

CADERNOS NAVAIS
N.º 27 – Outubro - Dezembro 2008

**FORMULAÇÃO
DA
ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA
MODELO E PROCESSO**

António Silva Ribeiro

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, duma forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

Formulação da Estratégia Naval Portuguesa - Modelo e Processo

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

27 /Outubro-Dezembro 2008

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-07-6

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

O AUTOR

O Contra-almirante António Silva Ribeiro é oficial da Armada no activo e desempenha actualmente o cargo de Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada. Possui o doutoramento em ciência política, o mestrado em estratégia e a licenciatura em ciências militares–navais, com a especialização em hidrografia. Está igualmente habilitado com o curso Geral Naval de Guerra, o curso Complementar Naval de Guerra e o curso de Promoção a Oficial General. É membro do Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica da Marinha e professor da Escola Naval, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e do Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração.

Foi comandante do Agrupamento de Navios Hidrográficos, do NRP “Almeida Carvalho” e do NRP “Andrómeda”, imediato do NRP “Save” e navegador do NRP “João Belo” e do NRP “S. Gabriel”. Entre outros, desempenhou os cargos de Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada, de Director do Departamento de Pesquisa e Operações do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares e de Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Prestou ainda serviço na Direcção Geral de Política de Defesa Nacional, no Estado Maior da Armada e no Instituto Hidrográfico. Foi professor do Instituto Superior Naval de Guerra entre 1995 e 2006, ano da sua extinção.

É membro efectivo de diversas organizações científicas e culturais, entre as quais se destacam a Academia de Marinha, a Sociedade de Geografia de Lisboa, a Sociedade Histórica da Independência de Portugal, o Centro Português de Geopolítica, o Centro de Estudos do Mar, o Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo, e a Comissão Portuguesa de História Militar. É membro dos órgãos directivos das revistas Nação e Defesa, Geopolítica, Segurança e Defesa, e Relações Internacionais.

As suas principais áreas científicas de investigação são a ciência política, as relações internacionais e a estratégia. Como outras áreas científicas de interesse tem a política internacional e a história militar, marítima e hidrográfica.

Como obras mais relevantes publicadas tem os livros: “Colombo em Portugal” (1992); “A Hidrografia nos Descobrimentos Portugueses” (1994); “O Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado” (1999); “A Marinha na Investigação do Mar 1800-1999” (2001); Organização Superior de Defesa Nacional: Uma Visão Estratégica (2004). Possui, igualmente, mais de 300 artigos publicados em jornais e revistas nacionais e estrangeiros, onde aborda temas de ciência política, relações internacionais, estratégia, política internacional, história e hidrografia.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
2. MODELO DE FORMULAÇÃO	11
3. PROCESSO DE FORMULAÇÃO	21
3.1. Ciclo da política naval	21
a. Objectivos estratégicos navais	24
b. Visão estratégica do CEMA/AMN	25
c. Missão da Marinha	27
d. Directiva de política naval	30
3.2. Ciclo da doutrina estratégica naval	31
a. Estudar a missão da Marinha	32
(1) Pontos essenciais	32
(2) Pressupostos	33
(3) Domínios de liberdade	34
(4) Recapitulação	35
b. Analisar a situação naval	36
(1) Recensear variáveis	37
(2) Identificar relações entre variáveis	41
(3) Pesquisar variáveis relevantes	44
c. Elaborar as modalidades de acção naval	45
(1) Identificar linhas de acção	47
(2) Validar linhas de acção	49
(3) Estabelecer modalidades de acção naval possíveis	52
d. Escolher uma modalidade de acção naval	54
(1) Confrontar modalidades de acção naval próprias e contrárias	54
(2) Comparar modalidades de acção naval próprias entre si	56
(3) Propor modalidades de acção naval próprias	57

e. Redigir a doutrina estratégica naval	59
(1) Decidir	60
(2) Conteúdo	62
(3) Utilidade	69
4. CONCLUSÕES	71
BIBLIOGRAFIA	73

É necessário haver armadas no mar
que guardem nossas costas, paragens,
e nos assegurem dos sobresaltos que podem
vir pelo mar e são mais súbitos que
os de terra.

“A Arte da Guerra do Mar”
Fernando Oliveira
1555

1. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), presentemente em revisão, identifica parte dos documentos estruturantes das estratégias nacional e militar, definindo genericamente as suas funções e estabelecendo as respectivas relações hierárquicas. Desta documentação salienta-se: o Programa do Governo onde, entre outras, é definida a Política de Defesa Nacional (PDN); o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que determina os princípios reguladores das acções de defesa integral do Estado; o Conceito Estratégico Militar (CEM), que assenta os princípios reguladores das acções de defesa militar do Estado; as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFAS), onde são estatuídas as orientações necessárias à actuação da Marinha, do Exército e da Força Aérea; o Sistema de Forças Nacional (SFN), que designa os meios necessários ao cumprimento das MIFAS e indica as medidas fundamentais à sua edificação; o Dispositivo de Forças (DIF), onde é estabelecida a vinculação geográfica dos meios para o cumprimento das MIFAS; a Lei de Programação Militar (LPM), que é o instrumento de materialização do Sistema de Forças Nacional.

Em 1993 foi promulgada a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM), cuja versão mais recente é de 26JUN00. A DMPM institui o Ciclo Bial de Planeamento de Forças¹ (CBPF), onde são estabelecidos e regulamentados os processos e as actividades de planeamento que deverão ser realizados pelos Ramos, EMGFA e MDN, tendo em vista a edificação do SFN, através dos programas inscritos na LPM. Para além disso, a DMPM define as funções, o conteúdo e as relações hierárquicas dos documentos elaborados no âmbito das actividades que institui.

No que respeita à Marinha e, na sequência do método de planeamento estratégico estabelecido pela LDNFA, em 7DEZ88 foi promulgado um Conceito Estratégico da Marinha². A Directiva de Política Naval (DPN), cuja primeira

¹ Harmonizado em termos de acerto temporal com “Force Goal Cycle” no âmbito do planeamento estratégico da NATO.

² Foi elaborado com a classificação de segurança “segredo”. Este conceito surgiu na sequência de um documento intitulado Planeamento Estratégico da Marinha, promulgado em

edição data de 7OUT91 (Directiva n.º7/91), foi criada como elemento de activação do Plano Integrado das Principais Actividades da Marinha (PIPAM), promulgado em 24JAN92 pelo Chefe de Estado-Maior da Armada (CEMA). O PIPAM identifica os principais planos elaborados nos sectores operacional, do material, do pessoal e das finanças da Marinha, e calendariza as fases de formulação e operacionalização. As Missões dos grandes departamentos funcionais da Marinha, doravante designados por sectores (Órgãos Centrais de Administração e Direcção e equivalentes), foram instituídas pela Lei Orgânica da Marinha (Dec. Lei n.º49/93, de 26 de Fevereiro – LOMAR), presentemente em revisão.

Quanto ao planeamento naval e, para além do PIPAM, em 1995 foram instituídas as inspecções administrativas de diversos níveis, com o objectivo de controlar as formas de actuação dos comandos, forças e unidades da Marinha no cumprimento das suas missões. Em 1996 foi elaborada a primeira versão do estudo Contributos para o Planeamento de Forças da Marinha, que indica as medidas necessárias à criação e geração de meios navais, e engloba os planos estratégicos genéticos correspondentes. Para além dos planos de actividades sectoriais indicados no PIPAM, desde a sua instituição têm sido desenvolvidos planos, programas, projectos e actividades aos mais diferentes níveis da Marinha. Como principal instrumento de controlo do estado de execução dos objectivos determinados na DPN, em JAN04 foi desenvolvida uma aplicação informática destinada a acolher e processar os relatos sobre os estados de concretização das acções associadas. Em 2003 surgiram as primeiras Directivas Sectoriais, que detalham os objectivos e as linhas de acção definidos na DPN.

A documentação estruturante da estratégia naval, os diversos elementos constitutivos do planeamento naval e as respectivas aplicações informáticas, embora de incontestada utilidade para a Marinha, foram desenvolvidos ao longo de duas décadas por iniciativa de entidades e fruto de necessidades distintas, o que gerou diversos problemas identificados pelo EMA em 2005 no PAA-32 – Documentação Estruturante da Estratégia Naval. Entre os mais significativos, esta publicação refere que a documentação estruturante da estraté-

28MAR83, que actualiza uma versão idêntica produzida em 1982, elaborado após a aprovação da LDNFA e da directiva 1/82 do CEMGFA, que continha normas para o planeamento de forças, extensivas ao período 1983/87. Nesta época tentou-se realizar um esforço de actualização anual do planeamento, que em 1984 foi abandonado em benefício da elaboração de um dos seus elementos constitutivos: o Conceito Estratégico da Marinha. É curioso notar que o documento intitulado Planeamento Estratégico da Marinha possuía a seguinte estrutura básica: introdução; estudo da situação estratégica; avaliação das ameaças; conceito estratégico naval; meios necessários; anexos relativos à missão e tarefas e às áreas militares para efeitos operacionais.

gia naval não se encontrava contextualizada no seio da documentação estruturante das estratégias nacional e militar. Para além disso, as funções dos diferentes documentos estruturantes da estratégia naval nem sempre estavam claramente estabelecidas, o que também acontecia às suas relações hierárquicas. Acrescia que o conteúdo daqueles documentos carecia de objectivação e delimitação, para que não ocorressem as desnecessárias repetições e sobreposições.

Relativamente ao planeamento naval, o PAA-32 salientava a inexistência de doutrina que explicasse a realidade e prescrevesse os seus processos ao mais alto nível da Marinha. Também o PIPAM se encontrava bastante desactualizado, depois de mais numa década em que surgiram diversos planos de actividades e em que se tornaram evidentes as limitações do método estabelecido. Por outro lado, ainda não tinha sido definido o modelo padrão para elaboração de tais planos, nem dos correspondentes relatórios de actividades. Para, além disso, não estavam definidos os procedimentos e os documentos essenciais para controlo das actividades da Marinha.

O modelo de formulação da estratégia naval portuguesa apresentado no PAA-32 foi elaborado desenvolvendo o método de planeamento fixado pela LDNFA e recorrendo à teoria geral da gestão estratégica. As soluções preconizadas procuraram aproveitar toda a documentação e processos existentes, e obedeceram a requisitos de utilidade, simplicidade, rigor, clareza e estabilidade, essenciais para a sua afirmação consensual numa organização tão multifacetada como é a Marinha Portuguesa, em resultado de integrar entidades com missões tão distintas, mas interdependentes e complementares, e com comando unificado. Depois de o modelo de formulação da estratégia naval ter sido testado, refutado e aperfeiçoado ao longo dos três últimos anos, e de ter contribuído para a resolução dos problemas antes identificados, procura-se agora divulgar a sua base teórica, explicitando o respectivo processo. Por isso, este trabalho, que assinala o meu regresso ao EMA, agora no desempenho das funções de Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada, amplia, complementa, actualiza e torna mais compreensível o parágrafo 2 do Anexo B (OA1 22/25/05/05) do PAA-32.

2. MODELO DE FORMULAÇÃO

A formulação da estratégia naval implica a utilização de um corpo coerente de procedimentos que confira lógica, oriente e racionalize a actividade de preparação e de emprego do poder naval, nas acções destinadas a materializar os objectivos estratégicos navais, superando os problemas que a isso se antepõem e explorando as eventualidades que a isso favoreçam. É forçoso que assim seja, porque «somente visando finalidades logicamente concebidas e estabelecidas, explorando e canalizando devidamente as linhas de força que as podem favorecer, contornando ou preparando-se com oportunidade para enfrentar aquelas que se podem opor a essas finalidades através de uma estratégia racionalmente estabelecida, o homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino» (Couto, 1988: 305).

É possível formular a estratégia naval segundo uma abordagem pontual, associada a uma situação estratégica esporádica. Neste caso, as actividades de formulação são iniciadas quando a situação estratégica se verifica, e desenvolvem-se através da sua caracterização simbólica e do estabelecimento da modalidade de acção naval considerada mais adequada, exequível e aceitável. A realização das acções estratégicas e o controlo das transformações que ocorrem em resultado dessas acções, já se situam no campo da operacionalização estratégica, pelo que não serão tratadas neste trabalho.

EXPRIMIR	POLÍTICA NAVAL
	O QUÊ?
DEFINIR	IDENTIFICAR OS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS NAVAIS
	O QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?
INSTITUIR	ESTABELECE A VISÃO ESTRATÉGICA DO CEMA/AMN
	O QUE SE DESEJA GARANTIR?
MANIFESTAR	DECLARAR A MISSÃO DA MARINHA
	O QUE SE QUER FAZER?
DETERMINAR	PROMULGAR A DIRECTIVA DE POLÍTICA NAVAL
	O QUE SE VAI FAZER?
CONCEBER	DOCTRINA ESTRATÉGICA NAVAL
	COMO?
ESTUDAR	COMPREENDER A MISSÃO DA MARINHA
	O QUE SE QUER FAZER?
ANALISAR	EXAMINAR A SITUAÇÃO NAVAL
	O QUE SE DEVE SABER?
ELABORAR	IMAGINAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO NAVAL
	COMO SE PODE FAZER?
ESCOLHER	SELECIONAR UMA MODALIDADE DE ACÇÃO NAVAL
	COMO VALE A PENA FAZER?
REDIGIR	EXPRIMIR A DOCTRINA ESTRATÉGICA NAVAL
	COMO SE VAI FAZER?

Fig. 1 – Modelo de formulação da estratégia naval

Apesar da inegável correcção de tal abordagem, parece necessário admitir que apresenta um carácter reducionista, em virtude de toda a situação estratégica esporádica, por um lado, resultar de particularidades que se verificam no contexto de conjunturas estratégicas permanentes, globais e em constante evolução e, por outro lado, depender da postura política naval de cada actor. Como tal, não se pode deixar de considerar, como referência fundamental para a formulação da estratégia naval, a abordagem contínua, flexível e adaptável, estruturada segundo um modelo como o da figura 1, que se desenvolve segundo a fase da política naval e a fase da doutrina estratégica naval, de forma a providenciar uma esquematização simplificada das etapas a seguir para a tomada de decisão.

«A principal vantagem na adopção... de forma consistente, de um modelo de decisão, é que ajuda a assegurar que nenhuns passos importantes são esquecidos... O modelo fornece confiança extra, para que a decisão sobre a situação seja encarada com lógica e com cuidado. Dispondo de um modelo, podemos preocupar-nos um pouco menos com a forma como chegamos à decisão e mais com a natureza das escolhas e das suas implicações. Um bom modelo decisório também contribui, normalmente, para documentar de forma adequada o processo [decisório], à medida que este ocorre. Isto é particularmente crucial em situações complexas, uma vez que o decisor pode ser chamado a explicar as suas acções. Porém, os modelos decisórios não são uma panaceia para más decisões. Eles não podem substituir o senso comum, o julgamento, as evidências, as análises quantitativas ou a liderança. Os modelos são apenas uma ferramenta que deve ser utilizada com sensibilidade e de forma apropriada» (Leigh, 1983: 50 e 51).

O modelo proposto para a formulação da estratégia naval, resulta da articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal do autor, dos procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas em diversos modelos teóricos de gestão estratégica apresentados na bibliografia referida. No essencial, estabelece que o respectivo processo deve assentar em elementos concretos e destina-se a:

- Expressar a política naval (PON) determinada pelo CEMA/AMN, que indica «o que?» fazer e engloba: identificar os objectivos estratégicos navais «o que se pretende alcançar?»; estabelecer a visão estratégica do CEMA/AMN «o que se deseja garantir?»; definir a missão da Marinha «o que se quer fazer?»; promulgar a directiva de política naval «o que se vai fazer?».

- Conceber a doutrina estratégica naval (DEN) promulgada pelo CEMA/AMN, que indica «como?» fazer e engloba: compreender a missão da Marinha «o que se quer fazer?»; examinar a situação naval «o que se deve saber?»; imaginar as modalidades de acção naval «como se pode fazer?»; seleccionar uma modalidade de acção naval «como vale a pena fazer?»; e exprimir a doutrina estratégica naval «como se vai fazer?», tendo em vista alcançar ou preservar os objectivos estratégicos navais.

A estratégia naval desenvolve-se em todos os níveis da estrutura da Marinha. Embora seja da responsabilidade dos diversos departamentos sectoriais, é determinada, em última instância, pelo CEMA/AMN, com o apoio do Conselho do Almirantado. Radica na política naval e na doutrina estratégica naval, e pode ser sistematizada segundo diversas estratégias sectoriais. A doutrina estratégica naval tem, todavia, uma importante característica distintiva da política naval que a determina. Com efeito, em contraste com a natureza potencialmente mais fluida e mutante da política naval, a doutrina estratégica naval é informada pelas lições fundamentais aprendidas com o tempo, sobre como o poder naval pode ser preparado e empregado com sucesso. Por isso, é mais duradoura e menos susceptível a mudanças. Todavia, não possui, de forma alguma, um carácter rígido ou inflexível. É, antes, um guia para o CEMA/AMN conduzir as acções da sua responsabilidade e explorar os meios à sua disposição, em benefício da materialização dos objectivos estratégicos navais estabelecidos pela política naval, segundo os princípios, as orientações e as medidas estabelecidos na doutrina estratégica naval.

Face ao exposto, poderá afirmar-se que a estratégia naval é traduzida pelo resultado de uma reflexão simultânea e articulada sobre (Fig. 2):

- «O que?» a Marinha fará - expresso no ciclo da política naval pelos objectivos estratégicos navais, pela visão estratégica do CEMA/AMN, pela missão da Marinha e pela directiva da política naval;
- «Como?» a Marinha fará - expresso no ciclo da doutrina estratégica naval pelo conceito estratégico naval, pelas missões sectoriais e pelos paradigmas de transformação.

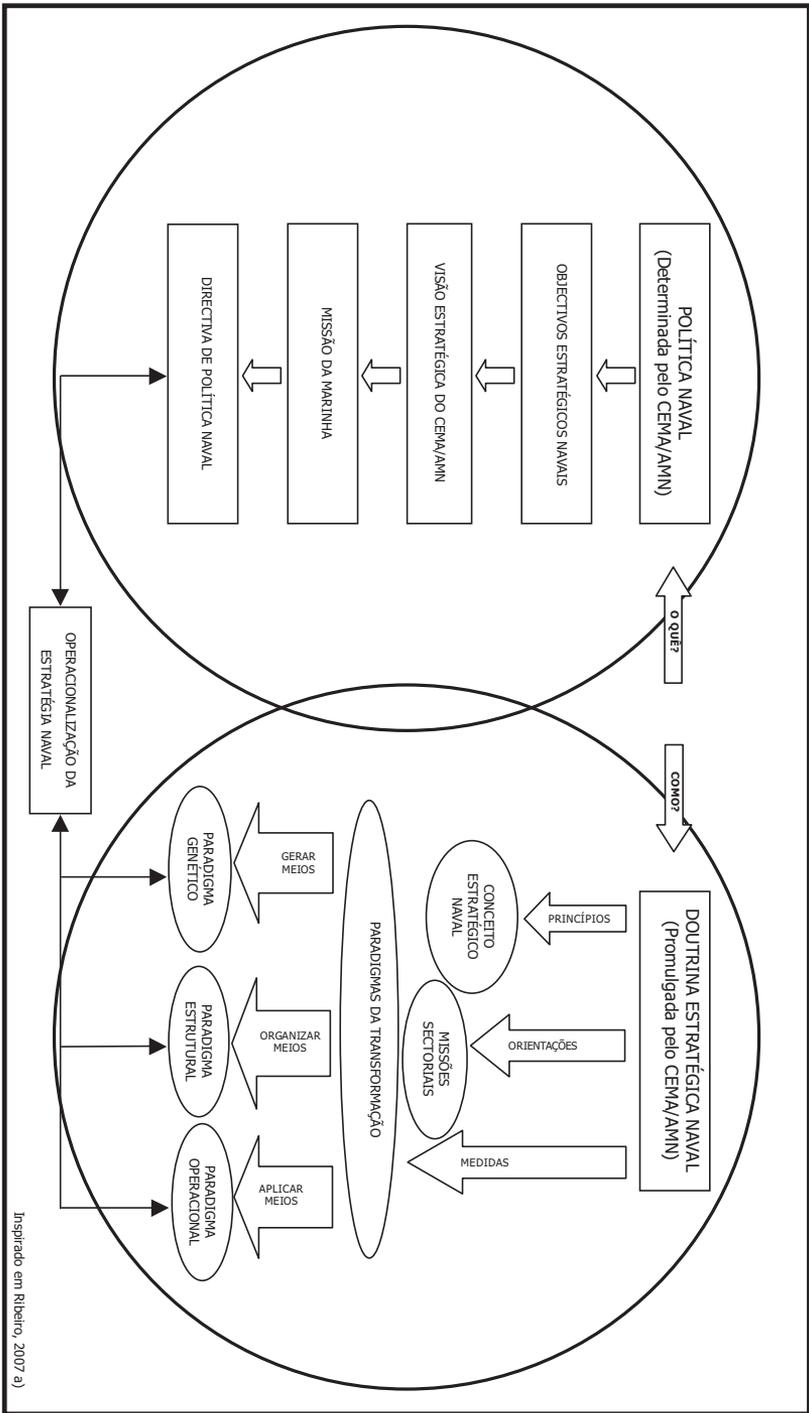


Fig. 2 – Elementos básicos do modelo de formulação da estratégia naval

No ciclo da política naval tem particular relevância a directiva de política naval, que é promulgada pelo CEMA/AMN, tendo presente os objectivos estratégicos navais, que se articulam sob a forma da missão da Marinha, depois de ponderados pela visão estratégica daquele responsável militar, a fim de se: identificarem os objectivos prioritários de curto prazo a serem alcançados pelos sectores da Marinha; estabelecerem as directrizes de comando e administração superior, onde são evidenciados os condicionantes (regras/limites nos quais as acções devem ocorrer), à sua materialização segundo a doutrina estratégica naval em vigor, face às circunstâncias objectivas externas e internas, e à sua evolução, que devem regular a acção dos diferentes sectores da Marinha. Por conseguinte, a directiva de política naval traduz a determinação do CEMA/AMN sobre o que os diferentes sectores vão fazer (necessário e possível) em permanência e com prioridade no seu mandato, com os recursos disponíveis e previsíveis, tendo em vista contribuir para o cumprimento da missão da Marinha.

Os objectivos estratégicos navais definem «o que se pretende alcançar?» e têm como funções: estabelecer as metas concretas de segurança e desenvolvimento a alcançar pela Marinha; regular as actividades de preparação e emprego dos instrumentos do poder naval; justificar a actividade estratégica da Marinha e a existência dos seus instrumentos de acção; servir como padrões para o Governo e os cidadãos poderem avaliar a eficiência e a eficácia estratégica daqueles instrumentos; servir como medida para o Governo e os cidadãos compararem o desempenho estratégico da Marinha ao longo do tempo; aglutinar os esforços estratégicos dos diferentes sectores da Marinha e coordenar com as restantes acções estratégicas militares e de outros departamentos do Estado.

A visão estratégica do CEMA/AMN é um sentido amplamente partilhado «do que se deseja garantir?», isto é «do que o país valoriza?» em termos do seu contributo para materializar o futuro nacional desejado e possível e, consequentemente, «qual direcção e propósitos?» que deve seguir e satisfazer. Para isso, deve estar alinhada com as preocupações de segurança e desenvolvimento de Portugal. A promoção deste alinhamento torna indispensável o esclarecimento acerca do quadro futuro de segurança e desenvolvimento para o qual o CEMA/AMN pretende contribuir, essencial para que a Marinha edifique, estruture e empregue os recursos navais da forma mais produtiva. Também importa que a visão estratégica do CEMA/AMN descreva concretamente a condição futura de segurança e desenvolvimento que se quer e pode chegar. Interessa, igualmente, que motive o Governo e os cidadãos a tomar as decisões e a realizar as acções necessárias de preparação e o emprego do poder

naval, aceitando sacrifícios, na perspectiva da compensação futura, resultante da concretização dos seus anseios de segurança e desenvolvimento nacional. Acresce que a visão estratégica do CEMA/AMN oferece clareza e orientação para a tomada de decisões, aspectos essenciais ao estabelecimento de uma base comum de esforço e de coordenação estratégica (Niven, 2003: 116). Por fim, o alinhamento da visão estratégica do CEMA/AMN com as preocupações de segurança e desenvolvimento de Portugal, inspira todos a trabalharem concertadamente em direcção a um conjunto integrado de objectivos estratégicos navais, proporcionando-lhes valor e motivação para concentrarem a sua energia e os seus recursos nas acções estratégicas necessárias.

A missão da Marinha declara «o que se quer fazer?», especificando o sentido global do propósito «porquê agir?», em termos do espaço de actuação estratégica naval que se pretende ocupar, e da tarefa «o que fazer?», em termos de actividade a realizar para concretizar os objectivos estratégicos navais ponderados pela visão estratégica do CEMA/AMN, ou seja, o estado final da segurança e do desenvolvimento que este responsável deseja garantir. A declaração da missão da Marinha é eficaz quando consegue definir uma individualidade para a Marinha, ou uma personalidade própria para a sua actividade estratégica, e quando é estimulante, inspiradora e revitalizante para todos os objectivos. Neste caso, ajuda a concentrar o esforço estratégico naval numa direcção, ao explicitar os principais compromissos da Marinha. Também reduz o risco resultante da prossecução de objectivos estratégicos navais conflitantes, evitando paralisias ou outras vulnerabilidades, susceptíveis de serem exploradas pelos contrários durante a acção estratégica naval. Serve, igualmente, para alicerçar a atribuição de recursos aos diferentes sectores de acção estratégica da Marinha, segundo as regras gerais ditadas pela respectiva missão. Porém, é essencial para estabelecer os limites de responsabilidade pela elaboração da estratégia naval, ao definir as tarefas a cumprir, e para fundamentar a sua formulação, ao clarificar o propósito da acção, sem providenciar direcções operacionais.

A directiva de política naval estabelece «o que se vai fazer?». Para isso, promulga a parte mais substantiva, porque operativa, da política naval do CEMA/AMN em funções. Tem como função fundamental explicitar (interpretar e traduzir) os objectivos estratégicos navais, a visão estratégica do CEMA/AMN e a missão da Marinha em ideias concretas e accionáveis. Para isso, define os objectivos estratégicos navais prioritários de natureza genética, estrutural e operacional, e as directrizes de comando e administração superior que o CEMA/AMN determina para os sectores da Marinha regularem a sua acção

quanto ao meio, aos meios, ao tempo e aos processos de acção estratégica. Aquela directiva também contribui para explicar o papel que cada sector da Marinha tem no contexto global dessa acção, e para permitir uma mais correcta avaliação do desempenho estratégico conseguido. Nestas circunstâncias, constitui-se como uma referência de orientação para a Marinha cumprir a sua missão no período a que respeita.

O ciclo da doutrina estratégica naval tem como elementos constitutivos o conceito estratégico naval, as missões sectoriais e os paradigmas de transformação, que traduzem, respectivamente, os princípios, as orientações e as medidas promulgadas pelo CEMA/AMN, segundo os quais os diferentes departamentos da Marinha devem materializar os objectivos estratégicos navais, do curto ao longo prazo. Esta doutrina representa uma concepção integrada da actuação da Marinha, sintetizadora das questões genéticas, estruturais e operacionais mais relevantes para o futuro dos seus sectores, resultante do pensamento estratégico dos principais responsáveis, reflectindo as suas convicções pessoais e modos de pensar e de agir. É neste contexto que prescreve como se deve desenvolver a transformação desses departamentos. Isto é, o processo de constante adaptação genética, estrutural e operacional, destinado a manter todos os sectores permanentemente aptos para materializarem os objectivos estratégicos navais, cumprindo, assim, a missão da Marinha.

Os princípios reguladores das acções a empreender pela Marinha para a consecução e salvaguarda dos objectivos estratégicos navais que elegeu, são estabelecidos no conceito estratégico naval. Tais princípios estão acima das práticas quotidianas de curto prazo. São ideias estratégicas duráveis, que servem de inspiração às acções da Marinha, às quais conferem lógica e coerência, e definem os limites em que terão de conter-se os respectivos esquemas e pormenores de materialização. Para isso, o conceito estratégico naval, depois de estabelecer o propósito naval e de caracterizar os desafios estratégicos que se colocam à Marinha, deve evidenciar a natureza da acção estratégica naval, indicar as razões da sua adopção e definir os grandes preceitos de materialização segundo os domínios genético (pessoal e material), estrutural (organização) e operacional (sustentação, treino e doutrina).

As orientações dos esforços individuais dos diferentes sectores da Marinha são fixadas nas missões sectoriais, que se constituem como o motor de toda a acção estratégica, na observância dos princípios estabelecidos no conceito estratégico naval. Elas detalham a missão colectiva a satisfazer com o contributo de cada sector da Marinha, estabelecendo, para esse efeito, as tarefas a realizar (objectivos de cada sector) e os propósitos a alcançar (finalidades da acção de

cada sector) no cumprimento daquelas necessidades. Para além disso, enquadram os objectivos estratégicos navais dentro de cada expressão do poder naval, por forma a dar corpo e integrar as estratégias sectoriais, tendo em atenção a manobra expressa no conceito estratégico naval.

As medidas são definidas nos paradigmas genético, estrutural e operacional, e destinam-se a apoiar os sectores de acção estratégica da Marinha, na operacionalização dos planos estratégicos na área da sua competência. São apresentadas em documentos simples e breves, e implicam coordenação, racionalização e calendarização. Colocam ênfase na evolução, na gestão da mudança e num horizonte temporal que varia do curto ao longo prazo. Sendo estáveis, porque consistem em referências para a operacionalização do planeamento estratégico, essas medidas devem ter flexibilidade, porque a Marinha está em constante interacção com o ambiente. Também devem ser abrangentes, por forma a contemplarem os vários aspectos doutrinários. Necessitam, ainda, de ter em conta as diferentes actividades relacionadas com o fortalecimento e o emprego do poder naval, o que implica coordenação recíproca. É essencial que sejam éticas, não infringindo os padrões de conduta comumente aceites para os sectores da Marinha. Por fim, proporcionam continuidade e direcção à acção estratégica naval, através da definição de uma situação estratégica de futuro e de uma aproximação clara e concreta à sua gestão, com os objectivos e prazos fundamentais para o melhoramento nos domínios genético, estrutural e operacional.

Os elementos constitutivos da doutrina estratégica naval articulam-se com os da política naval, de forma a permitirem desencadear um processo de operacionalização estratégica naval integrado, formal, explícito e completo. Nele, a directiva de política naval estabelece os objectivos prioritários de curto prazo a serem alcançados pelos sectores da Marinha, segundo as condicionantes de materialização estabelecidas nas directrizes de comando e administração superior, tendo como referência os princípios, as orientações e as medidas que constam da doutrina estratégica naval, face às circunstâncias objectivas externas e internas e à sua evolução. A operacionalização estratégica naval desenvolve-se assumindo as funções de catalisação, de coordenação, de comunicação e de controlo da acção. Como sai fora do âmbito do presente trabalho, não será analisada.

A articulação a que antes se aludiu, torna evidente que há sempre uma relação de mútua determinação entre a política naval e a doutrina estratégica naval, visto que se influenciam reciprocamente. A política naval é a principal fonte de orientação para os sectores da Marinha. Porém, a sua materialização

também é, inegavelmente, influenciada pelas possibilidades de cada sector da Marinha e, nesse sentido, tem de se submeter à doutrina estratégica naval. Contudo, esta deve ser desenvolvida, a todos os níveis, de forma coerente com as exigências da política naval.

Desta forma breve apresentou-se o essencial do modelo de formulação da estratégia naval, concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal do autor, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas usadas em diversos modelos teóricos de gestão estratégica apresentados na bibliografia referida. Passemos, agora, ao detalhe do processo de formulação.

3. PROCESSO DE FORMULAÇÃO

Apresentado o modelo da formulação da estratégia naval, interessa agora explicitar o seu processo.

A materialização dos objectivos estratégicos militares (OEM) segundo as directrizes de política militar (DPM) que, em conjunto, dão corpo ao conceito de acção política militar (CAPM), implica dispor, entre outros requisitos relevantes, de uma estratégia naval que articule os meios, no meio e no tempo, de forma a contribuir para vencer confrontos, contornar obstáculos, diferir dificuldades, aproveitar oportunidades, utilizar apoios e relegar neutralidades. Os meios a que a estratégia naval recorre são os que consubstanciam a força naval. O meio engloba os ambientes externo e interno onde o País emprega a Marinha. O tempo relaciona-se com os prazos críticos de materialização das ameaças e das oportunidades relativas aos objectivos estratégicos navais.

O processo de formulação da estratégia naval (Fig. 3) articula a política naval com a doutrina estratégica naval. Para pôr em prática este processo, o CEMA/AMN recorre ao Estado Maior da Armada (EMA). Este órgão não tem personalidade própria, e os seus membros, para além de responderem perante o CEMA/AMN, esforçam-se por situar o nível dos seus contributos com o da autoridade que servem. Nestas circunstâncias, no âmbito do processo de formulação da estratégia naval, cabe ao EMA integrar, harmonizar e direccionar os contributos de todos os sectores da Marinha.

3.1. Ciclo da política naval

O ciclo da política naval visa responder à pergunta «o que a marinha fará?». Para isso, fixa os objectivos estratégicos navais, a visão estratégica do CEMA/AMN, a missão da Marinha e a directiva de política naval. No início deste ciclo importa identificar claramente os objectivos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade naval, por parte de uma outra vontade política externa, cuja materialização requer a preparação e o emprego da força naval, segundo a estratégia naval. Estes são chamados de objectivos estratégicos navais que, ponderados pela visão estratégica do CEMA/AMN, são articulados na missão da Marinha: o guia do ciclo da doutrina estratégica naval. Os objectivos estratégicos navais, a visão estratégica do CEMA/AMN e a missão da Marinha são explicitados na directiva de política naval, sob a forma de objectivos estratégicos navais prioritários e de directrizes de comando e administração superior para os sectores da Marinha. Em conjunto explicitam a política naval determinada pelo CEMA/AMN.

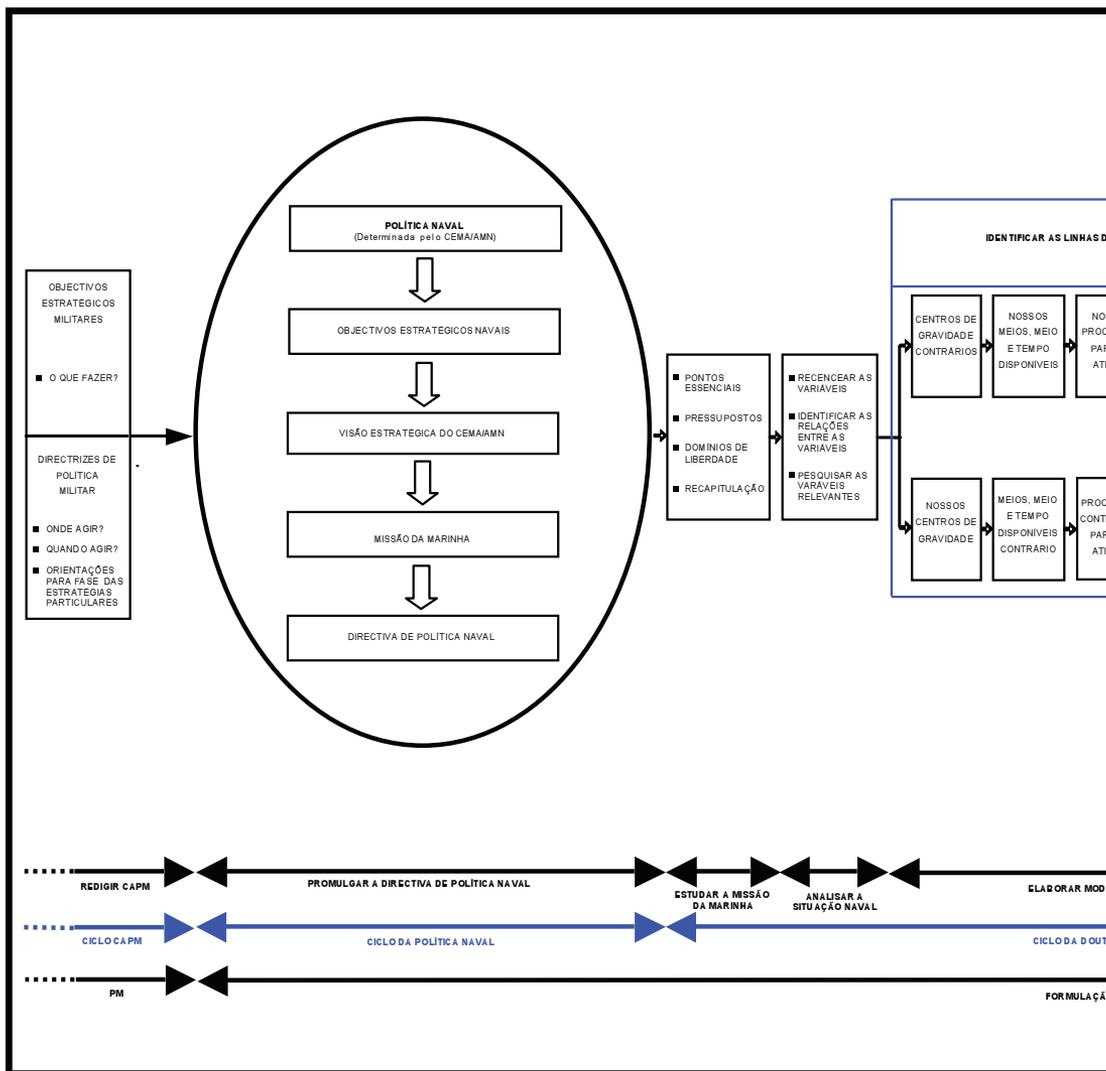
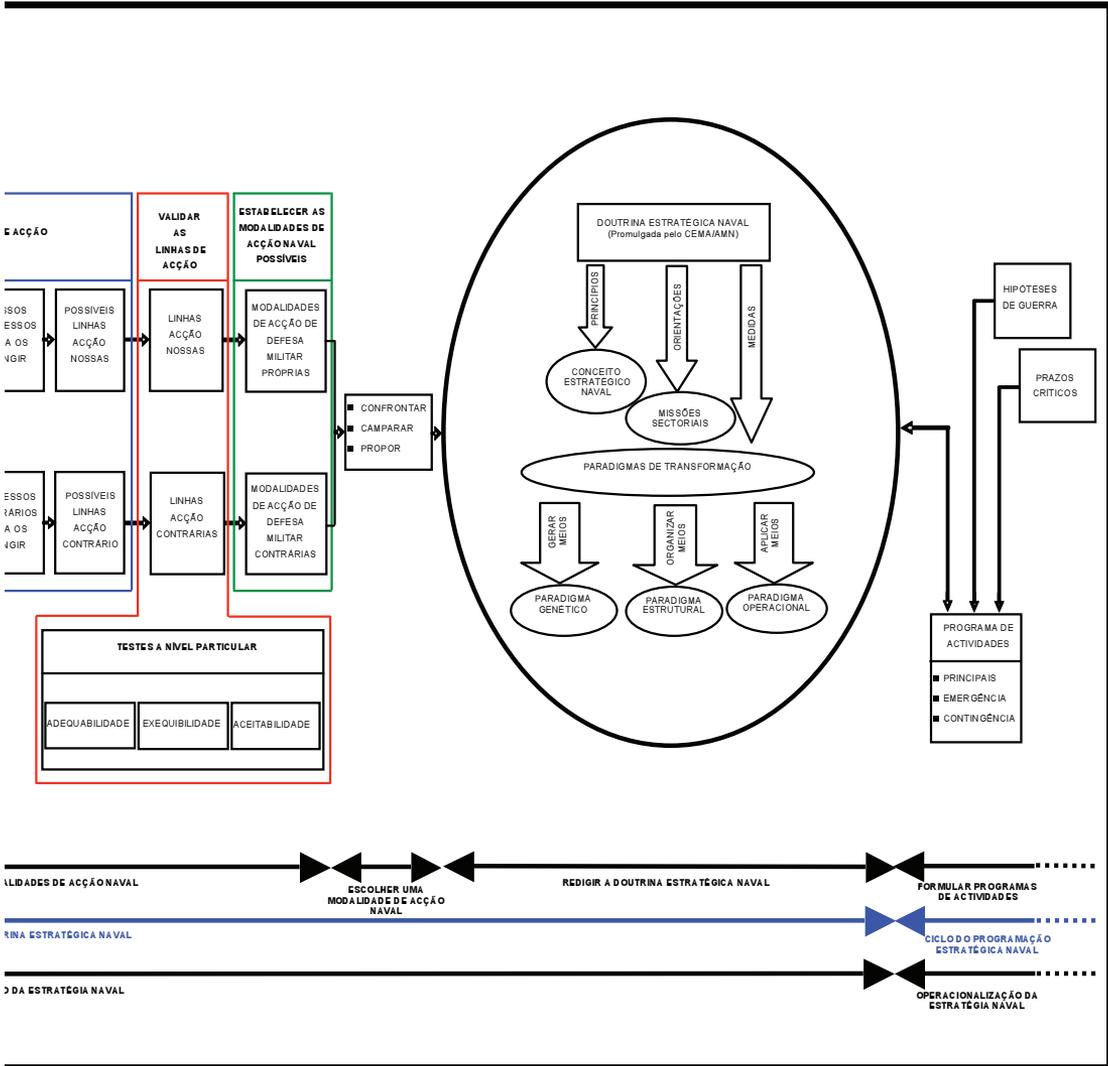


Fig. 3 – Processo de formulação da estratégia naval



A política naval traduz o que a Marinha fará com prioridade no seu mandato para cumprir a sua missão, com os recursos disponíveis e previsíveis tendo presentes as circunstâncias internas e externas do país e a influência resultante da política de defesa militar.

O ciclo da política naval pode ser dividido em quatro etapas, cada uma das quais associada a uma ideia-chave e a uma questão:

- Definir os objectivos estratégicos navais – Identificar – «o que se pretende alcançar?»;
- Instituir a visão estratégica do CEMA/AMN – Estabelecer – «o que se deseja garantir?»;
- Manifestar a missão da Marinha – Declarar – «o que se quer fazer?»;
- Determinar a directiva de política naval – Promulgar – «o que se vai fazer?».

Depois do CEMA/AMN tomar a decisão relativamente à missão da Marinha, é determinada a directiva de política naval, que servirá de orientação a todos os escalões subordinados para a execução da respectiva missão.

A primeira e a terceira etapas do ciclo da política naval fazem apelo à análise, devem conservar durante o maior tempo possível o seu carácter objectivo e não ceder à tentação de imprimir prematuramente visões pessoais da situação, que poderão conduzir a ideias pré-concebidas. A segunda etapa apela à imaginação criativa e é a expressão da subjectividade, que traduz o talento. A quarta etapa recorre à síntese e é a manifestação da capacidade de raciocínio, que interpreta a lógica e a estruturação da acção.

a. Objectivos estratégicos navais

A identificação dos objectivos estratégicos navais é feita com base nos resultados da interacção dos objectivos nacionais permanentes próprios com os dos Estados da área de interesse, que põe em evidência os objectivos divergentes, convergentes e neutros e as respectivas relações associadas. Neste âmbito, interessam os divergentes, de que decorrem as relações de conflito, de oposição e de competição, porque servem de base à definição das hipóteses de guerra e dos prazos críticos associados ao emprego das Forças Armadas. Tendo presente estes aspectos, bem como os processos de elaboração e escolha dos objectivos nacionais actuais, importa realçar que, nesta fase do processo de formulação da estratégia naval, podem surgir como objectivos estratégicos navais, determinados objectivos aparentemente fora do campo da estratégia

naval, mas que são ditados pelo seu papel de ciência informadora da política de defesa nacional. É o que acontece, frequentemente, com os objectivos de natureza estrutural e genética, que visam eliminar ou atenuar algumas vulnerabilidades, ou fortalecer determinadas potencialidades.

A Marinha existe para materializar os objectivos estratégicos navais. Embora contribua para muitos outros objectivos nacionais nas áreas da segurança e do desenvolvimento, a sua principal função, a sua verdadeira razão de ser, é servir aqueles objectivos, pelo que a sua eficiência e eficácia são medidas pela forma como os atinge. Os objectivos estratégicos navais definem «o que se pretende alcançar?» e, conforme referido antes, têm como funções: estabelecer as metas concretas de segurança e desenvolvimento a alcançar; regular as actividades de preparação e de emprego dos instrumentos do poder naval; justificar a actividade da Marinha e a existência dos seus instrumentos de acção; servir como padrões para o Governo e os cidadãos poderem avaliar a eficiência e a eficácia daqueles instrumentos; servir como medida para o Governo e os cidadãos compararem o desempenho da Marinha ao longo do tempo; aglutinar esforços estratégicos dos diferentes sectores da Marinha e coordenar com as restantes acções estratégicas militares e de outros departamentos do Estado.

A identificação dos objectivos estratégicos navais deve ser feita tendo em consideração a linguagem operativa da estratégia naval. Este aspecto, parecendo uma particularidade, é essencial para que os escalões subordinados da Marinha compreendam, sem ambiguidades, a visão estratégica do CEMA/AMN, a missão da Marinha e a directiva de política naval, e contribuam adequadamente para o estudo da missão da Marinha, para a análise da situação naval, para a elaboração e escolha de uma modalidade de acção naval e para a redacção da doutrina estratégica naval, que fazem parte do ciclo da doutrina estratégica naval.

b. Visão estratégica do CEMA/AMN

O CEMA/AMN é o responsável de topo pelo processo de formulação da estratégia naval. A sua vontade e o seu saber para nela se envolver, jogam um papel crucial, não só na dinâmica da Marinha, como, também, na adopção de novos comportamentos e no desenvolvimento de novas capacidades. Para participar em tal processo, é fundamental que aquele chefe militar assuma o papel de líder³, imprimindo à Marinha um dinamismo que tenha reflexo em toda a sua

³ Aqui reportado ao delinear do relacionamento entre o CEMA/AMN e os membros da Marinha, e aos seus esforços para estabelecer padrões de organização, canais de comunicação, métodos e procedimentos bem definidos (inspirado em Hersey e Blanchard, 1977: 92).

estrutura, e que permita o envolvimento e a participação activa de todos os efectivos no cumprimento empenhado da missão institucional. Cabe ao CEMA/AMN um papel relevante na sua mobilização e motivação⁴, de forma a transformar o potencial individual em desempenho colectivo de elevado nível. No entanto, a assumpção do papel de líder pelo CEMA/AMN só é verdadeiramente possível quando este dispõe de uma percepção do passado e do presente do país e da Marinha, que lhe permita traçar um rumo para o futuro. Para isso, deve estabelecer uma visão, ou guia filosófico sobre o contributo da Marinha para a segurança e desenvolvimento do país no futuro, que institui «o que se deseja garantir?».

Neste contexto, Dess e Picken consideram que uma visão estratégica eficaz deve proporcionar «uma clara direcção futura, um enquadramento para a missão e objectivos da organização... uma visão estratégica eficaz e clara, determinante e comunicada de uma maneira que motiva e inspira um sentido amplamente partilhado da direcção e dos propósitos da organização» (Dess, Picken, 2000: 19).

Como se referiu antes, a visão estratégica do CEMA/AMN traduz o contributo da Marinha para o quadro de segurança e desenvolvimento desejado e possível no futuro. Todavia, por um lado, as coisas correctas no futuro raramente são evidentes (Bryant, 1997: 31). Por outro lado, devem ser coerentes com o padrão de actuação da Marinha no presente e merecer total credibilidade. Por isso, na elaboração da sua visão estratégica, o CEMA/AMN precisa atender a três premissas fundamentais: a situação de segurança e desenvolvimento ambicionada deve ser possível, o que implica conhecer bem o país e a sua Marinha; a sua visão estratégica deve favorecer todos os efectivos; o seu enunciado deve ser conciso, porém poderoso, de forma a concentrar a acção estratégica naval e a incentivar todos os efectivos para aquilo que é decisivo. Muitas vezes surge sob a forma de um *slogan*. A Marinha Portuguesa adoptou: «firme na defesa, empenhada na segurança e parceira no desenvolvimento».

O estabelecimento da visão estratégica do CEMA/AMN é um processo carregado de emoção, intimamente ligado ao propósito da Marinha, que procura agregar os esforços, envolvendo todos os efectivos. Não se trata de uma vulgar declaração das oportunidades estratégicas do futuro! É, antes, uma afirmação convicta e determinada do que se deseja garantir, pela evidência do que se valoriza e de quais os anseios nacionais em termos de segurança e desenvolvimento nacional. A produção de tal afirmação, requer a acção de uma liderança aberta e decidida, que estimule a eclosão e assumpção convicta desses sentimentos em todos os efectivos. Todavia, para que seja possível ao

⁴ A motivação traduz o nível de intensidade, de persistência e de iniciativa revelado pelos membros da Marinha. É um factor significativo para o sucesso (Green, 1995: 2 – 3).

CEMA/AMN assumir este papel de líder, é essencial que possua um conjunto de competências no campo da estratégia naval. A realidade mostra que, normalmente, o CEMA/AMN é forçado a desempenhar as suas funções centrado na resolução de problemas imediatos, realizando um trabalho fragmentado e agindo, na maior parte das vezes, sob tensão, actuando quase exclusivamente dentro da Marinha, contribuindo para perpetuar o processo burocrático da tomada de decisão. Porém, o ambiente instável em que se move hoje em dia, obriga a que o CEMA/AMN, cada vez mais, desempenhe a função de estrategista, com actuações centradas em seis etapas essenciais da elaboração da sua visão estratégica: na declaração inicial, onde afirma as suas ambições e as exigências do ambiente operativo da Marinha; na modelação da declaração inicial pelos seus principais assessores; na elaboração descritiva da visão estratégica por uma equipa competente; na aceitação de avanços e recuos do processo de elaboração da visão estratégica; na definição de um prazo confortável para a concretização do trabalho; na obtenção de uma direcção para o futuro, que seja viável, focalizada, flexível e de fácil entendimento e comunicação. Desta forma, a visão estratégica do CEMA/AMN oferecerá um sentido compartilhado de um futuro desejado em termos de contributo da Marinha para a segurança e o desenvolvimento de Portugal. Contudo, o comprometimento com uma determinada visão não é tarefa fácil para os efectivos da Marinha em geral, e para os militares em particular. Para estes, toda a transformação da Marinha começa pela compreensão das dimensões da mudança, tarefa essencial para que entendam bem o seu papel e não receiem o impacto provocado pela nova visão estratégica do CEMA/AMN. Para isso, ela deve ser intangível, concisa e relevante, divulgada de forma penetrante em todos os veículos de comunicação da Marinha, e sujeita a um programa de interacção que esclareça eventuais inconsistências, e discuta e recolha novos contributos para a sua formulação.

c. Missão da Marinha

A missão da Marinha manifesta «o fim em mente» (Covey, 1990: 47), ou «o que se quer fazer?». Explicita a função da Marinha dentro das Forças Armadas e da sociedade nacional, e deve ser definida em termos de satisfação das necessidades de segurança e desenvolvimento de Portugal. Constitui uma maneira de traduzir o sistema de valores em torno de crenças ou de áreas básicas de actuação, e está alinhada com os seguintes aspectos:

- Qual a razão de ser da Marinha?;
- Qual o seu papel na sociedade?;
- Qual a natureza da sua actividade?;

- Quais os tipos de actividades onde deve concentrar os esforços no futuro? (Inspirado em Oliveira, 1998: 108).

A declaração da missão da Marinha incorpora as exigências genéricas de segurança e desenvolvimento de Portugal, nas considerações sobre a materialização dos objectivos estratégicos navais, tendo presente a visão estratégica do CEMA/AMN. Para isso, por um lado, estabelece o propósito da acção estratégica naval, partindo do pressuposto que a Marinha, como um todo, assumiu aqueles objectivos e compartilha aquela visão. Por outro lado, afirma a tarefa da Marinha, necessária para cumprir tais exigências, que a distingue, pela sua peculiaridade, dos outros sectores de acção estratégica do Estado. Nestas circunstâncias, como a missão da Marinha corresponde à razão de ser da sua existência e como esta se extingue à medida que os objectivos estratégicos navais e a visão estratégica do CEMA/AMN se concretizam, este deve conceber um novo sonho, uma espécie de reinvenção das actividades da Marinha, assegurando a sua evolução sustentável. É esta a razão fundamental pela qual, em Portugal e decorrente das mudanças do CEMA/AMN, são desencadeados os habituais processos de actualização da documentação estruturante da estratégia naval, podendo a missão da Marinha ser revista, de dois em dois anos, no âmbito das actividades do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças.

A revisão da missão da Marinha é traduzida na redefinição da actividade naval nacional. Porém, em vez de se provocarem grandes alterações na sua declaração, parece mais vantajoso proceder a reajustamentos periódicos, de acordo com as novas exigências conjunturais. As Marinhas que são servidas por escolas de pensamento estratégico e estados-maiores dinâmicos, procedem dessa forma e apresentam, permanentemente, a sua condição de actuação ajustada à conjuntura estratégica. Isto é, mantêm a respectiva missão compatível, mais com a satisfação das necessidades de segurança e desenvolvimento do seu país, do que com um processo de execução de tarefas navais clássicas. Só esta abordagem permite que a Marinha amplie o âmbito das suas operações e, em muitos casos, mostre a sua utilidade ao Governo e aos cidadãos.

Quando mudam as circunstâncias estratégicas, ou quando, durante um longo período, não se observa a orientação apresentada pela missão, é preciso alterar a declaração de missão, repensando as áreas de actuação e as tarefas realizáveis. Para isso, a Marinha deve interrogar-se se ainda é válida a descrição da sua actividade, quais são os grupos de cidadãos que reconhecem a sua necessidade e utilidade, e como deveria ser a sua actividade. A Marinha precisa de ser vista como um órgão de satisfação das necessidades de segurança, e desenvol-

vimento de Portugal no mar e não como uma entidade de execução de tarefas navais padrão. Estas, são transitórias, enquanto as necessidades de segurança e desenvolvimento são eternas. Porém, pode acontecer que a Marinha revele miopia estratégica, caso mantenha tarefas que perderam utilidade e premência, sem as redefinir face às novas circunstâncias da conjuntura estratégica. A missão da Marinha, se for bem elaborada, procura satisfazer as exigências de segurança e desenvolvimento de Portugal. Quando isso não ocorre e os desafios estratégicos navais não são decisivos, até pode acontecer que a Marinha corrija os seus efeitos por períodos mais ou menos longos. Contudo, esta situação não resiste à mais pequena alteração da conjuntura estratégica e, nessa altura, o país sofrerá perdas graves, já que, com a sua Marinha, não será capaz de, por si só, ou com os seus aliados, mas de forma equitativa e respeitada, fazer face a tais desafios.

Para se perceber como a missão da Marinha atende às necessidades de segurança e desenvolvimento de Portugal, devem colocar-se as seguintes questões:

- Como beneficiará o país com a execução das acções estratégicas navais que permitem a materialização dos objectivos estratégicos navais segundo a visão estratégica do CEMA/AMN?;
- A realização de tais objectivos segundo essa visão estratégica assegurará a edificação de capacidades e a realização de tarefas navais com utilidade para as preocupações de segurança e desenvolvimento?;
- Qual será o benefício se aqueles objectivos e aquela visão estratégica se concretizarem?;
- Será obtida a confiança e o apoio do Governo e dos cidadãos, e isso influenciará o prestígio e a capacidade da Marinha cumprir as suas tarefas?;
- A Marinha conseguirá reter os seus efectivos e garantir que estes se sintam comprometidos com a consecução daqueles objectivos e daquela visão estratégica?;
- Conseguirá a Marinha construir parcerias sólidas com aliados dedicados?;
- Atrairá o apoio da opinião pública?;
- Consolidará os esforços na busca da segurança e do desenvolvimento nacional?.

Evidentemente que a missão da Marinha deve satisfazer o Governo e os cidadãos da forma mais plena possível, porque estes procuram maximizar o usufruto da segurança e do desenvolvimento proporcionado pela Marinha. Para isso, formam uma expectativa de segurança e desenvolvimento, e agem com

base nela. Nestas circunstâncias, o valor da Marinha para o Governo e os cidadãos corresponde aos benefícios de segurança e desenvolvimento que esperam usufruir. O custo é representado por todos os encargos relacionados com a edificação, a estruturação e o emprego da Marinha. O reconhecimento público está, normalmente, associado à relação entre custo e valor.

A Marinha deve ter valor para o Governo e os cidadãos, a fim de que o seu contributo para a segurança e para o desenvolvimento seja avaliado e reconhecido relativamente aos outros departamentos públicos. O processo de construção de valor na Marinha implica: inovar nas capacidades e nas tarefas; apresentar resultados úteis; alinhar os efectivos com os valores criados; liderar, motivar e incentivar o desempenho dos efectivos. Em geral, o valor da Marinha é aumentado alargando as barreiras clássicas das tarefas a realizar. Para isso, é necessário executar novas tarefas em áreas de oportunidade, onde seja possível criar e produzir novo valor reconhecido pelo Governo e cidadãos. Para actuar nestas áreas é forçoso criar novas competências e trabalhar sistematicamente novos processos em interacção com o país.

d. Directiva de política naval

Existem dois níveis fundamentais para a política naval. Um nível superior, vocacionado para o planeamento das actividades da Marinha como um todo. Neste escalão a política naval é concebida pelo EMA e determinada pelo CEMA/AMN. Assume forma operativa na directiva de política naval, o motor da transformação da Marinha, que garante a permanente adaptação das suas capacidades aos requisitos do cumprimento da missão. O nível sectorial da política naval está vocacionado para o planeamento das actividades de cada grande departamento da Marinha e é materializado pela respectiva directiva. Estas, aprofundam e particularizam, em cada sector da Marinha, os objectivos estratégicos navais prioritários de natureza genética, estrutural e operacional, e as directrizes de comando e administração superior determinadas na directiva de política naval. Para além disso, orientam o respectivo planeamento estratégico sectorial.

A elaboração da directiva de política naval é um processo complexo, do qual fazem parte análises cuidadosas das forças ambientais e das exigências de segurança e desenvolvimento de Portugal. Por isso, requer que o CEMA/AMN faça escolhas racionais, que considerem as avaliações àquelas forças e exigências.

Para ter utilidade e motivar, a directiva de política naval deve ser tanto desafiadora como realista. Precisa, no entanto, de evitar adoptar objectivos e directrizes demasiado ambiciosos ou excessivamente fáceis de alcançar. Por isso, é essencial um envolvimento intenso dos vários departamentos da Marinha

na definição dos objectivos estratégicos navais, da visão estratégica do CEMA/AMN e da missão da Marinha, de forma a elaborar uma directiva de política naval realista e operacionalizável. A sua revisão periódica é decidida em função dos resultados do controlo das actividades decorrentes dos objectivos fixados e incluídos nos planos de actividades dos departamentos da Marinha.

3.2. Ciclo da doutrina estratégica naval

O ciclo da doutrina estratégica naval («como a Marinha fará?») visa fixar um conjunto de princípios, orientações e medidas racionais e válidas para a acção estratégica naval. O seu processo prevê que o EMA, a partir do estudo da missão da Marinha e da análise da situação naval, elabore diversas modalidades de acção naval, que são propostas para decisão do CEMA/AMN. A modalidade de acção naval escolhida servirá de base à redacção da doutrina estratégica naval.

Este ciclo desenvolve-se segundo uma dupla exigência, cuja observância escrupulosa condiciona a qualidade do resultado: a predominância do raciocínio objectivo sobre o subjectivo; a busca da melhor eficácia, antes da obtenção da melhor eficiência. Para além disso, apoia-se na intuição, que não pode ser qualificada como boa, senão depois de ter passado pela selecção de dados objectivos. Servindo de guia à reflexão, ele favorece a imaginação criativa necessária à elaboração da melhor solução estratégica possível. Também propicia a relação custo-eficácia mais favorável. O ciclo é decomposto em etapas, pelo que a sucessão cronológica imposta é uma garantia de qualidade. Embora apresentado sob uma forma linear, que visa facilitar a sua exploração, este ciclo é interactivo, porque a incerteza e o carácter subjectivo dos factores da situação, obrigam a reapreciações sucessivas. O processo de elaboração do ciclo da doutrina estratégica naval é apenas uma ajuda à decisão. Não tem como objecto a tomada ou a orientação da decisão. Sendo lógico e coerente, facilita o diálogo no interior do EMA, onde é indispensável a diversidade das formações e das competências dos seus membros.

O ciclo da doutrina estratégica naval pode ser dividido em cinco etapas, cada uma das quais associada a uma ideia-chave e a uma questão:

- Estudar a missão da Marinha – Compreender – «o que se quer fazer?»;
- Analisar a situação naval – Examinar – «o que se deve saber?»;
- Elaborar as modalidades de acção naval – Imaginar – «como se pode fazer?»;
- Escolher uma modalidade de acção naval – Seleccionar – «como vale a pena fazer?»;

– Redigir a doutrina estratégica naval – Expressir – «como se vai fazer?».

Depois do CEMA/AMN tomar a decisão relativamente à modalidade de acção naval escolhida, é redigida a doutrina estratégica naval, que servirá de orientação a todos os escalões subordinados para a execução da respectiva missão.

As duas primeiras etapas do ciclo da doutrina estratégica naval fazem apelo à análise, devem conservar durante o maior tempo possível o seu carácter objectivo e não ceder à tentação de imprimir prematuramente visões pessoais da situação, que poderão conduzir a ideias pré-concebidas. A terceira etapa apela à imaginação criativa e é a expressão da subjectividade, que traduz o talento. A quarta etapa tira partido das técnicas matemáticas e é a expressão da objectividade, que traduz o conhecimento científico. A quinta etapa recorre à síntese e é a expressão da capacidade de raciocínio, que traduz a lógica e a estruturação da acção.

a. Estudar a missão da Marinha

A missão da Marinha responde à pergunta «o que se quer fazer?». Para isso, é necessário definir a tarefa «o que fazer?», isto é, a acção estratégica naval considerada adequada, exequível e aceitável para superar problemas e explorar eventualidades empregando potencialidades e corrigindo vulnerabilidades, de forma a materializar os objectivos estratégicos navais. Também importa definir o propósito «porquê agir?», ou seja, o espaço da actuação estratégica naval que se pretende ocupar. Em linguagem figurada, a missão da Marinha define «qual vai ser o jogo», a tarefa explícita «como vai ser jogado», enquanto o propósito indica «porque vai ser jogado». Conjugando a tarefa com o propósito, obtém-se uma indicação acerca de «o que se quer fazer?». A compreensão profunda desta indicação é muito importante, uma vez que constitui o denominador comum ou tema unificador das diversas acções a desenvolver pelos órgãos da Marinha, de forma a garantir a máxima eficácia na eficiência global.

(1) Pontos essenciais

A missão da Marinha traduz a vontade de modificar uma situação, por intermédio de uma acção estratégica que requer o uso da força naval. Para isso, torna-se essencial que o CEMA/AMN, como responsável pela estratégia naval, disponha sobre ela uma correcta compreensão, o que passa por identificar, claramente e em primeiro lugar, os pontos essenciais da missão: a tarefa e o propósito. Assim, e tendo presente os objectivos estratégicos navais e a

visão estratégica do CEMA/AMN, em primeiro lugar importa caracterizar melhor o propósito da missão «porquê agir?». Para isso, poderá ser necessário elaborar um estudo específico, a submeter à consideração do CEMA/AMN. Em caso algum se deve abordar neste estudo a forma de conduzir a acção, ou seja, responder à questão «com quê?» – meios, e «como?» – processos de acção. Como a resposta à questão «porquê agir?» se destina a proporcionar uma conveniente compreensão do propósito da missão que permite satisfazer melhor a política naval, o estudo de nível particular pode ser completado pela realização de estudos no domínio das estratégias sectoriais. Para articulação dos estudos a estes diferentes níveis, e para que a missão da Marinha (de nível particular) seja explorável pelas estratégias sectoriais, o propósito deve contribuir para a definição de tarefas sectorialmente realizáveis⁵. Em seguida, é preciso caracterizar bem a tarefa a cumprir, o que pode obrigar a um segundo estudo específico, igualmente a submeter à consideração do CEMA/AMN, destinado a definir claramente «o que fazer?» para materializar os objectivos estratégicos navais, tendo presente a visão estratégica do CEMA/AMN, e indicando o seu encadeamento e eventual prioritização. É importante que as tarefas assim definidas possam inspirar critérios objectivos de sucesso, a partir dos quais será possível apreciar a eficácia da acção naval realizada. Em situações de grande perturbação do ambiente operativo do Estado, como acontece em tempo de crise, onde a natureza das tarefas é pouco evidente, pode não ser possível especificá-las durante o estudo da missão da Marinha, resultando aquelas do processo de interacção da análise da situação naval, a realizar na etapa seguinte. A identificação dos pontos essenciais da missão deve ter em consideração a linguagem operativa da estratégia naval. Como referido antes, este aspecto é essencial para que os escalões subordinados compreendam, sem ambiguidades, a missão da Marinha e desenvolvam as respostas adequadas às questões que lhes são colocadas pelo propósito «porquê agir?» e pela tarefa «o que fazer?».

(2) Pressupostos

Uma vez identificados os pontos essenciais da missão da Marinha, adoptam-se os pressupostos, que são hipóteses de trabalho ainda não verificadas, mas indispensáveis e condicionantes do desenvolvimento da doutrina estratégica naval. Dizem respeito a parâmetros objectivos⁶ que se encontram fora do

⁵ O propósito de um escalão superior determina as tarefas do escalão subordinado.

⁶ Em caso algum os pressupostos devem revestir-se de carácter subjectivo, nomeadamente das hipóteses sobre o comportamento, as intenções ou as possibilidades contrárias.

campo de acção do decisor que, caso se revelem infundados, podem afectar a validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica naval. Como tal, os pressupostos devem traduzir suposições razoáveis, válidas, pertinentes e em reduzido número, satisfazendo, simultaneamente, as seguintes condições:

- Ser necessários e limitados a um facto ou a factos cuja realização é indispensável para que a análise da situação naval possua objecto;
- Ser realizáveis, logo coerentes com a situação actual e com a situação futura;
- Ser verificáveis em tempo útil, antes de ser posta em prática a doutrina estratégica naval que condicionam, para que esta esteja bem adaptada à realidade.

Convirá notar que as condições enunciadas são imperativas. Portanto, caso não sejam realizadas, tornar-se-á necessário retomar de início o estudo da missão da Marinha. Daí que a adopção de pressupostos requeira, para além de um conhecimento pormenorizado da situação, muita experiência e competência de quem os formula. A necessidade de pressupostos pode não surgir de forma evidente nesta etapa do processo de formulação. Contudo, a sua adopção é sempre possível em qualquer das etapas posteriores do ciclo da doutrina estratégica naval, em especial na elaboração das modalidades de acção naval. Só assim se conseguirá lidar com a multiplicidade de variantes e sub variantes em número crescente ao longo do modelo. A adopção de pressupostos é uma tarefa de suma importância e de alto risco, porque, como antes se referiu, caso se revelem infundados, podem afectar seriamente a estratégia naval e prejudicar o desempenho naval do Estado. Por isso, devem ser adoptados com grande prudência e mantidos em máximo relevo. Como regra básica, retêm-se apenas aqueles sem os quais a análise da situação perderia irremediavelmente todo o significado.

(3) Domínios de liberdade

A missão da Marinha deve ser cumprida na observância de determinados domínios de liberdade, que traduzem a margem de manobra definida pelo CEMA/AMN para realização da acção estratégica naval. Englobam condicionantes objectivos e subjectivos do meio, dos meios, do tempo e dos processos de acção naval, deduzidos das orientações para a fase estratégica, que foram estabelecidas no conceito estratégico militar e na directiva de política militar. Os condicionantes objectivos são aqueles a que não se pode fugir, quaisquer que

sejam as circunstâncias, por estarem fixados pela estratégia geral militar. Os condicionantes subjectivos são a expressão dos desejos do MDN e do CEMGFA, que determinam as directrizes de comando e administração superior das Forças Armadas. Nesse sentido, o EMA deve informar o CEMA/AMN se a tomada em consideração destes condicionantes deve ser efectuada segundo a melhor eficácia possível. Neste caso, serão tratados como condicionantes objectivos. Caso contrário, serão integrados apenas no fim do processo, quando se compararem as modalidades de acção naval. Em situação de crise deve ser prestada uma atenção particular aos condicionantes do meio, dos meios, do tempo e dos processos de acção naval. É evidente que, nestas circunstâncias, os condicionantes subjectivos serão mais numerosos que em tempo de guerra, visto que haverá sempre limitações aos processos de acção. Alguns, imperativos, deverão ser tratados como condicionantes objectivos e, por consequência, ser tidos em conta na recapitulação da missão da Marinha, e não apenas na comparação das modalidades de acção naval amigas, nomeadamente quanto se analisarem os custos.

(4) Recapitulação

Por fim, procede-se à recapitulação da missão da Marinha, processo interactivo⁷ de avaliação da sua conformidade com as necessidades decorrentes da evolução da situação e da reformulação simples, clara e concisa da ordem que será dada aos sectores da Marinha encarregados das acções departamentais. Deve permitir realçar, com a linguagem operativa da estratégia naval, não só as diferentes tarefas a realizar, mas, também, o grau de liberdade acordado para conduzir a acção estratégica. A recapitulação da missão tem como finalidade clarificar a situação na qual o Estado tem de agir usando a força naval. Fornece uma primeira ideia de complementaridade dos diferentes domínios de acção naval a que o Governo pode fazer apelo, sem juízos antecipados sobre o papel que lhes será confiado. Tal facto pode fornecer indicações preciosas, não só sobre a natureza das acções navais incompatíveis com a situação estratégica a gerir, mas, também, sobre a incidência da missão da Marinha no desenrolar das missões estratégicas a nível sectorial de cada departamento. Embora o processo de recapitulação normalmente não permita conclusões claras e preci-

⁷ O imperativo de assegurar a conformidade da missão da Marinha com as necessidades resultantes da evolução da situação, obriga a que as interacções sejam frequentes, o que é particularmente intenso em situação de crise. Com efeito, nesta primeira etapa do ciclo da doutrina estratégica naval, diversos pontos podem surgir de forma imprecisa. Por isso, nas etapas seguintes convirá regressar ao estudo da missão da Marinha, cada vez que um elemento do diálogo com o decisor superior ou um dado novo da análise permitam precisá-lo, a fim de melhorar o conhecimento das componentes indispensáveis à resolução do problema estratégico.

sas, nem a expressão definitiva da missão da Marinha a confiar aos escalões subordinados, é imperativo, tanto para definir os domínios que permite excluir, como para os que permite envolver na acção estratégica naval.

b. Analisar a situação naval

Esta etapa consiste no exame objectivo e rigoroso, sem ideias preconcebidas relativamente à modalidade de acção naval a escolher⁸, sobre «o que se deve saber?». Isto é, de todas as variáveis ou factores da situação⁹, segundo todos os aspectos que podem ter incidência, directa ou indirecta, mediata ou imediata, sobre a acção estratégica naval. Por outras palavras, a análise da situação naval destina-se a tornar evidentes as variáveis relevantes do ambiente operativo da Marinha, relacionadas com a situação naval colocada pela sua missão. Deve ser a mais completa possível, tendo em conta o tempo disponível para a realizar e as informações acessíveis. É vulgar, em fases mais avançadas do processo de formulação da estratégia naval, regressar a esta etapa para a completar e actualizar.

Na análise da situação naval avalia-se a aptidão das forças navais próprias face às dos contrários, e estrutura-se convenientemente a tarefa caracterizada no estudo da missão da Marinha. Assim, são evidenciadas as descontinuidades no espaço e no tempo, e os desequilíbrios entre as forças próprias e as contrárias, de forma a modificar as suas capacidades, a fim de, em fases posteriores do processo, elaborar e escolher a modalidade de acção naval a adoptar. As variáveis da situação permitirão precisar a forma de operar «como agir?» e a tarefa adaptada à situação estratégica «o que fazer?» e, eventualmente, o propósito visado «porquê agir?». Para isso, a análise da situação naval exige um exame muito fino a dados geopolíticos e geoestratégicos, avaliando a sua influência na situação naval. Desenvolve-se através do recenseamento das variáveis, da identificação das relações entre as variáveis e da pesquisa das variáveis relevantes. No final da análise da situação convém

⁸ De forma a evitar a sedução por uma intuição que pode alterar a objectividade da análise e orientar prematuramente a escolha da modalidade de acção naval.

⁹ A análise às variáveis (factores) da situação é uma tarefa crucial para a adequada formulação e operacionalização da estratégia naval. Embora seja extremamente difícil reconhecer e analisar todas as variáveis da situação que influenciam a formulação e a operacionalização da estratégia naval, identificar e perceber as mais importantes e a sua relação com os objectivos estratégicos navais, aumenta as hipóteses de sucesso. Como as variáveis da situação permanecem largamente imponderáveis, incompletas e incapazes de quantificação prévia, o processo de formulação estratégica é muito mais uma arte que uma ciência. Consequentemente, os julgamentos dos decisores devem, com frequência, ser baseados em conhecimento fragmentário e na avaliação subjectiva dos dados disponíveis.

proceder a uma reavaliação da tarefa a efectuar, caracterizada nos pontos essenciais do estudo da missão da Marinha, a fim de determinar se nada foi esquecido. Os serviços de informações devem colmatar as falhas de informações evidenciadas nesta etapa, e verificar a validade dos pressupostos antes do desencadear da acção estratégica naval.

(1) Recensear variáveis

O recenseamento das variáveis engloba os exames à situação geral, ao teatro das operações, às forças em presença e ao balanço dos potenciais, cada um dos quais termina com conclusões parciais relativas às consequências do que foi examinado sobre o cumprimento da missão da Marinha. Estas conclusões são sínteses subjectivas, e exprimem-se sob a forma de uma constatação (dado analisado), seguida de uma consequência relativamente à missão da Marinha. Como regra geral, devem evitar-se conclusões parciais que não sejam senão constatações sem valor acrescentado, ou sem ligação à missão da Marinha, que favoreçam uma ideia preconcebida, ou que estejam em contradição umas com as outras.

O exame à situação geral visa explicar a atitude de cada Estado implicado na conjuntura estratégica, ou susceptível de o ser, de forma a fazer realçar factores de política internacional, factores de política interna, factores económicos e as conclusões parciais. O estudo da política internacional é necessário para caracterizar a natureza das relações existentes entre os Estados considerados. Visa esclarecer: a atitude política das grandes potências regionais, a fim de determinar em que medida as suas capacidades estratégicas devem ser tidas em conta; os interesses e as reivindicações dos Estados, de forma a estimar a solidez ou a fragilidade das alianças e a validade do não empenhamento dos neutros; os condicionantes do direito internacional, as zonas de guerra, etc.¹⁰. Os factores de política interna¹¹ têm influência sobre o apoio eventual (moral ou material) que as populações dos países podem conceder a um ou a outro dos contendores. Os factores económicos¹² influenciam a capacidade de

¹⁰ São factores de política internacional: tratados, acordos, alianças, pertença a comunidades, esferas de influência e neutralismo; pontos de acordo ou de divergência, existência de antagonismos ou convergências de interesses; grau de dependência no estrangeiro, existência de diásporas e *lobbies*; impacto das disputas estratégicas na comunidade internacional (hostilidade ou simpatia da parte dos governos, das populações e de certos grupos sociais).

¹¹ São factores de política interna: história, demografia e etnia; cultura e religiões; minorias, autonomias, refugiados; sociologia e psicologia relativa ao estudo e influência das opiniões públicas; meios de informação (tipo, importância e influência); fisionomia política traduzida pelo regime, (ideologia, coesão nacional e tensões) organização e funcionamento dos centros de decisão.

¹² São factores económicos: dados de base; recursos e dependência exterior; potencial industrial, económico e financeiro; relações comerciais e interdependência económica; tráfico comercial e vias de comunicação e aprovisionamento.

Estado empreender uma acção estratégica militar prolongada e permitem identificar as suas vulnerabilidades. As conclusões parciais do exame à situação geral devem realçar: os interesses vitais ou importantes dos protagonistas; os factores de desestabilização ou de aproximação; as sensibilidades particulares; as zonas e as causas possíveis de confrontação.

O exame ao teatro de operações (meio) visa o estudo das características que podem ter incidência sobre as condições de execução da missão da Marinha, facilitando ou dificultando as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e a capacidade de acção naval. A multiplicidade da natureza das acções a realizar, determina o tipo de características a examinar. Como regra geral devem verificar-se as:

- Possibilidades de informação, que traduzem a medida em que o teatro de operações facilita ou dificulta a recolha de informações e o exercício do comando das forças navais;
- Condições de mobilidade, que caracterizam a medida em que a mobilidade estratégica e tática das forças navais (desenvolvimentos, deslocamentos, reforços, sustentação, ... etc.) é afectada pelas disposições dos lugares;
- Capacidades de acção naval que o teatro de operações favorece ou dificulta, consideradas no quadro estrito das condições de emprego autorizadas pelo decisor político¹³.

As características do teatro de operações devem ser examinadas de forma cuidadosa e independentemente das capacidades navais reais ou presumidas dos actores, sem qualquer julgamento prévio sobre a sua acção. Convirá notar que a validade da escolha final da modalidade de acção naval a empreender, dependerá também da qualidade do estudo das características do teatro de operações. As conclusões parciais sobre o teatro de operações reflectem a medida em que as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e as capacidades de acção decorrentes das características do teatro de operações, influenciam a conduta da missão da Marinha, tendo em atenção também aquelas que não favorecem o contrário.

O exame às forças em presença deve ser efectuado com grandes precauções, porque se trata de ter em conta todos os actores susceptíveis de desem-

¹³ Convém não fazer juízos de valor antecipados que eliminem, à priori, no decurso da análise da situação naval, capacidades de acção aparentemente menos eficazes face ao exame das condições do meio.

penhar um papel na situação estratégica naval. Deve, então, englobar todos os elementos capazes de operar na relação estratégica, e é feito separadamente sobre as forças amigas (as próprias e as dos aliados) e sobre as forças contrárias (do contendor e dos seus aliados), considerando que as disposições das respectivas alianças serão respeitadas. Este exame às forças em presença deve permitir caracterizar, para cada actor ou aliança, um conjunto de requisitos necessários à efectividade das forças navais, que engloba, entre outros: a organização político-militar, a estrutura militar e as estratégias geral e particulares; a composição, a organização, o dispositivo, as disponibilidades, as reservas e o valor operacional (treino e moral); as bases operacionais (em particular portos, bases aéreas, postos de comando e centros de comunicações); as bases logísticas (determinação de necessidades, aprovisionamento, armazenamento e distribuição); os dispositivos de segurança, os serviços de informações, a protecção de segredos e a contra-espionagem das forças. Estes requisitos devem ser examinados em função da tarefa a cumprir num quadro espaço-temporal, para cada tipo de força naval susceptível de ser empregada na acção que for decidido empreender. Estas forças navais devem ser avaliadas considerando todos os elementos de apoio necessários ao seu emprego¹⁴. Para cada uma delas devem ser avaliadas as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e as capacidades de acção. As possibilidades de informação traduzem a capacidade de conhecer os movimentos das forças contrárias, seja através de meios orgânicos das forças próprias, seja através de terceiros. Esta capacidade é materializada pelos meios de recolha e tratamento da informação, e de comunicação e comando. As condições de mobilidade reflectem a capacidade de manobra das forças navais, e dependem do ponto de partida, da sustentação logística, dos meios e das condições de deslocamento¹⁵. Podem ser facilitadas ou melhoradas através da utilização de meios subordinados a outras estratégias gerais, evidentemente com as limitações inerentes ao facto de serem empregados num contexto diferente daquele para que foram concebidos. As capacidades de acção das forças navais reflectem o facto de certas acções não serem realizáveis fora de determinadas zonas ou antes de tais datas, e dependem da qualidade e da quantidade dos seus meios materiais e humanos. Estas capacidades não se estimam em valor absoluto ou pela natureza, mas em função da possibilidade de serem opostas. O seu estudo pode ser

¹⁴ Por exemplo, uma força de reacção rápida não pode ser examinada independentemente dos meios de transporte (condições de mobilidade).

¹⁵ Englobam a autonomia da força, a natureza do terreno, a ameaça contrária e as condicionantes políticas impostas por terceiros.

facilitado pelo emprego de gráficos de fortalecimento do potencial estratégico, onde se colocam em evidência as descontinuidades no espaço e no tempo, complementadas por comentários sobre a incompatibilidade de acção simultânea das diferentes forças. As conclusões parciais sobre as forças navais em presença, reflectem a medida em que os requisitos de efectividade das forças e as capacidades de acção influenciam a conduta da missão da Marinha.

O exame ao balanço dos potenciais consiste na comparação das potencialidades e das vulnerabilidades das forças navais próprias face às contrárias, tendo em conta a missão e o respectivo quadro espaço-temporal. Este balanço deve ser bastante preciso, o que pode justificar a realização de um estudo particular. Para além disso, necessita de ter em conta as descontinuidades e as incompatibilidades identificadas para as capacidades de acção. Na apreciação das potencialidades e das vulnerabilidades comparam-se as grandes categorias de forças – amigas e contrárias – que foram avaliadas anteriormente. Esta comparação não é feita por categorias da mesma natureza, mas, antes, nos diferentes domínios onde são susceptíveis de oposição: mar; terra; ar. Desta forma, realçam-se os desequilíbrios existentes face ao contendor, tendo em vista tirar partido deles quando são favoráveis, ou adquirir protecção em situação contrária. Este estudo deve ser efectuado quer se tenha, ou não, a iniciativa. As conclusões parciais relativas ao balanço dos potenciais reflectem a medida em que as potencialidades e as vulnerabilidades influenciam a conduta da missão da Marinha. No entanto, convirá ter presente que estas conclusões parciais nunca serão definitivas, em virtude da evolução da situação afectar directamente o balanço dos potenciais. Daqui decorre a necessidade de se reexaminar com frequência o balanço dos potenciais, tarefa que assume especial importância durante a validação das linhas de acção.

No final, todas as conclusões parciais (provavelmente algumas dezenas) são reagrupadas por domínio – externo e interno – e classificadas por ordem de importância. Estas sínteses devem englobar, em particular, avaliações sobre: as ameaças que o contrário faz incidir sobre os nossos interesses e forças navais, apreciando as características de cada uma, nomeadamente quanto aos seus potenciais, às descontinuidades desses potenciais e aos avisos prévios para apreciar essas descontinuidades; os interesses e as forças navais do contrário que as nossas capacidades permitem ameaçar, dando indicações sobre as condições em que as ameaças se podem exprimir, nomeadamente o potencial necessário, o pré-aviso e o retardo de operacionalização; se as vulnerabilidades podem ser passageiras ou definitivas, marginais ou capitais; os limites de intensidade, de volume, de domínios e de zonas de aplicação; se as

evoluções podem resultar de directivas recebidas, de capacidades de reforço e de aumento de potencial; os problemas jurídicos e de cooperação. Estes reagrupamentos adquirem a forma de sínteses, que respeitam o essencial das conclusões parciais de origem¹⁶. Em seguida, são efectuadas triagens e conservam-se apenas as situações que podem desempenhar um papel relevante na execução da missão da Marinha. Cada uma destas sínteses inspira-se numa ideia estratégica, a variável positiva ou negativa da situação, que pode dar origem a uma modalidade de acção naval adaptada, ou não, à missão da Marinha. Por agora devem ser retidas só as variáveis positivas, que contribuem para encontrar as soluções estratégicas necessárias ao cumprimento da missão da Marinha. As negativas serão relegadas para segundo plano, até quando, mais adiante, se compararem as modalidades de acção naval amigas entre si e se considerarem as avaliações dos custos respectivos. Neste ponto do processo surge, frequentemente, a necessidade de definir novas hipóteses de trabalho, pelo que é necessário regressar aos pressupostos.

Convirá notar que outras variáveis, positivas ou negativas, que não figuram nestas sínteses, podem surgir em qualquer momento da análise da situação naval. Neste caso, devem ser bem evidenciadas e tidas em conta após um exame atento, onde se confirma a sua validade objectiva. Por fim, procede-se à definição pormenorizada das variáveis, retendo tudo o que de importante está subentendido na sua formulação. Desta forma, cria-se uma linguagem comum, indispensável à reflexão e à identificação das relações entre variáveis. O recenseamento das variáveis é uma etapa decisiva do processo de formulação da estratégia naval, porque elas devem traduzir o essencial do que vem sendo analisado e que é determinante na consecução da missão da Marinha. Trata-se de um trabalho de profunda reflexão, cuja qualidade influenciará o resultado do ciclo da doutrina estratégica naval. Por conseguinte, não se deve ter dúvidas em prosseguir lentamente, de forma a assegurar que nenhum dos dados importantes deduzidos no recenseamento das variáveis foi negligenciado. É necessário ter consciência que a elaboração das modalidades de acção naval, a fase criativa do processo de formulação estratégica, se apoia grandemente nos resultados desta etapa.

(2) Identificar relações entre variáveis

A identificação das relações entre variáveis pode ser efectuada com recurso à técnica das matrizes de análise da influência directa (Godet, 1993:

¹⁶ Estas sínteses não são feitas apenas sobre as conclusões mais importantes, porque as conclusões parciais de interesse aparentemente secundário, podem tornar-se decisivas no sucesso ou no fracasso da missão da Marinha depois do reagrupamento.

108), tendo em vista obter uma visão sistemática do ambiente global, que encerra as variáveis positivas identificadas nos exames da situação geral, do teatro de operações, das forças em presença e do balanço dos potenciais. Estas matrizes não são mais do que quadros de dupla entrada, que permitem relacionar as variáveis internas e externas (Fig. 4).

A influência directa entre as variáveis é definida, em cada sector, da seguinte forma:

- I acção das variáveis internas sobre elas próprias;
- II acção das variáveis internas sobre as externas;
- III acção das variáveis externas sobre as internas;
- IV acção das variáveis externas sobre elas próprias.

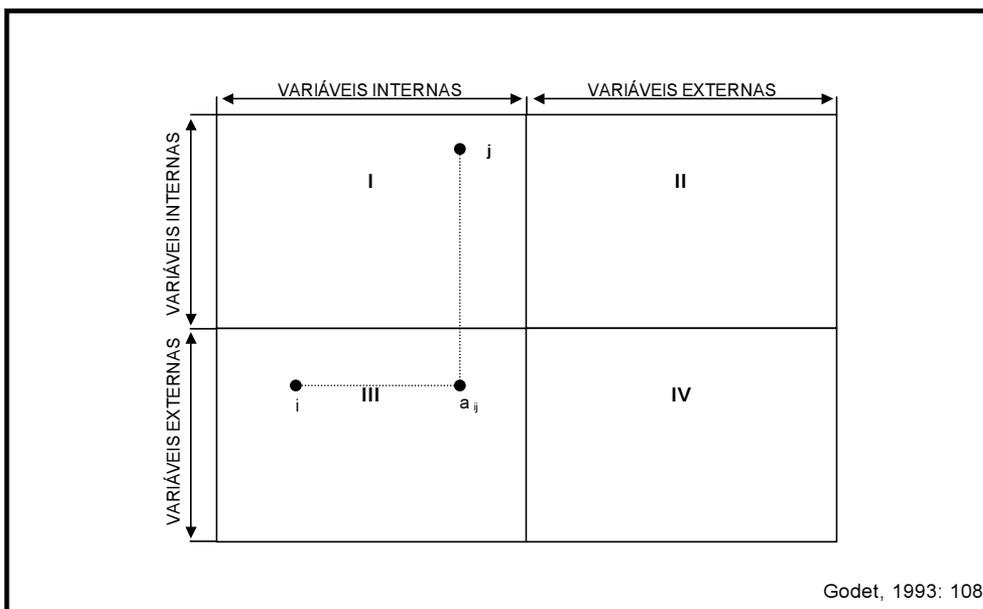


Fig. 4 – Matriz de análise da influência directa

Os elementos da matriz podem ser registados apenas de forma qualitativa, tendo em consideração que:

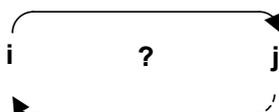
- a_{ij} = 1 se a variável i actua directamente sobre a j ;
- a_{ij} = 0 se a variável j actua directamente sobre a i .

Para se introduzir alguma dinâmica na análise da influência directa, pode fixar-se a intensidade das relações directas entre as variáveis, de acordo com a seguinte convenção:

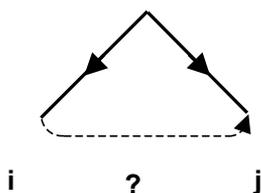
- 1 – influência fraca;
- 2 – influência média;
- 3 – influência forte;
- P – influência potencial.

A matriz pode ser preenchida¹⁷ em linha, anotando a influência de uma variável sobre todas as outras, ou em coluna, registando que variáveis influenciam uma determinada. Para proceder a esta tarefa devem conhecer-se bem as relações entre as variáveis, o que implica formular sistematicamente três questões¹⁸:

- Há influência directa da variável *i* sobre a variável *j*, ou será antes de *j* para *i*?



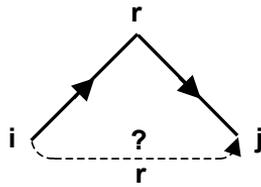
- Há influência de *i* sobre *j*, ou não há colinearidade, actuando uma terceira variável *k* sobre *i* e *j*?



¹⁷ Refere Godet, 1993: 109, que a experiência situa uma boa taxa de preenchimento da matriz entre 15% e 25%, segundo a sua dimensão. Taxas superiores 30% ou a 35% são reveladoras de preenchimento excessivo, onde são erradamente consideradas directas, algumas relações induzidas. Do preenchimento da matriz verifica-se que as influências das variáveis externas sobre as internas são superiores às inversas, o que é normal para a maioria dos actores. Para além disso, os efeitos das variáveis, internas e externas, sobre elas próprias são mais elevados, o que também é normal. Se a matriz for completamente preenchida, não faz sentido usar o método dos impactos cruzados durante a pesquisa das variáveis relevantes porque, neste caso, as relações indirectas são a simples multiplicação homotética de relações directas.

¹⁸ Esta forma de preenchimento permite evitar os erros e contempla os cuidados inerentes à importância futura de variáveis que, no momento presente, parecem dispensáveis.

- A relação de i com j é directa, ou passa por outra variável?;



Como na análise da situação naval é conveniente considerar cerca de uma dezena de variáveis¹⁹, a que estão associadas algumas centenas de questões, torna-se difícil e moroso preencher a matriz pelos dois processos (linha/coluna), e comparar os resultados por sobreposição, tendo em vista identificar os erros cometidos²⁰. No entanto, como o preenchimento da matriz é um processo sistemático de interrogação, fomenta o diálogo e contribui para desenvolver linguagem comum entre os planeadores empenhados na tarefa.

(3) Pesquisar variáveis relevantes

Depois de elaborada a lista das variáveis e de preenchida a matriz de análise da influência directa, torna-se necessário reduzir a complexidade do sistema e pesquisar as variáveis relevantes da situação, que traduzem o possível centro de gravidade do contrário. Isto é, o ponto focal que, uma vez atingido, provoca o seu desequilíbrio e afecta, no seu conjunto, a totalidade das forças por si utilizáveis. Estas variáveis deverão ser estudadas com prioridade, por serem determinantes na formulação e na operacionalização da modalidade de acção naval adequada ao cumprimento da missão da Marinha. Tendo em atenção os resultados dos cenários relativos aos ambientes externo e interno, pode verificar-se quais são as variáveis que têm maiores relações directas através de um exame simples à matriz de análise da influência directa. Contudo, importa também conhecer as relações indirectas que ocorrem pelos muitos caminhos de retroacção, o que torna difícil a sua representação e interpretação. Para esse efeito, pode recorrer-se às matrizes de impactes cruzados

¹⁹ O número de variáveis depende da complexidade da missão da Marinha. Deve ter-se o cuidado de não as multiplicar, sob pena de provocar grande dispersão e dificuldade na identificação de modalidades de acção naval satisfatórias. É essencial fazer um esforço para manter a ordem de grandeza próxima da dezena.

²⁰ Se um sistema incluir 70 variáveis, terá de formular-se aquelas questões 4900 vezes. Daí que a matriz de análise da influência directa deva ser o mais bem estruturada possível, de forma a reduzir ao mínimo o prazo de realização. Mesmo nestas circunstâncias é um trabalho laborioso, que poderá ter uma duração global superior a três meses.

(Godet, 1993: 115 – 127), que permitem identificar aquelas relações, classificar as variáveis em motrizes²¹ e dependentes²², e hierarquizá-las como de acção directa, indirecta ou potencial na situação. Desta forma, evitam-se surpresas que podem condicionar a escolha de uma modalidade de acção naval.

c. Elaborar as modalidades de acção naval

Uma modalidade de acção pode ser descrita como «o modelo ou plano que integra os principais objectivos, políticas e acções de uma organização, num todo coerente. Uma modalidade de acção bem formulada ajuda a ordenar e a atribuir os recursos de uma organização numa postura única e viável baseada nas competências e nas insuficiências relativas internas, antecipando mudanças no ambiente» (Quinn, 1998:5). Embora se considere esta definição completa, precisa e lógica, pode ser simplificada já que, no essencial, uma modalidade de acção é a forma como um actor articula meios, num dado meio e tempo para materializar objectivos.

Neste contexto, pode afirmar-se que uma modalidade de acção naval é uma opção comportamental, por vezes original e ardilosa, para que, em ambientes externos adversos, com recurso à força naval, e num dado tempo, se possa cumprir a missão da Marinha. Isto é, chegar ao estado final desejado de segurança e desenvolvimento. Daqui depreende-se que há uma diferença fundamental entre a modalidade de acção naval escolhida pelo CEMA/AMN e a visão estratégica que este adoptou. «A visão fornece o estado final desejado... a [modalidade de acção], por outro lado é o conjunto de processos tácticos para chegar ao estado final desejado» (Rizzo, 2001: 4). A definição adoptada revela claramente que, cada modalidade de acção naval, para além de permitir resultados diferentes em termos de eficácia²³ e eficiência²⁴, articula os meios, o meio e o tempo disponíveis, segundo processos de acção destinados a atingir o centro de gravidade do contrário identificado na análise da situação naval, administrando o esforço e garantindo a liberdade de acção, de forma a superar os problemas e a explorar as eventualidades que se colocam à consecução ou preservação dos objectivos estratégicos navais, empregando potencialidades e corrigindo vulnerabilidades.

²¹ Aquelas que condicionam o sistema Estado-ambiente.

²² Aquelas que são mais sensíveis à evolução do sistema Estado-ambiente.

²³ Corresponde à maximização do desempenho de um actor pela utilização de coacção naval.

²⁴ Verifica-se quando os meios navais usados para materializar os objectivos estratégicos navais são mínimos.

As modalidades de acção navais são condicionadas, sobretudo, pelas capacidades operacionais e pela estrutura organizacional da Marinha. Esta, é o elemento catalisador, activo e integrador de todo o processo estratégico naval. Depende de normas, de rotinas e de procedimentos que facilitam a coordenação das acções e o desempenho. As capacidades operacionais estão associadas à existência de meios humanos e materiais adequados às acções a desenvolver. Dentre eles assumem particular importância os dispositivos bélicos, que conferem credibilidade às acções navais que justificam a existência e sustentação de uma Marinha de guerra.

A elaboração das modalidades de acção naval visa imaginar «como se pode fazer?» e desenvolve-se segundo um processo que engloba três etapas. Na primeira etapa identificam-se, a partir das variáveis relevantes (centro de gravidade) que congregam todos os elementos essenciais da análise da situação naval, e das formas de coacção admissíveis pelas capacidades da Marinha de cada actor, as linhas de acção susceptíveis de contribuir para a resolução de uma situação estratégica naval. Na segunda etapa procede-se à validação das linhas de acção, realizando os testes de adequabilidade, de exequibilidade e de aceitabilidade ao nível das estratégias sectoriais. A terceira etapa tem em conta os resultados dos testes antes realizados, e destina-se a estabelecer as modalidades de acção naval possíveis, próprias e dos contrários.

As etapas antes listadas são de difícil realização. Individualmente só estão ao alcance dos verdadeiros estrategas, especialistas em tomar decisões e em operacionalizá-las com sucesso, independentemente das reacções contrárias, num clima de incerteza, mais ou menos difuso. Mestres na criação de ambiguidades que envolvem os contrários em ambientes incertos que manipulam, adensando-os ou clarificando-os, conforme as suas conveniências. Isto, obviamente, sem ultrapassar os limites perigosos que se relacionam, quer com a perturbação de subordinados e apoiantes, quer com a completa desorientação dos contrários face aos objectivos, sobretudo relativamente aos que se podem negociar e aos que nunca se cederão. Porém, como os verdadeiros estrategas são muito raros, a identificação das linhas de acção deve ser realizada pelo EMA. Para esse efeito, devem ser constituídos por dois grupos de trabalho distintos, que abordem separadamente as modalidades de acção próprias e as contrárias. Este requisito é vital para que se consiga dispor de vantagem estratégica em ambientes internacionais altamente turbulentos, em resultado, não só, das modalidades de acção naval de cada actor se encontrarem em permanente mutação, mas, também, porque a sua operacionalização suscita reacções contrárias. Esta cadeia de acção-reacção entre actores inter-

nacionais que se envolvem em disputas, fazendo interagir as respectivas Marinhas, cria uma dinâmica estratégica conjuntural. Por isso, a eficácia de qualquer modalidade de acção naval própria é determinada, não só, pela acção inicial, mas, também, pela capacidade de antecipar as reacções contrárias, de forma a proteger os nossos centros de gravidade. É por esta razão que se devem abordar, com o maior rigor e profundidade, as modalidades de acção naval próprias e contrárias.

(1) Identificar linhas de acção

Uma linha de acção traduz, para cada objectivo estratégico naval, uma diferente possibilidade de articulação dos meios, do meio e do tempo, segundo processos de acção que têm em vista actuar sobre um centro de gravidade do contrário, observando os princípios estratégicos básicos. No seu conteúdo são indicadas as acções a realizar, a sua natureza, intensidade, ritmo e outras condições gerais de execução e, em carácter apenas eventual, as suas finalidades específicas (objectivos particulares subordinados).

O processo de identificação das linhas de acção, susceptíveis de contribuir para a resolução de uma situação estratégica, engloba, para cada objectivo estratégico naval e segundo cada forma de coacção, as seguintes tarefas:

- 1ª. Analisar os centros de gravidade do contrário e dos seus aliados;
- 2ª. Listar os meios, o meio e o tempo próprio disponíveis;
- 3ª. Inventariar os nossos processos de acção para atingir esses centros de gravidade;
- 4ª. Definir as nossas possíveis linhas de acção para consecução ou preservação de cada objectivo estratégico naval²⁵;
- 5ª. Identificar e analisar o nosso centro de gravidade e os dos nossos aliados;
- 6ª. Listar os meios, o meio e o tempo disponíveis do contrário;
- 7ª. Inventariar os processos de acção do contrário para atingir o nosso centro de gravidade e os dos nossos aliados;
- 8ª. Prever as possíveis linhas de acção do contrário.

O processo é concluído repetindo o raciocínio explicitado da 5ª à 8ª fase,

²⁵ Combinar, à luz dos processos de acção inventariados na 3ª fase, os centros de gravidade identificados e analisados na 1ª fase, e o meio, os meios e o tempo disponíveis listados na 2ª fase, o que conduzirá à definição das nossas possíveis linhas de acção para consecução de cada objectivo estratégico naval, que, no seu conjunto, podem ser adoptadas como esboço da manobra ofensiva. Nesta fase fica definido «o quê?» e «como?» se pode agir.

relativamente a Marinhas neutrais, susceptíveis de intervirem, de forma aberta ou insidiosa na acção naval, seja a nosso favor, seja contra. Os centros de gravidade dos neutrais resultam da convergência ou divergência que a materialização dos seus objectivos estratégicos navais suscite relativamente aos dos contrários e aos nossos ou dos respectivos aliados.

Ao longo do processo de formulação da estratégia naval não há etapa onde as informações sejam mais preciosas do que esta. Com efeito, sem um correcto conhecimento do centro de gravidade, dos meios, do meio, do tempo e dos processos de acção do contrário, é impossível estabelecer uma modalidade de acção naval que proporcione vantagem estratégica. Como esta é um conceito relativo e contingencial, um actor que não conheça bem os contrários, não se conhece a si próprio. Por outro lado, a dinâmica estratégica é caracterizada pela mútua dependência dos actores, que sofrem o impacto das acções contrárias e devem reagir em função dessa nova situação. As informações relacionadas com o centro de gravidade, os meios, o meio, o tempo e os processos de acção do contrário, ajudam o estrategista a esboçar possíveis linhas de acção do contendor, aspecto essencial para se entender, interpretar e prever as suas possíveis acções e iniciativas (Chiavenato e Sapiro, 2003: 217).

As fontes de informações sobre os contendores e o ambiente estratégico geral são muito variadas: abertas ou cobertas, de nível tático ou estratégico. Aos serviços de informações cabe o importante papel da pesquisa, enriquecida pela análise destinada a prever as possíveis linhas de acção contrárias. O principal objectivo das informações nesta etapa do processo de formulação da estratégia naval é conhecer o contrário suficientemente bem, para se poderem prever as linhas de acção que adoptará face às nossas. No esforço de pesquisa é muito importante identificar o seu centro de gravidade, porque, uma vez enfraquecido ou desarticulado, provoca o desequilíbrio estratégico. Também interessa conhecer bem o meio e o tempo disponíveis, dado que influenciam, sobretudo, a natureza e o momento da reacção contrária. Todavia, são os meios que determinam a possibilidade de iniciar e de sustentar uma acção estratégica. Como tal, a pesquisa deve considerar, com especial atenção, quer as capacidades contrárias para produzir, utilizar e inovar, quer os recursos financeiros disponíveis. Também deve ter em atenção os perfis das reacções contrárias, que ajudam a perspectivar as suas linhas de acção.

Não se deve ter receio de identificar linhas de acção fora do comum e, à primeira vista, dificilmente exequíveis. Esta tarefa deve ser inspirada pela exploração das variáveis relevantes que, se forem bem identificadas, são portadoras de uma ideia estratégica. No entanto, é necessário estar atento e descon-

fiar das linhas de acção articuladas em sequência, dependentes de um requisito comum, susceptível de, por si só, determinar o sucesso e reduzir, à partida, as possibilidades de escolha. Quando se verifica esta situação, torna-se necessário retomar a análise da situação naval e, em especial, a pesquisa das variáveis relevantes (centro de gravidade), que são o elemento regulador do trabalho intelectual de identificação das linhas de acção, em virtude de serem determinantes no desenvolvimento da manobra estratégica naval.

(2) Validar linhas de acção

As linhas de acção próprias e contrárias são validadas através da realização dos testes da adequabilidade, da exequibilidade e da aceitabilidade, realizados no nível particular de cada sector da Marinha.

O teste da adequabilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico do "objectivo", e é feito formulando seis questões:

- 1ª. Considera o ambiente externo?;
- 2ª. É viável e realizável face às condições do ambiente externo?;
- 3ª. É estruturada e tira partido das capacidades navais nacionais?;
- 4ª. Cria/explora as sinergias militares nacionais?;
- 5ª. Enquadra-se na cultura nacional?;
- 6ª. Cria/mantém vantagem no desempenho estratégico nacional?.

A apreciação da situação internacional realizada no recenseamento das variáveis é a base para avaliar se as linhas de acção cumprem os critérios relacionados com o ambiente externo, traduzidos pelas respostas às duas primeiras questões. A apreciação da situação nacional realizada no recenseamento das variáveis é essencial para a avaliação sobre se as linhas de acção estratégica cumprem o critério relativo à terceira questão.

Uma linha de acção estratégica naval não pode deixar de ser avaliada no contexto da acção dos restantes ramos das Forças Armadas. Nestas circunstâncias, a criação e a exploração de sinergias, pode proporcionar um contributo importante para o desempenho estratégico militar nacional, justificando-se, assim, a quarta questão. É igualmente importante avaliar em que medida uma linha de acção é consistente com, e se apoia ou fomenta as sinergias existentes. O teste da adequabilidade também deve considerar a avaliação da medida em que cada linha de acção é consistente com a cultura nacional (quinta questão), de forma a obter-se uma melhor compreensão acerca de como a opção proposta pode ser interpretada e, possivelmente, dificultada pela opinião

pública nacional. Todavia, convém notar que esta avaliação não é passiva, visto que há linhas de acção que podem visar a alteração de aspectos fundamentais do tecido cultural nacional. A avaliação da adequabilidade de cada linha de acção é concluída identificando e ponderando as fontes de vantagem em que se baseia, em termos de custo-eficiência e valor acrescentado, o que pode ser conseguido analisando a sustentação das fontes de vantagem e a conveniência dos resultados.

O teste da exequibilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico da "economia de esforço", e é feito formulando duas questões:

- 1ª. Existem recursos e capacidades para operacionalizar a linha de acção?;
- 2ª. Que deficiências em recursos e capacidades necessitam de ser solucionadas, de forma a garantir o sucesso?.

A avaliação da exequibilidade de uma determinada linha de acção, pode ser efectuada utilizando as capacidades estratégicas estruturadas nas competências essenciais e nos recursos específicos da Marinha. As ferramentas e as técnicas de análise de recursos e capacidades, podem contribuir para a avaliação genérica da exequibilidade. Para se obter uma visão crítica dos recursos e das capacidades da Marinha, pode conduzir-se uma avaliação segundo três questões essenciais:

- 1ª. Existem as competências necessárias para solucionar deficiências e/ou as capacidades especiais requeridas pela linha de acção?;
- 2ª. Verifica-se o grau de coordenação e integração necessário para operacionalizar a linha de acção?;
- 3ª. A linha de acção desafia e motiva os efectivos nacionais, e é aceitável para aqueles que têm de a apoiar?.

A terceira questão enfatiza a importância dos efectivos para a exequibilidade de uma determinada linha de acção. O seu impacto pode ser avaliado através dos contextos cultural e político do país, que podem oferecer visões da exequibilidade de uma determinada linha de acção, através da caracterização da extensão requerida da mudança. Finalmente, todas estas análises devem permitir a identificação das deficiências de recursos e de capacidades. A avaliação da exequibilidade é centrada na aptidão de uma determinada linha de acção ultrapassar essas deficiências.

O teste da aceitabilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico da "liberdade de acção", e é feito formulando três questões:

- 1ª. Os resultados esperados são consistentes com as expectativas nacionais?;
- 2ª. A linha de acção é atractiva em termos de resultados e do tempo necessário para alcançar os objectivos estratégicos navais?;
- 3ª. Quais são os riscos envolvidos e qual a sua importância?.

Para se avaliarem as expectativas nacionais e a provável reacção pública a uma determinada linha de acção, analisa-se a importância relativa dos diferentes grupos de cidadãos e as suas esperanças implícitas. Pode enfatizar-se o alinhamento de diferentes grupos de cidadãos em resposta a uma determinada linha de acção, proporcionando uma avaliação da sua aceitabilidade provável. Porém, também pode gerir-se proactivamente as relações com os grupos de cidadãos, de forma a melhorar a aceitabilidade de tal linha de acção.

A avaliação da aceitabilidade dos resultados de uma determinada linha de acção em tempo de paz é, frequentemente, definida em termos económicos e do intervalo de tempo para os alcançar. Em tempo de crise ou guerra estes critérios são subalternizados por aqueles que conduzem à materialização directa dos objectivos estratégicos navais em disputa. Porém, como os períodos de paz são muito superiores aos de guerra na vida nacional, os Governos têm uma forma peculiar de proceder à aplicação do critério de aceitabilidade das linhas de acção de natureza naval. Para isso, fixam metas de avaliação do custo/benefício das linhas de acção, rejeitando as que as ultrapassam. Outra medida utilizada é o período de retorno, que proporciona uma avaliação do tempo necessário para recuperar o investimento, comparando cada linha de acção dentro do intervalo de tempo limite. Só linhas de acção com um valor líquido positivo, cumprirão o critério de aceitabilidade. Os valores líquidos poderão, igualmente, ser utilizados para hierarquizar e julgar um leque de linhas de acção possíveis. Em Portugal este critério tem-se revelado pernicioso, dado que esta visão economicista dos assuntos militares leva, frequentemente, ao desarmamento do país, não havendo, quando as ameaças ocorrem, capacidade própria de reacção de defesa. Nestas circunstâncias, recorre-se ao apoio dos aliados que, invariavelmente, exigem compensações cujos custos financeiros são muito superiores aos que teriam sido necessários para manter as Forças Armadas com os níveis de preparação e de material suficientes para o Estado poder adoptar linhas de acção militar que lhe garantissem liberdade de acção política!

Os riscos também necessitam de ser considerados na avaliação da aceitabilidade. Novamente, em tempo de paz são usadas diversas técnicas inspiradas em medidas financeiras, que avaliam os benefícios necessários para assegurar que uma linha de acção particular cobre o investimento. A aceitabilidade será baseada na avaliação da probabilidade desses benefícios serem alcançados, e nas consequências de tal não ser possível. Também se obtém uma medida do risco de uma linha de acção, elaborando projecções financeiras (de curto prazo) e de capital (longo prazo) do Estado. Além do mais, a aceitabilidade do risco pode ser considerada a partir da avaliação das questões subjacentes às assumpções fundamentais que sustentam as projecções de uma determinada linha de acção.

A validação das linhas de acção termina com uma adequada integração dos resultados das análises anteriormente referidas, seguida do agrupamento das linhas de acção aceitáveis, com vista ao estabelecimento das modalidades de acção naval possíveis. Quando se verifica a existência de linhas de acção inaceitáveis, poderão adoptar-se os seguintes procedimentos: estabelecer objectivos estratégicos navais mais modestos; eliminar alguns objectivos estratégicos navais; considerar, ao nível da estratégia naval, uma nova reafecção de recursos pelos objectivos estratégicos navais ou a obtenção de novos apoios externos; procurar uma solução de compromisso, combinando alternativas anteriores.

(3) Estabelecer modalidades de acção naval possíveis

Concluídos os testes da adequabilidade, da exequibilidade e da aceitabilidade às linhas de acção possíveis, fica-se na posse das linhas de acção próprias e contrárias válidas. Estas, devem ser reagrupadas, de forma a originarem as modalidades de acção naval próprias e contrárias²⁶ possíveis, isto é, aptas a cumprir a totalidade da missão da Marinha²⁷, limitadas em número e claramente diferenciadas. Por conseguinte, as diferentes linhas de acção devem articular-se entre si no tempo, por uma sequência de acções sucessivas e, no espaço, por diversas acções desenvolvidas simultaneamente em diferentes locais do teatro de operações. Para além disso, podem apelar a todas as formas de acção naval, e a medidas gerais de acção naval decorrentes de

²⁶ É usual designarem-se as modalidades de acção naval como "contrárias" e "próprias". Relativamente a estas últimas, podem ser apeladas de "amigas", em virtude de ser cada vez mais difícil empreender isoladamente qualquer acção estratégica.

²⁷ No caso do contrário, aptas a oporem-se ao cumprimento da missão da nossa Marinha e não para cumprir as suas, que se desconhecem.

dispositivos dispersos ou concentrados, estáticos ou dinâmicos, ofensivos ou defensivos.

As modalidades de acção naval próprias são estabelecidas a partir das nossas linhas de acção válidas. Definem «o que?» é necessário atacar, «quem?» e «como?». As modalidades de acção naval contrárias são estabelecidas a partir das linhas de acção válidas contrárias. Servem de referência para definir «o que?» é necessário defender, «de quem?» e «como?».

O requisito de clara diferenciação entre as modalidades de acção naval é merecedor de grande atenção, porque cada uma delas deve caracterizar-se por uma ideia-força representativa da manobra estratégica – a forma «como?» a acção deverá ser conduzida, – e que, por ser um verdadeiro critério de identificação, escolhido tendo em conta os princípios estratégicos básicos, se constitui, assim, como o garante da independência entre modalidades de acção naval. É uma tarefa que, para além de exigir de quem a realiza, muita audácia, criatividade, originalidade e subtilidade, apela ao espírito fino e à síntese (Hammond, Keeney e Raiffa, 1999: 45 – 53). A conjugação e a integração da manobra estratégica naval ofensiva (relativa às linhas de acção próprias) com a manobra estratégica naval defensiva (relativa às linhas de acção contrárias), permite estruturar o esboço geral da manobra estratégica naval, que constitui a primeira aproximação ao conceito de acção estratégica naval.

O estabelecimento das modalidades de acção naval possíveis, deve ser realizado separadamente em cada grupo de trabalho que identificou as linhas de acção próprias e contrárias, considerando novamente os pressupostos adoptados no estudo da missão da Marinha. Estes têm, agora, grande utilidade para limitar, a poucas alternativas, as modalidades de acção naval próprias e do contrário. Nessa selecção desempenham papel de relevo os pressupostos que digam respeito a atitudes nossas, que constituem uma decisão antecipada ou uma convicção²⁸ de alcançar determinados fins. Também são relevantes os pressupostos relativos aos contrários, desde que suficientemente fundamentados por:

- Se referirem ao cumprimento de acordos, de tratados ou de entendimentos concretos com outros actores internacionais;
- Não imporem reduções fortes da nossa liberdade de acção;
- Eliminarem modalidades de acção naval contrárias muito remotas, improváveis e pouco perigosas para a materialização dos nossos objectivos estratégicos navais.

²⁸ Convirá notar que não se podem admitir como factos indiscutíveis, pois as circunstâncias podem vir a contrariá-los.

Em seguida, cada grupo de trabalho procede à apresentação das respectivas modalidades de acção naval possíveis, segundo um esquema que evidencie a sua ideia-força, o dispositivo e os movimentos, complementado por uma breve descrição da acção naval perspectivada. Os esquemas representando as modalidades de acção naval próprias e contrárias, devem ser produzidos segundo o mesmo formato, a fim de poderem ser confrontados com facilidade.

d. Escolher uma modalidade de acção naval

A escolha de uma modalidade de acção naval entre as possíveis apresentadas na fase anterior, visa seleccionar «como vale a pena fazer?». É efectuada através de uma avaliação das suas vantagens e inconvenientes, que se pode desenvolver segundo duas aproximações: a escolha óptima, ou a escolha aceitável.

Muitos decisores, não dispendo de tempo para encontrar uma escolha óptima, seleccionam a modalidade de acção naval alternativa aceitável. A este comportamento chama-se decisão por satisfação. «Para satisfazer, o decisor estabelece um padrão de aceitabilidade para uma escolha e compara escolhas possíveis com esse padrão. Para otimizar, é necessário que cada escolha plausível seja examinada. Para satisfazer, o decisor necessita de examinar as escolhas potenciais apenas até ser encontrada uma escolha aceitável. A pesquisa pode ser dada por terminada nessa altura» (Mullen e Roth, 1991: 189). A escolha óptima desenvolve-se em três etapas. Na primeira etapa confronta-se cada modalidade de acção naval própria com as contrárias, de forma a avaliar a sua eficácia. Na segunda etapa comparam-se as modalidades de acção naval próprias entre si, de forma a avaliar a sua eficiência. Na terceira etapa põem-se modalidades de acção naval à autoridade superior.

(1) Confrontar modalidades de acção naval próprias e contrárias

A confrontação entre cada modalidade de acção naval própria e cada modalidade de acção naval contrária, visa realçar as respectivas vantagens e inconvenientes, de forma a avaliar a sua eficácia (grau de consecução e não a probabilidade), sem julgar antecipadamente a respectiva eficiência. Como tal, nesta fase são pesquisados apenas os critérios de eficácia, excluindo-se toda a avaliação segundo os critérios de flexibilidade e custos de qualquer natureza, que serão examinados na etapa seguinte, quando se compararem as modalidades de acção de defesa militar próprias entre si. Assim, o processo de confrontação engloba:

- A oposição de cada modalidade de acção naval própria a cada modalidade de acção naval contrária, de forma a fazer sobressair as vantagens e os inconvenientes que podem resultar desta oposição;
- Um julgamento de valor sobre estas vantagens e inconvenientes à luz de cada um dos critérios de eficácia considerados;
- A caracterização de cada modalidade de acção naval própria, pelas suas vantagens e inconvenientes, definidos face aos critérios de eficácia utilizados.

Para opor as modalidades de acção naval é aconselhável usar um quadro de dupla entrada: modalidades de acção naval próprias/modalidades de acção naval contrárias, onde sobressaem as vantagens e os inconvenientes que resultam da oposição. O julgamento de valor efectuado sobre as vantagens e os inconvenientes à luz de cada um dos critérios de eficácia²⁹ considerados, permite estabelecer os relativos a cada modalidade de acção naval própria, e conduzirá, assim, posteriormente, às soluções propostas. Como este julgamento não deve exprimir preferências subjectivas, torna-se necessário precisar com clareza, antes da confrontação das modalidades de acção naval, quais os critérios de eficácia utilizados para avaliar as vantagens e as desvantagens. Estes critérios, que devem ser pouco numerosos (não mais de 3 ou 4), explícitos e sujeitos à aprovação do CEMA/AMN, traduzem, em cada domínio diferente e complementar, os principais factores de sucesso da missão da Marinha. Para além disso, dependem da natureza desta missão e não devem, em nenhum caso, reflectir uma qualquer preferência relativamente a uma ou a outra modalidade de acção naval. Para isso, inspiram-se directamente nos princípios estratégicos básicos adaptados às tarefas a cumprir, ou à exploração de uma ou de outra das variáveis-relevantes. Como exemplos, podem considerar-se a relação das forças susceptíveis de oposição, o efeito da surpresa, a segurança, a capacidade de resistir, a possibilidade de obter um sucesso rápido, etc.³⁰.

No fim da confrontação as modalidades de acção naval são recapituladas com o seu grau de sucesso, face aos critérios considerados. De seguida, são

²⁹ Os critérios de eficácia devem ser obrigatoriamente diferentes dos critérios de identificação antes referidos, sob pena de se falsear a avaliação, porque uma modalidade de acção naval só pode ser a melhor face ao critério que serviu para a identificar. Os critérios de eficácia resultam, geralmente, dos princípios estratégicos básicos, entre os quais se deve reter aqueles que, face ao estudo da missão da Marinha e à análise da situação naval, parecem mais importantes para o sucesso da acção estratégica naval. Devem ser escolhidos totalmente independentes uns dos outros.

³⁰ Os critérios de eficácia não devem, em caso algum, incluir as noções de perdas ou riscos, nem condicionantes.

listadas na ordem decrescente de eficácia. Um critério de eficácia que proporcione os mesmos elementos de julgamento, qualquer que seja a modalidade de acção naval própria, deve ser desprezado, uma vez que, não sendo discriminante, torna-se inútil. É necessário ter o cuidado de não cair na tentação de ponderar, afectando os critérios de eficácia de um valor relativo, ou de atribuir um peso superior ao primeiro da lista, dado que são numerosos.

(2) Comparar modalidades de acção naval próprias entre si

Depois de se terem julgado as modalidades de acção naval em função da sua eficácia, é importante apreciar a eficiência das próprias, ou seja, avaliar se o preço a pagar é suportável. Esta etapa, também chamada de ponderação dos riscos (Drucker, 1993: 479), é uma das mais importantes, em virtude de os seus resultados permitirem estabelecer as relações de custo/eficácia, destinadas a elaborar a proposta de decisão que coloca à disposição do CEMA/AMN a modalidade de acção naval própria mais eficaz ao menor custo. Engloba as sub-etapas de análise da flexibilidade e dos custos.

A flexibilidade traduz a capacidade de modificar a modalidade de acção naval durante a sua operacionalização, de forma a ter em conta a evolução de certos factores. Compreende a:

- Reversibilidade, que é a possibilidade de se adoptar uma outra modalidade de acção naval, caso mudem as condições que levaram à sua escolha;
- Progressividade, que é a faculdade de adaptar a modalidade de acção naval em função das circunstâncias, podendo parar a acção em caso de necessidade;
- Sensibilidade à evolução de uma ou mais variáveis-relevantes no decurso da execução de uma modalidade de acção naval;
- Sensibilidade ao insucesso de uma das linhas de acção de uma modalidade de acção naval.

A flexibilidade é primordial em situações ambientais muito dinâmicas, como são as associadas aos conflitos militares, que requerem a alteração da modalidade de acção naval inicialmente considerada. Também é importante para avaliar em que medida a não execução ou o insucesso (falta de resultados ou de meios) de uma linha de acção, pode, ou não, comprometer a continuação da acção, segundo a modalidade de acção aval adoptada.

Os custos englobam, não só, perdas em pessoal e material, custos financeiros, consequências políticas, mediáticas, etc., mas, também, os condicio-

nantes subjectivos indicados na directiva de política naval, e todas as variáveis negativas identificadas nas conclusões gerais do recenseamento das variáveis. A noção de custo deve ser tomada na sua acepção mais ampla³¹, como o reverso da medalha, ou seja, as consequências deploráveis que podem resultar da escolha efectuada. Esta noção é muito subjectiva. Como tal, necessita ser ponderada com grande cuidado, para não minimizar ou aumentar abusivamente as consequências da decisão a tomar. Neste âmbito, é conveniente conservar uma total neutralidade face ao julgamento a emitir, de forma a não ser influenciado pelas suas preferências. No final desta etapa as diversas modalidades de acção naval são recapituladas, precisando, para cada uma delas, as vantagens e os inconvenientes. A comparação das modalidades de acção de defesa militar amigas entre si, conduz à difícil questão da eficiência das soluções consideradas. A resposta a dar à questão «é eficiente?», tem sempre associada grande subjectividade. Por esta razão, é da responsabilidade exclusiva do CEMA/AMN, que escolhe, a partir da dupla comparação das modalidades de acção naval, em termos da flexibilidade e dos custos. Para proceder às tarefas de comparação das modalidades de acção naval amigas entre si, pode recorrer-se à aplicação das técnicas de decisão em presença de critérios múltiplos.

(3) Propor modalidades de acção naval própria

Depois de se terem recapitulado as condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica naval (pressupostos), torna-se necessário propor as modalidades de acção naval próprias ao CEMA/AMN, através da redacção de um memorando. É uma tarefa que requer a maior objectividade, para que as diversas modalidades de acção naval propostas para a sua decisão, não sejam afectadas pelas preferências subjectivas do EMA. Entretanto, depois daquela recapitulação é essencial completá-la por uma proposta de escolha, que exprime a preferência, logo subjectiva, do redactor. Neste sentido, é necessário que este se coloque ao nível do CEMA/AMN, de forma a tomar em conta os bons elementos de escolha na proposta de decisão. Convirá, nesta altura, retroceder no método e reanalisar cada uma das modalidades de acção naval a propor. Para esse efeito, e tendo em vista ilustrar as virtudes das diferentes modalidades de acção naval a propor ao CEMA/AMN, procede-se ao delinear da doutrina estratégica naval, elaborando um esboço de operações, que é a génese do conceito de acção estratégica naval, e um esquema director, que servirá de base para a definição das missões sectoriais e dos paradigmas de transformação.

³¹ Neste contexto, e relativamente ao material naval, os custos são os do ciclo de vida, desde o desenvolvimento, a aquisição, as operações, a sustentação (incluindo o pessoal) e, quando aplicável, a desactivação.

Para a elaboração do esboço de operações pode adoptar-se um esquema geral que engloba o fim a alcançar, as condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica naval, a ideia de manobra e as consequências inevitáveis. O fim a alcançar é o propósito da missão da Marinha «porquê agir?», decomposta em diferentes tarefas «o que fazer?». As condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica naval, são traduzidas pela adequabilidade da missão da Marinha face à situação estratégica, às avaliações, às interacções (ameaças) e às capacidades (possibilidades) do contrário, e aos pressupostos. A ideia de manobra explicita como o EMA pensa que será possível a Marinha cumprir a sua missão e engloba a ideia estratégica que serviu para seleccionar a modalidade de acção naval entre as restantes estudadas. Esta ideia sintetiza a natureza da manobra prevista, e indica as razões por que foi adoptada. Compreende, ainda, as linhas de acção que completam a ideia estratégica e os domínios de liberdade que são estabelecidos aos escalões subordinados. O esboço de operações é concluído com a identificação das consequências inevitáveis, que incidem sobre:

- A eficácia prevista face ao efeito desejado;
- Os riscos de escalada, de prejuízos nas populações ou nos neutros, ou de um eventual insucesso;
- Todos os elementos susceptíveis de influenciar a decisão política.

Entre os componentes do esboço de operações sobressai, pela sua importância, a ideia de manobra, que exprime o conceito que presidiu à elaboração da modalidade de acção naval, e que comandará a execução. Ela não é um resumo das acções que serão realizadas, nem da forma como serão conduzidas. Traduz, em primeiro lugar, a filosofia da acção considerada, ou seja, o seu princípio motor. Inspira-se na ideia estratégica (critério de identificação) que, no decurso do processo metodológico, permitiu caracterizar a modalidade de acção naval escolhida. É esta filosofia que materializa o fio condutor de toda a manobra, conferindo-lhe lógica e coerência. Deve permitir ajustar ou adaptar às circunstâncias a acção de cada participante, sem alterar o espírito. A redacção do seu enunciado é uma tarefa delicada, porque deve reflectir e compatibilizar, em simultâneo, características concretas na generalidade e na especialidade. Para além disso, deve indicar o esquema de conjunto da operação e o seu ritmo, a dosagem das forças, a sua repartição geral e as variantes eventuais. O seu enunciado deve incluir, obrigatoriamente, as disposições essenciais em matéria de regras de comportamento e de empenhamento, e o grau de iniciativa permitido aos principais subordinados.

O esquema director serve de base para a definição das missões sectoriais e dos paradigmas de transformação. Para isso, relembra as condições de validade do planeamento, e evidencia os elementos de ordem genética, estrutural e operacional que podem ter alguma influência na execução da missão da Marinha. Não é possível estabelecer um formato único para a redacção deste documento síntese, dado que a situação naval de cada Estado é um caso particular. No entanto, relativamente aos paradigmas de transformação, o esquema director deve indicar genericamente as condições de validade a observar no espaço e no tempo para as áreas genética, estrutural e operacional. Quanto às missões sectoriais o esquema director deve apresentar a especificidade de cada uma delas, face a certos critérios que poderão ser determinantes no contexto da situação estratégica naval. Por exemplo:

- Grau de empenhamento ou de agressividade;
- Categorias de objectivos navais sectoriais;
- Prazos, pré-avisos e custos;
- Riscos de toda a ordem;
- Descontinuidades do potencial contrário detectadas em tempo pelos sistemas de informações.

O esquema director deve, igualmente, realçar as incompatibilidades entre certas missões sectoriais possíveis, a indispensável coordenação entre algumas outras, os prazos disponíveis, as irreversibilidades de situação criadas, as condições de comando e controlo, etc. Por fim, devem ser anexados ao esquema director os elementos essenciais que conduzam à elaboração de missões sectoriais possíveis e, por isso, aos esboços de modos de acção, a saber:

- O resultado do estudo da missão da Marinha;
- As conclusões parciais dos dados geopolíticos e geoestratégicos obtidos na fase da análise da situação naval (teatro de operações e forças em presença);
- As conclusões gerais da análise da situação naval.

e. Redigir a doutrina estratégica naval

Para redigir a doutrina estratégica naval, importa proceder à escolha daquela que será adoptada e à explicitação dos seus elementos constitutivos, tendo presente a sua utilidade.

(1) Decidir

Em presença das modalidades de acção naval propostas, é necessário decidir. Isto é, escolher a mais proveitosa, prevendo variantes destinadas a fazer face a outras atitudes contrárias admissíveis. Para esse efeito, os estrategistas devem encontrar respostas para várias questões prementes³², nomeadamente sobre qual a alternativa que:

- Tem maior importância relativa no conjunto das modalidades de acção naval propostas?;
- Resolve melhor a situação estratégica?;
- Enquadra melhor os recursos e as competências navais?;
- Permite melhor desempenho?;
- Satisfaz melhor as preferências e responsabilidades do CEMA/AMN?;
- Reduz ao mínimo o aparecimento de novos problemas ou vulnerabilidades estratégicas?.

A resposta a estas questões permite escolher uma modalidade de acção naval. Todavia, muitas vezes a decisão do CEMA/AMN é condicionada pela atitude dos decisores políticos perante o risco, pelas pressões do ambiente externo e da cultura nacional, e pelas necessidades e ambições dos decisores do mais alto nível do Estado.

Relativamente ao risco, todo o governante tende a exigir maiores probabilidades de êxito às modalidades de acção naval que impliquem a afectação de muitos recursos durante um longo período de tempo. Isto ajuda a explicar porque razão as modalidades de acção naval arrojadas, são adoptadas por países com regimes autocráticos, e não quando o poder político está distribuído pelo Parlamento e pelo Governo, e há um controle democrático das Forças Armadas.

A adopção de uma modalidade de acção naval também depende da sua compatibilidade com os interesses dos principais actores externos. Assim, no momento da escolha, os governantes ponderam seriamente acerca da medida em que cada modalidade de acção naval favorece ou prejudica aqueles interesses, do que farão tais actores se os seus interesses forem prejudicados, e da probabilidade de agirem caso tais prejuízos ocorram. Estas ponderações são essenciais para que a modalidade de acção naval escolhida, maximize a probabilidade de obtenção de apoios externos, minimizando as pressões externas.

³² Evidentemente que, nesta etapa do processo de formulação da estratégia naval, se pode recorrer à utilização de técnicas de investigação operacional para a tomada de decisão. Neste caso, às técnicas multicritério apresentadas, por exemplo, em Godet, 1993: 351ss.

As normas e os valores partilhados pelos cidadãos também interferem no processo de escolha de uma modalidade de acção naval. Se esta for incompatível ou implicar uma alteração da cultura nacional, as suas hipóteses de êxito serão muito baixas, dado que os cidadãos tenderão a sabotá-la. Assim, ao ponderar a escolha da melhor modalidade de acção naval, os governantes devem determinar e fomentar a conciliação das opções disponíveis com a cultura nacional.

Mesmo a modalidade de acção naval mais atraente, pode não ser escolhida caso contrarie as necessidades e ambições dos governantes. Um decisor político pode comprometer-se de tal forma com determinada modalidade de acção naval, que a sua escolha se torna uma questão de orgulho pessoal, pelo que as eventuais desvantagens são ignoradas.

Tomada a decisão, chega-se, assim, a uma modalidade de acção naval, que responde à questão «como se vai fazer?» com a Marinha para obter o efeito político pretendido. Por essa modalidade de acção naval prescrever, sistematizar e conferir coerência às ideias e às práticas estratégicas, pode ser designada, a partir do momento da sua adopção, por doutrina estratégica naval. Deve distinguir-se, quer da teoria estratégica, porque esta explica a doutrina estratégica, quer de programa de acção estratégica, porque este decreta a doutrina estratégica. A doutrina estratégica naval visa determinar um conjunto de princípios, de orientações e de medidas racionais válidas para a acção estratégica da Marinha, pelas suas qualidades intrínsecas e não apenas porque os decisores políticos de alto nível acreditam nelas! Nestas circunstâncias, é promulgada pelo CEMA/AMN e traduz como a Marinha fará para contribuir para o cumprimento da missão estratégica de defesa militar, tendo presente a postura estratégica militar e as determinações resultantes da doutrina estratégica militar. É composta pelo conceito estratégico naval, pelas missões sectoriais a confiar aos departamentos da Marinha, e pelos paradigmas de transformação, que regulam as suas acções genéticas, estruturais e operacionais, num horizonte que varia do curto ao longo prazo, no cumprimento da sua missão.

A doutrina estratégica naval não trata do passado. Serve o presente e desvenda caminhos para o futuro. Embora seja mais duradoura e menos susceptível a mudanças que a política naval, não é rígida nem inflexível. Na realidade, é dinâmica e necessita de ser revista pelo EMA, sob orientação do CEMA/AMN, em duas circunstâncias distintas:

- Sempre que se verificarem alterações fundamentais do ambiente estratégico, de forma a manter a utilidade e a relevância suficiente para informar os debates acerca do futuro da Marinha e para guiar o seu desenvolvimento e o cumprimento da sua missão;

- Quando as lições aprendidas sobre o emprego da Marinha face a determinados envolvimento ambientais internos e externos, recomendam aperfeiçoamentos na forma como cumpre a sua missão.

Nestas circunstâncias, a doutrina estratégica naval deve constituir um ideal claro, firme, coerente e autêntico, para que não se confunda e esbata com a de outros países, mas que se apure e consolide em permanência. Todavia, não faz sentido que, sem grandes alterações dos ambientes externo e interno da Marinha, haja outras divergências a seu respeito, senão quanto a prioridades, a prazos, a acelerações ou a abrandamentos. É intolerável que, a cada nomeação de um novo CEMA/AMN, correspondam descontinuidades na doutrina estratégica naval, que não seja o doseamento do esforço para alcançar os mesmos objectivos estratégicos navais e o aperfeiçoamento sucessivo dos meios a utilizar. Caso este requisito não seja respeitado, a cada substituição de CEMA/AMN corresponderá a ocorrência de uma crise na Marinha.

(2) Conteúdo

A redacção da doutrina estratégica naval implica a elaboração do conceito estratégico naval, a definição das missões sectoriais a confiar aos departamentos da Marinha e o estabelecimento dos paradigmas de transformação nos campos genético, estrutural e operacional. Neste contexto, importa salientar que a formulação da estratégia naval é, toda ela, um processo de decisão. Com efeito, até este momento as modalidades de acção naval foram desenvolvidas pelo CEMA/AMN (decisor militar) com o apoio do EMA (unidade de decisão com os indivíduos que integram o órgão de estado-maior), segundo um processo onde foram analisadas informações variadas, definidos objectivos, concebidas e avaliadas opções e redigida uma conclusão. Todavia, como se referiu, a escolha final do CEMA/AMN é afectada pela personalidade (atitude perante o risco), pelo ambiente externo, pela cultura nacional e pelas necessidades e ambições do decisor político.

O conceito estratégico naval³³ estabelece os princípios reguladores da manobra estratégica naval a empreender pelo Estado para a consecução e

³³ Acerca da designação conceito estratégico poderá considerar-se a possibilidade de, em alternativa, se utilizar o termo directriz estratégica. Veja-se porquê. A concepção consiste na formulação de ideias para atingir objectivos. Em consequência, a concepção estratégica é a formulação de ideias para definir a estratégia para se alcançarem os objectivos estabelecidos pela política. Assim, pode dizer-se que, estabelecida uma política, a estratégia decorrente é obtida pelo confronto, debate e pela formulação de ideias, que é, na verdade, uma fase do processo: a da concepção estratégica. Quando essas ideias adquirem um carácter conclusivo e um conteúdo formal expresso num documento, deixam de ser concepção estratégica, e passam a designar-se

salvaguarda dos objectivos estratégicos navais que eleger. São os princípios filosóficos que o país adopta, respeita e emprega nos campos genético, estrutural e operacional da Marinha, e que estão acima das práticas quotidianas de curto prazo. São ideias estratégicas fundamentais que servem de inspiração às actuações da Marinha, às quais conferem lógica e coerência, e definem os limites em que se terão de conter os esquemas e pormenores da acção estratégica naval do país. A importância destes princípios decorre de fundamentarem a acção estratégica naval do Estado. Neste sentido, a questão essencial do seu conteúdo não se prende com as capacidades a edificar ou estruturar, ou com as tarefas a realizar. Mas, antes, como edificar capacidades excelentes, estruturadas de forma óptima, e realizar superiormente as tarefas que o país precisa para a sua segurança e desenvolvimento. Para isso, o conceito estratégico naval, depois de estabelecer o propósito estratégico naval nacional e de caracterizar os desafios estratégicos navais que se colocam ao país, deve evidenciar a natureza da acção estratégica naval, indicar as razões da sua adopção e definir os grandes preceitos de materialização segundo os domínios genético (pessoal e material), estrutural (organização) e operacional (doutrina, sustentação e treino). É exemplo actual daqueles preceitos no campo genético, o sistema de forças equilibrado assente no planeamento por capacidades e na versatilidade dos meios. No campo estrutural realça-se a optimização na composição, organização e articulação, que tem por base a adaptação estrutural e a compatibilização entre os departamentos da Marinha. No campo operacional afigura-se relevantes o duplo uso, fundamentado na sustentação logística e no treino integrado.

As missões sectoriais especificam a missão colectiva a satisfazer com o contributo de cada departamento da Marinha. São estes que asseguram as actividades destinadas ao cumprimento das necessidades associadas àquela missão. Estabelecem as tarefas a realizar (actividades de cada sector) e os propósitos a alcançar (finalidades da acção de cada sector). Nesta óptica, as missões secto-

por conceito estratégico: orientação resultante do estudo da situação estratégica; fixação do que cumpre fazer, em termos amplos e flexíveis, a fim de permitir a sua utilização na composição dos empenhamentos básicos que dela decorre. Ora, orientação resultante é o mesmo que directriz, norma de procedimento, ou directiva. Nestas circunstâncias, pode dizer-se que a concepção estratégica é apenas a fase de discussão de ideias. Quando estas passam a um documento formal, transformam-se em conceito estratégico ou directriz estratégica. Esta designação, embora pouco utilizada na documentação estruturante da estratégia nacional portuguesa ou dos países aliados, parece preferível, porque tem sentido de orientação, mais força de determinação. Pode ser definida como a orientação resultante do estudo das estratégias, de modo à aplicação dos meios disponíveis num dado meio e tempo, para a consecução dos objectivos fixados pela política. Do exposto, resulta que a política estabelece os objectivos, a estratégia lista as acções e a aplicação dos meios disponíveis, as directrizes estratégicas orientam a aplicação desses meios e os planos detalham as acções a serem executadas para alcançar os fins fixados pela política.

riais são o elemento orientador dos esforços individuais e colectivos dos diferentes departamentos da Marinha, constituindo-se como o motor de toda a acção estratégica, na observância dos princípios estabelecidos no conceito estratégico naval. Possuem associada a pergunta «o que é hoje a Marinha e o que deseja ser?». Para encontrar a melhor resposta institucional a esta pergunta, as missões sectoriais permitem enquadrar os objectivos estratégicos navais dentro de cada expressão do poder naval (departamento), por forma a dar corpo e integrar as estratégias sectoriais, tendo em atenção a manobra expressa no conceito estratégico naval. A integração das diferentes estratégias sectoriais traduz, por um lado, a natureza particular da estratégia naval. Por outro lado, significa que nenhuma estratégia sectorial da Marinha pode ser empregue desligada das restantes, porque isso se traduziria na aceitação de que as acções estratégicas de cada departamento estariam restritas aos limites de uma acção sectorial da força naval nacional. Cada uma das estratégias sectoriais dá origem à fixação das políticas de cada unidade que compõem os diferentes departamentos da Marinha, de forma a orientar e a condicionar a sua acção em campos delimitados da competência global da organização. Como tal, definem, com maior ou menor detalhe, os objectivos estratégicos a alcançar por cada unidade, a sua prioridade, os prazos, os métodos e os processos de acção a adoptar. Esta dicotomia político-estratégica penetra no âmago de cada sector da Marinha por acção do planeamento estratégico naval, dando origem à estratégia sectorial. Isto é, na decorrência das atribuições e competências que dispõem, os titulares dos departamentos definem como procurarão alcançar os objectivos estratégicos navais que lhes foram fixados. Este processo permite reconhecer que a consecução da segurança e do desenvolvimento com recurso à Marinha, requer a judiciosa definição de objectivos estratégicos navais, a conjugação de missões sectoriais e a utilização dos meios a cargo de cada um e de todos os departamentos. Daqui resulta a importância da articulação inter-departamentos, através de processos que permitam orientar o desenvolvimento e a aplicação do poder naval nacional, para que a Marinha cumpra os seus fins de segurança e desenvolvimento.

Os paradigmas de transformação servem de referência para a mudança necessária à permanente adaptação da Marinha, nos domínios genético, estrutural e operacional, aos requisitos colocados pela sua missão. Representam um compromisso metodológico e um conjunto de assumpções técnicas essenciais para que, no planeamento estratégico naval, haja comunicação, debate e avaliação, e as explicações para as decisões genéticas, estruturais e operacionais sejam lógicas. Os paradigmas são referências genéticas, estruturais e operacionais, sustentadas, no essencial, pelos modelos analíticos de representação da Marinha

equilibrada, otimizada e de duplo uso, sustentados por capacidades cujas múltiplas características produzem resultados que satisfazem determinados requisitos de flexibilidade, actuação e eficácia colocados pela missão da Marinha (Tab. 1).

Tab. 1 – Relação entre paradigmas, modelos, capacidades e resultados

PARADIGMAS →	Referências	Genético	Estrutural	Operacional
MODELOS →	Representações	Equilibrada	Otimizada	Duplo uso
CAPACIDADES →	Características	Diversificadas Integráveis Conjugáveis	Coerentes Interdependentes Colaborantes	Expedicionárias Jurisdicionais Decisórias
RESULTADOS →	Requisitos	Flexíveis	Actuantes	Eficazes

Os modelos de representação da Marinha equilibrada, otimizada e de duplo uso, são construções intelectuais abstractas, que procuram evidenciar as principais ideias para a sua edificação, estruturação e emprego. Estes modelos de representação da Marinha são essenciais para, numa época de excessiva informação sobre as organizações militares, dispor de critérios de selecção que permitam aos planeadores estratégicos navais utilizar a mais adequada ao processo de transformação. Têm como funções essenciais organizar a informação disponível sobre a Marinha, sugerir novas linhas de investigação e orientar desenvolvimentos futuros. A escolha desses modelos de representação depende sempre de interesses subjectivos dos planeadores estratégicos navais e da cultura da Marinha nesta área. É preciso ter em atenção que esta é um sistema dinâmico, que está em constante mudança, ajustamento e reforma ao longo do tempo. Por isso, os três modelos de representação propostos para a realidade actual da Marinha portuguesa não são estáticos. Podem tornar-se obsoletos e necessitar de ser modificados ou substituídos. Aplicados a outras realidades, necessitarão de ser alterados. Este aspecto evidencia a importância da adopção de três modelos para uma compreensão do processo de transformação da Marinha, e o seu constante teste para verificar a sua relevância e validade. As características das capacidades a edificar, a estruturar e a empregar segundo cada modelo, são um corpo coerente de ideias sobre a forma de produzir uma Marinha flexível, actuante e eficaz. Por isso, sustentam os modelos e ligam-nos aos resultados que se pretendem para a Marinha.

Face ao exposto, poderá afirmar-se que a operacionalização dos paradigmas de transformação, implica o estabelecimento de medidas destinadas a

apoiar cada sector da Marinha na elaboração dos programas estratégicos genéticos, estruturais e operacionais na área da sua competência. Tais medidas são apresentadas em documentos simples e breves, e implicam racionalização e calendarização. Colocam ênfase na transformação num horizonte temporal que varia do curto ao longo prazo. Sendo estáveis, porque consistem em referências para a programação estratégica naval, essas medidas devem ter flexibilidade, porque a Marinha está em constante interacção com o ambiente. Também devem ser abrangentes, de forma a contemplarem vários aspectos doutrinários. Necessitam, ainda, de ter em conta as diferentes actividades relacionadas com o fortalecimento e o emprego da força naval, o que implica coordenação recíproca. É essencial que sejam éticas, não infringindo os padrões de conduta comumente aceites para a Marinha. Por fim, proporcionam continuidade e direcção à acção estratégica naval, através da definição de uma situação estratégica naval de futuro e de uma aproximação clara e concreta à sua gestão, com os objectivos e prazos fundamentais para melhoramentos dos domínios genético, estrutural e operacional. Entre as medidas mais importantes definidas nos paradigmas de transformação, destacam-se as relativas: a como alcançar os objectivos estratégicos navais; ao papel a desempenhar por cada expressão da força naval; ao detalhe das metas a atingir³⁴, das suas fases de materialização, da atribuição dos encargos; ao apoio material que assegura a ligação e a compatibilização da estratégia com os recursos disponíveis.

Os paradigmas de transformação asseguraram a coordenação e a integração dos diversos planos de actividades subsequentes, nos diferentes campos de acção naval, por forma a garantir a coerência e o harmonioso desenvolvimento da estratégia naval. Para além disso, especificam quais as informações necessárias aos órgãos de programação estratégica naval, para a elaboração dos programas de actividades e para o acompanhamento das respectivas acções estratégicas. Como têm uma considerável duração no tempo, no período da sua vigência poderão ocorrer situações³⁵ que, pela sua relevância e repercussão no poder naval nacional, exigem um exame mais

³⁴ O resultado final da fase estratégica é a explicitação das acções estruturais, genéticas e operacionais a realizar. Por essa razão, nos paradigmas de transformação devem ser apontadas e quantificadas as metas a atingir quanto a: cronologia; recursos a empregar; condições de execução e controlo; e outros aspectos complementares considerados relevantes.

³⁵ Em períodos mais agitados da cena política nacional ou internacional, a conjuntura poderá evoluir entre o estudo da situação naval e a operacionalização estratégica naval, a ponto de o poder naval nacional ser influenciado por novas nuances dessa evolução, nomeadamente ameaças à consecução dos objectivos estratégicos navais.

profundo relativamente à sua viabilização. Neste caso, é necessário efectuar estudos que explicitem com clareza as alternativas judiciosas para, em devido tempo, se alcançar o fim desejado, tendo em conta as diferentes variáveis capazes de afectar a resolução da situação. Não há uma fórmula rígida para a execução destes estudos. Como todo o processo conceptualizado até esta fase, devem ser flexíveis e atender às regras básicas do raciocínio analítico para a resolução de problemas. Neles devem participar intensamente especialistas em tarefas iminentemente técnicas, que têm em vista harmonizar as diferentes acções estratégicas no complexo âmbito da preparação e do emprego do poder naval nacional.

Na prática, os paradigmas de transformação articulam-se com os elementos constitutivos da directiva de política naval, de forma a originar um processo integrado de operacionalização estratégica. Nele, os objectivos navais prioritários e as directrizes de comando e administração superior da Marinha, que explicitam, na directiva de política naval, os objectivos estratégicos navais, a visão estratégica do CEMA/AMN e a missão da Marinha, vão ser operacionalizados tendo em conta as medidas genéticas, estruturais e operacionais previstas nos paradigmas de transformação, observando os princípios estabelecidos no conceito estratégico naval e as orientações associadas às missões sectoriais. Em consequência, a transformação da Marinha é progressiva e feita à custa da materialização, parcelar e progressiva, dos objectivos estratégicos navais prioritizados pelos sucessivos CEMA/AMN, nas respectivas directivas de política naval.

O paradigma genético radica no modelo analítico da Marinha equilibrada. Engloba, assim, as medidas necessárias para edificar novos meios em pessoal e material, segundo capacidades diversificadas, integráveis e conjugáveis, essenciais para construir uma Marinha flexível, que realize operações no momento adequado, sirva o conceito estratégico naval e permita o cumprimento da sua missão. As capacidades diversificadas são consequência dos diferentes meios destinados a fazer face, com agilidade, aos múltiplos desafios de uma conjuntura internacional dinâmica, como é a contemporânea. Implicam um competente apoio logístico, industrial e técnico. As capacidades integráveis resultam da incorporação tecnológica e da adopção de uma atitude experimental e inovadora na sua edificação, pela escolha de soluções técnicas sofisticadas nos aspectos relacionados com a investigação, o desenvolvimento de conceitos, a experimentação, a formação e o treino. As capacidades conjugáveis são proporcionadas pela possibilidade de articulação recíproca em múltiplas actuações, que reforça a sua utilidade e aceitabilidade.

O paradigma estrutural³⁶ radica no modelo analítico da Marinha otimizada. Como tal, engloba as medidas necessárias para definir a composição, a organização e a articulação dos meios em pessoal e material, segundo capacidades coerentes, interdependentes e colaborantes, essenciais para constituir uma Marinha actuante, que realize operações no momento adequado, sirva o conceito estratégico naval e permita o cumprimento da sua missão. As capacidades coerentes estão associadas, quer à criação, eliminação e reestruturação de órgãos, quer ao recrutamento de pessoas capazes, à atribuição de certos cargos, às recompensas e ao reconhecimento público, à retenção, à motivação e à exclusão. As capacidades interdependentes resultam dos arranjos dos elementos orgânicos e humanos, das perícias obtidas pela formação e treino das pessoas, e da forma como estão organizadas as capacidades no cumprimento da missão da Marinha, tendo em consideração o ambiente envolvente. As capacidades colaborantes são uma consequência da existência de sistemas que tratem os fluxos de informação que ligam os elementos orgânicos e integram os processos de tomada de decisão na Marinha. Também resultam da maneira de pensar e de agir do pessoal, e da forma como este interioriza os mesmos mitos, rituais, hábitos e crenças.

O paradigma operacional radica no modelo analítico da Marinha de duplo uso. Como tal, engloba as medidas necessárias ao emprego dos meios em pessoal e material, segundo capacidades expedicionárias, jurisdicionais e decisórias, essenciais para constituir uma Marinha eficaz, que realize operações no momento adequado, sirva o conceito estratégico naval e permita o cumprimento da sua missão. As capacidades expedicionárias estão ligadas à projecção de força e ao apoio logístico conjunto e multinacional. As capacidades jurisdicionais resultam da necessidade de uma presença eficaz nas áreas sob competência nacional, o que implica cooperação interdepartamental entre os

³⁶ A estrutura da Marinha é mais que os elementos orgânicos que a integram (composição). Com efeito é, também, a forma como estão dispostos (organização) e a dinâmica com que interagem (articulação). Tem como função dividir o trabalho em tarefas distintas, atribuíveis aos diversos elementos orgânicos, assegurando a sua necessária concretização coordenada. Por isso, os trabalhos de transformação estrutural da Marinha devem ter por base uma análise permanente aos factores característicos da coerência da composição (órgãos e grupos), da interdependência da organização (arranjo, perícias e estratégia) e da colaboração da articulação (sistemas, estilo e valores) estrutural da Marinha. É na sequência desta análise estrutural, que podem ser definidas as medidas mais adequadas para eliminar as vulnerabilidades (pontos fracos que precisam de ser corrigidos) e reforçar as potencialidades (pontos fortes a serem explorados mais intensamente) da estrutura, de forma a permitir um melhor rendimento das capacidades na missão da Marinha. Importa notar que a análise dos factores característicos da composição, da organização e da articulação estrutural da Marinha, também serve para evidenciar as características que a individualizam relativamente a qualquer outra organização.

diferentes organismos públicos com responsabilidades de actuação no mar. As capacidades decisórias decorrerem dos requisitos de superioridade de decisão, baseado numa arquitectura de informação em rede que interliga entidades externas, nacionais e internacionais, com a Marinha.

(3) Utilidade

A doutrina estratégica naval tem como principal público-alvo os membros da Marinha. É particularmente relevante para os altos responsáveis e para os oficiais e funcionários civis de médio e alto escalão, que desempenham funções de estado-maior. Todavia, como representa uma declaração sobre como a Marinha realizará as suas acções estratégicas navais, serve para a formação dos oficiais e dos funcionários civis que se encontram nas fases iniciais das suas carreiras. Nunca é demais realçar que a doutrina estratégica naval não tem aplicação exclusiva na Marinha. Com efeito, também é útil a todos os departamentos públicos com responsabilidades na acção estratégica do Estado. A doutrina estratégica naval tem um segundo propósito importante. Os decisores políticos, os deputados, os académicos, os industriais, os jornalistas e os cidadãos em geral, todos têm interesse legítimo em saber o essencial sobre o comportamento estratégico do Estado no campo naval. A doutrina estratégica naval também é útil a aliados e amigos que beneficiam do entendimento sobre como o país encara as questões estratégicas navais. Por fim, a doutrina estratégica naval encerra uma mensagem para os potenciais oponentes, de como o país está preparado militarmente para fazer face a disputas estratégicas, empregando a sua Marinha. Desta forma, contribui para a dissuasão em sentido amplo. No entanto, por mais importante que seja o segundo propósito, é por ser redigida para servir de referência ao comportamento estratégico naval do Estado, que a doutrina estratégica naval permite satisfazer outras finalidades (PAA-32, 2005: Anexo H, 8).

4. CONCLUSÕES

O fio condutor deste trabalho, foi a busca de um modelo e do respectivo processo de formulação da estratégia naval portuguesa, fundamentado nas regras básicas e técnicas usadas em diversos modelos teóricos de gestão estratégica. De posse da teoria proporcionada por estes modelos, foi possível articular logicamente, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal do autor, os procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas nelas aplicadas, de forma a conceber um novo modelo e o correspondente processo de formulação da estratégia naval. Ambos foram submetidos a observação durante os últimos três anos, de forma a serem refutados e clarificados pelas críticas efectuadas por docentes, investigadores, especialistas e peritos. Desta forma, obteve-se um modelo e processo de formulação da estratégia naval, dotado de suficiente sustentação teórica e rigor metodológico, e compatível com o modelo e processo instituídos para a estratégia militar pelo articulado do LDNFA. Para além disso, também se adquiriu um entendimento aprofundado da formulação da estratégia naval, que concorre para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitirão transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica da Marinha e, destas, para novas investigações.

As novidades metodológicas proporcionadas pelo modelo e processo de formulação da estratégia naval propostos são diversos. Há inovação no ciclo da política naval, ao explicar como se identificam os objectivos estratégicos navais. Também clarifica o que são, como se elaboram, para que servem e como se relacionam: a visão estratégica do CEMA/AMN; a missão da Marinha; e a directiva de política naval. Quanto ao ciclo da doutrina estratégica naval, é nova a forma apresentada para a sua estrutura e redacção, com o conteúdo centrado no conceito estratégico naval, nas missões sectoriais e nos paradigmas de transformação. Estes, são apresentados como as referências da permanente adaptação da Marinha, aos requisitos colocados pelo cumprimento da sua missão. Neles são caracterizados, com profundidade, os parâmetros necessários ao processo do seu desenvolvimento genético, estrutural e operacional.

O modelo e o processo propostos possuem um vasto campo de aplicação prática na formulação da estratégia naval. Neste contexto, podem não ter a mesma utilidade e não ajudar a actividade de todos os estrategistas navais, da mesma forma que uma boa carta náutica serve um navegador versado. Todavia, a experiência obtida nos últimos três anos comprova que têm, pelo menos, uma utilidade semelhante àquela que os marinheiros do séc. XV davam aos corpos celestes ou aos sinais de terra: orientação sobre o caminho a seguir, dispondo da sustentação teórica e usando o rigor metodológico suficiente para chegar com alguma segurança a bom porto.

BIBLIOGRAFIA

- BRYANT, Scott (1997). Strategic Management: Developing and Realizing a Strategic Vision. Public Management. Vol. 79. Outubro, p. 31.
- CHIAVENATO, Idalberto, SAPIRO, Arão (2003). Planejamento Estratégico, Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier.
- COUTO, Abel Cabral (1988). Elementos de Estratégia. Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- COVEY, Steven R. (1990). The Seven Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic. New York: Simon and Shuster.
- DESS, Gregory G., PICKEN, Joseph C. (2000). Changing roles: leadership in the 21st century, part 1 of 3. Organization Dynamics, 28, nº 3. Winter, pp. 26-38.
- DRUCKER, Peter F. (1993). Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper Business.
- GODET, Michael (1993). Manual de Prospectiva Estratégica, Antecipação à Acção. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- GREEN, Russel G. (1995). Human Motivation: A Social Psychological Approach. Pacific Grove: Brooks/Code Publishing.
- HAMMOND, John, KEENEY, Ralph L., RAIFFA, Howard (1999). Smart Decision. Boston: Harvard Business Scholl Press.
- HERSEY, Paul, BLANCHARD, Kenneth H. (1977). Management of Organizational Behavior. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- LEIGHT, Andrew (1983). Decisions, Decisions, A Practical Management Guide to Problems Solving and Decision Making. Hampshire: Crower.
- MULLEN, John D., ROTH, Byron M. (1991). Decision-making: Its Logic and Practice. Savage: Rowman e Littlefield.

- NIVEN, Paul R. (2003). *Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non-Profit Agencies*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças (1998). *Planejamento Estratégico, Conceitos, Metodologia, Práticas*. 6ª ed.. São Paulo: Editora Atlas.
- PAA-32 (2005). *Documentação Estruturante da Estratégia Naval*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- QUINN, James B. (1998). *Strategies for Change. The Strategy Process*. eds. Henry Mintzberg, James Quinn e Sumantra Ghoshal. London: Prentice Hall.
- RIBEIRO, António Silva (2007 a). *Elaboração da Estratégia de Defesa Militar: Contributos para um Novo Modelo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Tese de doutoramento).
- RIBEIRO, António Silva (2007 b)). *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências*. Lisboa: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Edições Culturais da Marinha.
- RIBEIRO, António Silva (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças*. *Revista Militar*, 10, pp.1019-1036.
- RIBEIRO, António Silva (1998). *Planeamento da Acção Estratégia aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.
- RIZZO, Tony (2001). *The Right Stuff*. *Internet World*. 7, nº. 4.
- WIT, Bob de, MEYER, Ron (1999). *Strategy, Process, Content, Context*. 2ª ed.. London: Thomson Learning.

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

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

Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*
Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*
Contra-Almirante José Augusto de Brito
13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*
Almirante Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*
Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques
18. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?*
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
19. *Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas*
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. *Continentalidade e Maritimidade. A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China*
Professor Doutor António Marques Bessa
21. *O Poder na Relação Externa do Estado*
Professor Doutor Luís Fontoura e Embaixador Leonardo Mathias

22. *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*
Intervenções dos Conferencistas
23. *A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação*
Dra. Maria Francisca Saraiva
24. *Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico*
Coordenadores António Marques Bessa e Pedro Borges Graça
25. *A Europa da Segurança e Defesa*
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
26. *1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa*

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha:
www.marinha.pt

