como estarão as marinhas europeias a estruturar uma desejável actuação combinada. As mesmas perguntas que comecei por fazer ocorrem de novo em relação à Europa onde vários países atravessam situações semelhantes à nossa. Vejamos então o que se passam actualmente na União Europeia.

Na ausência de um quadro estratégico europeu firme em matéria de segurança e defesa, os países europeus têm prosseguido o seu planeamento militar segundo a sua percepção particular da estratégia a seguir, seguramente muito influenciados pela NATO, que, nos últimos anos, tem feito um esforço de planeamento importante, a que os mesmos países estão a aderir. Para além da sua nova estrutura de Comando, são importantíssimos condicionantes das forças armadas europeias, a nova estrutura de forças, a NATO Response Force e o compromisso de Praga. A fortíssima pressão do Secretário-Geral da NATO e também dos EUA para conseguir maior investimento no sector da defesa e para cumprir os objectivos de forças começam a ter o seu efeito nos países membros. Vê-se que a NATO continua a ser o "driving factor" do desenho das forças dos países europeus, apesar das iniciativas, sempre limitadas de alguns destes países.

A este respeito direi que impulso e momento conseguido pela NRF veio dar nova vida à NATO pondo em causa a viabilidade e utilidade de uma Força de Reacção Rápida Europeia.

A União Europeia ainda não instituiu instrumentos de planeamento militar nem chegou a um processo de planeamento de forças ou a algo próximo de um conceito estratégico militar. A aproximação feita a este problema começou pelo estabelecimento do muito propalado *headline goal*, que não é mais do que um inventário de forças e unidades para um leque limitado de missões. Na sequência das contribuições declaradas pelos países para este headline goal, identificaram-se várias lacunas que era necessário colmatar, pelo que os países acordaram num "European Capability Action Plan (ECAP)", que hoje em dia se traduz na existência de vários grupos de projecto cujo objectivo é a criação dessas capacidades numa base multinacional. Portugal está envolvido nos projectos de Forças de Operações Especiais, NBQ, "sealift" estratégico e na criação de um Quartel General. Note-se que nunca foi sequer esboçada uma organização operacional para estas forças.

Actualmente será dado um passo em frente com a criação, já no início deste ano, de uma Agência intergovernamental encarregada das Capacidades de Defesa, Pesquisa e Desenvolvimento, Aquisições e Armamentos. É um projecto ambicioso em que um único órgão vai superintender em tudo o que é militar, desde a estrutura de forças até aos projectos de cooperação no domínio dos armamentos.

Estamos assim perante uma situação ainda incipiente ao nível das intenções políticas que em nada obriga ou induz os países a organizarem-se colectivamente.

Por isso, ao procurarmos indícios de desenvolvimento de processos estruturantes de actuação combinada das marinhas europeias não encontraremos nada de novo, para além das iniciativas já existentes há algum tempo, iniciativas bilaterais ou multilaterais, quase sempre regionais, como sejam a EUROMARFOR ou as forças anfíbias. Estas iniciativas, diga-se, pretendem em geral ter mais significado político do que operacional.

Assim, temos que falar das nações europeias individualmente e procurar uma tendência comum em vez de falar de um processo que leve à definição de uma estratégia militar europeia e muito menos naval. Não têm sido dados passos nesse sentido.

Na Guerra Naval há grandes constantes e grandes variáveis. Enquanto as grandes constantes encerram lições aprendidas do passado, que devem estar sempre presentes quando se processa o planeamento a nível estratégico ou operacional, é nas variáveis que reside o problema. A teoria prevê tendências e conhece as constantes, mas não consegue prever todas as variáveis que decidem o desfecho das batalhas. Agora, quando se passa para o nível do planeamento estratégico temos que concordar que a responsabilidade que pesa sobre o decisor é enorme. Com efeito, no mundo actual o ambiente estratégico muda

mais depressa do que a nossa capacidade para adquirir e aplicar os recursos para enfrentar a ameaça. Isto é um verdadeiro risco para a segurança e um quebra-cabeças para o planeador.

É um axioma que em tempo de paz o papel do comandante é preparar-se para executar a sua missão de tempo de guerra. Mas qual é essa missão?

Julgo que actualmente não faz muito sentido a noção de tempo de guerra e tempo de paz. Missão, cenário e áreas de actuação são razoavelmente previsíveis no médio prazo, pelo que o tipo e estrutura de forças, doutrina e treino podem ser planeados com algum grau de segurança, sem grande risco de encontrarem um inimigo inesperado numa área imprevista.

Como sempre foi, mas agora mais claramente e mais intimamente, o objectivo das operações navais está em terra, tendo-se deslocado a área de operações, em regra, para o litoral, na perspectiva de operações conjuntas, que os novos sistemas de comando e controlo e novas armas tornaram possíveis e mais eficazes. Os conceitos de controlo do mar e projecção de força ganharam actualidade; como sempre, englobam a protecção das linhas de navegação marítimas, o ataque a objectivos em terra com uma variedade de meios e, ainda, os assaltos anfíbios. Hoje é mais evidente que a projecção de forças deve incluir a segurança da navegação (a ameaça terrorista deu uma nova dimensão a este problema) e o reforço e reabastecimento das forças desembarcadas em teatros distantes deu também nova dimensão ao problema logístico. Ontem como hoje não há operação em teatro distante que possa ter sucesso se não houver o controlo do mar que fica de permeio.

Dentro destes princípios genéricos aqui anunciados devemos agora questionar como é que a marinha de uma pequena nação se pode configurar face à previsível missão e aos inevitáveis constrangimentos financeiros e políticos. Não se trata hoje de assumir as opções estratégicas clássicas dos pequenos países quando tinham que resolver por si sós o problema militar (*fleet in being* (poupar a esquadra), a batalha decisiva, explorar uma vulnerabilidade, superioridade local, *sea denial*). A experiência dos últimos dez anos e, particularmente, dos últimos dois anos permitem-nos antever com alguma segurança os cenários em que as marinhas, incluindo as pequenas marinhas, se terão que movimentar.

## **O QUE SE DESENHA**

Os últimos semestres têm visto um nível de actividade militar naval como há muitos anos não havia. Isto não é perceptível para o grande público, mas quem tem acesso a este tipo de informação sabe que desde o 11 de Setembro se têm desenrolado continuamente operações navais em larga escala em todo o Mediterrâneo e nos Mares Vermelho, Golfo Pérsico, Mar Árábico, até à fronteira do Kénia, o que tem posto uma enorme pressão nos países fornecedores dos

meios navais, inclusivé Portugal. Novas iniciativas têm vindo a lume no sentido de estender esta vigilância contínua ao Atlântico e ao Mar Negro, havendo para tal que reorganizar os planos de operação em curso e a estrutura das forças. A NATO está a liderar este processo, em que ironicamente, tendo em curso a única operação de Artigo 5º da Aliança, continua a lutar com uma enorme falta dos meios necessários, que neste caso, as nações deveriam dar quase automaticamente. Esta é uma operação para longo prazo, que articulada com a actividade da NRF, que agora começa, põe desde já aos países um desafio grande em termos materiais e financeiros. Assim num futuro próximo é seguro que a exigência de meios navais para operações não abrandará; com efeito, o padrão que se desenha para o futuro é o de operações pequenas e frequentes. Julgo que o novo interesse por África que agora se desenha virá confirmar esta visão. Neste continente o terreno é fértil para a ocorrência de conflitos ligados à exploração do petróleo, aos fluxos migratórios, enfim, a tudo o que está ligado às desigualdades de desenvolvimento.

Olhando um pouco para mais longe e socorrendo-me de uma publicação do Ministério da Defesa britânico que tenta prever as tendências estratégicas a médio prazo, verifica-se que o panorama internacional não se alterará significativamente, antes continuando na senda actual mas que será cada vez mais exigente militarmente. Assim, veremos que o conceito de ameaça à paz e segurança internacional é possível de ser alargado, dando mais legitimidade ao emprego da força do que até agora. Haverá pouco progresso no estabelecimento de mecanismos supranacionais que imponham aos estados a obediência à lei internacional. O âmbito das ameaças transnacionais será alargado exigindo maior resposta internacional. Na ausência de resposta adequada das Nações Unidas, as nações terão que formar coligações *ad hoc*. Os aliados europeus continuarão a depender da NATO e dos EUA para a defesa contra uma ameaça estratégica à Europa. Até 2015, a maioria dos aliados Europeus limitar-se-á à projecção de forças para operações de estabilização, em regiões talvez mais longínquas. Provavelmente haverá uma especialização de funções entre as nações, isto é, os EUA concentram-se nas operações ofensivas e os aliados fornecem as forças para apoio e estabilização. Enfim, como disse, nada de muito diferente daquilo a que assistimos no presente.

É neste quadro que valerá a pena olhar de relance para o que está a acontecer nas marinhas europeias em termos de renovação. Começarei por mencionar um meio naval da maior importância, mas de que os europeus não falam muito – os porta-aviões. O já muito antigo debate sobre o custo – eficácia dos porta-aviões viu pender a opinião, nos últimos anos, a favor destes navios. As mais recentes operações militares demonstraram o seu valor nas operações conjuntas, primariamente para dar capacidade ofensiva às forças expedicionárias, com flexibilidade para apoiar vários tipos de aeronave, permitindo a projecção do poder aéreo independentemente do apoio de qualquer país.

Por esta razão vão adiantados os estudos no Reino Unido para a construção de dois verdadeiros porta-aviões; na França está decidida a construção de um segundo porta-aviões nuclear; na Itália, igualmente, está em curso a construção de um segundo navio tipo "Garibaldi" e, em Espanha, foi decidida a construção de um navio chamado de projecção estratégica que é, na prática, uma plataforma alternativa ao "Príncipe das Astúrias".

De uma maneira geral os países pretendem moldar as suas marinhas para as operações conjuntas e projecção de força em terra em teatros distantes das suas costas. Desde a Noruega à Espanha esta intenção é afirmada e vai-se traduzindo em medidas práticas. Assim, verifica-se a intenção de construir mais navios anfíbios; as fragatas programadas para construção tendem a ser multi-funções; por outro lado, vários países procuram armamento para apoio de fogos ou ataque a alvos em terra em grande profundidade, quer instalando mísseis, quer utilizando artilharia de maior alcance com munições guiadas.

Os países que tradicionalmente operam submarinos continuam a renovar as suas frotas, para garantir um dissuasor estratégico e para manter a liberdade de acção e a mobilidade das forças.

De um modo geral assiste-se à intenção das marinhas europeias em se equiparem para comunicar com as forças terrestres e para operar em rede, ligando todas as forças destacadas, o que é hoje indispensável para produzir os resultados desejados. A necessidade de controlar em tempo real todos os elementos de combate exige uma autêntica fusão de informação no futuro das redes hoje existentes.

Face ao que antecede julgo haver elementos suficientes para enquadrar um planeamento a longo prazo, quiçá desenhar uma estratégia naval.

Existe o enquadramento político e estratégico nacional, por certo amplamente discutido neste Instituto. Neste âmbito julgo que a lição inaugural deste ano lectivo proferido pelo Cdt Silva Ribeiro contém os elementos suficientes para definir uma estratégia nacional.

No âmbito europeu o projecto da futura constituição no que respeita à Política Comum de Segurança e Defesa refere que a União pode utilizar meios civis e militares, que incluam acções conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a Estados terceiros para combater o terrorismo no seu território.

O mundo em que vivemos evolui, como já disse, a uma velocidade que dificilmente permite uma adaptação e actualização das F. A . ao mesmo ritmo. Há, no entanto, sempre acontecimentos novos que nos permitem ir tirando lições. A última guerra do Iraque e as operações associadas à luta contra o

terrorismo vem demonstrando qual o papel das marinhas e inclusivamente, das pequenas marinhas. De novo se confirmou a flexibilidade das forças navais, na manobra e na aplicação da força, através da aviação embarcada, dos mísseis, das forças anfíbias, do apoio de fogos, na rocega e caça de minas.

Nos conflitos dos últimos dez anos ficou demonstrado que com o equipamento certo e o treino adequado, as pequenas forças desempenham um papel importante, que pode fazer a diferença num conflito. Hoje em dia a maioria dos países da NATO tem as suas forças destacadas e dispersas até ao limite. Ironicamente todos estes países resolveram reduzir as forças ao mesmo tempo que os teatros de operações aumentavam. A França será talvez a excepção, pois decidiu reforçar a sua Marinha até 2015, tornando-se provavelmente o aliado mais efectivo dos EUA.

Os governos estabelecem tectos financeiros e o número máximo de teatros para o envolvimento das suas F. A., só que inesperadamente, novas emergências acontecem e cabe às F. A. o ter que responder, com rapidez e eficácia. Este é o cenário prevalecente, que exige bom equipamento, boa organização, capacidade de projecção a curto prazo, planos detalhados de movimento, reservas de armas, munições e abastecimentos, transportes em prontidão, etc. Estas exigências não estão ao alcance de todos os países, por isso são fomentadas parcerias e projectos colectivos, como está a acontecer com o *sealift* e o *airlift* e sobretudo no caso de forças aéreas.

Parece evidente que como instrumento da política externa europeia, falta à União um conceito e uma estrutura de forças que permita evoluir para alguma especialização e para projectos colectivos que dêem alguma credibilidade à componente naval do seu braço armado. Talvez a Agência de que falei no início possa colmatar esta lacuna a breve trecho.

Julgo, enfim, ter caracterizado o enquadramento em que as forças armadas e particularmente as marinhas europeias se movem e, sobretudo têm que prever o futuro. No aspecto político parece suficientemente claro, no financeiro não o será tanto.

Há um manual do USMC de 1940 que diz: "*As pequenas guerras são planeadas em clima de incerteza, muitas vezes conduzidas sob uma autoridade duvidosa e com uma responsabilidade precária, com ordens vagas e sem instruções específicas*".

Actualmente temos operações de guerra que rapidamente se transformam em operações securitárias após a fase de manobra, decididamente mais agressivas e custosas do que o simples Peacekeeping. Julgo que a definição de 1940 já não se aplica graças à existência de organizações internacionais que têm a sua estrutura de comando, doutrina e órgãos de decisão suficientemente competentes. Contudo a incerteza do futuro está sempre presente no planeamento militar. Devemos, cada vez mais, usar a imaginação para criar forças flexíveis e adaptáveis a um mundo sempre em evolução.

## **Uma Estratégia Naval para Portugal**



**OS INTERESSES E OS OBJECTIVOS MARÍTIMOS  
DE PORTUGAL**

*Tiago Pitta e Cunha*

### **Dr. Tiago Pitta e Cunha**

O Dr. Tiago Pitta e Cunha licenciou-se em 1990 pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Aí permaneceu como Assistente de Direito até 1993. Possui, ainda, o LL.M (Legis Magister) pela London School of Economics and Political Science, em Direito Comunitário e Direito Internacional.

Desempenhou várias funções de relevo, como a de Assessor do Presidente da 50.<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, Prof. Dr. Freitas do Amaral. Foi, também, Representante de Portugal na 6.<sup>a</sup> Comissão (sobre Assuntos Jurídicos) da 53.<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselheiro da Missão de Portugal junto das Nações Unidas, entre 1999 e 2002, com responsabilidade nas áreas dos Oceanos e Assuntos Jurídicos, e Representante de Portugal nas sessões dos Estados-parte da Convenção do Direito do Mar das Nações Unidas, nas sessões da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e nas sessões do Processo Consultivo Informal das Nações Unidas sobre Oceanos e Direito do Mar.

Foi, ainda, Vice-Presidente do Conselho da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e Assessor do Ministro da Presidência do XV Governo. É actualmente Coordenador da Comissão Estratégica dos Oceanos.

## OS INTERESSES E OBJECTIVOS MARÍTIMOS DE PORTUGAL

Em primeiro lugar quero agradecer a Vossa presença e a paciência que irá ter de Vos acompanhar para seguirem a intervenção que vou proferir, a qual, como se pode notar pelo seu título, “transborda” um pouco da temática deste ciclo de conferências dedicadas a “Uma Estratégia Naval para Portugal”.

Na verdade, como procurarei explicar, a Estratégia para o Oceano, cujos elementos de definição a Comissão Estratégica dos Oceanos se encontra a elaborar, é uma Estratégia bastante abrangente e transversal. É mesmo tão transversal e tão ampla que corre o risco de, mais do que uma estratégia para o Oceano, acabe por ser uma estratégia para o país que é banhado por esse Oceano, ou seja, para Portugal.

Em segundo lugar, quero agradecer ao Almirante Rebelo Duarte o honroso convite que me dirigiu. Nesta ocasião, em que intervenho numa instituição tão prestigiada da Marinha como é o Instituto Superior Naval de Guerra, gostava ainda de prestar a minha homenagem ao Almirante Machado Moura, com quem pude ter ao longo de anos interessantíssimas conversas sobre estratégia e sobre o papel da Marinha no nosso país.

Aproveitando estes agradecimentos, também quero prestar aqui publicamente o meu reconhecimento pelo trabalho e dedicação exemplares que têm sido prestados pelos membros da Comissão Estratégica dos Oceanos oriundos da Marinha. Sem eles não teria sido possível chegar onde chegámos, isto é, à fase presente de finalização do Relatório e do seu conteúdo relativo aos elementos de definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano.

Refiro-me ao Almirante Vieira Matias, inextinguível pela sua presença, pelas suas intervenções ponderadas e pelo seu trabalho. Ao Contra Almirante José Luís Cardoso pelo apoio, critério e trabalho de revisão de textos que me tem feito chegar. Ao Comandante Marques Antunes, pelo entusiasmo, pelo empenho depositado no trabalho, e pelos seus conhecimentos. Finalmente, ao Professor Pinto de Abreu, também ele oriundo da Marinha, pela sabedoria e conhecimento científico que nos trouxe.

Abordar a temática que me é proposta, i.e. «*Os Interesses e os Objectivos Marítimos de Portugal*», neste momento em que a Comissão Estratégica dos Oceanos finaliza o seu Relatório – com os Elementos de uma Estratégia Nacional para o Oceano – em cumprimento da incumbência e mandato que lhe foi

atribuída pela Resolução do Conselho de Ministros 81/2003, impele-me a fazer, até certo ponto, uma incursão pelo teor e conteúdo dos nossos trabalhos.

De modo informal irei, assim, dar conta de alguns dos aspectos principais em que assentámos após longas horas de reflexão, negociação e de compromissos a que chegámos no âmbito daquela Comissão.

A Estratégia Nacional para o Oceano elaborada pela Comissão assenta basicamente em cinco Objectivos Estratégicos, os quais, se prosseguidos cumulativamente, são a sua "coluna vertebral". Não podendo dedicar nesta intervenção atenção a todos esses Objectivos, por manifesta falta de tempo, ficar-me-ei pela sua enunciação genérica e pela abordagem mais concreta de dois deles: «*Reforçar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade*»; e «*Promover o Desenvolvimento sustentável de Actividades Económicas*».

Todavia, ainda antes de me debruçar sobre o conteúdo propriamente dito de uma Estratégia para o Oceano, devo salientar as metas ambiciosas traçadas pela mencionada Resolução do Conselho de Ministros para definir os contornos do trabalho da Comissão, as quais coincidem com os objectivos políticos que estão subjacentes à sua criação:

- Valorizar a importância estratégica-central do mar para Portugal;
- Dar prioridade a assuntos do mar e projectar essa prioridade internacionalmente;
- Prosseguir uma utilização sustentada do espaço oceânico sob jurisdição nacional.

A ambição patente nestes objectivos justificou o alto nível e o tipo abrangente de reflexão que se pretendeu alcançar, respectivamente, com a dependência do Primeiro-Ministro e com a composição bastante variada e numerosa dos membros da Comissão.

A elaboração de uma Estratégia Nacional para o Oceano encontra a sua principal justificação na necessidade de Portugal gerir a vasta área marítima sob sua jurisdição, através de uma política pré determinada, abrangente, integrada e de longo prazo, recorrendo a uma abordagem do oceano que seja intersectorial e interdisciplinar. Com efeito, e conforme é expressamente salientado no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, "*todos os aspectos dos oceanos estão interligados e exigem ser considerados como um todo*". Como consequência, deve reconhecer-se que a persistência de um quadro de actuação e gestão dos assuntos dos Oceanos e dos Mares pautado por intervenções sectoriais, de tipo vertical, não se coaduna com a horizontalidade das ameaças e problemas com que se defrontam hoje esses mesmos Oceanos e Mares.

Para além desta justificação, a Estratégia Nacional para o Oceano encontra fundamento no reconhecimento da importância do Mar como activo físico e cultural de Portugal, devendo esta importância central para o país ser relevada e

percebida, principalmente num contexto internacional – que é o que vivemos – marcado pela Globalização e pelo aprofundamento do projecto europeu.

A estas razões adicionámos, na Comissão Estratégica, uma ambição que é a de levar Portugal a assumir-se como um país de relevo no temática e na agenda internacional dos Oceanos.

Contudo, Portugal não se poderá assumir como país de relevo no domínio dos Oceanos se não tiver um caminho traçado com clareza, ou, por outras palavras, uma Estratégia Nacional que o guie.

A delineação de uma Estratégia Nacional para o Oceano exige, antes de tudo, o enunciado de uma *Visão* e de uma *Missão*, através do qual se indique a vantagem que o Mar (ambientalmente sustentável) constitui para Portugal, bem como a vontade de se explorar e tirar partido dessa vantagem, sendo para tal determinante o incremento da exploração económica do Mar pelo nosso país.

Importa que uma Estratégia nos aponte como poderemos criar condições para desenvolver em Portugal mais capacidades na área do Oceano e para poder dar melhor resposta nos diferentes sectores ligados ao Mar. Para tal procedemos à definição de um universo coerente de Objectivos Estratégicos ou desígnios.

No centro da Estratégia Nacional para o Oceano encontram-se, assim, os seguintes Objectivos Estratégicos:

- Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Reforço da Identidade Nacional;
- Assegurar o Conhecimento e a Protecção do Oceano;
- Promover o Desenvolvimento Sustentado de Actividades Económicas;
- Assumir uma Posição de Destaque e de Especialização em Assuntos do Oceano;
- Construir uma Estrutura Institucional de Gestão do Oceano Moderna.

Tais Objectivos Estratégicos constituem “as avenidas” que poderão guiar Portugal na construção de uma opção oceânica.

Uma vez definidos os Objectivos Estratégicos é necessário ir mais além e procurar identificar um conjunto de Linhas de Acção que sejam aptas a dar cumprimento àqueles objectivos.

Aos Objectivos Estratégicos e às Linhas de Acção, somam-se, finalmente, no enquadramento de uma Estratégia Nacional para o Oceano, um conjunto de *Princípios* que deverão estar subjacentes a todas as decisões e a todas as intervenções com impacto no uso e exploração do Oceano.

A definição de uma Visão e de uma Missão; a enunciação dos Objectivos Estratégicos; a identificação das Linhas de Acção; e a definição de um conjunto de Princípios para o uso e desenvolvimento sustentável do Oceano constitui, assim, a estrutura de uma Estratégia Nacional para o Oceano.

Não basta, portanto, apresentar diagnósticos, não é disso que se trata. Com uma Estratégia Nacional para o Oceano pretende-se integrar as políticas e a gestão sectorial dos assuntos do Mar, tal como hoje é na maioria das vezes prosseguida em Portugal, numa visão horizontal e transversal mais abrangente.

Tal não significa descobrir a “varinha de condão” que resolverá todos os problemas e constrangimentos que se colocam na área do Oceano.

Não obstante, com uma Estratégia, Portugal passará a dispor de um enquadramento doutrinal para as questões ligadas ao Mar, e principalmente de uma referência orientadora das decisões a tomar na gestão dos assuntos sectoriais que incidem sobre o Oceano. O que equivale a dizer que se pretende dotar o país de uma política nacional para o Mar, a qual, encontrando-se “a montante” das decisões sectoriais e concretas a tomar, deverá coordená-las e enquadrá-las em princípios e pressupostos comuns.

De uma Estratégia Nacional para o Oceano espera-se, não apenas melhorar a racionalidade das decisões de cada sector com impacto no Mar e a coordenação de intervenções sobre o Oceano, mas também que ela seja uma estratégia pro-activa, isto é, que trace novos rumos e metas a prosseguir no sentido de impulsionar, promover activamente e revitalizar a ligação de Portugal ao Oceano.

Por outras palavras, ao nível do processo de decisão, mais do que formular uma nova *equação*, o que está em causa é introduzir a *variável* “Mar” nas *equações* já existentes e que estão subjacentes à tomada de decisões pelos poderes públicos, que assim passarão a ter mais presente nas suas políticas públicas o Oceano.

A substância da Estratégia Nacional para o Oceano é formada por um vasto conteúdo de áreas de acção.

De entre esse conteúdo destaca-se:

- A utilização do Oceano como imagem e marca distintiva para Portugal;
- A necessidade de se enveredar por uma política que promova a consciencialização e educação ambiental dos Oceanos;
- A valorização do património cultural que o Oceano representa para Portugal, incluindo a protecção do património cultural subaquático;
- A valorização política do posicionamento geo-estratégico de Portugal no plano das relações internacionais;
- O imperativo da adopção de um modelo de gestão integrada para os assuntos do Mar, que seja assente numa plataforma institucional adequada a desenvolver essa gestão integrada;
- A promoção e o desenvolvimento dos sectores económicos ligados directamente ao Mar com vista à sua contribuição para o crescimento económico e do emprego em Portugal, incluindo o turismo, a pesca e a aquicultura, os portos, as ligações

- ferroviárias e os transportes marítimos, a construção e a reparação naval e a indústria da biotecnologia;
- A aposta na investigação, na ciência, e na tecnologia e inovação, em particular em áreas com potencial interesse para o desenvolvimento nacional;
  - A garantia da defesa nacional, da fiscalização e vigilância das áreas marítimas sob jurisdição portuguesa e o cumprimento das nossas obrigações internacionais;
  - A assumpção de uma posição proeminente e activa no debate internacional sobre Oceanos e nas respectivas organizações internacionais.

Abordadas em breves e largos traços a estrutura e as aspirações que se alimentam por detrás de uma Estratégia para o Oceano, detenho-me por instantes naquele que enunciei como o primeiro Objectivo Estratégico, isto é, "*Valorizar a associação de Portugal ao Oceano como factor de identidade*".

Se é indiscutivelmente verdade que Portugal não pode almejar projectar no mundo uma imagem de associação ao Oceano que não tenha por base um substrato económico, científico e institucional real, ou pelo menos com um potencial de concretização evidente, não é menos verdade que esse substrato precisa de estar solidamente ancorado numa consciência colectiva da ligação profunda de Portugal ao Oceano, e numa imagem dessa relação consistentemente projectada para o exterior.

Nessa medida, o Objectivo Estratégico «*Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade*» tem de ser percebido simultaneamente como um corolário do resultado a alcançar com os demais Objectivos da presente Estratégia Nacional para o Oceano, e como uma pré-condição para o sucesso da prossecução dos mesmos.

Entretanto, podemos legitimamente duvidar quer que aquela consciência colectiva exista, quer que seja projectada para o exterior qualquer imagem daquela ligação nacional ao Oceano.

Nesta linha de raciocínio, Portugal deveria ser capaz de reorganizar de forma consistente a sua «marca» no Mundo.

Neste contexto, é necessário assegurar que essa "marca" nacional preencha alguns requisitos cumulativos: tem de trazer valor, tem de ser autêntica e tem sobretudo de diferenciar. Só uma imagem consistente e diferenciadora tem o potencial de, a prazo, dar mais relevância ao país, de aportar valor a todos os bens que produz e permitir-lhe que escape à espiral de subcontratações e descontos que têm sido a base da sua estratégia competitiva.

Ora a temática do Oceano – profundamente ancorada no património histórico português – pode, se bem explorada, responder a todos estes requisitos. O Oceano tem dimensões que podem e devem ser comunicadas que contribuem para um reposicionamento mais valioso do país. Veja-se o Oceano

como tema ambiental por excelência; o Oceano como “última fronteira” da ciência e da tecnologia; e o Oceano como espaço privilegiado de turismo e lazer.

Assim, a nossa proposta é divulgar a imagem do país como um país «com passado, presente e futuro moldado pelo Oceano».

Acontece, que não é possível projectar no exterior uma imagem consistente da ligação de Portugal com o Oceano sem que, do mesmo modo, esteja enraizada solidamente no espírito dos portugueses uma percepção nítida da condição geográfica ímpar do país, do potencial que encerra sua relação privilegiada com o Mar, e sem que entre nós mesmos, portugueses, seja partilhada uma verdadeira ética ambiental e de conhecimento do Oceano.

Da mesma forma, não é possível mobilizar o país para um esforço colectivo de reposicionamento e especialização neste sector sem que os portugueses partilhem da Visão enunciada naquela que venha a ser a Estratégia Nacional para o Oceano. Nesse sentido, para a prossecução do presente Objectivo Estratégico é também absolutamente necessário que o país aposte num projecto geracional de educação, sensibilização e formação em todas as matérias ligadas à problemática dos Oceanos. Para tal desígnio importa envolver não só o Estado, que deverá assegurar uma ampla revisão curricular que possa permitir uma integração natural da temática dos Oceanos nos programas das principais disciplinas, directa ou indirectamente, relacionadas com eles, mas importa também mobilizar a sociedade civil e em particular as associações náuticas e desportivas que podem ter, neste desiderato, um papel de altíssimo relevo.

Porque felizmente nem sempre é necessário começar do zero, e porque a experiência em causa deixou frutuosas raízes, poder-se-á e dever-se-á recuperar, nesta matéria, muito do espírito e do legado daquele que foi o excelente projecto educacional da Exposição Mundial de Lisboa de 1998.

Ainda para consubstanciar esse grande objectivo que é o da “*Valorização da associação de Portugal ao oceano como factor de identidade*”, é preciso que sejamos capazes de tirar o máximo partido – nas áreas da defesa, da economia e da diplomacia – do enorme potencial do posicionamento geoestratégico do país que, cada vez mais, deverá assumir-se como uma importante nação oceânica.

Assim, como país quase arquipelágico que é, na encruzilhada de três continentes, Portugal deve compreender o inestimável contributo que pode dar à Europa em matéria de política de segurança e defesa comum. Para tal Portugal deve claramente estar preparado para dar absoluta prioridade ao controle e vigilância do seu espaço aero-marítimo. Num Mundo, onde as ameaças são, cada vez mais, não convencionais, que não conhecem fronteiras, essa é a mais importante e, provavelmente, a única forma do país assumir relevância em matéria de defesa no contexto Europeu.

Numa segunda dimensão, Portugal deve ainda compreender que a sua situação geográfica, a localização e algumas das características das suas instalações portuárias, lhe conferem um papel nas discussões sobre o sistema de transportes europeu. Num quadro europeu de claro aumento de importância dos

transportes por via marítima (onde pontificam as designadas auto-estradas do Atlântico) Portugal tem aqui oportunidade para assumir posição numa Europa economicamente cada vez mais virada a Leste.

Finalmente, no campo das oportunidades que o nosso posicionamento e o espaço oceânico nos oferece deve-se declarar ainda a importância que advém para o nosso país de um maior protagonismo no domínio das relações internacionais.

Como país simultaneamente europeu e atlântico, Portugal está em situação privilegiada para assumir uma real preponderância na agenda internacional dos Oceanos. Preponderância essa que é tanto mais relevante quanto mais oportuno e mais central é este tema nos grandes debates internacionais da nossa era. Para consegui-lo, Portugal precisa simultaneamente de adoptar, como vector prioritário da nossa política externa multilateral, uma política que institua e conceptualize a tomada de posições diplomáticas concertadas em matéria de Oceanos e precisa ao mesmo tempo de reforçar, face à União, o seu perfil no espaço atlântico através de uma participação activa nas relações externas da União Europeia com Estados terceiros desta área geográfica.

Para além deste Objectivo Estratégico, que abordei sumariamente, ainda iria abusar da Vossa paciência, para me debruçar sobre um outro Objectivo Estratégico, de entre o conjunto enunciado, o qual reputo de importância determinante. Realisticamente, nele residirá o sucesso de uma eventual opção oceânica de Portugal.

Trata-se do retorno económico que uma aposta no Mar pode trazer ao país. Sem ele, não tenhamos ilusões, continuaremos a ser o país da maritimidade do passado, e da história ilustre. O Oceano continuará a ser mais literatura, mais poesia, do que riqueza, desenvolvimento e inovação tecnológica.

**Este objectivo estratégico trata, pois, de:**

*"Promover o Desenvolvimento Sustentado de Actividades Económicas através da implementação de políticas e medidas de desenvolvimento económico sectorial"*

**Como fazê-lo?**

Primeiro que tudo é necessário compreender a realidade em que vivemos, bem como saber o que condiciona essa realidade, para então se poder alterá-la.

Assim, até meados da década de setenta e à descolonização, o Mar era um elo de ligação do território europeu de Portugal aos territórios ultramarinos. Nesta condição, o Mar assumia-se como elemento natural vital, base essencial do nosso desenvolvimento económico. Por esta razão, Portugal dispunha, à escala mundial, de uma considerável frota de marinha mercante, detinha uma indústria de construção e reparação naval, igualmente cimeira a nível internacional, especializava-se na realização de grandes obras de engenharia marítima, e mantinha uma indústria de pesca projectada em pesqueiros de longa distância.

Com os anos setenta e o advento da democracia, Portugal virou-se para a Europa, e a integração europeia, acertadamente, passou a ser o principal desígnio estratégico do país. Com esta opção, porém, assistiu-se a um “mudar de agulha” que retirou ao Mar e às actividades marítimas – até hoje – o carácter de valor estratégico para a economia, para a defesa nacional, e para a identidade portuguesa.

Em consequência, o Mar deixou de ter valor económico para o país, ou melhor, deixou simplesmente de ser percebido como um recurso, fonte de valor económico. A indústria das pescas reduziu-se drasticamente, a indústria naval mergulhou numa crise profunda e a marinha mercante eclipsou-se para níveis irrelevantes.

A estratégia de integração europeia, no entanto, não parece por si só ter-nos dado o modelo de desenvolvimento económico que ambicionamos.

Nesta circunstância, importa pensar uma estratégia que, dentro do contexto europeu, responda simultaneamente à premência de conceber um modelo de desenvolvimento económico sustentável, e que contribua para conferir ao país maior relevância política.

Não é, assim, difícil compreender porque é que uma das principais premissas em que assenta a Estratégia Nacional para o Oceano, que estamos a formular, consiste no reconhecimento do imperativo premente de conceber um modelo de desenvolvimento sustentável para Portugal, que passará necessariamente pela identificação de áreas de especialização que nos dêem resposta à competitividade acrescida no quadro global em geral, e no quadro europeu em particular.

Numa óptica de especialização é razoável seleccionar domínios onde as potencialidades económicas estão ainda largamente inexploradas ou mal aproveitadas, em relação aos quais reconhecidamente exista um considerável *know how*, e que assentem numa realidade geográfica que nos confira uma posição privilegiada relativamente a parceiros e competidores.

Mais concretamente, é preciso, não apenas que a um dado domínio de especialização correspondam mais valias competitivas do país, mas principalmente que ele traduza um potencial de desenvolvimento futuro que justifique uma aposta de cariz estratégico.

O Oceano representa, sem margem de dúvida, um tal domínio de especialização para Portugal.

Por isso, na afirmação de uma opção oceânica, Portugal deve promover estrategicamente o desenvolvimento sustentável e integrado de todas as actividades económicas ligadas aos Oceanos numa lógica de especialização.

Neste âmbito advogam-se medidas tendentes: a uma política dirigida à modernização e internacionalização dos nossos portos – com vista a utilizar o território nacional como porta de acesso e placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados; a desenvolver a ligação da indústria do turismo ao Oceano; a promover a náutica de recreio e outras actividades de lazer ligadas

ao Mar; a relançar a nossa marinha mercante; a definir uma política de promoção das indústrias da construção e reparação naval, e das indústrias que lhes estão associadas; à gestão da fileira das pescas, e ao desenvolvimento ordenado da aquacultura e das indústrias conexas; a fomentar uma indústria biotecnológica, e farmacêutica; bem como a apoiar uma indústria baseada na inovação tecnológica; e a posicionar o país nos recursos oceânicos de natureza mineral (petróleo, gás natural, sulfuretos polimetálicos, crostas de cobalto e outros).

Também aqui o papel, o contributo e o compromisso da Marinha de Guerra Portuguesa poderão ser determinantes. Desde logo pelo carácter instrumental que a defesa, protecção e manutenção de um domínio pacífico e de segurança sobre o Mar tem como condição *sine qua non* ao desenvolvimento de actividades económicas.

No contexto da segurança em sentido amplo, ou seja que inclui a segurança do ambiente, assinala-se a importância que tem o equilíbrio ambiental da orla costeira para o turismo e o catastrófico prejuízo para esse sector, entre outros, que um acidente de derrame poluente em águas costeiras inevitavelmente ocasionará.

Para além da relevância das funções da Marinha na manutenção da paz e de uma convivência pacífica no território nacional, incluindo as áreas marítimas sob jurisdição nacional, para além das suas funções de fiscalização e de polícia daquelas áreas e ainda para além das suas funções no combate à poluição ou na defesa do ambiente, a Marinha ainda desempenha, através, nomeadamente, das capitánias, outras funções de carácter talvez mais administrativo, mas que são igualmente determinantes para o desenvolvimento das actividades económicas ligadas ao Oceano, por poderem ser *facilitadoras ou dificultadoras dessas actividades*.

É, pois, no âmbito destas funções de serviço público que recaem sobre a Marinha, que reside a possibilidade de esta instituição contribuir decisivamente para o desenvolvimento das actividades económicas marítimas e logo para o sucesso de uma estratégia que vise o "retorno" de Portugal ao Oceano.

Para esse contributo será determinante a adesão da Marinha a uma visão do Mar como recurso natural do país, que tem de ser mais e melhor explorado, e o reconhecimento lúcido e pragmático do seu papel como garante da ordem, mas também como facilitador das actividades económicas que exploram aquele recurso natural. Uma cultura de abertura, de colaboração e de serviço público, terá reflexos imediatos na operação dos portos e nas relações com as administrações portuárias; na relação da polícia Marítima com o público; na reavaliação de normas e práticas administrativas antigas ou obsoletas; nalguma pouca sensibilidade para o turismo, para os utentes da náutica de recreio e para os promotores das actividades Marítimo-Turísticas; no privilegiar o investimento na área dos socorros a náufragos; na acção firme e coerciva sobre os poluidores

das nossas costas e praias; e na manutenção e operação dos rádios navais de apoio à navegação, entre outros aspectos.

Finalmente, nesta lógica do desenvolvimento económico das actividades ligadas ao Mar, o repto que mais directamente se coloca à Marinha é como maximizar ainda mais a sua contribuição para o conhecimento científico e a inovação tecnológica. Como desenvolver e expandir o trabalho e a massa crítica do Instituto Hidrográfico, por exemplo? Como manter a laborar e dar novos horizontes aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo? Como acompanhar e participar no conhecimento universitário e através dele tirar partido do surgimento de novas tecnologias, como a robótica submarina, os sistemas e a auto-mação de veículos, os sensores, as comunicações electrónicas e outras inovações?

Exmos Senhores,

É neste contexto, de uma visão de conjunto e de alguma ambição que a Comissão Estratégica dos Oceanos resolveu assumir como Missão, enquanto objectivo enquadrador de uma Estratégia, a Missão de «*Destacar Portugal no mundo como uma relevante nação oceânica da União Europeia*».

O cumprimento dessa Missão implica e exige claramente uma aposta nacional nos Oceanos, a qual, por sua vez, pressupõe a delineação de uma estratégia abrangente e decidida.

Precisamente por isso, o estudo e a elaboração de uma Estratégia Nacional para o Oceano são a tarefa que ocupou em exclusivo os intensos meses de trabalho já realizado pela Comissão Estratégica do Oceano.

Tal tarefa, é uma tarefa tão mais imperiosa quanto, como país, enfrentamos agudamente a obrigação de superar um *déficit* de capacidade de análise e de enquadramento doutrinal das nossas realidades. Apenas esse enquadramento nos permitirá conseguir racionalizar os nossos objectivos nacionais e identificar os nossos interesses comuns. Sem ele, resta-nos a ausência de sentido estratégico, a incapacidade de concertação, e o domínio nefasto dos interesses de grupo.

**O QUADRO AMBIENTAL INTERNO  
DA ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA:  
OS RECURSO, AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE**

*Alexandre Reis Rodrigues*

### **Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues**

O Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues desempenha presentemente os cargos de Secretário-Geral da Comissão Portuguesa do Atlântico e de Vice-Presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa.

Enquanto oficial subalterno serviu na Guiné como Imediato do Destacamento n.º 7 de Fuzileiros Especiais, e em Angola como comandante do navio-patrolha "Cunene".

Como oficial superior foi Chefe do Estado-Maior e Comandante do Grupo Operacional Naval, Comandante da Fragata "Roberto Ivens" num período de atribuição à STANAVFORLANT. Chefiou as Divisões de Operações do Comando Naval e do Estado-Maior da Armada, onde também foi Chefe da Divisão de Planeamento.

Como oficial general foi comandante da STANAVFORLANT, Superintendente dos Serviços do Material, Comandante Naval, Comandante-Chefe do CINCSOUTHLANT e Comandante da EUROMARFOR.

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

O Vice-Almirante Reis Rodrigues é um pensador sobre assuntos de Defesa e Relações Internacionais. Tem diversas obras publicadas, colabora com a imprensa e em revistas da especialidade, e profere regularmente conferências em âmbito nacional e na Associação do Tratado do Atlântico.

## **O QUADRO AMBIENTAL INTERNO DA ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA: OS RECURSO, AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE**

### ***INTRODUÇÃO***

Não tem havido muitas ocasiões para uma discussão aprofundada de questões de defesa. Nem sequer mesmo para as que teimam em persistir sem suficiente clarificação. Por isso, esta iniciativa do Instituto Superior Naval de Guerra, em organizar um ciclo de conferências sobre “Estratégia Naval Portuguesa”, parece-me muito oportuna, importante e útil para nos ajudar a repensar um assunto que é de interesse nacional. Oxalá as suas conclusões possam ter, como merecem, uma repercussão mais alargada do que a estritamente académica.

Seria uma forma de ajudar a lembrar que os assuntos de defesa requerem uma atenção contínua e não podem continuar eternamente relegados para planos secundários, onde não é possível encontrar solução para os problemas existentes. A palavra insuspeita de um civil que não é propriamente um militarista, a de António Barreto em artigo no jornal “Público” há pouco mais de um ano, indignado com a situação, caracterizava-a desta forma:

“A par da demagogia e da preguiça, foram-se estabelecendo as ideias de que Portugal não precisa de forças armadas e que a defesa ocidental fará o que é necessário. Raras são as tiradas de comício que obtenham tanto êxito como as antimilitares. Dinheiro para a saúde? Tira-se à defesa. Habitação? Segurança Social? Creches? Reduz-se o orçamento militar. Aumentos das pensões mínimas? Basta não comprar submarinos nem helicópteros”

Tem sido realmente muito pequena a disponibilidade dos governos para adaptarem as forças armadas às mudanças verificadas no ambiente de segurança e para resolverem os problemas que afectam o funcionamento das estruturas de defesa em Portugal. Esperemos que, apesar do emaranhado de assuntos, de natureza social e financeira entre outros, que têm monopolizado os interesses da opinião pública e as preocupações da governação, não tarde muito o dia em que estas possam ser repartidas com um olhar mais atento sobre os assuntos de Defesa. É preciso, porém, ajudar que isso aconteça.

Não há ninguém que discorde de que temos hoje um mundo totalmente diferente do da Guerra-Fria. O assunto é bem conhecido de todos os presentes e como tal vou-me dispensar de estar a listar e caracterizar essas diferenças.

Limito-me a lembrar que, embora afastadas as hipóteses de um conflito global e de ameaças clássicas às nossas fronteiras, continua a não ser possível ter a pretensão de viver numa espécie de santuário de segurança nem, muito menos, de estar imune às interferências negativas das crises e conflitos que grassam pelo mundo. E isto é válido para todos os países, mesmo para aqueles que, como Portugal, têm um protagonismo na arena política internacional que não suscita especiais antagonismos nem sequer rivalidades.

O problema é que mesmo não se sendo um alvo directo de organizações terroristas, dificilmente poderemos escapar aos danos que essas organizações possam causar ao funcionamento do sistema em que optamos viver, os quais acabarão por se repercutir, directa ou indirectamente, sobre os nossos interesses. Permanece, por isso, como muito actual e premente, termos que estar preparados para activamente defender os valores da comunidade a que pertencemos e cuja segurança é também a nossa própria segurança. Mantém-se igualmente prioritário poder colaborar solidariamente com os nossos aliados e amigos, sob todas as vertentes, incluindo a militar, na resolução das situações que ameacem a paz e estabilidade.

Regra geral, todos os países reconhecem consensualmente o que está diferente, mas nem todos têm sido oportunos em adaptar-se. Entre os que foram mais prontos a reagir, a definição das missões das suas forças armadas passou a ser feita segundo duas vertentes principais, geralmente consideradas em pé de igualdade e a entrecruzarem-se cada vez mais: assegurar a integridade nacional e colaborar na promoção da paz e estabilidade no mundo.

Existem diferenças na caracterização de uma e outra mas são diferenças em crescente apagamento. A primeira missão – a da defesa da integridade territorial – terá sempre prioridade sobre a segunda. Mas é uma prioridade mais teórica do que prática pois, na actual conjuntura, será a das intervenções no exterior, para promoção da paz e estabilidade, que tenderá a prevalecer, preenchendo a quase totalidade das necessidades de emprego das forças armadas.

Há ainda a vertente das obrigações inerentes à participação na NATO, na defesa da integridade territorial dos países membros. Como, porém, é remota a possibilidade de se vir a pôr essa hipótese, nos termos clássicos em que foi originalmente pensada, a sua menção visa hoje muito mais aspectos políticos do que os aspectos práticos que tinha no passado.

Em Portugal, tem faltado disponibilidade para assumir todas as implicações práticas desta nova realidade geo-estratégica, transpondo-as para uma política de defesa consequente e ajustada aos desafios com que nos confrontamos hoje. Aliás, este problema já se tinha posto bem antes, quando com o 25

de Abril se alterou radicalmente o quadro geo-estratégico em que o país vivia e que implicava compromissos militares totalmente diferentes.

É certo que os efectivos militares diminuíram de forma radical em todos os ramos e que a condução política de defesa passou a assentar em novas bases de funcionamento, próprias do regime democrático então instituído. Mas, no essencial, a composição e configuração operacional das forças armadas, retirada a parte que respeitava às então províncias ultramarinas, manteve-se. E mau grado o fim da necessidade de manutenção de um dispositivo militar, dominado por uma muita grande componente terrestre, a estrutura do orçamento, em termos de distribuição dos recursos pelas várias componentes, permaneceu como até então, não acompanhando a radical alteração da realidade em que o país passou a viver.

É esta a situação em que nos encontramos ainda hoje. Apesar de, entretanto, terem decorrido quase trinta anos e nada justificar a manutenção de opções de defesa que já não reflectem as prioridades hoje prevaletentes. Volto a lembrar a remota possibilidade de Portugal, bem como qualquer dos seus aliados europeus, estar sujeito a ameaças clássicas à soberania e integridade territorial mas estar vulnerável, directa ou indirectamente, a acções não convencionais e a crises e conflitos que possam pôr em causa a segurança e estabilidade que o país precisa para ter progresso.

### ***INTERESSES DE SOBREVIVÊNCIA, INTERESSES VITAIS E INTERESSES DE VALORES***

É neste contexto que teremos que procurar definir para que tipo de desafios devem as forças armadas portuguesas estar à altura. Poderíamos fazer isso em função da teoria das fronteiras, como aliás tem sido frequentemente sugerido, mas parece-me mais simples e ajustado falar em interesses. Fronteiras implicam um espaço delimitado e, em princípio, um único protagonista, o que não é aplicável a todas as perspectivas. Proponho, em alternativa, por ver nisso a vantagem de, desde logo, ficar realçada uma ideia de precedência, distinguir três tipos de interesses: os de sobrevivência, os vitais e os de valores.

No campo da defesa dos interesses de sobrevivência da Nação, que incluem aqueles que têm a ver com a integridade territorial e aspectos de segurança essenciais, Portugal não tem hoje, contrariamente ao que acontecia no passado, qualquer exigência diferente das que têm os seus aliados e amigos. Para todos é remota a eventualidade de terem que recorrer às suas forças armadas, neste âmbito.

As excepções são algumas práticas de afirmação nacional, de presença e mesmo de salvaguarda de direitos, inerentes ao estatuto de país soberano e que, nalguns casos, permanecem exclusivas das forças armadas, por não estarem presentes outros elementos da autoridade do Estado. São responsabilidades que em Portugal têm relevância maior do que é habitual, para a Marinha e Força

Aérea, porque se estendem ao campo das tarefas de interesse público, com que se confundem. E também por razões geográficas, da nossa situação periférica e de fronteira do espaço comum em que estamos inseridos, vertente de que resultam obrigações que interessam ao colectivo.

A situação é, porém, bem diferente se nos referirmos ao que designaria por interesses vitais e interesses de valores. Entre os primeiros podemos incluir, por exemplo, a segurança dos nossos aliados e a resolução de conflitos regionais. Nos segundos – os interesses de valores – incluiria a prevenção de crises, o apoio à paz, a assistência humanitária, etc. Serão estes que, como já vimos atrás, dominarão as nossas atenções no curto e médio prazo.

Aliás, o actual CEDN reconhece bem esta situação quando refere que: “propende-se hoje, cada vez mais, para um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objectivos mais tradicionais – defesa do território e soberania – confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar, evitando o seu desenvolvimento para formas agravadas de conflitualidade”.

Difícilmente poderia Portugal ter uma postura diferente. Quer por uma questão de reconhecida vocação – Portugal como Pátria de muitas comunidades espalhadas pelo mundo – quer porque não seria o isolamento que nos poderia pôr a salvo das contingências resultantes desses conflitos (as guerras não se limitam nunca ao campo de batalha).

Assim, Portugal deve ter capacidade de, ao seu nível mas com dignidade e principalmente com sentido de utilidade, ser um contribuinte para a manutenção da paz e estabilidade no mundo. Resta saber como e em que condições. É o que tentaremos ver seguidamente. Para isso teremos que falar em recursos financeiros.

### ***OS RECURSOS FINANCEIROS***

Foi finalmente reconhecido, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado em Janeiro de 2003, que havia necessidade de aumentar os recursos atribuídos à defesa, elevando-os para os valores médios que se verificam entre os países europeus da NATO. Só é pena que não tenha sido definido nenhum calendário para atingir essa meta, o que deixa em aberto toda esta questão. Também não foi minimamente clarificado como, através desses esperados reforços orçamentais, se pretenderia interferir na estrutura do orçamento.

Já vimos atrás uma razão questionando a actual estrutura. Seria, porém, também necessário clarificar se há outros tipos de opções a privilegiar com esse reforço orçamental, e, em caso afirmativo, quais e como. Por exemplo, se deve ser dada prioridade à qualidade dos sistemas postos à disposição das forças armadas, com o conseqüente prejuízo da dimensão, ou se à manutenção da actual dimensão dos efectivos com prejuízo da qualidade.

A questão é vital porque ambas as coisas não serão possíveis e porque da opção a tomar dependerá a interoperabilidade externa do nosso sistema de forças, ou seja, a sua capacidade de participar em forças multinacionais, sem restrições comprometedoras da credibilidade e prestígio nacionais. Isto é, com capacidade de plena integração nos sistemas de comando e controlo dos países que as liderarem e de actuação sob conceitos de operação que pressupõem a disponibilidade de avançadas tecnologias, por exemplo, na área da recolha e disseminação de "intelligence", vigilância do campo de batalha, armamento de precisão, comunicações digitais, etc.

A não conseguirmos satisfazer minimamente estes requisitos, correremos o risco de ver os nossos meios remetidos para a execução de tarefas de importância acessória, mais para justificar politicamente a nossa presença na coligação do que para proporcionar uma contribuição útil. Estaremos, provavelmente, também limitados a receber ordens sem oportunidade de participar nos processos de decisão nem, muito menos, de colaborar nos respectivos planeamentos prévios.

Escusado seria referir que não será dessa forma que se tirará devido partido dos recursos mais ou menos penosamente atribuídos à defesa e se garantirá coerência com uma política externa que todos pretendem dinâmica. Não será assim também que se assegurará que a participação na NATO ou em coligações de ocasião represente uma mais valia para a credibilidade internacional do país.

Por estas razões me parece que investir clara e objectivamente em qualidade, para estar, pelo menos, ao nível mínimo dos melhores, terá que ser um objectivo primário, devidamente reflectido na distribuição orçamental de verbas entre pessoal, operação/manutenção e investimento. A estas duas últimas deve caber uma percentagem mínima de 50% do total (idealmente seria 60%), metas de que estamos longe e de que não nos estamos a conseguirmos aproximar.

Resta saber se para alcançar esse desiderato chegará o anunciado aumento progressivo dos orçamentos de defesa para o nível médio europeu. Receio bem que outras medidas, porventura dolorosas, serão também indispensáveis, se de facto nos queremos aproximar dos países que nesta área nos devem servir de referência (por exemplo, a Holanda e o Reino Unido).

Portugal, em termos de dimensão das suas forças armadas, tem um rácio população/efectivos militares muito idêntico ao que vigora, em média, entre os aliados, e designadamente nos países de referência acima referidos. Porém, tem um PIB substancialmente diferente e ainda sem horizonte de uma rápida aproximação ao dos países mais ricos, ainda que para lá caminhe.

Não é por isso possível que, para um mesmo esforço relativo de defesa em recursos financeiros e humanos, se possa aspirar a dispor de umas forças armadas com o nível de sofisticação tecnológica dos mais avançados. Por estas razões, e tendo em conta o que dissemos atrás em defesa de uma aposta na qualidade, não resta outra alternativa senão tentar aproximar o rácio PIB/efectivos militares dos valores verificados nos países de referência, prescindindo de

manter o actual rácio população/efectivos militares, isto é, reduzindo efectivos para aumentar os investimentos.

Em que proporção e em que sectores será preciso recorrer a essa medida depende de decisão sobre se o âmbito de aplicação do requisito de interoperabilidade, para operar sem restrições importantes com os nossos aliados, deve generalizar-se a todos os meios ou ser apenas sectorial, para um determinado conjunto.

No caso da Marinha, por exemplo, faz perfeito sentido isentar totalmente desse requisito os meios exclusivamente empregues nas missões de interesse público que, embora susceptíveis de desempenhar algumas tarefas de natureza militar, não serão em qualquer caso considerados meios combatentes.

Em relação aos restantes meios não se vê que exista margem de manobra para cedência em relação aos padrões de exigência estabelecidos, no âmbito da Aliança, para o respectivo tipo. Soluções de meio-termo não garantirão nunca total integração e poderão condicionar o emprego desses meios a situações de utilidade apenas política e de interesse questionável em termos militares, o que, como já vimos, é precisamente o que se pretende evitar.

Outras correntes de opinião defenderão uma posição mais flexível em relação a este assunto, preconizando a aplicação do requisito de interoperabilidade apenas a um predefinido núcleo de meios susceptíveis de serem atribuídos a coligações, para intervenções no exterior. Será uma forma de preservar mais alguma quantidade, o que, presumo eu, seja a preferência de pelo menos alguns sectores das forças terrestres.

Não fará, porém, qualquer sentido aplicar esse critério às forças navais (meios combatentes). Isso corresponderia a prescindir de tirar partido de uma das suas mais importantes mais valias, no actual contexto de segurança, isto é, a sua natureza intrinsecamente expedicionária, ou seja, a capacidade de assegurar a sua própria sustentação, pelo menos na fase inicial da intervenção, com reduzida ou mesmo sem necessidade de apoios locais. Para já não falar de outras aptidões especialmente relevantes na condução de crises, assunto bem conhecido de todos os presentes.

Hoje, como nunca no passado, o valor das forças armadas mede-se muito mais em termos de capacidades do que em termos de dimensão e essa tendência continuará a acentuar-se com os desenvolvimentos tecnológicos. Não vou ao ponto de dizer que os números de unidades são irrelevantes, até porque há dimensões mínimas, mas não tenho dúvidas que se poderão tornar irrelevantes se não corresponderem a padrões mínimos de exigência operacional.

Uma breve chamada de atenção para lembrar dois pontos importantes. Em primeiro lugar, para as exigências que, no âmbito da NATO, passarão a ser feitas para certificação dos meios a integrar a NATO Response Force, o que vem pôr uma acrescida ênfase na necessidade de garantir interoperabilidade. Em segundo lugar, para recordar que a questão que se está a discutir não se põe apenas em relação à construção de novos meios. Põe-se ao longo de todo o seu

ciclo de vida, para acompanhar as evoluções tecnológicas entretanto ocorridas, como aliás a Marinha tem feito nas fragatas da classe "Vasco da Gama".

A velocidade dos avanços tecnológicos dificilmente se compadece com o tradicional conceito de modernização do meio ciclo de vida, isto é, ao fim de quinze anos de operação, para numa grande imobilização fazer então todas as modernizações que as evoluções dos sistemas tenham entretanto tornado necessárias. Interessaria, em alternativa, ir fazendo modernizações pontuais, aproveitando as imobilizações para manutenção, conforme as exigências dos desafios tecnológicos que, entretanto, se vão pondo.

Se esta orientação de caminhar para um nível tecnológico avançado vier a ser assumida para as forças armadas em geral – o que julgo ser essencial – a Marinha terá pela frente um desafio idêntico ao da entrada ao serviço das fragatas da classe "Vasco da Gama", no início da década de noventa. Só que desta vez poderá beneficiar da experiência de ter ultrapassado todas as dificuldades desse enorme salto tecnológico e de ter implantado uma exigente política de certificação do treino e de prontidão operacional que trouxe a postura do pessoal embarcado para avançados níveis de proficiência. Enfim, que deu o empurrão decisivo para transformação numa marinha totalmente diferente da que eu tinha conhecido quando saí da Escola Naval, há 40 anos atrás.

Não se julgue, porém, que chega à Marinha contentar-se com o profissionalismo e dedicação do seu pessoal. Agora, e cada vez mais, há também a questão essencial de uma imagem que é preciso criar e manter. Não penso, contrariamente ao que parece indiciar o texto de António Barreto, que citei no início, que haja geral hostilidade da opinião pública em relação às forças armadas e à Marinha em particular. Mas há, pelo menos, indiferenças e apatias, o que sendo diferente não é por isso menos relevante.

A esta situação não é estranho, com certeza, o facto de o sentimento de existência de uma ameaça directa, que seria decisivo para manter vivo o imperativo de defesa, ter sido substituído por preocupações essencialmente sociais na área do emprego, saúde, educação etc. Mas para essa situação contribuiu também o insuficiente esforço de mobilização do interesse da opinião pública por assuntos de defesa e uma notória falta de preparação geral nesse campo, designadamente no campo político.

Aquilo que, numa primeira impressão, pode parecer hostilidade será principalmente incompreensão da sociedade civil em relação a aspectos pontuais da cultura por que se rege a instituição militar e que poderão, aos seus olhos, estar deslocados no tempo. Por isso penso que, à semelhança da tendência que se verifica noutros países, é necessário favorecer uma maior integração e permeabilidade entre a sociedade civil e a sociedade militar.

Desta última espera-se principalmente que saiba combinar o requisito de não abdicar dos aspectos institucionais da sua cultura com cedências no que não for essencial e possa facilitar uma aproximação à sociedade civil. Ou seja, seguir a fórmula de procurar ser tão militar quanto necessário e tão civil quanto possível.

Mas não basta mudar. É sobretudo necessário fazer transparecer para o público uma disponibilidade para mudanças, sem o que as percepções públicas sobre as forças armadas não se alterarão.

Há que fazer um sério esforço para ajudar a opinião pública a compreender a natureza e finalidade das missões da Marinha no contexto das prioridades nacionais. E, paralelamente, estar preparado para o desafio de ter que vender uma imagem que, se não for criada pela Marinha, ficará ao sabor errático das percepções da opinião pública e dos media, geralmente mais predispostos em avaliar a situação em função dos falhanços do que em função dos sucessos. Recomendações fáceis de fazer mas só ao alcance de profissionais dessa área, quando chegar à altura de as executar de uma forma continuada e consistente, num ambiente pouco favorável.

Não há, porém, alternativas. E se me permitem exagerar um pouco, apenas para efeitos de ênfase, tendo em conta que o sucesso da estratégia que a Marinha desenvolver dependerá sempre muito da capacidade de a fazer passar para fora, eu diria que será eventualmente mais importante investir em relações públicas do que em "think tanks".

## **QUESTÕES SECTORIAIS**

### ***Tarefas de serviço público***

São conhecidas as vantagens para o País em manter a Marinha encarregada do variado conjunto de tarefas de serviço público que lhe têm estado atribuídas. Seria ocioso estar aqui a referir essas vantagens mas nunca será demais lembrá-las noutros contextos. E se é verdade que essa solução serve também interesses da Marinha, garantindo-lhe uma dimensão mais coerente com os indispensáveis investimentos em infra-estruturas e com mais oportunidades de carreiras, há que também ter presente que comporta desafios e riscos que é preciso considerar e prevenir activamente.

Logo em primeiro lugar, existe o risco de falta de compreensão do Governo de que se trata de uma área de actuação distinta, fora da missão principal, requerendo financiamento separado e à altura do desafio de uma grande exposição perante um público que tenderá a ser cada vez mais exigente sobre a qualidade dos serviços prestados.

O interesse mediático por estas tarefas tenderá também a crescer, principalmente na área da prevenção do combate à poluição e tentativas de tráfico de drogas através da fronteira marítima, dando voz a exigências de mais meios e mais capacidades o que a opinião pública assumirá ser da responsabilidade da Marinha, apesar de não estar na sua mão a possibilidade de os disponibilizar.

Sob a pressão de fazer cada vez mais e melhor nesta área, num contexto de escassos recursos, a Marinha terá o desafio de conseguir sucesso nas tarefas de interesse público sem ser à custa de qualquer marginalização, por mais pequena

que seja, das tarefas essencialmente militares que são a sua fundamental razão de ser.

### ***Tarefas militares***

Com as alterações verificadas no ambiente de segurança, as operações navais deslocaram-se do alto mar, na protecção das rotas marítimas, para as aproximações ao litoral e proximidades de costa. Esta situação passou a exigir um novo esforço de adaptação dos meios navais aos requisitos de operação nessas áreas, implicando a disponibilidade de novos sistemas de armas e de sensores a considerar nos planos de novas aquisições ou de modernização dos meios existentes. O assunto é de importância capital, porque tem sobretudo a ver com a preservação da relevância dos meios navais nas novas condições de operação.

A resposta a este desafio, desejavelmente, deveria passar por reconfiguração dos meios existentes onde mais relevante, sob a perspectiva de melhorar a capacidade de projecção de poder em terra. Na eventualidade de não ser materialmente possível ou não haver suficiência de recursos financeiros para transformações, é necessário, pelo menos, uma procura de especialização nos tipos de operações que sejam mais relevantes nessa área e não requeiram capacidades adicionais, por exemplo, as operações anti-submarinas em águas pouco profundas, as operações de bloqueio e de interdição marítima e, eventualmente, acções contra embarcações rápidas (esta talvez requerendo o armamento dos helicópteros).

Outro importante desafio com que se defrontam as marinhas respeita à pequena ou quase inexistente cobertura noticiosa do seu papel nos actuais conflitos, estando o interesse mediático pelas intervenções militares quase exclusivamente centrado na actuação das forças terrestres.

Por exemplo, na guerra do Iraque nada foi referido na imprensa sobre a protecção das linhas de comunicação marítimas por onde fluiu 95% da sustentação logística das forças; pouco foi dito sobre as operações de desminagem nas aproximações ao porto de Um Qsar e foi quase ignorado o assalto anfíbio à península de Al Faw envolvendo 4.000 fuzileiros ingleses, apesar da decisiva importância da operação para garantir, num curto intervalo de tempo, o acesso e controlo do único porto do país e evitar o receado incêndio dos campos petrolíferos na zona de Basra e inutilização das respectivas instalações, no que foi conseguido sucesso.

É preciso procurar desfazer as percepções a que pode ser levada uma opinião pública mal informada de que as missões das marinhas perderam relevância ou tornaram-se mesmo marginais. Ora isto requer chamar activamente a atenção para as mais valias que uma marinha eficaz pode trazer. E nem sequer é preciso ser-se exaustivo Basta olhar para a sua utilização como instrumento da política externa, mais concretamente o seu papel na criação de uma capaci-

dade expedicionária, e no controlo do mar. O que farei seguidamente, de forma reduzida, para concluir.

### ***A MARINHA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA***

A proliferação de conflitos e crises que se seguiu ao fim da Guerra-Fria veio dar à utilização do poder militar, como um dos vectores da política externa, uma relevância que até então não existia. É certo que há diferenças de opinião, nomeadamente no relacionamento transatlântico, sobre a forma de o utilizar, como foi evidenciado na guerra do Iraque, mas não falta consenso em o reconhecer como um instrumento essencial, sem o qual a diplomacia pode tornar-se ineficaz.

Por isso cresceu a necessidade de melhor coordenação e de uma nova dinâmica entre a diplomacia de tempo de paz e a prevenção de conflitos implicando o emprego das forças armadas. A premência e prioridade deste assunto estão bem documentadas pela decisão, no Reino Unido, de reunir no âmbito de uma nova missão – Defence Diplomacy – todos os tipos de emprego das forças armadas como instrumento da política externa do estado, o que abrange o simples estabelecimento de laços de cooperação e confiança, a ajuda na organização de forças armadas em novos regimes democráticos e erradicação de hostilidades.

Portugal, procurando adaptar-se a estas novas circunstâncias, tem correspondido às solicitações de intervenção no exterior que lhe têm sido postas neste campo, com forças dos três ramos. No entanto, continua a não dispor de uma capacidade expedicionária organizada de raiz e de forma permanente, condição indispensável para acabar com os atropelos, atrasos e ineficiências e mais elevados custos que têm rodeado, salvo duas excepções, as fases de preparação para intervenção no exterior.

O assunto é importante para a Marinha, porque a essência dessa capacidade vai centrar-se no navio de transporte e desembarque e respectivos escoltas, meios que, por pressuporem sustentação própria, representam a única possibilidade de actuar no exterior com independência de apoios locais e a melhor hipótese de disponibilizar um núcleo de forças coerente e com identidade operacional própria, quer no contexto interno quer no contexto multinacional, da Aliança ou de uma coligação.

Por estas circunstâncias e, em geral, pela especial utilidade das forças navais neste campo, que me dispensaria de estar agora a relembrar, importaria referir o papel central, embora não exclusivo, que a Marinha pode desempenhar como instrumento privilegiado de ligação operacional entre a política de negócios estrangeiros e a política de defesa, assunto que não me parece estar, entre nós, devidamente explorado e coordenado.

Recorro mais uma vez, para concluir este tema, à opinião de um conhecido comentador político quando diz: "Se o país não se mostrar apto a projectar

um mínimo de força além fronteiras, jamais logrará sustentar uma política externa consistente, podendo dizer adeus ao que resta da sua soberania”.

### **CONTROLO DO MAR**

É por vezes dito que com o desaparecimento da esquadra soviética de todos os mares e a alteração verificada no ambiente de segurança mundial, o controlo do mar perdeu a importância fundamental que tradicionalmente sempre teve no passado, como principal razão de ser das marinhas.

A afirmação poderia estar certa se o controlo do mar se limitasse a eliminar ou impedir a actuação de esquadras inimigas e não abrangesse, por exemplo, garantir a segurança da navegação e prevenir a sua utilização como veículo de ameaças assimétricas à segurança nacional, precisamente um assunto que tem estado a suscitar crescente preocupação e a exigir um sério esforço de empenhamento de meios e de coordenação internacional.

Não faltam casos concretos a testemunhar os crescentes riscos e ameaças que ultimamente se têm acumulado neste sector. Lembro apenas alguns de uma lista que seria longa. Por exemplo, para começar, o recrudescimento do fenómeno da pirataria – 37% de aumento do número de casos na primeira metade de 2003 – e em que destacaria, como especialmente mais preocupantes, as situações que eventualmente possam envolver navios com cargas perigosas. Há já o precedente de um assalto por 10 piratas em embarcações rápidas a um navio com produtos químicos perigosos, no Estreito de Malaca (área onde alguns países consideram a eventualidade de passar a escoltar os seus navios mercantes). Mas há também o caso que todos conhecem do ataque ao USS “Dole” e a um petroleiro francês – o MV Limburg – no Iémen; o transporte de armamento proibido, inclusivamente componentes para o fabrico de armas de destruição maciça; a infiltração de agentes terroristas por via marítima; a chamada “frota do terror”, um grupo de cerca de vinte navios que se presume estarem a ser utilizados pela al Qaeda para financiar e apoiar actividades terroristas, com possíveis acções de ataque à navegação no Estreito de Gibraltar, etc.

Foi perante estas circunstâncias que a NATO activou um dispositivo naval no Mediterrâneo (Operação “Active Endeavour”) tendo em vista a protecção da navegação a cruzar o Estreito de Gibraltar e o controlo de navios suspeitos de pertencerem à al Qaeda e de estarem envolvidos em actividades ilegais. Ao que acrescentaria os esforços que estão a ser desenvolvidos, no âmbito de uma coligação liderada pelos EUA, em que Portugal participa e a que já aderiram mais de 50 países, para o controlo e eventual intercepção de navios suspeitos de estarem a colaborar no transporte de armamento e materiais proibidos. Refiro-me à “Proliferation Security Initiative” que já se encontra em plena actividade, com um programa de exercícios um pouco por todo o mundo, nas frentes marítimas e aéreas.

Portugal não pode dar-se ao luxo de se alhear dos esforços dos seus aliados e amigos, não respondendo positivamente aos seus pedidos de cooperação, nem muito menos pode correr o risco de deixar criar um vazio de controlo nas suas fronteiras marítimas, que aliás são também fronteira do espaço comum em que estamos inseridos. À Marinha, como detentora da quase exclusividade de competências para intervenção operacional no mar, cabe ser, com os meios adequados que lhe devem ser facultados, o instrumento de execução eficaz dessas responsabilidades.

**AS MISSÕES DA MARINHA PORTUGUESA:  
OS FACTORES DE INFLUÊNCIA, A AMPLITUDE,  
A COMPLEMENTARIDADE E O EQUILÍBRIO**

*Melo Gomes*

### **Contra-Almirante Melo Gomes**

O Contra-Almirante Melo Gomes, depois de concluir a Escola Naval em 1968, especializou-se em Comunicações, tendo desempenhado, como oficial subalterno, variados cargos embarcado e comandado diversas unidades navais.

Durante as suas comissões no mar participou em numerosos exercícios nacionais e internacionais, nomeadamente em três comissões na Força Permanente da NATO no Atlântico, a última como Comandante do navio chefe do COMSTANAVFORLANT, durante a operação SHARP GUARD.

Em terra, na área da sua especialidade, prestou serviço na Guiné, no Comando Naval, no CITAN e no Estado-Maior da Armada.

De Novembro de 1981 a Março de 1986 exerceu funções na casa militar de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da República. Em 1991 foi designado ajudante de campo do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada.

Entre 1997 e 1999 comandou a Força Naval Portuguesa, participando em diversos exercícios de âmbito nacional e internacional, e exerceu o comando da Componente Naval da Força de Recolha na República da Guiné-Bissau, evacuando daquele país 1237 cidadãos de 33 nacionalidades.

Em 1999 foi nomeado comandante da EUROMARFOR e de Março de 2001 a Abril de 2002 comandou a STANAVFORLANT, que foi pela primeira vez empregue numa operação do Art. V do Tratado de Washington.

Em Junho de 2002 foi empossado com o cargo de 2.º Comandante Naval e Comandante da Flotilha e, posteriormente, promovido ao posto de Contra-Almirante.

## AS MISSÕES DA MARINHA PORTUGUESA: OS FACTORES DE INFLUÊNCIA, A AMPLITUDE, A COMPLEMENTARIDADE E O EQUILÍBRIO

### 1. INTRODUÇÃO

Queria em primeiro lugar agradecer o muito honroso convite para participar nesta casa de referência, neste painel.

Desde já posso dizer que a vastidão e as múltiplas perspectivas possíveis de abordagem do tema "**As missões da Marinha de Guerra Portuguesa**" e a elevada qualificação da audiência, me levam a considerar como mais adequado apenas sugerir **algumas pistas** para enriquecer a discussão.

Assim, irei tocar alguns aspectos relativos aos factores que as influenciam, ou deveriam influenciar, dos domínios da geopolítica e dos conceitos estratégicos, perspectivarei de seguida algumas tendências, para concluir sumariando baseado em elementos disponíveis no Comando Naval, aquilo que temos vindo a executar.

### 2. FACTORES DE INFLUÊNCIA

A irrecusável tradição universalista de Portugal, de que é paradigma o seu pioneirismo na exploração dos mares, associada a interesses estratégicos no domínio político, militar e económico impõe a sua **integração em grandes espaços**. Como diz Adriano Moreira<sup>1</sup> "*Sem integração em grandes espaços não há desenvolvimento económico possível... desenvolvimento que depende da segurança, a qual nas circunstâncias actuais inclui uma vertente militar, a nível regional – NATO e UEO – a caminho de uma globalização como pretende a ONU na sua nova versão*". Tem sido esse, manifestamente, o destino geopolítico de Portugal, em contraponto às visões redutoras desta inevitabilidade que, ao arrepio das tendências percepcionáveis, procuram identificar um destino português de matriz prioritariamente endógena e fechada.

Procuraremos, então, situarmo-nos neste contexto de adesão aos grandes espaços. Fá-lo-emos segundo três linhas principais; a de **defesa e segurança, a económica e a cultural**. Na primeira destas perspectivas, não poderemos

---

<sup>1</sup> Moreira. Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Almedina, 1977, p.387.

eximir-nos às responsabilidades que decorrem da nossa integração nas alianças, ou seja, naquelas que a NATO tem definidas, já que a UE se encontra ainda, neste aspecto, em fase de alongada introspecção “remodelativa” e a PESD<sup>2</sup> dá tímidos passos. Esta primeira constatação, leva-nos necessariamente a reconhecer que<sup>3</sup> “*A fronteira de segurança não coincide com a geográfica*”.

Quanto aos antagonismos económicos (que se revestem de iniludível carácter político) a nossa fronteira económica, coincidirá necessariamente com a da Europa, agora a tender para a plena integração e com o centro de gravidade em translação para leste.

No que respeita à fronteira cultural, de que a língua é factor determinante, ela é inteiramente sobreponível com a da diáspora, ou seja, de dimensão quase planetária, podendo, no entanto, identificar-se um “espaço estratégico de interesse permanente” constituído pela Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa.

No ponto de vista da defesa estamos no centro da articulação do pilar Americano com aquilo que vier a ser a realidade Europeia, tal como estamos na articulação do Atlântico Central com o Mediterrâneo e destes com o Atlântico Sul.

É precisamente essa **posição de articulação e fronteira**<sup>4</sup>, **que tem o Mar como denominador comum**, que é imprescindível potenciar em nosso benefício e dos nossos parceiros. Nada que a visão, por vezes lúcida, de alguns dos nossos antepassados não tivesse já feito, mas que tardou a ser reconhecido como factor estratégico decisivo e específico de Portugal. É necessário compreender-se que o mar<sup>5</sup> “*será uma auto-estrada ou uma barreira dependendo de quem o controla*”. Controlar áreas importantes e sujeitas a disputas, exige recursos, acção e sobretudo o desenvolver de uma nova perspectiva de oportunidade, em que já se desperdiçou muito tempo e que tem vindo a ser aproveitada por outros. É de potenciar recursos que se trata, não de os desperdiçar, pois que existe a obrigação de fazer as escolhas necessárias que impeçam tal assimetria entre os recursos necessários e as possibilidades que configurem “*o deslizar, na hierarquia inevitável das potências, para a moldura de Estado exíguo.*”<sup>6</sup>

As circunstâncias vieram a conferir a Portugal os atributos de país de fronteira na Europa e de articulação desta com o Atlântico e com o Mediterrâneo, sendo provável uma nova potenciação do conceito de **triângulo estratégico**, (Continente, Açores e Madeira) no enquadramento de proximidade (Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente) e de relevar, igualmente, a importância dos arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé como pontos de apoio em eventuais missões meridionais onde o desdobrar de interesses que

---

<sup>2</sup> *Política Europeia de Segurança e Defesa*.

<sup>3</sup> Moreira, Adriano, “Situação Internacional Portuguesa”, Discurso 1999, p.11.

<sup>4</sup> Op. Cit. 1, p.388.

<sup>5</sup> Gray, Collin - “The Leverage of Sea Power”, op.cit. in *British Maritime Doctrine*, London, The Stationery. Office, Second Edition, 1999, p.27.

<sup>6</sup> Moreira, Adriano - “A Soberania de Serviço”, *JANUS 97*, pp.18-19.

são nossos e também dos nossos aliados o determinarem (Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural) .

A **soberania de serviço**<sup>7</sup>, que tem ao longo dos tempos constituído a linha de força principal das visões estratégicas implícitas à nossa afirmação no concerto internacional, não deixará de ser invocada onde possível e quando necessário. Exercer-se-á primordialmente no Atlântico, na Europa e na Eurásia onde dispomos por nós próprios ou por soberanias interpostas das condições indispensáveis ao seu exercício. Mas, chamamentos solidários, a que não podemos ficar indiferentes, implicarão presenças noutras partes. Como diz Freitas do Amaral<sup>8</sup>: "*desenha-se um novo conceito estratégico nacional – o da tripla internacionalização: na Europa, na cooperação com os PALOP, e nas missões de peace-keeping e de carácter humanitário.*"

Restará saber se aceite o conceito, se retirarão daí as inevitáveis consequências no sentido de lhe conferir credibilidade como parece ser, finalmente, o caso com a aprovação recente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>9</sup>, do desenho do Conceito Estratégico Militar e da concretização de programas essenciais de reequipamento. **Ter uma estratégia sem orçamento é mau; mas muito pior é ter um orçamento sem estratégia!**

Analisado muito sucintamente o enquadramento estratégico em que nos inserimos, que determina a probabilidade dos cenários operacionais, iremos abordar, de modo genérico, as tendências de evolução das operações, para identificarmos algumas constantes que nos permitam perspectivar o **como operar** nas missões a executar.

### **3. O "NOVO" AMBIENTE OPERACIONAL**

#### *a) A vertente militar*

As profundas alterações ocorridas na cena internacional decorrentes da implosão da União Soviética, do fenómeno da globalização, da crise do Estado soberano e decorrente emergência dos nacionalismos, têm provocado uma abundante produção intelectual procurando perspectivar os cenários operacionais do futuro. Desde a concepção americana consubstanciada na "Joint Vision 2010"(1996)<sup>10</sup> e traduzida no domínio do poder naval no conceito operacional da marinha, "Forward...From the Sea (1997)<sup>11</sup> e Forward... From the Sea Anytime Anywhere (1998)<sup>12</sup>, até à Strategic Defense Review (1997)<sup>13</sup> do Reino Unido

<sup>7</sup> Op. cit. 2, p. 19.

<sup>8</sup> Amaral. Freitas, "Novas Missões das Forças Armadas", *Visão*, 25 Nov. 99, p.226

<sup>9</sup> Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Diário da República 20Jan 03

<sup>10</sup> "Joint Vision 2010", *Joint Forces Quarterly*, Summer 1996, pp.35-50.

<sup>11</sup> Forward... From the Sea. The Navy Operational Concept 1997, US Navy. www.chinfo.navy.mil.

<sup>12</sup> Johnson. Jay, *Anytime, Anywhere A navy for the 21st Century*, Proceedings, November, 1977.

<sup>13</sup> *Strategic Defense Review*, UK Gov., 1997, "in British Maritime Doctrine, London, The Stationery Office, Second Edition, 1999.

com tradução no âmbito naval nos documentos "British Maritime Doctrine"<sup>14</sup> e "Maritime Contributions to Joint Operations" (1998)<sup>15</sup>, ao novíssimo conceito "Rapid Decisive Operations"(2001)<sup>16</sup> passando por autores como Grove<sup>17</sup>, Kearsley<sup>18</sup>, Gray<sup>19</sup> ou Till<sup>20</sup> e inúmeros artigos de opinião. Em todos eles é possível deduzir **traços comuns** que, em síntese, indiciam que *a tendência das operações navais vai no sentido de se tornarem conjuntas, de natureza expedicionária, focadas nos litorais, situadas numa escala que não ultrapassará o nível de conflito regional contra oponentes desconhecidos e em que o domínio tecnológico é determinante.*

A tendência para que o confronto se situe, como acima referido, nas escalas mais baixas de intensidade, traduz a crescente **importância das Operações de Apoio à Paz**, tornando-as num paradigma da actuação operacional.

Também, neste âmbito, se tem verificado abundante produção doutrinária, convido referir que a sua especificidade exige, para além de preparação adequada, a consideração atempada da possibilidade do incremento do nível de violência – sem aviso – pelo que será imprescindível dispor da capacidade de resposta adequada. Isto implica, considerar como **inaceitável a noção, hoje amplamente disseminada, que não seria necessário investir recursos sofisticados neste tipo de missões.**

Convirá notar, adicionalmente, a tendência que se verifica para a **operação multinacional** de forças; isto é, a operação no mesmo cenário operacional, de forças das alianças e a elas não pertencendo (de que são exemplos claros as Guerras do Golfo, com forças "ad hoc", e a sua crescente participação em exercícios NATO) designadamente, no âmbito do chamado "Partenariado para a Paz".

A capacidade para **projectar poder em terra**, é hoje vista como um conjunto de esforços dos vectores de mar terra e ar, sendo discutível se fará sentido particularizar modalidades de acção. Convirá, no entanto, referir que, muito recentemente, se desenha alguma contestação à designada "estratégia litoral," contrapondo-se ao conceito "*From the sea*" o de "*Back Again*"<sup>21</sup> numa nova visão "Mahaniana" que encontra fundamento, designadamente, na sua presumível ineficácia e mesmo dispensabilidade (desde que existam planos de contingência e informações) e no facto de que o mar, com a globalização, vem assumindo importância acrescida no comércio mundial.

---

<sup>14</sup> *British Maritime Doctrine*, London, The Stationery .Office, Second Edition, 1999, passim

<sup>15</sup> *Maritime Contributions to Joint Operations*, Mod UK Navy, Maritime Warfare Center, 1998, passim.

<sup>16</sup> *Rapid Decisive Operations* U.S. Joint Forces Command J9 Joint Futures Lab 2002.

<sup>17</sup> Grove Eric *The Future of Sea Power*, Annapolis, Naval Institute Press, 1990, p.46, passim.

<sup>18</sup> Kearsley Harold, *Maritime Power and the Twenty-first Century*, Dartmouth Publishing Company, 1992, p.191, passim.

<sup>19</sup> Gray Collin, *Geo Politics in Nuclear Age*, op. Cit. in. Ciclo de Lições de Estratégia, ISNG, 1980, p1-5

<sup>20</sup> Till, Geoffrey. *Sea Power Theory and Practice*, Great Britain, Geoffrey Till, 1994, p.186, passim.

<sup>21</sup> Rodhes, Edward. *From the Sea and back again*, Naval War College Review Spring, 1999

Na última década, tem vindo a tomar expressão o que se designa por **"Guerra Assimétrica"** (David contra Goliás)<sup>22</sup> que, evitando a utilização de força contra força, pode fornecer uma elevada relação custo eficácia. Pode incluir desde acções terroristas, até à Information Warfare, passando pelo emprego de armas químicas e biológicas. Neste domínio existem respostas tradicionais (fundadas nos princípios da operação Awkward e NBC<sup>23</sup>) e outras de elevada especialização quando incluem o ataque a sistemas de informação.

*b) A vertente de serviço público*

Com a globalização da economia e a sua dependência do transporte marítimo, toma papel determinante a capacidade dos estados ribeirinhos para garantir o cumprimento da lei nos oceanos. A criminalidade organizada, os tráficos de pessoas, de armas e de droga, bem como a pirataria, têm usado a seu proveito a tradicional liberdade de circulação dos mares.

Por outro lado, a preservação do ambiente a par da exploração sustentável dos recursos marinhos é hoje um imperativo, e a evolução tecnológica vem tornando economicamente apetecível a exploração dos recursos inertes ainda inexplorados. É provável um reordenamento jurídico feito à medida dos mais apetrechados nos domínios científicos, tecnológico e financeiro. Por isso, torna a ter importância determinante a disponibilidade de meios que garantam a observância do interesse nacional na inevitável partilha que ocorrerá. Caberá aqui referir que muitas destas acções poderão implicar medidas coercivas extremas e revestir-se de alto grau de violência e de sofisticação de meios, de modo a fazer face adequadamente a infractores dispendo de muito alto poder económico.

*c) A vertente diplomática*

Neste domínio de actuação, o papel do poder marítimo será provavelmente acrescido quer pela tendência descendente que é identificável na escala do conflito quer pela fácil mediatização.

Em síntese prospectiva, parece poder-se afirmar, como alguns autores fazem, que o futuro se configura como sendo de predominância marítima em que as missões e tarefas das marinhas vão crescer, o que implica tirar a tempo as necessárias consequências por parte do decisor político. Será indispensável que este reconheça as tendências que se prefiguram, afectando os indispensáveis recursos, ou que assuma a responsabilidade política e o risco em proceder de modo diferente.

Parece hoje poder afirmar-se que, no ciclo das ideias, estas constatações têm vindo a tomar finalmente corpo, quer no novo "Conceito Estratégico de Defesa Nacional" quer nas suas concretizações substantivas.

---

<sup>22</sup> *Maritime Contributions to Joint Operations*, Mod UK Navy, Maritime Warfare Center, 1998, p. 6.8

<sup>23</sup> Nuclear, Biological and Chemical

#### 4. AS IMPLICAÇÕES NO "MODUS OPERANDI"

As incertezas associadas ao ambiente operacional atrás apontado, levam a não ser possível definir claramente as ameaças e riscos, tornando decorrentemente muito difícil delinear um "modus operandi" suficientemente sustentado. Hoje, há que **desenvolver capacidades** em oposição à impossível concretização do oponente, o que quer dizer que a coacção militar, se deverá prever para orientações multidireccionais.

Uma coisa, porém, é certa. Decorre dos ensinamentos da história e determina hoje, mais que nunca, muitos aspectos da actividade humana; a **tecnologia** é, e será, um factor dominante em qualquer cenário perspectivável.

Nesta linha de pensamento, os Estados Unidos da América, desenvolveram como acima indicado, o seu conceito de evolução a quinze anos designado por "Joint Vision 2010" (depois estendida dentro dos mesmos conceitos para "Joint Vision 2020"). As grandes linhas deste projecto, visam atingir superioridade no espectro do conflito através da aplicação de novos conceitos operacionais. Manobra Dominante (Dominant Maneuver), Ataque de Precisão (Precision Engagement), Protecção Multidimensional, (Full Dimensional Protection) e Logística Orientada (Focused Logistics).

Muito recentemente (2001 a 2004) o USJFCOM<sup>24</sup>, desenvolveu e teria posto em experimentação na campanha do Iraque, o conceito "Rapid Decisive Operations"<sup>25</sup>. Este conceito além de colocar a ênfase na criação de "efeitos" antes da fase de combate, prevê operações *integradas, simultâneas, paralelas (moving while planning), baseadas em efeitos (dominar a vontade), orientadas principalmente para as vulnerabilidades, assimétricas (atacar vulnerabilidades com capacidades), tempo crítico (controlar o terreno quando necessário) etc.. visando atacar o adversário de direcções e dimensões que ele não pode contrariar ditando o ritmo e condições da operação de modo a atingir o desejado efeito político-militar no mais curto espaço de tempo e com o menor número de baixas.*

Por outro lado, **aos estados ribeirinhos de pequena dimensão** não resta alternativa ao uso multifunções dos meios ie também nas **funções diplomáticas e de serviço público** (comuns em maior ou menor grau a todas as marinhas) rentabilizando o seu custo *financeiro* e tirando partido da sua flexibilidade. Cumprirá aqui referir que, como se sabe, a dimensão de serviço público é muito variada, podendo por exemplo incluir operações de "policia-mento", fiscalização das pescas, protecção do ambiente, repressão de ilícitos fiscais, operações anti-droga, etc.

É prática corrente considerar estas funções "menores" quando comparadas com as da dimensão militar... tal não corresponde na minha opinião à realidade, pois existem marinhas (e também guardas costeiras) que face à sofisticação dos oponentes nela aplicam toda a panóplia de meios sofisticados de

---

<sup>24</sup> United States Joint Forces Command

<sup>25</sup> Op. cit 15,

que dispõem, por exemplo MCCIS<sup>26</sup>, comunicações cifradas e discretas, satélites de vigilância electro-opticos etc... talvez seja importante notar que estes "adversários" operam à escala global e por isso mesmo também nas nossas águas... por outro lado, o intrincado campo da lei vem-se tornando cada vez mais complexo, o que implica preparação muito cuidada e exigente.

**Em síntese;** nos cenários do futuro, todas as forças envolvidas necessitam de estar integradas numa poderosa rede de informação coordenada e segura. Este sistema fornecerá informação fundida originária de várias fontes, utilizará comunicações distribuídas, imagens a três dimensões e coordenará sensores e armas de precisão. A expressão chave é hoje, mais que nunca, "**superioridade de informação**". Designa-se esta nova forma de abordagem das operações que, em muitos aspectos, já se encontra implementada por "*Network - Centric Warfare*". Outros dois paradigmas do conceito, são a dispersão dos meios e a **actuação conjunta e combinada**.

As diversas implicações desta revolução (já em curso) no âmbito dos modos de operar e sobretudo, no de pensar, dos decisores políticos e dos militares tradicionais são, como facilmente se deduz, de enorme impacto.

Em primeiro lugar, a disseminação de informação idêntica em tempo real e a todos os níveis, significa que **cada comandante terá atrás de si o mais alto escalão de decisão política do seu país**, ou da organização de segurança internacional a que pertence. Isto pressupõe, entre outras coisas, a imprescindibilidade de ambos falarem a mesma linguagem, compreenderem as limitações e potencialidades mútuas e o impacte relativo das suas decisões.

Em segundo lugar, **a tradicional pausa associada ao processo de decisão deixa de existir**. A implementação das Regras de Empenhamento e todos os aspectos relacionados com o uso da força, provavelmente passarão a não dispensar a negociação a tempo real.

O exposto implica, primeiramente, uma indispensável **mudança de mentalidade**; e este é um aspecto decisivo que, por demorar muito tempo, impõe que seja rapidamente considerado.

Quanto às outras duas vertentes da moldura estratégico-operacional do futuro (a dispersão de meios e a operação conjunta e combinada) as implicações não deixando de ser vastas, não terão talvez a mesma dimensão. Senão vejamos; as operações conjuntas não são uma realidade nova. Desde há muitos anos, pelo menos desde a segunda Guerra Mundial, que com maior ou menor sucesso, com mais ou menos sofisticação doutrinária, se vêm realizando. Actualmente, a primeira e maior dificuldade está na relutância em assumir **comunidade doutrinária**. Em muitos aspectos, a questão é idêntica à descrita para a interface politico-militar. Contudo, a realidade dos factos e a progressiva integração nos espaços das alianças, imporá certamente a solução. A segunda, residirá em compreender a imprescindibilidade de conferir complementaridade aos

---

<sup>26</sup> Maritime Command and Control Information System

meios, num ambiente em que o tremendo impacto tecnológico impõe alterações radicais ao “modus operandi” dos ramos.

Quanto à dispersão de meios, as maiores implicações residirão na imprescindibilidade de coordenação, só superável através de sistemas de comando e controlo comuns, capazes de suportar grandes volumes de informação e operar com confiança e de forma segura, a velocidades até há pouco tempo inimagináveis.

Exposta a **dimensão militar** da aplicação do poder naval no que julgo serem as mais actuais perspectivas, torna-se igualmente necessário sublinhar, de novo, que **as dimensões diplomática e de serviço público** não podem deixar de estar presentes nas marinhas, especialmente nas de menor dimensão, com vista a rentabilizar os meios e tirar adequado partido dos seus atributos de flexibilidade. Atravessando transversalmente todas estas dimensões, encontra-se a vertente de **investigação e desenvolvimento**, apenas acessível na sua plenitude aos mais desenvolvidos, mas que os pequenos não podem dispensar, pelo menos, nos aspectos associados ao conhecimento do ambiente em que operam.

Relativamente à “envolvente de operação”, toma ainda particular importância o facto de os modernos meios de informação permitirem a divulgação de **notícias em tempo quase real** e as opiniões públicas estarem sempre “famintas” de notícias, especialmente as mais espectaculares, que nem sempre coincidem com os interesses de quem decide, quer no âmbito político, quer no militar. Isto significa, também, que a velocidade de resposta requerida pelos níveis superiores de decisão político-militar, não se compadece com o tempo requerido pelo clássico processo de consulta e ponderação. Entre outras implicações, tais como as de pressão adicional nos decisores e comandantes, talvez a mais importante, seja a confirmação de que, como sempre, não só **não compensa “desinformar” os media, como também tal se torna impossível.**

**Em síntese;** os novos modos de operar no âmbito da aplicação militar do poder naval decorrem da predominância das tecnologias da informação, implicam uma grande proximidade entre os vários actores, quer aos níveis de execução, quer nos de decisão político-militar, o que indispensabiliza, mutuamente, uma **nova mentalidade** na formulação da problemática das operações, com ênfase no processo de decisão. Para além dos ambientes clássicos no domínio naval (AAW<sup>27</sup>, ASW<sup>28</sup>, ASUW<sup>29</sup> e Batalha Interna) duas novas dimensões são já evidentes: a da Informação e a do Espaço. À centralidade das plataformas, substitui-se a **centralidade das redes** por onde esta informação flui. A batalha pela superioridade da informação será a decisiva, quer ao nível militar quer ao dos “media”. As forças actuarão de forma dispersa procurando sinergias de emprego conjunto e combinado com ritmos de operação muito elevado. Todas as marinhas aplicam com **diferente proporcionalidade** os seus meios nas **dimensões diplomática e de serviço público** sendo que, neste último caso, a sofisticação

---

<sup>27</sup> Anti Air Warfare

<sup>28</sup> Anti Submarine Warfare

<sup>29</sup> Anti Surface Warfare

dos oponentes implica o uso de meios igualmente sofisticados de modo a serem eficazes. Transversalmente a todas as missões é imprescindível a **investigação e desenvolvimento**, pelo menos na sua expressão de conhecimento do meio.

Por outro lado, a **multifuncionalidade inerente aos meios navais** possibilita o seu emprego, **em simultâneo, naquelas aplicações** conquanto seja necessário, em alguns casos, dispor de plataformas e conhecimentos especializados (fiscalização da pesca, combate à poluição, etc. ...) mas sempre **complementares**. Procura-se atingir o que se designa por uma **esquadra equilibrada**, objectivo que todas as marinhas prosseguem, mas que apenas está ao alcance de poucos...

Vistas as tendências evolucionárias que eventualmente nos darão algumas pistas que poderão ser importantes para o **reapetrechamento em curso** vamos analisar sinteticamente o que temos feito nos últimos anos com os meios disponíveis lançando algumas pistas para a discussão.

## **5. AS MISSÕES EFECTUADAS**

A marinha tem acompanhado, **na medida das suas possibilidades**, a evolução verificada desenvolvendo a sua actividade nas seguintes dimensões básicas: **área militar, apoio à política externa do estado, missões de serviço público incluindo a autoridade marítima e as de carácter de investigação do mar essencialmente no domínio hidro-oceanográfico**.

No **âmbito militar** temos participado activamente na Força Naval Permanente do Atlântico SNFL (tivemos o seu comando em 1995/96 e 2001/02), em operações reais de embargo (operação Sharp Guard no Adriático) e contribuindo para o combate ao terrorismo (operação Active Endeavour no leste do mediterrâneo), participámos com unidades navais na EUROMARFOR e com uma companhia de Fuzileiros na SFOR, destacámos uma força naval aquando do conflito da Guiné-Bissau em 1998 e unidades navais e de Fuzileiros para Timor onde mantemos presença através de uma companhia desde 2000. Estas acções, especialmente a primeira, apenas têm sido possíveis pela disponibilidade das FFGH classe Vasco da Gama e pelas modernizações que foram efectuadas nos seus sistemas de comando controlo e comunicações e que as colocam a par do que melhor existe no seu tipo. Por outro lado, na linha das tendências que colocam ênfase nos litorais, tem-se melhorado a nível de equipamento e de conceitos de operação os Mergulhadores e Fuzileiros com resultados muito sensíveis. É que nestes domínios os investimentos, mesmo que de dimensão modesta, traduzem em prazos muito curtos benefícios evidentes. Todavia, não podemos traduzir uma estratégia litoral sem dispormos de **meios adequados de projecção de forças**. Obviamente que estas missões se revestem igualmente de iniludível carácter de apoio à **política externa**, mas, neste exclusivo âmbito, devemos sublinhar as inúmeras missões de cooperação efectuadas com os Palops nos domínios militar e de serviço público, bem como a acção desenvolvida em 2000 durante a catástrofe provocada pelas cheias em Moçambique.

No domínio do **serviço público**, o dispositivo naval (1 fragata ou corveta e 5 patrulhas no continente, 1 ou 2 corvetas nos Açores, 1 ou 2 patrulhas na Madeira) para além do sistema de Autoridade Marítima, tem assegurado com indiscutível brilho as suas delicadas missões: desde a Busca e Salvamento, passando pela fiscalização da pesca, controlo da poluição de que merece devido realce o envolvimento no acidente do N/M Prestige em 2002, colaboração com as autoridades policiais etc.. em inúmeras tarefas desempenhadas anonimamente, por vezes com grandes dificuldades, provocadas por meios inadequados, condições de tempo adversas e muitas outras que não cabe referir no âmbito deste tema. São estes os que cumprem nas 24 horas do dia e 365 dias por ano, a maioria das missões da Marinha no Mar.

Termos igualmente que sublinhar a brilhante acção dos nossos mergulhadores aquando da tragédia de Entre-os-Rios em 2001 em que o benefício único das sinergias contidas nas várias valências contidas na Marinha foi evidente.

No âmbito da **investigação**, procura-se basicamente conhecer o meio, quer os recursos vivos quer os inertes, monitorizar o ambiente e as condições hidro-oceanográficas. Em breve, espero, teremos condições para avaliar da exequibilidade de aumentar a nossa plataforma continental. Estas missões são como se sabe desenvolvidas pelo Instituto Hidrográfico e pelas unidades que constituem o agrupamento de navios hidrográficos.

Para termos uma ideia, apresento um resumo da actividade operacional de 2002 (ver anexo):

- 4610 dias de missão;
- 32000 horas de navegação;
- 300.000 milhas percorridas;
- 2851 vistorias no mar;
- 675 acções SAR com 675 vidas a salvo
- Uma companhia de Fuzileiros permanentemente em Timor

São números muito significativos que mostram o grande esforço desenvolvido especialmente num ano que foi marcado por uma muito importante diminuição inicial do orçamento de manutenção e operação.

Como facilmente se deduz, estamos longe muito longe de dispor de recursos que nos permitam acompanhar as modernas tendências de operar que são hoje evidentes. Não o poderemos em boa verdade fazer em toda a sua dimensão, mas teremos que as ter bem presentes se quisermos preparar, adequadamente, hoje a Marinha do futuro.

Dificuldades... Muitas... Orçamentos diminuídos e variáveis, navios envelhecidos, carências de pessoal que impõem elevada rotatividade, incentivos limitados etc. ... Esperanças bastantes... principalmente pela recente predisposição na concretização dos programas de há muito previstos, mas sempre adiados.

Facilidades... pelo menos uma... decisiva... o espírito de missão do marinhheiro que continua hoje como ontem a ser o nosso mais valioso recurso. A ele o meu tributo!

ANEXO  
**RELATÓRIO DA ACTIVIDADE OPERACIONAL  
COMANDO NAVAL**

**Resultados da actividade Operacional de 2002**

Em 2002 os navios de guerra realizaram um total de **4.610 dias de missão, 32.000 horas de navegação, percorreram 300.000 milhas** (cerca de 14 voltas ao Mundo), fizeram **2851 vistorias de pesca** e realizaram **675 missões de salvamento da vida humana no mar**. Foi ainda mantida durante todo o ano uma companhia de Fuzileiros Navais (**157 militares**) **integrada no dispositivo da ONU em Timor-leste**.

A actividade operacional de 2002 foi profundamente marcada pelos seguintes factores:

- A **redução significativa do orçamento de operação e manutenção** atribuído à Marinha no início do ano 2002. Este facto resultou numa quase imobilização da Esquadra, que ficou reduzida à actividade mínima de Busca e Salvamento no Mar e a uma limitada capacidade de fiscalização de pesca no litoral. Esta baixa taxa de operacionalidade foi atenuada com um primeiro reforço no fim do primeiro trimestre e cessou completamente com uma significativa injeção de fundos em finais de Maio;
- O envolvimento nas acções de combate à poluição provenientes do acidente com o N/M "Prestige" e subsequentes missões de seguimento, na nossa ZEE, de navios mono casco transportando cargas perigosas. Este envolvimento caracterizou-se por uma intensa actividade dos meios navais e demonstrou a necessidade da existência de meios específicos para o combate à poluição e as vantagens de um eficaz sistema de vigilância marítima;
- A **fase final do comando Português da Força Naval Permanente do Atlântico com a entrega do comando desta força NATO em Abril**. Esta participação veio demonstrar a capacidade da Marinha e das fragatas da classe "Vasco da Gama" em cumprir missões em teatro real, em ambientes e situações complexas e novas, mostrando ainda a preparação existente para trabalhar (liderar) forças Multinacionais;
- A **continuação da missão dos Fuzileiros em Timor** com uma companhia em permanência (157 militares) no âmbito da Peace Keeping Force da United Nations Support in East Timor (UNMISSET), adicionalmente às demais missões que já iam sendo asseguradas pelo Corpo de Fuzileiros. Esta missão realça a capacidade das forças de Marinha operarem de forma conjunta, uma vez que

esta companhia está integrada no dispositivo Português com mais duas companhias do Exército e sob comando de um militar deste ramo;

- A **participação na EUROMARFOR (EMF) de duas fragatas** da classe “Vasco da Gama” durante os TOUR 01 e 02. Embora não tendo sido atribuída qualquer unidade naval à EMF para a participação na Operação Coherent Behaviour, foi possível contribuir para o STAFF do COMGRUEUROMARFOR com dois oficiais portugueses, mantendo uma aposta no pilar Europeu da NATO;
- A **manutenção em permanência de um Dispositivo Naval Padrão** (2 Patrulhas na Zona Norte, 1 Patrulha na Zona Centro, 3 Lanchas de Fiscalização Rápida na Zona Sul, 1 Corveta nos Açores, 1 Patrulha na Madeira, 1 Navio no Mar para Busca e Salvamento e outro em prontidão imediata na Base Naval de Lisboa), que contribui com a maior percentagem do número de horas de navegação dentro dos vários indicadores operacionais, apresentando um total de 52,4% das horas de navegação da Esquadra. Este dispositivo permanente realiza todas as missões de vigilância de costa, colaborando ainda no combate ao narcotráfico, combate à imigração ilegal, salvamento marítimo, combate à poluição bem como na fiscalização da pesca no âmbito da Autoridade Marítima;
- A **atividade Hidrográfica e Oceanográfica** conduzida pelo Agrupamento de navios hidrográficos, que permitiu, entre outras acções, desenvolver modelos de deriva que foram usados na situação do Prestige com muito sucesso e reconhecimento internacional, assim como proporcionar a realização de diversos trabalhos em conjunto com a comunidade científica nacional e internacional;
- A **atividade sempre presente de treino e de exercícios** no mar, nacionais e internacionais, que representaram cerca de 26% de toda a actividade da Esquadra, e que constituem o pilar base onde assenta todo o desempenho da nossa Marinha.

Como resumo sistematizado apresentam-se alguns quadros com informação estatística:

### 1. Percentagem por tipo de actividade operacional

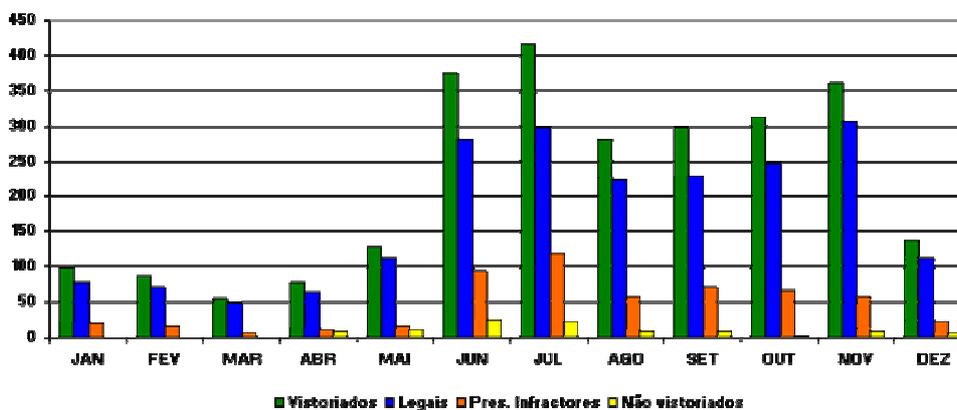
Actividade	4610 dias (100 %)
Dispositivo Naval (Fiscalização, C. Poluição, vigilância de costa)	73,8%
Aprontamento unidades navais	4,5%
Exercícios Nacionais	3,3%
Instrução de alunos	3,1%
Exercícios Internacionais	2,4%
Operações no âmbito da EUROMARFOR	1,3%
Operações no âmbito NATO	4,8%
Colaboração com entidades civis (PJ, SEF, etc.)	1,1%
Actividade científica	3,4%
Diversos	2,3%

### 2. Taxas de navegação no período disponível por tipo de navio

Tipo de navio	Percentagem*
Fragatas	62%
Corvetas	37,1%
Submarinos	72%
Patrulhas	18,2%
Lanchas rápidas de fiscalização	19,1%
Navios hidrográficos	33,7%
Veleiros de instrução e treino de mar	48,7%

\* Esta taxa mede o tempo de navegação no mar sobre o tempo de missão atribuído.

### 3. Distribuição mensal das acções de fiscalização da pesca no mar



4. Evolução anual das acções de fiscalização no mar

Ano	Fiscalização no mar	Vistoriados	Legais	Presumíveis Infractores	Não Vistoriados
1991	1888	1578	815	763	310
1992	2264	1844	1375	469	420
1993	3111	2616	2046	570	495
1994	2885	2346	2078	268	539
1995	2708	2183	2042	141	525
1996	2277	1858	1672	186	419
1997	2124	1983	1800	183	141
1998	2503	2162	1871	291	341
1999	2664	2421	2064	357	243
2000	2011	1787	1486	301	224
2001	2019	1929	1575	354	90
2002	2851	2629	2075	554	222

Infracções por tipo de arte de pesca	Totais
Arrasto	44
Cerco	35
Emalhar / Tresmalho	83
Outras	392

5. Operações de Busca e Salvamento (SAR) no mar alto

	Total Área SAR0 Lisboa	Total Área SAR Sta. Maria	Total
TOTAL ACÇÕES SAR OCORRIDAS	358	316	674
<b>ACÇÕES SAR ORIGINADAS POR:</b>			
Navios/Embarcações	223	240	463
Aeronaves	7	10	17
Pessoas na orla marítima	78	11	89

	<b>Total Área SAR0 Lisboa</b>	<b>Total Área SAR Sta. Maria</b>	<b>Total</b>
<b>ACÇÕES SAR ENVOLVENDO:</b>			
Empenhamento meios navais da MGP	45	6	51
Empenhamento meios aéreos da FAP	44	24	68
Empenhamento meios Capitánias/I.S.N.	113	48	161
Empenhamento outros meios aéreos	1	1	2
Empenhamento outros meios navais	33	16	49
<b>TIPO DE APOIO PRESTADO:</b>			
Busca/Salvamento	96	30	126
Apoio Próximo	39	5	44
Apoio Técnico/Logístico	5	4	9
Apoio exclusivo Comm's e/ou aviso nav.	154	217	371
Invest. junto Aut. Marít.(OVERDUE)	38	25	63
Evacuação médica (MEDEVAC)	25	40	65
<b>RESULTADOS:</b>			
Número de pessoas salvas	218	157	375
Número de desaparecidos	15	3	18
Número de mortos	32	9	41

#### 6. Evolução anual

<b>Ano</b>	<b>Salvamentos</b>	<b>Acções SAR (total)</b>
1994	152	188
1995	167	412
1996	110	434
1997	207	466
1998	213	592
1999	352	618
2000	247	545
2001	348	494
2002	375	674

## **BIBLIOGRAFIA**

- Amaral, Freitas — “Novas Missões das Forças Armadas”, *Visão*, 25 Nov. 99.
- British Maritime Doctrine*, London, The Stationery .Office, Second Edition, 1999.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, *Diário da República*, 20Jan03.
- Forward... From the Sea. The Navy Operational Concept 1997, US Navy. [www.chinfo.navy.mil](http://www.chinfo.navy.mil).
- Gray, Collin — *Geo Politics in Nuclear Age*, op. cit. in *Ciclo de Lições de Estratégia*, ISNG, 1980.
- *The Leverage of Sea Power*, op. cit. in *British Maritime Doctrine*, London, The Stationery .Office, Second Edition, 1999.
- Grove Eric — *The Future of Sea Power*, Annapolis, Naval Institute Press, 1990.
- “Joint Vision 2010”, *Joint Forces Quarterly*, Summer 1996.
- Jonhson, Jay — *Anytime, Anywhere A navy for the 21st Century*, Proceedings, November, 1977.
- Kearsley Harold — *Maritime Power and the Twenty-first Century*, Dartmouth Publishing Company, 1992.
- Maritime Contributions to Joint Operations*, Mod UK Navy, Maritime Warfare Center, 1998.
- Moreira, Adriano — “A Soberania de Serviço”, *JANUS* 97.
- “Situação Internacional Portuguesa”, Discurso 1999.
- *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Almedina, 1977.
- Rapid Decisive Operations* U.S. Joint Forces Command J9 Joint Futures Lab 2002.
- Rodhes, Edward — *From the Sea and back again*, Naval War College Review Spring, 1999
- Strategic Defence Review, UK Gov., 1997*, “in *British Maritime Doctrine*, London, The Stationery .Office, Second Edition, 1999.
- Till, Geoffrey — *Sea Power Theory and Practice*, Great Britain, Geoffrey Till, 1994.

**A MODERNIZAÇÃO DA ESQUADRA:  
OS REQUISITOS, O PLANEAMENTO E A EVOLUÇÃO**

*Silva da Fonseca*

### **Vice-Almirante Silva da Fonseca**

O Vice-Almirante Silva da Fonseca concluiu a Escola Naval em 1967. Mais tarde licenciou-se em Ciências Sociais e Políticas, na Universidade Técnica de Lisboa.

Como oficial subalterno serviu e comandou várias unidades navais, sendo colocado, em 1971, na Escola Naval, onde desempenhou funções de instrutor de Cálculos Náuticos e professor de Marinharia. Em 1973 especializou-se em Armas Submarinas. Neste período cumpriu duas comissões de serviço, em Moçambique e na Guiné.

Como oficial superior, embarcado, foi o Oficial Imediato do NRP "Almirante Magalhães Correia" e comandou os NRP "Afonso Cerqueira" e "Corte Real", tendo por três vezes incorporado a STANAVFORLANT. Em terra desempenhou diversos cargos dos quais se destacam o de Chefe de Estado-Maior do Comando Naval e o de Comandante da Esquadilha de Escoltas Oceânicos.

Em 1999 foi promovido a Contra-Almirante e colocado no Comando Naval, como 2.º Comandante, sendo responsável pelo aprontamento das unidades navais. Promovido a Vice-Almirante assumiu as funções de Superintendente dos Serviços do Material em Junho de 2002.

## **A MODERNIZAÇÃO DA ESQUADRA: OS REQUISITOS, O PLANEAMENTO E A EVOLUÇÃO**

### ***ABERTURA***

Muito agradeço ao Sr. V/Alm Rebelo Duarte, Director deste Instituto, o convite generoso que me formulou para aqui estar hoje, convosco, nestas jornadas. E por duas ordens de razões; pela oportunidade e interesse do tema e pela circunstância de compartilhar a mesa com camaradas por quem tenho grande consideração pessoal e profissional.

Na minha intervenção, após estas palavras de abertura, abordarei os seguintes tópicos, centrados na modernização da esquadra:

- Introdução
- Os requisitos
- O planeamento
- A evolução
- Fecho

O tempo que me foi atribuído, e que procurarei não exceder, cerca de 25 minutos, é escasso, não sendo assim possível tratar exaustivamente estas matérias, que apenas irei aflorar; mas, no período de debate, será concerteza possível abordar quaisquer aspectos que não tenham sido focados, ou que não o tenham sido com o detalhe desejado, que serão concerteza muitos.

### ***INTRODUÇÃO***

O “core business” de uma Marinha de Guerra é a gestão da violência no mar, na defesa dos interesses do respectivo Estado.

E, no nosso caso, junto à costa, nas águas jurisdicionais até às 200 milhas e no espaço interterritorial do Continente – Açores – Madeira. E no mar-oceano, nas águas livres do mar alto, nas “Blue Waters”, onde necessário, para proteger as linhas de comunicações marítimas que forem do nosso interesse. Mas também, hoje como no passado, nos litorais, nas “Green” ou “Brown Waters”, projectando poder e intervindo em terra, em operações de carácter militar, como o “bloqueio”, ou de carácter humanitário, como as “ non - combatent evacuation

operations - NEO" ou as acções "disaster relief". Estas intervenções poderão ter lugar de modo autónomo, como há poucos anos ocorreu na Guiné - Bissau (1997) ou, mais provavelmente, no âmbito de alianças, formais, como a NATO ou a União Europeia, ou de oportunidade, sob a égide da ONU.

Para executar a nossa missão no mar necessitamos, nas devidas proporções, de material, plataformas e equipamentos, de pessoal, guarnições treinadas e disponíveis e de recursos financeiros, suficientes e utilizáveis sem constrangimentos.

O material, as plataformas e equipamentos, subdividem-se harmonicamente nas componentes seguintes:

- Sistemas de comando e controlo
- Navios e embarcações
- Aeronaves, orgânicas ou não, de asa fixa ou móvel
- Equipamentos específicos para fuzileiros e mergulhadores.

Como se sabe, para levar a cabo uma missão torna-se necessário constituir uma força - tarefa com meios de vários tipos, ajustados ao objectivo, obtendo-se sinergias com esta combinação em que o valor militar do conjunto é superior ao somatório do valor das partes consideradas isoladamente.

No que se refere à gestão financeira importa desde já assinalar que os recursos financeiros, sempre escassos, se dividirão naturalmente entre despesas correntes, com o pessoal, operação e manutenção e despesas de investimento. Haverá que harmonizar o presente com o futuro, alocando recursos suficientes à investigação e desenvolvimento e à aquisição de novos equipamentos, sistemas e plataformas.

As circunstâncias específicas de cada País, a sua capacidade de investigação e desenvolvimento, a existência, ou não, de uma infra-estrutura industrial moderna e eficaz e o acesso sem restrições - ou com restrições moderadas e aceitáveis - a sistemas de armas de países aliados condicionam de modo muito significativo a sua política de armamento naval.

A Holanda, por exemplo, tem uma política de permanente construção de navios, que vende em meia-vida no mercado de segunda mão.

Para além de ter uma Esquadra moderna e eficiente mantêm em permanente actividade um sector importante da sua economia, desenvolvendo tecnologia de ponta que transborda depois para utilização em sectores não militares. Israel, outro exemplo, desenvolve autonomamente sistemas de comando e controlo, de mísseis e de guerra electrónica obtendo assim uma auto-suficiência e uma liberdade de acção que não teria se a sua opção fosse a aquisição pura e simples de equipamentos "chave na mão" noutros países.

Haverá ainda que atender a aspectos práticos, de bom-senso, acolhendo os procedimentos e as normas da gestão moderna. As plataformas e os equipamentos terão que servir um propósito, terão que ser eficazes e úteis para atingir um objectivo; a existência de quebra-gelos, por exemplo, na nossa Marinha, não

permitiria atingir nenhum objectivo de defesa nacional, não sendo assim de considerar a sua existência entre nós. As plataformas e os equipamentos, por outro lado, tem que ser eficientes, ou seja, tem que alcançar determinado objectivo optimizando os recursos consumidos. As fragatas da classe "Ct<sup>e</sup> João Belo" podem ser utilizadas em serviço SAR; mas todos estaremos de acordo considerando terem guarnições muito numerosas e consumos de combustível demasiado elevados face a alternativas, tanto ou mais eficazes no cumprimento desta tarefa.

### **OS REQUISITOS DA MODERNIZAÇÃO DA ESQUADRA**

Importa saber, como País, como Estado, o que queremos investir na Defesa Nacional. E o que podemos, face às realidades da capacidade económica e das múltiplas necessidades, designadamente das necessidades decorrentes das crescentes solicitações da função social do Estado. E, curiosamente, o que podemos está intimamente ligado ao que queremos. Entre nós, na comunicação social, é por vezes criticado o programa da capacidade submarina, por, alegadamente, o País ser pobre e o investimento ser muito avultado. Mas na Grécia, país com indicadores económicos muito semelhantes aos nossos, com um PIB e um rendimento "per capita" quase idênticos, ninguém questiona que o orçamento da defesa seja cerca de 4% do produto e que aos 8 submarinos da classe 209 existentes se venham juntar em breve mais 4, da classe 214. Naturalmente que a problemática da Defesa na Grécia é muito diferente da nossa; mas trata-se apenas de ilustrar a afirmação.

O "Conceito Estratégico da Defesa Nacional" (CEDN), documento conceptual aprovado exactamente há um ano, precedido de uma discussão pública razoavelmente participada, dá-nos algumas pistas relativamente aos requisitos para a modernização da Esquadra. De forma não exaustiva, e sob pena de não assinalar pontos importantes, referem-se seguidamente algumas pistas:

- A necessidade de uma capacidade de defesa autónoma;
- A necessidade de meios com capacidade de dissuasão;
- A possibilidade de execução de operações de apoio às diversas comunidades portuguesas, donde decorre uma vasta área de actuação;
- A participação frequente em operações com aliados;
- O terrorismo como ameaça significativa;
- A crescente cooperação com as forças de segurança;
- A importância e a visibilidade das missões de interesse público.

Como se sabe, na sequência do CEDN existe o "Conceito Estratégico Militar" (CEM), documento classificado cuja revisão foi muito recentemente aprovada, e

ainda documentos relativos às “Missões das Forças Armadas” (MIFA) e ao “Sistema de Forças Nacional” (SFN), cuja revisão se irá processar a curto prazo.

Importa aqui referir a influência dos nossos aliados, designadamente da NATO, na definição do SFN através de um mecanismo de consultas periódico, algo complexo, com negociação política a alto nível. É assinalar que sendo objectivo nacional ter alguma capacidade autónoma e meios com capacidade de dissuasão é natural que existam divergências com as estruturas das Alianças, que tem uma visão global e um interesse em assegurar capacidades com utilização produtiva no curto prazo, sem preocupações com os objectivos de autonomia e dissuasão atrás indicados.

As necessidades de aquisição surgem da comparação entre os meios listados, no SFN e os presentemente existentes, e porque são genericamente por todos conhecidos quer os meios mencionados no SFN-97, ainda em vigor, quer os meios ao serviço da Marinha, suas idades e características, considera-se desnecessária fazer-se-lhes aqui uma referência detalhada.

As aquisições são posteriormente operacionalizadas através de uma de duas ferramentas financeiras, a LPM ou o PIDDAC, embora no passado os programas de aquisição também sido financiados de outras formas, designadamente directamente pelo Orçamento Geral do Estado.

Nestas circunstâncias, de novo sem a pretensão de ser exaustivo, serão os seguintes os requisitos genéricos das plataformas e sistemas a considerar para a renovação da Esquadra:

- Sistemas robustos de C2;
- Adequabilidade á operação nos litorais;
- Armamento que permita intervir em terra;
- Capacidade de auto-defesa;
- O terrorismo como nova ameaça a considerar;
- Polivalência;
- Interoperabilidade;
- Mobilidade;
- Sustentação logística/autonomia;
- Reduzidas guarnições/baixos consumos.

### ***O PLANEAMENTO DA MODERNIZAÇÃO DA ESQUADRA***

Uma Esquadra demora muito tempo a construir e a consolidar. Implica assim um planeamento de longo prazo e um grande empenhamento e determinação governamental para o executar.

Entre nós importa assinalar um importante documento, de Novembro de 1996, os “Contributos para o Planeamento de Forças da Marinha”. Neste documento, cujo mérito, pelo seu carácter inovador e de oportunidade, deve ser sublinhado, foram apresentados diversos cenários orçamentais bem como quadros

de referência para o pessoal, apontando-se para 2010 como “horizonte-objec-tivo” para a renovação da Esquadra. Posteriormente, em Outubro de 1998, surgiu uma revisão daquele documento, em linha já com o SFN-97, que ainda hoje se mantêm em vigor. Em estudo no Estado-Maior da Armada, liderado pela Divisão de Planeamento, encontra-se um novo documento deste âmbito, embora com uma estrutura um pouco diferente, cumprindo assim, aliás, um dos itens da Directiva de Política Naval. Uma crítica construtiva aos “contributos” é apontar a necessidade de uma abordagem mais detalhada dos vários cenários da logís-tica do material, que se espera seja já acolhida no novel documento em gestação.

Uma Esquadra é também um elemento patrimonial muito valioso, que implica avultados investimentos, com efeitos económicos não despiciendos. Importa também não esquecer nesta fase a indústria e a capacidade de I&D nacionais. O planeamento a longo prazo é particularmente útil para a indústria nacional, permitindo-lhe envolver-se directamente nos programas de aquisição ou beneficiar das contrapartidas. A LPM surge aqui como um quadro de refe-rência fundamental para a nossa indústria, incentivando-a ao seu envolvimento nos programas de Defesa e fornecendo um quadro financeiro quantificado do investimento planeado.

Embora com as limitações que se conhecem, a indústria nacional tem mostrado grande interesse pela participação nos programas existentes na LPM em vigor tendo a DANOTEC, associação que congrega mais de 40 empresas com interesses nesta área, incluindo as empresas da holding EMPORDEF, tutelada pelo MDN, acompanhado a elaboração daquela Lei e solicitado frequentemente informações acerca da execução dos seus programas.

Cada projecto específico pode demorar, do início à concretização, mais de uma dezena de anos. A determinação, o empenho, a flexibilidade e a busca de consensos alargados são aspectos que se afiguram necessários para o sucesso dos projectos e que importa sempre procurar. O caso do Navio Patrulha Oceânico é paradigmático e ilustra o que referimos; senão vejamos:

- Anos 70 – reconhecida, pelo menos de modo informal, a neces-sidade de plataformas específicas, concebidas para a execução de modo económico das tarefas de serviço público;
- Anos 80 – criado o GAPO, “grupo do anteprojecto do patrulha oceânico”;
- OUT 91 – é aprovado o conceito de emprego e os objectivos operacionais do NPO;
- JUL 97 – criado o GTPAT, “grupo de trabalho do patrulha oceânico”, que elaborou o “Requisito Formal de Necessidade”, os “Objec-tivos Operacionais ” e os “Requisitos Operacionais”.
- NOV 98 – promulgado o POA – 5; criado um grupo de trabalho com elementos do EMA, DN e AA para iniciar a elaboração do anteprojecto;
- DEZ 99 – elaborada na DN a “especificação técnica”;

- MAR 00 – apresentado pelo Alm CEMA ao MDN um programa de aquisição de 10 + 2 NPO's;
- JAN 01 – publicado o despacho conjunto n.º 15/2001 (MDN/MF/MA);
- MAR 01 – apresentada uma consulta formal aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC);
- JUL 01 – os ENVC apresentam uma proposta para discussão;
- OUT 01 – iniciam-se as negociações ENVC/Marinha;
- SET 02 – concluem-se as negociações chegando a Marinha/MDN a acordo com os ENVC;
- 15 OUT 02 – assinatura do contrato de construção de dois NPO's pelo Primeiro-Ministro, em Viana do Castelo;
- 19 DEZ 02 – obtido o visto do Tribunal de Contas. O contrato entrou em vigor no dia seguinte;
- JUL 05 – data aprazada para a entrega do primeiro NPO.

Como este exemplo ilustrou já, um projecto de aquisição de meios com certa envergadura é um processo demorado e complexo, com numerosos prazos e etapas. A necessidade de técnicos especializados e experientes das várias disciplinas da engenharia mas, mais recentemente, também das áreas jurídica e financeira, é patente e manifesto. Aqui radica, porventura, uma das vulnerabilidades da nossa Marinha, carente que é, como se sabe, de engenheiros dos vários ramos, que são particularmente difíceis de reter entre nós nos períodos de euforia do ciclo económico.

Sem a pretensão de listar todos os passos, serão porventura os seguintes os mais importantes no desenvolvimento de um projecto específico de aquisição de meios navais:

- Atender ao ambiente operacional de actuação (II A - 7);
- Definir um conceito de emprego;
- Definir os objectivos operacionais (EMA);
- Definir os requisitos operacionais (EMA);
- Produzir uma especificação técnica (DN);
- Conceber um plano financeiro (MDN);
- Obter um anteprojecto (elaborar/adquirir);
- Produzir um caderno de encargos;
- Obter autorização ministerial (DGAED/de Jure);
- Lançar um concurso público;
- Obter o visto do TC;
- Fiscalizar a construção através da MAF (Missão de Acompanhamento e Fiscalização);
- Integrar na Marinha a nova construção;

## **A EVOLUÇÃO DA MODERNIZAÇÃO DA ESQUADRA**

O início da renovação da Esquadra teve lugar em 15 OUT 02, com a assinatura do contrato de construção pelos ENVC do primeiro par de NPO's.

E... "não há fome que não dê em fartura"...; depois de muitos anos de estagnação temos hoje dificuldades em gerir, em simultâneo, tantos projectos. Uma das razões é a falta de técnicos, experientes e diferenciados, a que já se aludiu. Outra, também importante, é que a gestão deste tipo de projectos implica algum "Know how", que se perde com grandes hiatos entre a sua execução . E o último grande projecto da Marinha foi o programa "Vasco da Gama", há mais de dez anos.

Os principais projectos em curso são os seguintes, naturalmente em diversos estádios de evolução, e sem a preocupação de os ordenar pela sua importância relativa:

- Conversão do AGS "D. Carlos I", já em fase final, em provas de mar;
- Simulador de navegação e manobra (CITAN/EN) em construção, com entrega prevista em meados de 2004;
- 1.º par de NPO's, em construção nos ENVC;
- Modernização e realocização das ER Navais;
- Aquisição de dois submarinos, com opção para um terceiro;
- Aquisição de viaturas blindadas anfíbias (em conjunto com o Exército);
- 2.º par de NPO's, na configuração ABU/NCP;
- Substituição das FF's classe "Cte João Belo" por navios usados;
- Realocização do Comando Naval;
- Aquisição de um navio polivalente logístico (NPL/LPD);
- Conversão do AGS "Almtº Gago Coutinho";
- Construção de duas embarcações de fiscalização costeira no AA para a DGAM;
- Modernização de meia-vida das FFGH's classe "Vasco da Gama";
- Aquisição de salva-vidas para o ISN/DGAM;
- Modernização de meia-vida dos PBR's classe "Argos";
- Construção de quatro lanchas de fiscalização costeira (LFC's);
- Aquisição de um simulador de acção táctica para o CITAN (ASTT);
- Construção no AA de uma vedeta de transporte fluvial para a DT;

E existem ainda, nas DN, DITIC e DA, muitos outros pequenos projectos, com financiamento da LPM, do SIFICAP ou do PIOM, como consequência da obsolescência logística de equipamento ou sistemas, ou para a melhoria das capacidades. E, naturalmente, estes projectos implicam também a alocação de técnicos para a sua gestão e para o acompanhamento da sua tramitação admi-

nistrativa, sobrecarregando adicionalmente as atrás citadas Direcções. Alguns exemplos:

- Aquisição de referências de vertical giroscópicas MIN's laser para as FFGH's;
- Modernização dos Phalanx;
- Aquisição de macas para os helicópteros;
- Aquisição de equipamentos de visão nocturna para as FS's;
- Aquisição de rádios portáteis GRC – 525;
- Aquisição de material NBQ;

E, no horizonte, despontam já alguns novos projectos, de necessidade reconhecida, possivelmente a serem consideradas na revisão deste ano da LPM:

- Substituição do AOR "Bérrio";
- Aquisição de helicópteros para completar o programa Lynx – MK – 95;
- Modernização do N.E. "Sagres";
- Obtenção de capacidades na guerra de minas;
- Modernização dos torpedos MK46 e dos mísseis Harpoon;
- Aquisição de equipamentos de comunicações Tx/Rx em HF;
- Aquisição de uma nova arma ligeira;

Em alguns projectos é viável um trabalho conjunto com os outros ramos, o que está já a ter lugar, com vantagens manifestas, no programa de aquisição de viaturas blindadas para os fuzileiros e, futuramente, no programa da arma ligeira. Noutros projectos poderá ser possível a cooperação com países aliados, o que se deverá sempre procurar, trocando informação e "expertise", procurando uma gestão comum de aspectos logísticos, permitindo assim reduções de custos e de riscos. Estão já em curso contactos com a Marinha Grega, visando apoio mútuo no programa dos submarinos, e existe uma janela de oportunidade para a cooperação no âmbito dos reabastecedores de esquadra pois três países, a Holanda, a Noruega e o Canadá planeiam a aquisição deste tipo de navios a curto prazo.

Não tenho tempo para me referir com detalhe à situação presente de cada projecto; mas, se houver interesse na audiência, poderei trazer mais alguma informação relativa a execução de programas concretos no período de debate que se segue, contando desde já com o apoio de alguns Directores (DN/DA/DITIC) presentes neste auditório.

Recordo que a entrada ao serviço das FFGH's classe "Vasco da Gama" teve significativas consequências na nossa Marinha, revolucionando o treino e a avaliação, por exemplo, algumas das quais, aliás, ainda não sedimentadas. E estou certo que a Esquadra Renovada que se perfila no horizonte de 2010 irá também implicar alterações profundas na nossa organização, a nossa versão da "transformation", designadamente:

- No modo de operar os navios;
- Na constituição das guarnições;
- No apoio logístico.

E fazendo jus à liberdade académica desta casa gostaria de aqui deixar mais algumas pistas para reflexão neste âmbito, na área do material por que sou responsável:

- A natureza expedicionária da logística do futuro;
- O crescente recurso a material e soluções COTS;
- A desvalorização do conceito de modernização de meia-vida, em benefício de uma actualização tecnológica permanente;
- A contentorização e a portabilidade de equipamentos e capacidades;
- A translação para os fabricantes e para os estaleiros comerciais das capacidades de manutenção existentes nas Marinhas;
- A manutenção com base na monitorização de condição ou apenas em situações de manutenção correctiva;
- A crescente importância dos "clubes de utilizadores", centrados nas alianças (NAMSA) ou nos fabricantes (MEKO Users Group);
- A transferência para os fabricantes da logística dos sobressalentes ("just-in-time") e a maior importância do uso de rotaveis;
- Crescente apoio/dependência de sistemas e aplicações informáticas;
- Crescente recurso ao e-commerce;
- Nova filosofia nos padrões de alojamento e na alimentação a bordo.

### **FECHO**

O tempo que me foi atribuído foi-se esgotando e irei concluir, assinalando que vivemos tempos difíceis, de mudança acelerada. Os constrangimentos e as limitações, a nível do pessoal e financeiro, são bem conhecidas de todos. Como também o são as dificuldades organizativas e a turbulência orçamental que por vezes defrontamos.

A renovação da Esquadra representa um tremendo desafio para a Marinha, para todos nós, mas traduz-se também numa oportunidade de modernização, de transformação, que não pode ser desperdiçada.

Mostrámos já, recentemente, ser capazes de operar navios de elevada tecnologia, tão bem como os melhores.

Hoje como outrora, o País precisa, a Marinha merece uma nova Esquadra! Há indicadores positivos, há sinais de esperança!

**E com o empenhamento e a determinação de todos, estou certo de que a iremos ter!**



**A POTENCIAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS;  
O INVESTIMENTO**

*Pires Neves*

### **Vice-Almirante Pires Neves**

O Vice-Almirante Pires Neves concluiu a Escola Naval em 1966. Em seguida especializou-se em Comunicações e possui, entre outros: o Curso Superior Naval de Guerra; os Cursos de Tática Naval para comandantes e imediatos de escoltadores; o The Staff Officers Orientation Course, o curso de Gestão de Recursos Humanos; o curso integrado de Gestão; e o International Defense Management Course, que frequentou nos EUA.

Embarcado, desempenhou as funções de Chefe de Serviço e Imediato de várias unidades. Comandou os NRP "Alfange", na Guiné, e NRP "General Pereira d'Eça". Em terra desempenhou diversos cargos de responsabilidade, de onde se destacam os de Adjunto Militar do Primeiro-Ministro, de Director da Estação Militar Principal de Comunicações do Porto Santo, de Adido Naval em Londres, e de Chefe da Repartição de Oficiais.

Mais recentemente desempenhou o cargo de Adjunto do Ministro da Defesa Nacional. No Instituto Superior Naval de Guerra foi Professor, Director dos Cursos Geral e Superior Navais de Guerra, e Subdirector.

Em Junho de 2002 o Vice-Almirante Pires Neves assumiu o cargo de Superintendente dos Serviços do Pessoal.

## **A POTENCIAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS; O INVESTIMENTO**

Antes de mais gostaria de agradecer ao ISNG a oportunidade que me proporcionou de aqui voltar, o que faço sempre com muito prazer e, hoje, com uma enorme e acrescida honra, pela circunstância que me foi dada de, igualmente, poder colaborar com tão ilustres conferencistas na abordagem de um tema que, por natureza, é complexo e que, por isso mesmo, nem sempre é tratado com a abrangência e a profundidade que lhe são devidas.

Posto isto, gostaria de sublinhar que, para mim, seria fácil passar pelo tema que me foi endereçado e remeter a audiência para a DPN 03/03, de 16MAI, do ALM CEMA e para DSRH, de 01JUL, do VALM SSP, documentos amplamente publicitados, e onde está tudo o que interessaria dizer sobre esta mesma temática, desde os grandes princípios e orientações às acções e tarefas mais concretas e relevantes. No entanto, não vou por aqui, o que seria demasiado repetitivo e profundamente fastidioso.

Em alternativa, optei, então, por uma abordagem diferente, que espero seja mais aliciante, de relacionar os temas das intervenções que temos vindo a ouvir com a problemática da gestão em geral, e da Gestão de Recursos Humanos (GRH) em particular, afim de poderem perceber e melhor entender o contexto em que essa mesma gestão se faz na actualidade. Acima de tudo, os influenciadores determinantes da estrutura de actividades e tarefas que judiciosamente se estabeleceram e calendarizadamente se vêm executando.

Ora, durante estes dois dias de painéis, o tema de fundo, subjacente a todo o debate – é bom lembrá-lo – tem sido a questão da “Estratégia Naval Portuguesa” e, nesse sentido, dir-se-á que, sendo a Estratégia, acima de tudo, uma disciplina de meios – o como fazer o quê –, a problemática da organização e da sua estrutura de funcionamento não poderiam deixar de ser, também elas, aqui tratadas. Já Katz afirmava que não há organização desvinculada do seu funcionamento e, muito menos, sem pessoas, o tal recurso dos recursos, que lhe dá conteúdo e sentido. Daí a importância do sub-tema desta tarde, a “Potenciação dos recursos humanos: – o investimento”, que me cabe a mim apresentar.

Mas para falar em recursos humanos, numa perspectiva pretendida de investimento, há que assentar, primeiro, em alguns aspectos que têm a ver com a evolução que o próprio significado da expressão Recursos Humanos (RH) vem tendo no seio das organizações, e que é lícito aqui precisar para bem se compreender o tipo de abordagem que tentarei desenvolver.

Assim, de acordo com alguns autores <sup>1</sup>, é referido que a Administração de Pessoal, no início, era uma função que, sendo especializada, apenas tinha a ver com o recrutamento e o treino; mais tarde, a Direcção das Relações Sociais preocupava-se essencialmente com a disciplina e a organização do trabalho. Posteriormente, foi a Direcção das Relações Humanas que, paulatinamente, já colocava a ênfase na motivação e na satisfação das pessoas e, nesse sentido, a questão das remunerações e das promoções começou a emergir e a ganhar peso e significado especial.

Se estão bem lembrados, nos anos 60, foi a Direcção de Pessoal que, já integrada na gestão global das organizações, passou a ocupar-se da gestão dos recursos e, acima de tudo, a preocupar-se com a minimização dos custos sem deixar, todavia, de atender à motivação das pessoas. Mais recentemente, por volta dos anos 80/90, é a "Direcção dos Recursos Humanos" que, tendo estatuto superior de função estratégica, tem por principal finalidade a mobilização das pessoas que, assim, tendem a ser vistas mais como um investimento e menos como um custo.

Em resumo, dir-se-á que, no passado, a ênfase era posta no "R" dos *Recursos* e no custo, naquilo que era tangível e palpável, nos aspectos *hard* da organização; no presente, o protagonismo vai todo para o "H" dos (recursos) *Humanos* que, deste modo, são tidos como um investimento, onde os aspectos intangíveis e a ideia de *soft* ganham, obviamente, maior peso e significado.

Uma coisa é certa, a função de RH nas organizações encerra sempre um papel importante a desempenhar: – o de ponte entre a organização e as pessoas e, nesse sentido, não pode deixar de assegurar, sempre, a promoção do pólo social face ao pólo económico, conjugando as técnicas existentes com os meios disponíveis.

Abordar, assim, a questão dos Recursos Humanos numa óptica de investimento, que não de custo, requer realmente um conhecimento bastante apurado do contexto organizacional em que essa gestão de RH se tem que realizar. Será, pois, nesta linha que tentarei desenvolver e aprofundar o tema que me foi dado, não tanto numa perspectiva científica de comportamento organizacional e de especialista social – na medida em que não sou técnico da área e muito menos académico –, mas antes numa perspectiva distinta, mais militar, de estratégia estrutural e de fortalecimento do potencial estratégico da Marinha, ao jeito, isso sim, do cidadão e marinheiro profissional atento e preocupado que sempre fui.

Perante este quadro de complexidade, a metodologia <sup>2</sup> possível foi, então, considerar as Forças Armadas e a Marinha como um organismo vivo, criado para a prossecução de uma finalidade e de um propósito, incumbido de uma *Missão*, dispondo de uma *Organização* e de uma estrutura, cujo funcionamento só será eficiente e eficaz se lhe forem consignados e atribuídos os *Recursos* humanos,

---

<sup>1</sup> Neves. José Gonçalves. *Gestão de Recursos Humanos*. Obra organizada por António Caetano e Jorge Vala. Editora RH. Lda.Lisboa. 2002.

<sup>2</sup> Ver figura ilustrativa em anexo.

materiais, financeiros e de tempo necessários e suficientes. Mas toda esta relação, naturalmente sistémica, não poderá deixar de, igualmente, estar respaldada num adequado *normativo* legal e, bem assim, mergulhada num *sui-generis* meio *ambiente* com o qual terá, aliás, que permanentemente saber interagir.

Realmente, em Portugal, fala-se muito das Forças Armadas, dos contextos enquadradores, mas pouco se fala das finalidades que prosseguem, da sua organização e do seu funcionamento. Discute-se, e bem, os conceitos estruturantes, mas esquece-se, e mal, de ir mais longe e aprofundar a forma e o modo de proceder à sua própria operacionalização.

Aborda-se a problemática das Forças Armadas, mas não se analisa o contexto em que elas se inserem. Quase sempre, a preocupação é com as partes e com aspectos singulares do sistema, que é complexo, e não com o todo, e muito menos com uma visão abrangente e integrada.

Há pois que descer do campo da teoria e da conceptualização a um patamar mais concreto e real de operacionalização e funcionamento.

No fundo, há que passar da política e dos fins à estratégia e aos meios, da grande estratégia à estratégia genética e estrutural, do desenho e concepção desses meios à sua própria organização, sustentação e emprego.

Ora, retomando a questão das Forças Armadas, será de acrescentar que é com frequência que se ouve que elas constituem um problema que urge resolver.

### **FORÇAS ARMADAS PARA FAZER O QUÊ?**

No fundo, o que se pretende e se advoga é a reestruturação e a reorganização das Forças Armadas, o seu redimensionamento e reequipamento, mas a tónica e a ênfase quase sempre apontam para uma vertente apenas de gestão económica dos recursos que pedem e daqueles que lhes são disponibilizados e atribuídos. E, se isto é conteúdo, a forma como a ideia é apresentada é, bastas das vezes, linear e maniqueísta, à boa maneira da sociedade portuguesa, muito marcada pela existência de *racionalizações sociais divergentes*, onde as percepções se reduzem a estados binários simplistas, que põem em contraponto duas visões demasiado redutoras: – por um lado, os defensores da “segurança” e, em imagem figurada, dos *canhões* e, por outro, os que advogam o “desenvolvimento” e, do mesmo modo figurativo, a *manteiga*.

Sem dúvida que este problema das Forças Armadas, se fosse um mero problema de uma coisa ou outra, de um sim ou não – simplesmente –, seria um problema de fácil resolução, mas o facto é que nos deparamos com um problema de real complexidade, estreitamente ligado à sociedade e ao próprio poder que dela emana, ao Estado e aos fins últimos que ele mesmo visa e prossegue.

De facto, não se pode falar em Forças Armadas sem antes conhecer a relação que elas detém com a Nação e com o Estado.

Muitas vezes isso é esquecido; como quase sempre não nos lembramos que o **ambiente** em que vivemos é muito marcado, no presente, pela globalização, onde tudo tem a ver com tudo, e em que a confrontação entre blocos militares se desvaneceu de alguma maneira e a natureza da ameaça e do conflito se modificou profundamente. As próprias Organizações Internacionais e as Alianças de segurança e militares tentam adaptar-se e evoluir.

A época é de mudança e a estratégia indirecta e o *soft-power* ganham espaço e prevalência na actualidade.

O emprego dos meios militares a aparecer mais como apoio e coadjuvante das outras estratégias, conferindo-lhes força e credibilidade, um pouco ao estilo da *diplomacia preventiva (e persuasiva)*<sup>3</sup>, onde o poder naval, pelos seus próprios atributos e prontidão, não pode deixar de sair reforçado no tipo de manobra indirecta que, muito naturalmente, há que prosseguir e saber privilegiar.

Mas, por isso, também, não esqueçamos que alguns sectores de opinião vêm atribuindo uma maior importância à componente social da segurança dos cidadãos e uma menor prioridade às funções de soberania e defesa.

A opinião pública e alguma contratualização da política ganham, igualmente, influência e peso específico!

Hoje, como ontem, afirma-se que as **Forças Armadas têm que se redimensionar e adequar aos novos tempos, e isso exige, a par da sua dignificação, a sua modernização e reequipamento, mas também uma gestão judiciosa do todo sistémico que representam e, seguramente, mais económica, eficiente e eficaz.**

Este é, sem dúvida, o grande desiderato político.

E é talvez por isso que, em Portugal, a **Missão** das Forças Armadas não deixa de ser também questionada, esquecendo-se, muitas vezes, que é em tudo uma missão constitucional e que a nossa Lei Fundamental, neste particular dos papéis que reserva às Forças Armadas, é mesmo bastante explícita, sistematizando-os em torno de três relevantes funções: – a *militar*, a *diplomática* e a *de interesse público*.

Fala-se muito, inclusivamente, das *Novas missões* em apoio da paz e da gestão de crises, quando, numa perspectiva apenas de Marinha, estas novas missões nada de novo apresentam, nada que a Marinha não fizesse já, ou não fossem elas missões típicas do poder naval. De facto, os quadros tradicionais de emprego do poder naval continuam a ser os mesmos de sempre: – *dissuadir* a ameaça, *projectar* força, *proteger* e *prevenir* a agressão.

E se era assim no passado, mesmo hoje, e já depois do 11 SET, a alteração do ambiente estratégico em nada modificou a natureza das missões da Marinha, nem tão pouco os seus tipos de forças, meios e *modus operandi*.

A Marinha tem realmente um papel válido a preencher e a desempenhar, uma efectiva *razão de ser* e, nesse sentido, dir-se-á que o mais importante é

---

<sup>3</sup> Cutileiro, José. Embaixador – “O Mundo dos outros.” Crónica no Semanário *Expresso*, de 27.12.2003.

preservar o cerne da sua actividade, o instrumento garante da sua finalidade, no fundo – a *presença naval* – que garante e, sustentadamente, tem que assegurar ao País 24 horas por dia, 365 dias por ano.

Ora, dada a importância que o **sistema de forças naval** assume, assim, para a sua missão, a Marinha, já em 1996, tendo presente as opções inadiáveis em matéria económica e social assumidas pelo País, a necessidade de prosseguir reformas racionalizadoras nas Forças Armadas, a necessidade imperiosa de reduzir encargos com o pessoal e de simultaneamente, libertar recursos para a operação, manutenção e investimento e para o modelo de contrato alternativo ao serviço militar obrigatório, estudou profundamente o problema e, em sequência, apresentou o já conhecido e bastante detalhado documento “*Contributos para o planeamento de forças da Marinha*”.

A Marinha e o seu estudo não deixaram de ir ao encontro do desiderato político estabelecido e da pretensão, repetidamente afirmada por largos sectores de opinião, de que se deveria racionalizar a força em torno de um tecto e de uma base financeira de alguma credibilidade, melhor compatibilizando as missões, o sistema de forças e os efectivos de pessoal com os recursos financeiros do país. É assim que a Marinha apresenta prioridades realistas, hierarquizadas em função de objectivos precisos e de programas de reequipamento concretos, que atendem à economia da despesa e evitarão, uma vez executados, processos de vazio e rotura do próprio sistema de forças naval.

Naturalmente que o estudo, hoje, teria que ser revisto (foi-o em 1998 e está a sê-lo, novamente <sup>4</sup>), mas uma coisa é certa – e isso é que não se pode esquecer – foi ele que nos deu uma visão integrada das actividades da Marinha; foi ele que contribuiu para um processo de credibilização das suas finalidades, para uma melhor relação delas, inclusive, e das tarefas que impõem com a sua missão e desempenho.

No fundo, o estudo da Marinha e o tipo de interligação sectorial que estabeleceu é característico de um processo de planeamento estratégico puro, pois tende a relacionar, e porque não, a racionalizar em necessidades estratégicas, a objectivação das forças, ligando-as com as missões, com o sistema e com o dispositivo.

Vai mesmo mais longe e interliga o planeamento de defesa e o planeamento de forças com os demais planeamentos, o logístico e o financeiro, acima de tudo com os orçamentos de funcionamento e de investimento.

Simultaneamente, este grande projecto de reequipamento e *modernização da esquadra*, pois é disso que se trata, poderá também ajudar a melhor envolver as gentes da Marinha em torno de um projecto verdadeiramente profissional, em que todos se revejam e acreditem, autêntica via positiva de motivação imprescindível, sem dúvida, à eficiência e eficácia de qualquer organização e,

---

<sup>4</sup> Directiva de Política Naval n.º 03/03 – Acção 6.c. (2).

sobretudo, de uma Marinha que se quer actuante e a servir bem os interesses de Portugal no mar.

Mas o sistema de forças naval, sendo o instrumento por excelência do cumprimento da missão da Marinha é, também, o primeiro racional das suas necessidades em efectivos e, concomitantemente, dos seus quadros de pessoal, assim como das suas estruturas de concepção e agregado. São realmente estes mesmos quadros, o seu preenchimento e gestão de fluxo que determinam o efectivo a disponibilizar e a atribuir ao sistema de forças e a ambas as suas componentes, a operacional e a fixa e territorial.

No entanto, há ainda um segundo racional de necessidades a que os ramos não poderão, igualmente, deixar de atender e que é determinado pelo conjunto de cargos que, com carácter permanente, se obrigam a preencher no seu exterior, ou seja, em outras estruturas organizativas das Forças Armadas (EMGFA) e até, mesmo, fora das Forças Armadas (caso do MDN).

Ora, nestas circunstâncias, não será, pois, nada despicienda a relação de harmonia e justo equilíbrio que deverá coexistir entre ambos os racionais de necessidades, sob pena de se prejudicar a boa base organizativa de um, por influência disfuncional e nefasta do outro.

Mas que **estrutura organizativa** é esta de que vimos falando?

Todos temos presente que, durante muitos anos, as Forças Armadas dispuseram de uma relativamente grande autonomia dentro da estrutura do Estado.

Era esta a situação que se vivia em 1974!

A solução de continuidade encontrada e a evolução subsequente estabeleceram um regime de transição para a plena integração das FA na estrutura do Estado, o qual perdurou até 1982, ano em que foi promulgada a lei da Defesa Nacional que ainda hoje vigora.

Desde então, a inserção das FA na administração directa do Estado tem constituído preocupação de todo o legislador, desde o constituinte ao da Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas (LOBOFA).

É assim, que o Ministério da Defesa vem assumindo um maior número de competências administrativo-logísticas ficando os ramos mais circunscritos ao exercício do comando operacional das forças e unidades militares.

De facto, tem sido este o mote do conjunto de medidas legislativas que, ao longo do tempo, têm vindo a ser estabelecidas para as FA. Tanto assim é que a própria LOBOFA, surgindo em 1991, numa época em que se pretendia levar por diante a designada *política dos 3 R's* – Redimensionar, Reequipar e Reestruturar –, estabeleceu os princípios básicos que a reorganização das FA deveria atender e que, fundamentalmente, tinham o acento tónico no primado da racionalização, eficiência e eficácia.

Tudo isto os ramos tiveram que tomar em linha de conta quando, em 1992/93, conceberam e desenharam as suas próprias estruturas orgânicas que ainda hoje vigoram.

No que respeita à Marinha – à qual me circunscrevo agora – diria que, no decurso deste processo de reestruturação, ela teve, não só, que considerar estes mesmos requisitos, como também, obviamente, que atender à sua própria Missão, no fundo a razão primeira da sua existência e estrutura. Relembremo-la: (i) *Cooperar na defesa militar da República*; (ii) *Realizar missões de interesse público*; e (iii) *Desempenhar missões no âmbito dos compromissos internacionais*.

De qualquer forma o resultado é conhecido e consta da Lei orgânica da Marinha, a LOMAR.

Mais recentemente, na área do exercício da autoridade marítima<sup>5</sup>, foi definido um novo sistema e conceito organizativo, onde as capitánias, os departamentos e a direcção-geral da autoridade marítima se situam numa mesma estrutura de linha, directamente dependente do ALM CEMA que, para o efeito e por inerência, assumiu o papel de Autoridade Marítima Nacional na dependência directa do Ministro da Defesa Nacional.

Uma tal solução permitiu, inclusivamente e com vantagem evidente, que os comandantes de zona marítima acumulem as funções de chefes de departamento marítimos e que as unidades navais exerçam uma fiscalização no mar em sequência e continuidade daquela outra que, no âmbito das capitánias dos portos, é realizada em terra, ou até mesmo em águas ribeirinhas e de interior.

De qualquer modo, convenhamos que as racionalizações nunca poderão ser um fim em si mesmas, como às vezes parece percepção-se em alguns discursos.

A racionalização será sempre um meio, um instrumento para um melhor desempenho e resultado final, e será nesse sentido que estes processos de mudança devem ser vistos e entendidos, pois ninguém muda por mudar e muito menos para ficar pior.

Ora, é neste ambiente de condicionantes múltiplas e de crescente complexidade, que as Forças Armadas em geral, e a Marinha em particular, terão que saber organizar-se e funcionar, naturalmente em novos moldes; numa época de mudança e adaptação algo aceleradas e onde o “pessoal”, melhor dizendo, os recursos humanos, vêm indiciando algumas dificuldades e carências.

Este, um aspecto sem dúvida importante, porque em qualquer época serão sempre as pessoas, os seus conhecimentos e saber, que constituirão o recurso dos recursos, o tal recurso estratégico que põe esta imensa máquina, que é a Marinha, em funcionamento.

De facto, não são só as pessoas e o seu poder funcional, mas também a eficiência do seu desempenho e atitude que permitem às organizações prosseguirem com eficácia as suas próprias atribuições e finalidades. Todavia, conseguir

---

<sup>5</sup> “Autoridade marítima”, segundo o DL n.º 43/2002, de 02MAR, é o poder público que se exerce nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registos marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

este desiderato não é tarefa fácil, pois há que atender às *necessidades, interesses e objetivos* da organização, é certo, mas também do próprio indivíduo, no nosso caso, do militar e do marinheiro. Acima de tudo, há que estar atento à forma como tudo isto interage e se relaciona, evitando que a conflitualidade, sempre latente, atinja proporções graves e disfuncionais.

A função recursos humanos, ao ocupar-se das pessoas e do seu comportamento é, pois, uma função difícil, como quase sempre são difíceis e complicados os problemas que coloca e os riscos que levanta. Simplificando, diria que os problemas que, na actualidade, se colocam a esta mesma função RH resultam sobremaneira da evolução da componente sociocultural das pessoas que, com um maior nível de educação, são hoje mais exigentes e expectantes, querem mais e melhor e, acima de tudo, pretendem uma carreira gratificante, motivadora e desenvolvimentista.

O problema da carreira é, sem dúvida alguma, um problema complexo, e daí a necessidade de bem se compreender o ambiente e o contexto ocupacional em que o pessoal tem hoje que actuar.

Daí o ter perdido algum tempo com essa mesma caracterização, sublinhando e dando ênfase a aspectos que, no meu entender, são influenciadores determinantes de toda e qualquer organização e carreira de pessoal e que, por isso, nenhum gestor, e muito menos um gestor de RH, na actualidade, poderá deixar de considerar, por menos importante e despiciendo que seja para alguns.

É realmente a "oferta" de carreira que pode, em certa medida, minimizar as carências de pessoal e as dificuldades a que anteriormente aludimos. Oferta de carreira esta que, convenhamos, tem a ver com a forma como a Marinha *atrai* quem a procura, como *fideliza e retém* os que selecciona e recruta, como os *desenvolve* e transforma e, acima de tudo, como *valoriza* o seu pessoal, seja ele militar, militarizado, ou civil.

Mas a carreira o que é, perguntar-se-á?

Não será seguramente, e só, um conjunto hierarquizado de postos, desenvolvida por categorias e que se concretiza em quadros especiais; a carreira é igualmente o aceder aos postos imediatos, dentro da respectiva categoria, segundo as suas aptidões, competência profissional, tempo de serviço e vagas existentes.

Carreira é, também, o direito que assiste ao militar em ser objecto de modalidades de formação permanente que lhe permitam uma continuada obtenção ou actualização de conhecimentos necessários ao exercício cabal dos conteúdos funcionais dos cargos que ao longo da carreira possa vir a ocupar.

Acima de tudo, carreira é *espaço e plataforma de exercício de capacidades e factor de motivação*.

Por isso, dir-se-á que tem a ver com tudo aquilo a que temos aludido e, seguramente, tem a ver com as necessidades organizacionais e com o preenchimento dos cargos, com as necessidades do indivíduo e a satisfação das suas próprias expectativas, sem dúvida, com os quadros de pessoal, sua estrutura e gestão; mas não só: – tem a ver também com outros aspectos tão ou mais

importantes, como sejam, por exemplo, as questões da formação e competência, da motivação e desempenho <sup>6</sup>.

Todas estas questões são realmente factores essenciais do processo de modernização e reformulação que a Marinha, em boa hora, encetou. Mais ainda, na actualidade, no seio de uma sociedade da informação emergente e do conhecimento, em que a atitude mais sensata será agir e antecipar, em lugar de reagir e protelar.

A proficiência e o desempenho cabal das missões obrigaram o militar da Armada a aliar, sempre, à competência profissional, uma vasta e profunda cultura científica e técnica que o habilitasse, em qualquer época, a melhor compreender o mundo circundante, as ideias e os novos conceitos, influenciadores que eram por demais, e são, da mudança e das próprias carreiras navais.

É por isto que a Marinha, nas palavras do Almirante Pereira Crespo, se pretender ser uma *Organização cumprida* <sup>7</sup> e continuar, deste modo, a oferecer uma carreira digna e motivadora, não poderá deixar de abordar toda esta problemática dos recursos humanos de uma forma abrangente e integrada.

De facto, todas as partes em que o sistema, que é complexo, se divide são, como vimos, inter-relacionáveis e, por conseguinte, só um seu *mix* adequado poderá redundar na tal carreira de excelência que todos nós ambicionamos, exactamente, por ser desenvolvimentista e satisfacente do indivíduo e da própria organização que serve.

A **motivação** do pessoal tem aqui, neste preciso contexto da satisfação, obviamente, um papel importantíssimo a desempenhar.

Já o diziam os ingleses que a moral do pessoal está para o material como três está para um. Com efeito, de nada serve o material e a sua operacionalidade se às pessoas, às guarnições dos navios, aos fuzileiros e mergulhadores, ao pessoal militarizado e civil faltar motivação, competência ou até mesmo uma adequada liderança.

Mas, enquanto a competência poderá ser aperfeiçoada e melhorada por recurso a acções de formação, a motivação de um indivíduo terá sempre um carácter bem mais aleatório, circunstancial e subjectivo, pois dependerá quase sempre dos seus objectivos particulares e da percepção que ele próprio faz da utilidade relativa do seu desempenho, face àqueles mesmos objectivos.

O maior ou menor grau de motivação das pessoas será, por conseguinte, condicionado pelo meio, mas também pelo próprio indivíduo e, desta maneira, haverá militares motivados e satisfeitos e, contrariamente, outros andarão desmotivados e até insatisfeitos.

Ora a satisfação é a variável que permitirá às Forças Armadas e à Marinha fidelizar os mais novos e reter os mais velhos, oferecendo-lhes boas oportunidades de valorização e desenvolvimento, proporcionando-lhes, acima de tudo,

---

<sup>6</sup> Ver figura ilustrativa em anexo.

<sup>7</sup> Organização em que "todos os elementos devem cumprir as funções inerentes ao cargo que ocupam e devem estar devidamente preparados para o seu desempenho".

uma carreira digna e razoavelmente previsível, desafiante e promissora, em que o militar e o marinheiro se sintam úteis e plenamente realizados.

Neste sentido dir-se-á que, entre outros factores, o reconhecimento do mérito do desempenho e a política de louvores e condecorações, o factor retributivo, a par com a melhoria dos incentivos em geral e, em particular, para o pessoal embarcado ou, até mesmo, maiores facilidades e oportunidades de formação académica e técnico-profissional certificada, de assistência médica e de outros cuidados de saúde para os militares e respectivas famílias, constituirão, por certo, elementos relevantes de reforço daquilo que é uso chamar-se *Motivação aplicada*.

O País tem pois aqui uma palavra a dizer já que lhe competirá dignificar a carreira militar e atribuir-lhe os meios necessários para o exercício competente da sua nobre missão. No caso da Marinha, a dignificação a prosseguir não pode deixar de passar pela edificação oportuna da componente naval do sistema de forças, sob pena da Marinha, amputada que fique dos seus meios, deixar de poder prestar serviço ao país, o qual, sendo um serviço de interesse nacional é, por isso mesmo, também, um bem público, que não pode, não deve, quanto a mim, ser posto em causa.

O actual Governo é disso arauto, pois “encara estas matérias com a devida importância e como pontos essenciais do mandato em curso”<sup>8</sup>. E sendo esse o propósito, reafirma mesmo como inadiável proceder ao *reequipamento e modernização* da Esquadra, a par com uma *racionalização dos recursos* existentes, sustentada por uma visão integrada global da Defesa Nacional e das Forças Armadas e numa atitude diferente da gestão política e técnica das questões da Defesa, mas também, na necessidade de se levar por diante a *dignificação da condição militar*, bem como a consequente qualificação e *valorização do factor humano*.

Realmente, este aspecto da valorização do capital humano é, como vimos, um ponto decisivo e em que as organizações terão que, convictamente, saber apostar, proporcionando uma adequada qualificação do seu pessoal, na medida em que é esta a forma mais credível para as manter dinâmicas e actuaentes no meio ambiente de mudança acelerada em que se inserem.

A este respeito, dir-se-á que a Marinha considerou sempre a **formação** como um factor estratégico da sua política de gestão e, nesse sentido, não poderá deixar de continuar a manter altos os níveis de ambição própria e, conseqüentemente, a pugnar por elevar e enriquecer os seus inventários de competência agregada, reavaliando constantemente as respectivas necessidades de formação e assegurando, como se impõe, cada vez mais hoje, em termos organizacionais puros e, também, como factor de motivação aplicada, uma verdadeira e personalizada *gestão de competências*. O Novo Sistema de Formação da Marinha, em fase de implementação, e a estabilização do modelo

---

<sup>8</sup> Discurso proferido pelo ALM CEMA na abertura do Ano Operacional 03/04. Alfeite. 8.10.03.

de formação complementar de carreira dos oficiais, já decidida, são a prova dessa mesma grande aposta.

Ora tudo o que dissemos até aqui tem realmente a ver com formação e competência, com motivação e desempenho, acima de tudo tem a ver com a tal oferta de carreira e, muito especialmente, com a capacidade que a Marinha Portuguesa tem para continuar, hoje como ontem, e tal como nas palavras de Philippe Sautter <sup>9</sup>, a atrair, fidelizar, desenvolver e valorizar os seus recursos humanos.

O ALM CEMA, imbuído assim de uma firme e manifesta vontade de mudar as coisas, considerou como absolutamente necessário centralizar no discurso da Marinha a problemática dos RH, explicitando este grande propósito na Directiva de Política Naval <sup>10</sup> (DPN), tida como seu elemento guia e principal veículo do conhecimento estruturado da Marinha.

Deste modo, o ALM CEMA ao estabelecer como um dos objectivos essenciais – *Potenciar os recursos humanos* – pretende que os RH assumam no discurso da Marinha uma posição relevante e sejam doravante entendidos de forma diferente, mais como um investimento e menos como um custo e, nesse sentido, vistos segundo uma outra óptica, mais moderna e actual, em que o seu desenvolvimento e motivação são tidos como vectores de esforço de maior peso e relevância.

O modelo de referência e o paradigma são, assim, outros e têm sobretudo a ver com a valorização do capital humano da Marinha.

É a própria DPN que precisa que a potenciação dos RH passa por uma diferente oferta de carreira, *proporcionando condições para a maximização da vontade de servir o país na Marinha* e, concomitantemente, *garantir uma adequada satisfação das suas necessidades* de pessoal.

Perante tal desafio, o ALM CEMA incumbiu o Superintendente dos Serviços do Pessoal, que em Directiva Sectorial <sup>11</sup> (DSRH) própria, tratasse, em concreto e na especialidade, toda a multiplicidade de questões que vêm afectando, na actualidade, esta área funcional da Marinha e, acima de tudo, clarificasse as dificuldades e a sua complexa e intrincada relação.

Sem entrar em pormenor, pois o assunto é sobejamente conhecido<sup>12</sup>, referirei apenas que a DSRH se ocupa de tudo isto de que vimos falando e estrutura a informação e as questões que assolam os RH da Marinha, segundo pilares estruturantes – necessidades, quadros e carreira, motivação, formação e gestão – verdadeiros alicerces de um qualquer edifício de RH que se queira erigir com solidez e adequada sustentação.

---

<sup>9</sup> Sautter, Philippe (Vice-Almirante DPMM) – *Latitudes. Ressources Humaines*, COLS BLEUS n.º 2637, de 16NOV02.

<sup>10</sup> Directiva de Política Naval n.º 03/03, de 16MAI03, do ALM CEMA.

<sup>11</sup> Directiva Sectorial dos Recursos Humanos, de 01JUL03, do VALM SSP.

<sup>12</sup> "Recursos Humanos da Marinha. Vontade de mudar." SSP. SET03.

Foi pois, com o propósito de alcançar um bom nível de “Potenciação dos RH” que foram definidos sete objectivos sectoriais <sup>13</sup>.

Por seu turno, a sua consecução dependerá, não só, do desenvolvimento e operacionalização de quinze linhas de acção <sup>14</sup>, gizadas em estreita relação com o espírito e a letra das ideias força antes elencadas mas, também, da realização conforme de 57 tarefas, essas, sim, mais concretas e específicas.

Esta foi a metodologia usada, que se julga permitir à Marinha, em coerência e unidade de propósito, passar da Política à Estratégia, das Operações à Tática e, neste preciso contexto, contribuir para melhor estruturar o seu próprio futuro, pondo a tónica no seu capital humano, desenvolvendo um grande projecto de RH, cuja concretização nos permitirá, concomitantemente, almejar o fortalecimento do potencial estratégico da Marinha, a que tive oportunidade de aludir no início desta minha apresentação, que já vai longa e que por isso mesmo vou ter que concluir.

Como nota final afirmarei ainda que, para mim, mais importante do que as medidas será a metodologia concebida para o seu estudo e desenvolvimento. Realço, enfaticamente, a necessidade de prosseguir uma gestão do sistema dos RH da Marinha em moldes pragmáticos e consequentes, onde se dê uma maior

---

<sup>13</sup> Objectivos Sectoriais:

- Estabilização das necessidades, ajustando-as ao redimensionamento das estruturas organizacionais da Marinha;
- Aproximação das necessidades aos efectivos, racionalizando a afectação dos recursos humanos e o seu emprego;
- Minimização das distorções de carreira, tornando-a mais motivadora e atractiva;
- Obtenção dos recursos humanos adequados às necessidades da Marinha, dinamizando o processo de recrutamento voluntário, diversificando a oferta, aperfeiçoando métodos e técnicas de acolhimento e de selecção de pessoal;
- Realização individual e profissional de todos quantos prestam serviço na Marinha, fomentando a fidelização e a retenção, investindo no desenvolvimento e na valorização do elemento humano e na aceleração das carreiras dos mais aptos e eficientes;
- Estruturação em novos moldes do sistema de formação da Marinha, adequando-o às novas necessidades e aperfeiçoando a sua articulação com o sistema nacional de ensino e formação profissional;
- Aplicação à gestão dos RH, dos padrões que caracterizam a moderna gestão e os actuais conceitos organizacionais, incrementando, nomeadamente, o recurso às tecnologias de informação.

<sup>14</sup> Linhas de Acção: (apenas se dão aqui por reproduzidas algumas, as relacionadas com as seguintes áreas de intervenção)

- ... da Motivação.
  - [...];
  - Continuar a actuar, interna e externamente, no sentido da valorização e maior atractividade dos processos de incentivo à fidelização e retenção do pessoal, de recompensa do seu vínculo e desempenho, bem como de promoção do bem-estar.
- ... da Formação.
  - [...];
  - Desenvolver processos de formação flexíveis e de qualidade no plano das carreiras e do desempenho, mesmo no plano individual, de forma a garantir o eficaz exercício dos cargos e o cabal cumprimento das atribuições dos diferentes organismos da Marinha, atendendo a critérios de eficácia, racionalidade económica e de valorização académica e profissional.

prevalência e centralidade à própria função RH e ao investimento e responsabilidade social da organização e da Marinha, pois só assim será possível sustentar as interferências e as pressões conflituais, seguramente desagradáveis, focalizar órgãos e decisores e, no limite, gerir, como se pretende, de dentro para fora, com grande rigor e transparência.

É o que a Marinha tem feito!

As Directivas antes aludidas são bem prova disso, o tal grande projecto que, segundo o ALM CEMA, nos deve determinar a todos na actualidade, na medida em que a "vitória sobre o material", essencial para a nossa sobrevivência institucional, de pouco ou nada valerá se não for ganha, também, e pelas mesmas razões, a "batalha do pessoal".



## **NOTA DE ENCERRAMENTO**

*Rebello Duarte*

### **Vice-Almirante António Carlos Rebelo Duarte**

O Vice-Almirante Rebelo Duarte frequentou o Curso de Marinha da Escola Naval em 1963/1967, sendo promovido a Guarda-Marinha em JAN 67.

Especializou-se em Comunicações e possui, entre outros, o Curso Superior Naval de Guerra, o "International Defense Management Course" e a licenciatura em Economia, pelo Instituto Superior de Economia, da Universidade Técnica de Lisboa.

Embarcado, comandou algumas unidades navais, tendo, também, sido chefe de serviço de várias. Em terra, desempenhou, igualmente, funções de responsabilidade, de onde se destacam as de Chefe das Divisões de "Comunicações" e "Pessoal e Organização" do Estado-Maior da Armada.

Prestou serviço no Instituto Superior Naval de Guerra (ISNG) como professor da disciplina de Estratégia e Coordenador da respectiva Área de Ensino.

Foi nomeado Comandante da Escola Naval e, depois de promovido a Vice-almirante em Maio de 2002, assumiu o cargo de Director do ISNG.

Da sua folha de serviços constam vários louvores e condecorações.

## NOTA DE ENCERRAMENTO

Permitam-me que comece por agradecer, nesta jornada de encerramento do Ciclo de Conferências dedicadas à “Estratégia Naval Portuguesa”, as presenças do Senhor Almirante CEMA, cortada por motivo inopinado, no último dia de trabalhos e do Senhor Vice-almirante VICE-CEMA, na sessão de abertura, e bem assim a companhia de todos os nossos convidados, muito em especial, as distintas personalidades, civis e militares, que desde a primeira hora se prontificaram a colaborar connosco, como conferencistas e moderadores, para que fosse possível levar por diante o projecto.

A ideia nasceu do propósito de comunhão com um ano de acontecimentos importantes, como foi o de 2003, promissor de uma nova atitude a inverter o prejudicial desinteresse a que se votou o mar, na sequência do fim do Império e consequente opção pela Europa com a adesão à Comunidade, então CEE.

Relembrando esses acontecimentos, apontarei, em Maio a criação da “Comissão Estratégica dos Oceanos”, em Outubro as comemorações dos 25 anos da Academia de Marinha celebrando “O mar no futuro de Portugal” e, em Novembro, a abertura solene deste Instituto que dedicou, como temática da sua lição inaugural, a “Consciência estratégica dos Oceanos”.

Eis a razão simples desta iniciativa, que pretendeu ser ao mesmo tempo, uma singela homenagem a todos aqueles que “por convicções estratégicas e acções valorosas se vão da lei da terra libertando” por esforço de não deixar fugir o mar de entre os destinos de Portugal.

Certamente na mira estiveram também os nossos auditores e alunos.

Não é difícil, de facto, deparar com a visível e preocupante situação de afastamento do mar que o País tem criado nas últimas décadas. Indicadores objectivos são disso testemunho. Esta é uma viragem anacrónica e mesmo *contra-natura*, porque ao arrepio da história e tradição portuguesas.

Nessa tradição conta-se o mar como área de vocação do País e nunca na nossa longa história marítima, se registou tamanha inflexão na forma de olhar o mar e de perceber o seu interesse vital para o País.

E a verdade é que a geografia portuguesa permanece no sentido em que apenas contraiu para a dimensão da partida iniciadora da “globalização trans-oceânica”, geratriz da imagem de um povo admirado enquanto “inventor da descoberta globalizada”.

Essa geografia duradoura continua a ser decisiva para o futuro de Portugal, positivamente se bem aproveitada, tirando partido da vantagem comparativa que lhe advém do seu ocidental centralismo atlântico, para se opor à inconveniência da periferia em relação ao centro europeu cada vez mais deslocado para oriente.

Por isso é natural que aquelas preocupações e os subjacentes estudos procurem fermentar ideias e levantar caminhos de futuro para as actividades marítimas e, portanto, para as Marinhas e as suas forças navais.

Ao longo da tripla jornada confirmou-se a ideia de que o que muda em cada época é o enquadramento internacional que serve de cenário ao uso do Poder Naval, das Marinhas, assim como a tentativa de prospectiva, sem desprezo pelo passado nem desconexão do presente.

De acordo com a formulação do Almirante americano Stansfield Turner, as Marinhas durante a guerra fria desempenharam quatro tipos de missões: dissuasão, presença, projecção de poder e controlo do mar, sendo esta última a dominante. Eram Marinhas de "blue waters". Em 1989 caiu o Muro de Berlim, as Marinhas ocidentais ganharam a guerra fria e Alfred Mahan morreu. Já não há marinhas para combater.

Esta é uma grosseira e perigosa caricatura. A realidade veio demonstrar que, mais do que nunca, continuam a ser precisas as Marinhas e que o seu papel específico e a sua contribuição única para a Segurança e Defesa nacionais, não diminuíram. Pelo contrário, aumentaram e o recurso às Forças Navais cresceu desde então, fazendo delas o instrumento militar de excelência para as "brown waters". Porquê? Porque daquelas missões nenhum tipo foi eliminado, apenas se mudaram as prioridades de intervenção, com especial destaque para a presença e projecção de poder, que o controlo do mar permite.

Foi salientado o esforço das Marinhas ao longo da última década para se adaptarem e evoluírem, nomeadamente em missões de projecção de poder e protecção a desenrolar num novo palco, conjunto e combinado, em teatro de proximidade do litoral, das zonas costeiras, de modo a poder lançar ataques com grande poder destrutivo e de apoio próximo a objectivos precisos.

O espaço estratégico onde Portugal se sente envolvido tem o seu centro de gravidade no Oceano Atlântico e estende-se por três linhas principais: a Oeste, por continuação do vértice ocidental do seu triângulo territorial, a Sul pela bifurcação direccionada às duas margens do seu hemisfério sul que o Professor Adriano Moreira baptizou de Mar Moreno e uma derivação a Leste, com uma incursão por Gibraltar, no Mediterrâneo.

Um dos factores chave do sucesso do desenvolvimento do comércio marítimo tem sido a liberdade do uso inofensivo do mar. Como também se tem pugnado pela condição de o mar não ser usado para finalidades ilegais ou de risco, como por exemplo, o terrorismo, a imigração clandestina, o tráfico de armas, de droga ou de pessoas, o contrabando, etc. Além disso, os interesses dos estados ribeirinhos não podem ser postos em causa por ameaças aos seus

interesses vitais configurados no mar, como não podem ter os seus territórios ameaçados a partir dele.

Foi ainda sublinhado nas diversas intervenções, que no espaço estratégico nacional permanente e em função dos interesses que nele se devem salvar, há que dissuadir, em tempo de paz, o aparecimento de riscos e ameaças, controlando-os quotidianamente, enquanto são incipientes e preparando duradouramente meios capazes de empregarem a força no mar. Por isso, o País tem necessidade de garantir a vigilância e o controlo dos espaços marítimos, com base num dispositivo força minimamente credível para que a tal dissuasão funcione.

O ciclo de conferências não escamoteou essa necessidade, e daí ter defendido, no quadro do relacionamento de Portugal com o mar, a exigência de o País dispor de uma Marinha com duas fundamentais e mutuamente benéficas, porque optimizadas, componentes principais:

- Uma, com navios simples, de baixo custo de investimento e de O&M, destinados às principais tarefas de segurança, proeminentemente de interesse público e cumprimento dos correspondentes compromissos internacionais;
- A outra, essencialmente militar, capaz de desencorajar qualquer acto de humilhação do Estado Português no mar ou atentatório dos seus interesses vitais, com reflexo na defesa militar da independência e integridade territorial, assim como participar nos sistemas internacionais de segurança, colectiva e cooperativa, de que é parte.

Das diversas comunicações e tendo por base a evolução do cenário político-económico internacional, saiu reforçada a ideia de que a prossecução de uma política de presença e participação nas iniciativas internacionais ao nível da Segurança, faz com que Portugal não esteja em condições de dispensar, sequer negligenciar, um poder militar com forte "carácter marítimo e aero-naval" e elevado nível de integração, interoperabilidade e equilíbrio.

Esta asserção não pretende subestimar outras igualmente importantes componentes do poder militar, nem afirmar pretensas hegemonias de políticas marítimas e navais. Significa tão simplesmente que, para proteger, permanente ou conjunturalmente, o Interesse Nacional no mundo, o instrumento militar do Poder Nacional ganha pelo facto de assentar em atributos de flexibilidade, autonomia, mobilidade e versatilidade, que são claramente diferenciadores, distintivos, das Forças Navais.

A esta luz, torna-se evidente que a Marinha detém as características próprias e adequadas para apoiar, com a requerida sustentação e intensidade, a nossa Política Externa no âmbito da Segurança e Defesa, mesmo ou até ainda mais, em áreas distantes do nosso território.

Outras razões se imporão, mas as que se deixam resumidas e foram salientadas pelos brilhantes conferencistas, serão manifestamente suficientes como fundamento bastante para a ambição de uma “estratégia naval portuguesa”, título que apenas inspirou o mote do nosso objectivo, ou seja, redespertar para a alavanca de afirmação de Portugal no mundo, que precisamente as FA’s e muito em particular as Marinhas de Guerra, põem à disposição dos Estados e oferecem ao seu Poder Político.

Das prestimosas intervenções que tivemos o privilégio de desfrutar ao longo da tripla jornada, pode-se pois concluir, em segurança, que Portugal tem necessidade vital do mar, e hoje ainda mais em nome do indeclinável dever perante a história, mas acima de tudo em razão dos desafios da integração europeia e da globalização, de vincar os seus tradicionais traços de identidade nacional e a sua histórica vocação marítima.

Na verdade, perante o quadro de evolução das relações internacionais a que estamos a assistir, por vezes com alguma incredulidade e quase sempre em ritmo acelerado, com o apagamento das fronteiras tradicionais e consequente desterritorialização da Defesa, Portugal tem ainda mais necessidade de encontrar espaços de afirmação que lhe continuem a dar unidade coesiva e relevância útil.

O vínculo europeu, sem dúvida imprescindível sob o ponto de vista geopolítico e geoeconómico, não deixa de ser, ao mesmo tempo, erosivo da tradicional soberania e diluente da identidade nacional, o que faz mais indispensável ainda aqueles valiosos atributos de especificidade e vantagem comparativa.

Assim se explica que aquele vínculo tenha de ser compensado e complementado por uma mais forte relação com o mar e, através dele, pela ligação às duas margens do Atlântico. A geografia deve ser explorada para ampliar limitados factores de poder nacional e para conseguir elos de ligação, que reforcem a importância do País e que criem menos dependências das nossas capacidades no exterior. Mas, e aproveitando o alerta implícito nas várias intervenções, acabe-se o tempo de teorizações pueris sobre o objecto temático e desenvolva-se, sem demora, uma política para o mar, clara, objectiva e integradora das inúmeras faces e sectores que lhe são próprios.

As diversas comunicações fizeram sobressair a Economia, a Investigação Científica e a Segurança e Defesa, como vértices de uma estratégia visando a concretização dos objectivos levantados pela referida política integrada, susceptível de corporizar uma aspiração e acordar uma justa ambição também, como seja a de transformar a apagada periferia europeia para que temos vindo a escorregar, em fachada atlântica bem visível na e da Europa e do outro lado do mar que os Portugueses transformaram em Oceano e ajudaram a falar.

Nesse sentido Portugal deverá assumir-se, sem dúvida e com ousadia renovada, como Plataforma Atlântica da Europa, valorizando a sua posição face ao Norte e ao Sul do Atlântico e à entrada do Mediterrâneo, tirando partido da projecção oceânica do território através do seu triângulo estratégico. Mas deve

ser mais do que isso, deve desenvolver-se no sentido de voltar a ser um elo de ligação de civilizações, culturas, economias, tornando-se uma placa giratória, um pólo de atracção assim como de irradiação principalmente em direcção a África e à América do Sul, capaz de equilibrar a Oeste a atracção para Leste que já se faz sentir na UE.

Talvez assim se evidencie de modo mais perceptível a necessidade, oportunidade também, de uma abrangente e eficaz estratégia marítima e naval.

Entender-se-á, agora, melhor o porquê da nossa iniciativa e que se pode subsumir na exclusiva vontade de apoiar e contribuir para o reforço de uma indispensável valência do nosso potencial estratégico que o mar conserva.

Dito de outro modo, estar à altura e merecer a disponibilidade e competência do elenco de colaboradores, conferencistas e moderadores, que, por uma questão de justiça e gratidão, me permito individualizar por ordem de intervenção:

- V/Alm. Ferraz Sacchetti;
- Prof. Dr. António José Telo;
- V/Alm. Magalhães Queiroz;
- Alm. Vieira Matias;
- C/Alm. Lopo Cajarabille;
- Alm. Fuzeta da Ponte
- Comandante Marques Antunes;
- Dr. Nuno Rogeiro;
- V/Alm. Ferreira Barbosa;
- Dr. Tiago Pitta e Cunha;
- V/Alm. Reis Rodrigues;
- C/Alm. Melo Gomes;
- V/Alm. Silva da Fonseca;
- V/Alm. Pires Neves.

Antes de terminar com os agradecimentos devidos, permitam-me uma sugestiva evocação do que, na sua obra de meados do séc. XVI — “Da Arte da Guerra no Mar” — sentenciava o Padre Fernando Oliveira: “... a presteza dá a vitória aos diligentes e a negligência desbarata os descuidados ....”

Na lembrança da dívida, reitero, em nome dos principais beneficiários do ciclo de conferências — auditores e alunos deste Instituto — o agradecimento sincero pela companhia amiga dos nossos convidados e, acima de tudo, pela disponibilidade dos conferencistas e moderadores que se prontificaram a colaborar com o Instituto e que foram os reais obreiros destas jornadas.

Faço-o a dois títulos:

- Primeiro pela altruística partilha do seus saberes e competências;

- Depois, pela inequívoca sobrecarga de trabalho que se adivinhava, de antemão, na preparação das suas eficazes comunicações, com o reconhecido prejuízo das suas próprias vidas particulares.

À "Área de Ensino" de Estratégia e ao seu coordenador, Comandante Silva Ribeiro, uma palavra de justo apreço pela autoria da ideia e desenvolvimento do projecto.

Por último mas primeiro, não só porque devido mas também sentido, agradeço a presença e a companhia do Almirante CEMA no terceiro dia com que se encerram os trabalhos.

A todos, um profundo sentido de gratidão e um simples MUITO OBRIGADO.

Rebelo Duarte  
Vice-Almirante

