

CONCEITO ESTRATÉGICO  
DE DEFESA NACIONAL  
(Estudos)

*António Emílio Ferraz Sacchetti*  
Vice-Almirante

*Victor Manuel Lopo Cajarabille*  
Contra-Almirante

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

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

**TÍTULO:**

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Estudos)

**COLECÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO/ANO:**

3/2002

**EDIÇÃO:**

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

ISBN 972-8004-53-2

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 1000 exemplares

**EXECUÇÃO GRÁFICA:**

ACMA — *Artes Gráficas, eni*

**BASES DO CONCEITO ESTRATÉGICO**

**DE DEFESA NACIONAL**

(Análise e Contributos)

*António Emílio Ferraz Sacchetti*

*Vice-Almirante*



**BASES DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL  
(ANÁLISE E CONTRIBUTO)**

I

INTRODUÇÃO

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 1994 <sup>1</sup> está em revisão.

A elaboração de um conceito estratégico ou de uma estratégia é uma actividade de planeamento sobre a qual não há doutrina nacional.

No entanto, seja qual for a definição de estratégia que se pretenda adoptar, ela contém sempre três elementos fundamentais:

- A estratégia visa alcançar os objectivos definidos pela política;
- Será a estratégia seleccionada que definirá os meios e não são os meios que definem a estratégia possível;
- A estratégia desenvolve-se sempre em ambiente de antagonismos, representando um conflito de vontades.

Assim, a política está acima da estratégia e é a política que estabelece os objectivos a alcançar e que escolhe a estratégia ou as estratégias gerais (militar, económica, diplomática, psicológica, etc.) que devem ser responsabilizadas pela sua concretização.

Ao definir e publicar as "Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional" é a primeira vez que em Portugal se cumpre este primeiro passo do planeamento estratégico.

---

<sup>1</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, publicada no DR I Série-B, n.º 29, de 4.2.94.

Até aqui foram sempre os redactores dos conceitos ou das propostas de conceito que “imaginaram” os objectivos políticos que o Governo poderia querer definir.

Portanto, desta vez há, como é indispensável que haja, um documento político contendo as bases sobre as quais se deve trabalhar, na elaboração do CEDN.

As “Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”<sup>2</sup> constam de um documento que salienta valores e interesses nacionais, que estabelece doutrina e que define os já referidos objectivos políticos de defesa nacional, propondo um debate alargado sobre quase todas estas matérias.

É pois importante fazer uma análise atenta do documento.

Para além de procurar contribuir com algumas ideias para o debate, este estudo pretende salientar os aspectos doutrinários e programáticos implícitos ou explícitos na introdução e no corpo do documento.

---

<sup>2</sup> Em Anexo apresenta-se o índice das Bases do CEDN que acabam de ser publicadas.

## II

### ANÁLISE DO DOCUMENTO BASES DO CEDN

#### **1. As referências a valores ou interesses inegociáveis**

- a. São estabelecidos como princípios *adquiridos, indiscutidos e indiscutíveis... a defesa da Constituição, a fidelidade ao Estado de Direito democrático e o respeito pelas Convenções internacionais, sejam quais forem as opções estratégicas a desenvolver (I, 2, § 4.º);*
- b. É considerado o princípio que *a defesa é um investimento na segurança (I, 4, § 4.º);*
- c. São indicadas como *missões inegociáveis... a defesa militar e a protecção dos nossos interesses vitais (I, 4, § 5.º);*
- d. É afirmado que a defesa é uma responsabilidade nacional, uma vez que a *independência é simplesmente tributária da vontade colectiva de defesa (I, 4, § 6.º);*
- e. É aceite o princípio *que a instituição militar é estruturante da identidade nacional (I, 4, § 4.º);*
- f. É manifestada a necessidade de ter presente que *são valores imateriais que justificam as Forças Armadas (I, 4, § 5.º).*

#### **2. As bases que estabelecem doutrina**

- a. A definição do objectivo/finalidade da "Defesa Nacional":
  - *Garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações, contra qualquer agressão ou ameaças externas;*

— *Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado, o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais (II, § 1.º).*

O primeiro parágrafo indica um objectivo que está explícito na definição de defesa nacional, tal como consta do Artigo 1.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas<sup>3</sup>. É, portanto, uma definição aprovada pela Assembleia da República, uma das raras definições doutrinárias, ou a única, em matéria de defesa e segurança nacionais.

O segundo parágrafo refere alguns princípios expressos na definição de segurança nacional publicada pelo Instituto de Defesa Nacional, órgão do Ministério da Defesa Nacional, e conseguida após longo e amplo debate. Não há outra definição oficial de segurança nacional e a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas não faz qualquer referência a este conceito.

Aquela definição do conceito de segurança nacional data do princípio da década de 80. Embora pareça que se mantém actual, a sua aplicação tem sofrido alguma evolução ao longo dos tempos, nomeadamente após o fim da bipolarização política mundial, em 1989, e de novo após o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2002.

Hoje fala-se menos de defesa e mais de segurança, como uma atitude de atenção permanente e de prevenção contra as ameaças de novo tipo: difusas, levadas a cabo por pequenos grupos não previamente identificados, imprevisíveis no tempo e quanto aos alvos, sem objectivos políticos ou com objectivos políticos mal definidos que são partilhados por uma minoria, mas sempre graves.

De qualquer modo, parece aconselhável e oportuno confirmar o conceito de segurança nacional e estabelecer doutrina sobre esta matéria.

---

<sup>3</sup> Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, publicada no DR I Série, n.º 285, de 11 de Dezembro de 1982.

**b.** A definição do objectivo/finalidade do “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”:

- *Visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia **global** do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de Defesa Nacional (II, § 2.º, sublinhado acrescentado).*

Nesta definição da finalidade do CEDN foi usado o termo “global” para caracterizar a estratégia do Estado ao mais alto nível. O termo global está reservado para a estratégia que, num sentido geográfico, é desenvolvida pelas grandes potências e que foi concebida para ter aplicação em qualquer parte do globo. Neste documento deveria usar-se um dos termos “estratégia total do Estado” ou “estratégia nacional”.

A finalidade do CEDN deduz-se, logicamente, da definição de Estratégia. A finalidade agora expressa, ainda que correcta, refere apenas um dos aspectos que o Conceito deve abranger. Por outro lado, embora aqui se diga que o Conceito visa “a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global (antes, ‘nacional’)”, o desenvolvimento posterior das Bases, neste documento, trata quase exclusivamente de uma das estratégias gerais: a estratégia militar. Nada refere, por exemplo, quanto às estratégias diplomática, económica, de segurança interna, etc. (assunto a desenvolver no parágrafo 5.º).

**c.** Definição/extensão do “território nacional” e do espaço “estratégico de responsabilidade nacional”:

- *O território nacional, com carácter descontínuo... abrange o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira... entre o ponto mais a Norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a Sul, nas ilhas Selvagens; e do seu ponto mais a Oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a Leste, no Concelho de Miranda do Douro (2.ª Base, alíneas a) e b)).*
- *O espaço estratégico de responsabilidade nacional... integra, até aos seus limites, as nossas águas territoriais, o espaço aéreo nacional, os fundos marinhos contíguos, a zona económica exclusiva e a zona que*

*resultar do processo de alargamento da plataforma continental (2.ª Base, alínea c)).*

Parece que seria adequado, nesta 2.ª Base, definir o que se entende sobre “espaço estratégico de interesse nacional”. É um conceito sobre o qual já há opiniões expressas, controverso, que por isso mesmo deveria ser objecto de debate e sobre o qual era importante estabelecer doutrina nacional.

O “espaço estratégico de interesse nacional”, admitindo que seja contínuo geograficamente e contíguo ao território nacional, que também integra, será algo muito diferente das “áreas de interesse estratégico” claramente enumeradas na 15.ª Base.

Tudo o que ocorrer no espaço estratégico de interesse nacional deverá merecer a atenção de Portugal e poderá mesmo obrigar a agir, no caso de nele se concretizar qualquer ofensa aos interesses nacionais. Um exemplo evidente é o mar interterritorial, mesmo para além das áreas de jurisdição nacional. É um interesse vital para Portugal manter o livre uso das linhas de comunicação marítimas e aéreas entre as três parcelas do território nacional. Confirmando esta ideia, a 18.ª Base refere como uma das missões das Forças Armadas, *a vigilância e o controlo... do espaço interterritorial.*

O interesse político e também as preocupações mais do que um vez manifestadas em relação ao vizinho Marrocos ou até ao Magrebe, permitem admitir que estes territórios devam ser incluídos na definição do “espaço estratégico de interesse nacional”.

### **3. As orientações para a elaboração do CEDN e as Grandes Opções do CEDN**

Justificada a necessidade de elaborar um novo CEDN, foram definidos alguns princípios a que o documento deve obedecer:

- Deve contribuir para a *clareza no discurso estratégico* (I, 2, § 1.º);
- Deve ser *mais operativo do que abstracto... mais clarificador do que genérico* (I, 2, § 1.º);
- Deve ser *capaz de fornecer orientações para um conjunto de opções que lhe obedecem* (I, 2, § 1.º);

- Deve ser *suporte e linha de rumo para as reformas elencadas no domínio da Defesa Nacional* (I, 4, § 3.º);
- O *valor da flexibilidade deve inspirar o Conceito, salientando-se a sinalização da multiplicidade de 'fronteiras'... e a articulação das políticas* (I, 2, § 5.º);
- Deve ser objecto de *discussão pública* provocando um *debate que permita identificar os valores permanentes,... as ameaças,... o sistema de alianças, ...as áreas de influência... e as capacidades militares* (I, 2, § 1.º e § 2.º).

A decisão de *convocar o país para um debate nacional* e de proporcionar *um debate amplo* sobre o CEDN (I, 4, § 4.º), permite considerar inútil e despropositado o debate sobre as "Grandes Opções do CEDN", na Assembleia da República.

Na verdade, se o CEDN é objecto de amplo debate público, não faz sentido que a Assembleia da República promova, posteriormente, um outro debate sobre o resumo daquele documento. E sem ter possibilidade de redigir qualquer Resolução ou de legislar sobre a matéria.

As Grandes Opções do CEDN sempre tiveram fraca justificação, pois nunca os CEDN foram documento classificado, como inicialmente se previa. Hoje as Grandes Opções são um documento absolutamente inútil.

A solução parece ser fazer coincidir as Grades Opções com o próprio CEDN enquanto não for revista a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

#### **4. As bases que propõem temas a debater**

- a. *A multiplicidade de "fronteiras" que caracterizam o Portugal moderno* (I, 2, § 5.º), e, como corolário desta constatação, *a especial articulação com as políticas externa e de segurança interna* (a tratar na alínea seguinte).

Embora esteja referido na primeira parte do documento e não constitua claramente uma Base individualizada, este é talvez um dos temas mais importantes a debater e que constitui a mais profunda alteração geopolítica e estratégica em relação ao CEDN de 1994.

E não se trata de uma questão teórica pois a definição das fronteiras que limitam a geografia dos interesses nacionais da actualidade (I, 2,

§ 5.º) permite caracterizar a maioria das ameaças que Portugal hoje enfrenta (5.ª, 6.ª, 7.ª e 8.ª Bases) e está na origem da definição de várias missões das Forças Armadas (18.ª Base). Aliás, é a nossa História, o Carácter do povo e o reconhecimento dessas várias fronteiras que levam a considerar Portugal como *país europeu, de centralidade atlântica e vocação universal... defendendo os seus interesses no mundo* (1.ª Base).

É no interior da fronteira político-económica, mas bem longe de Lisboa, que vêm sendo tomadas decisões de interesse comum, de âmbito político cada vez mais alargado, tantas vezes em conflito com os interesses nacionais e de tão difícil negociação.

É na periferia da fronteira de segurança que as nossas forças militares, forças de segurança e elementos civis têm vindo a actuar, em colaboração com outras nações e de acordo com decisões tomadas no âmbito da ONU (9.ª Base) e da NATO (10.ª Base). Portugal procura participar nos debates que conduzirão a decisões importantes nesta matéria, tais como: o alargamento da fronteira de segurança comum, exclusivamente na Europa; o fortalecimento da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) e a criação de uma capacidade militar europeia (11.ª Base); a tentativa, não expressa mas subjacente a muitas negociações, de fazer coincidir a fronteira de segurança europeia com a fronteira de segurança da Nato na Europa; a caracterização e quantificação das capacidades militares atribuídas à NATO, a atribuir à PECSO, ou a considerar com uma dupla responsabilidade (12.ª Base). Como objectivo político expresso no documento em estudo, Portugal continuará a pertencer a estas Organizações Internacionais com responsabilidades de defesa e segurança, e mais ainda à UEO e à OSCE (14.ª Base); logo, o que poderá estar em debate com o objectivo de ficar claramente expresso no Conceito, será apenas o modo, a profundidade, e as prioridades da participação portuguesa.

É na fronteira cultural com nova definição através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que encontramos o reforço da nossa identidade (a *geografia da identidade*, I, 2, § 5.º) e onde procuramos aprofundar laços de solidariedade que respeitem os valores históricos e culturais, privilegiando os valores humanos. No espaço definido por esta fronteira cultural temos desenvolvido um sistema de cooperação que tem empenhado, com algum esforço, bastantes meios

humanos e materiais, e no qual se tem destacado, de forma positiva, a cooperação militar.

Por outro lado, é numa forma de “globalização sem fronteiras” que se movem determinadas forças, estruturadas em redes, capazes de concretizar algumas das mais graves ameaças de hoje, e também as mais prováveis. Essas ameaças obrigam-nos a cooperar num combate que tem que ser também global e que aconselha um entendimento internacional que frequentemente poderá ultrapassar o âmbito das alianças formais a que aderimos.

As mais graves ameaças com esta origem estão previstas nas Bases do Conceito de Defesa Nacional. São elas o terrorismo (6.<sup>a</sup> Base), a proliferação de armas de destruição maciça (7.<sup>a</sup> Base) e o tráfico de droga (8.<sup>a</sup> Base). Julga-se que a referência a estas duas últimas ameaças deveria ser mais abrangente (proliferação e contrabando de armas, tráfico de droga e de pessoas). Por outro lado, julga-se que deveria ser considerada a imigração clandestina, quer por razões nacionais quer pelas consequências humanas de tal prática, e tendo em atenção a extensão da nossa fronteira marítima, que é também comunitária mas cujo controlo depende exclusivamente de Portugal.

**b.** A questão das prioridades.

Admite-se que as matérias contidas na alínea anterior são as que se apresentam como mais importantes para o debate proposto. Deve haver cuidado na definição de áreas de interesse estratégico, do envolvimento nacional na cooperação para enfrentar a complexidade das preocupações internacionais de segurança (intenções próprias) e ainda das ameaças (intenções de antagonistas). Daqui resultará a definição das missões das Forças Armadas.

Poderá haver definição de prioridades em relação às intenções próprias ou à decisão de cooperar na vastidão das acções propostas pelos sistemas regional e global da vida internacional de hoje (ONU, EU, UEO, OSCE, CPLP, e outras – de constituição variável e temporária). Mas, ao contrário do que vem sendo por vezes sugerido, não será possível nem razoável tentar estabelecer prioridades em relação às ameaças definidas, quer numa perspectiva de gravidade, quer de probabilidade. Estas ameaças caracterizam-se por serem permanentes mas

imprevisíveis, difusas na origem e na forma como se poderão concretizar, de gravidade que poderá variar desde o assassinio individual selectivo ao trágico crime de 11 de Setembro de 2001 com três mil mortos. Sendo de carácter permanente, deverão ser tomadas medidas preventivas e manter todas as hipóteses em aberto, pois nunca se poderá definir o *quando*, o *onde* e o *como*.

No entanto, bem analisadas as referidas ameaças, terrorismo, tráfico de droga e de pessoas, proliferação e contrabando de armamentos, não são elas que mais influenciam a atribuição de meios materiais e humanos às Forças Armadas.

- c. *A articulação das políticas externa e de segurança interna (I, 2, § 5.º), bem como a capacidade efectiva para participar na segurança interna, quando a natureza da ameaça ultrapassar o âmbito ou os meios de actuação das forças de segurança (5.ª Base, alínea b)).*

Falou-se dos novos conceitos de fronteiras e das dificuldades postas pelas novas ameaças quanto à identificação dos provocadores, à sua sede, à forma de actuação e à diversidade de alvos que poderão escolher. Daqui resulta a necessidade de articulação das várias políticas, nomeadamente a política externa, a de defesa nacional e a de segurança interna.

Em artigo recentemente publicado <sup>4</sup>, o Professor Adriano Moreira referiu-se aos originadores daquelas ameaças, aos *poderes erráticos... que fixam eles a fronteira da sua rede organizada* e expôs claramente a questão: *... por definição sua, a fronteira móvel da rede passa pelo interior dos Estados e estes, se utilizarem a linguagem tradicional, terão de reconhecer que a ameaça e a agressão externas estão eventualmente dentro dos países e que as definições tradicionais de segurança e de defesa, a distinção entre segurança interna e externa, reclamam nova articulação.*

É esclarecedor. Não se pode confundir a natureza das ameaças e da reacção que poderão provocar com a geografia das intervenções militares. Não faz sentido afirmar-se, como já foi feito, "que só em último caso é que as Forças Armadas se podem utilizar em território

nacional". Sempre as Forças Armadas actuaram em território nacional, na defesa contra agressões externas (...até às invasões francesas). O que difere hoje é o modo como Portugal pode ser agredido e a natureza das agressões.

Não é proposto que as Forças Armadas actuem em "terrenos" das Forças de Segurança interna, mas constata-se que são as ameaças externas que se podem manifestar bem no interior do território nacional, sem que qualquer exército cruze ostensivamente a fronteira.

- d.** *Missões principais - ...c) realização de missões de interesse público, sem prejuízo das missões de interesse militar (17.ª Base).*

É necessário esclarecer quais são estas missões de interesse público que são realizadas sem prejuízo das missões de interesse militar.

A Marinha tem, por decisão política e com carácter de permanência, a responsabilidade da vigilância e controlo da fronteira marítima, bem como a defesa dos interesses económicos de Portugal nas áreas oceânicas de jurisdição nacional. Parece não restarem dúvidas que estas missões visam a defesa de interesses nacionais, e que a Marinha tem que as cumprir em tempo de paz e deve e pode cumpri-las se ocorrerem alguns dos conflitos que se podem prever. Mais ainda, estas missões têm a maior importância para a prevenção das ameaças actuais, já muito referidas.

O recente Decreto-Lei n.º 43/2002<sup>5</sup> define como atribuições do sistema da autoridade marítima (SAM), entre muitas outras com grande importância para a segurança, as seguintes:

- *Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;*
- *Prevenção e repressão da imigração clandestina;*
- *Segurança da faixa costeira... e das fronteiras marítimas...*

---

<sup>4</sup> Moreira, Professor Doutor Adriano, "Estratégia para a Defesa Nacional", *Diário de Notícias*, 27 de Agosto de 2002.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, publicado no Diário da República n.º 52, Série I-A, de 2 de Março, Artigo 6.º, n.º 2, alíneas k), l), m).

São, sem dúvida, *missões militares de interesse público* que a Marinha cumpre através da Autoridade Marítima Nacional, responsabilidade que, por inerência, compete ao Chefe do Estado-Maior da Armada <sup>6</sup>.

Resta acrescentar que muitos dos meios navais que é indispensável atribuir à Marinha para este efeito, e que estão em construção ou com construção programada, não são os prioritariamente necessários para outras missões de defesa militar. Contudo, são indispensáveis.

##### **5. Conceito Estratégico de Defesa Nacional ou Conceito Estratégico de Defesa Militar?**

As Bases em estudo têm um âmbito limitado, parecendo propor a elaboração de um Conceito de Defesa Militar e não de Defesa Nacional.

É uma questão que já foi abordada no parágrafo 2. b., quando se referiu a falta de objectivos políticos que permitissem a redacção das várias "estratégias gerais", para além da "estratégia militar".

Se para a elaboração do CEDN se pede a participação nacional através do debate, impõe-se, primeiro que tudo, a participação dos diversos Ministérios do Governo, pela inclusão de alguns parágrafos referentes às restantes estratégias gerais, nomeadamente as referidas naquele parágrafo. Parece que seria suficiente obter uma pequena colaboração que permitisse explicitar melhor a coordenação a que se refere a 23.<sup>a</sup> Base, onde claramente são mencionadas as políticas externa e de segurança interna, a da educação, da cultura, da economia, das comunicações e transportes, da ciência e tecnologia.

Só contendo referências àquelas políticas e estratégias o conceito será, na verdade, um Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Realça-se também a importância actual do papel da educação e da cultura no fortalecimento e aprofundamento de conceitos como *identidade nacional, Pátria, patriotismo, cidadania* (23.<sup>a</sup> Base, alínea d)), e também da *coesão nacional* (3.<sup>a</sup> Base) e do *prestígio das Forças Armadas* (1.<sup>a</sup> e 21.<sup>a</sup> Bases).

Este problema tem uma muito maior importância desde que se aceitou a *desconstitucionalização do Serviço Militar Obrigatório* e se

---

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, publicado no Diário da República n.º 52, Série I-A, de 2 de Março, Artigo 2.º.

caminha para umas *Forças Armadas profissionais* (I, 3, § 4.º), representando um segmento muito reduzido da população.

Para além de ser necessário pensar e divulgar o *projecto nacional que ajude Portugal e os Portugueses... a preparar o seu lugar num mundo que é diferente* (I, 1, § 3.º), é indispensável explicar esse mundo diferente e informar qual a sua influência na Defesa Nacional.

Só então se poderá entender como é do interesse nacional empenhar as Forças Armadas em terras distantes, porque razão é importante fortalecer a *coesão entre aliados* e porque razão é fundamental a adesão da Nação a um projecto de Defesa Nacional bastante diferente do tradicional.

## ANEXO

### BASES DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

#### ÍNDICE

##### VALORES PERMANENTES

- 1.<sup>a</sup> BASE - Soberania
- 2.<sup>a</sup> BASE - Espaço Territorial
- 3.<sup>a</sup> BASE - Coesão nacional
- 4.<sup>a</sup> BASE - Valores humanistas

##### AMEAÇAS RELEVANTES

- 5.<sup>a</sup> BASE - Agressão
- 6.<sup>a</sup> BASE - Terrorismo
- 7.<sup>a</sup> BASE - Proliferação de armas de destruição maciça
- 8.<sup>a</sup> BASE - Tráfico de droga

##### SISTEMA DE ALIANÇAS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

- 9.<sup>a</sup> BASE - Nações Unidas
- 10.<sup>a</sup> BASE - Aliança Atlântica
- 11.<sup>a</sup> BASE - União Europeia
- 12.<sup>a</sup> BASE - Complementaridade
- 13.<sup>a</sup> BASE - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- 14.<sup>a</sup> BASE - Outras Organizações

##### ÁREAS DE INTERESSE ESTRATÉGICO

- 15.<sup>a</sup> BASE - Prioridades
- 16.<sup>a</sup> BASE - Interesses conjunturais

##### MISSÕES PRINCIPAIS

- 17.<sup>a</sup> BASE - Definição
- 18.<sup>a</sup> BASE - Concretização
- 19.<sup>a</sup> BASE - Forças Armadas
- 20.<sup>a</sup> BASE - Informações
- 21.<sup>a</sup> BASE - Recursos Humanos
- 22.<sup>a</sup> BASE - Recursos financeiros
- 23.<sup>a</sup> BASE - Coordenação de políticas

**CAPACIDADES E REALIDADES.**

**APLICAÇÕES À MARINHA**

*Víctor Manuel Lopo Cajarabille*

*Contra-Almirante*



## CAPACIDADES E REALIDADES. APLICAÇÕES À MARINHA <sup>1</sup>

### I

#### Método e ilações

Os Estados Unidos da América, para surpresa de alguns, adoptaram recentemente (Quadrennial Defense Review, 30 SET 2001) o modelo de planeamento de forças com base em capacidades, abandonando em consequência o método baseado na ameaça. À primeira vista pode pensar-se que tal opção decorre dos acontecimentos de 11 SET passado. Mas não é exactamente assim. Com efeito, o citado documento refere que a viragem conceptual vinha sendo desenvolvida há bastante tempo e os eventos terroristas que abalaram a superpotência apenas confirmaram a necessidade da mudança. De outro modo, não seria possível estudar, aprovar e fazer publicar uma reformulação de defesa tão elaborada, em menos de 20 dias.

A Marinha portuguesa vem assumindo a abordagem por capacidades pelo menos desde o início dos anos 90, conforme se demonstra por documentação e legislação entretanto publicada e mormente pela leitura da primeira versão do estudo "Contributos para o Planeamento de Forças da Marinha". Na segunda versão, datada de Junho de 1998, o assunto foi aprofundado, quer no plano teórico, quer na sua aplicação prática ao dimensionamento do sistema de forças naval. Abrindo um parêntesis, diga-se que o conteúdo e o alcance destes estudos vai muito para além das concepções de planeamento de forças, porque integra

---

<sup>1</sup> A Parte I deste trabalho foi publicada, com pequenas diferenças, na *Revista da Armada* de Março de 2002 sob o título "Capacidades, Virtualidades e Necessidades".

todos os elementos necessários para que as entidades competentes possam tomar decisões, em tempo oportuno, sobre a Marinha que Portugal pode ter.

Regressando ao tema principal, em que consiste afinal a metodologia de planeamento de forças baseada em capacidades?

Dos vários esquemas de raciocínio que são conhecidos merece crescente aceitação a teoria que, em termos muito sintéticos, considera duas grandes alternativas: uma com base na ameaça, outra em função de capacidades. Quando se pensa essencialmente na ameaça o principal propósito é anular ou derrotar o/s oponente/s. Há então que imaginar cenários específicos e deduzir as forças para fazer face às contingências possíveis. Contudo, na actualidade, não estão identificados estados, coligações ou unidades políticas que possam constituir ameaças militares directas à NATO ou aos seus Estados membros<sup>2</sup>. Aplicando esta constatação a Portugal admite-se a falta de credibilidade política de qualquer cenário de cariz ameaçador para o país, no curto e mesmo médio prazo. Sem oponentes assumidos não é realizável a apreciação de intenções e muito menos o cálculo analítico de possibilidades relativas. Por outro lado, se forem construídos cenários muito ousados ou de probabilidade remota haverá que planear para contrariar a hipótese mais gravosa (worst case) o que implica inevitavelmente requisitos de forças completamente irrealistas para os recursos disponíveis.

A abordagem por capacidades é especialmente útil quando as ameaças são incertas, difusas e de natureza muito variada. Isto porque o ênfase não é colocado na identificação de adversários específicos ("quem") nem no factor tempo ("quando"), mas sim noutros elementos, designadamente no "como" os antagonistas poderão hostilizar. Assim, dentro da abordagem por capacidades concebem-se duas variantes: uma orientada para as missões e outra para os recursos. No primeiro caso relevam as missões que estiverem definidas para as FA e no segundo caso os recursos disponíveis para as equipar. O dimensionamento dos meios requeridos deduz-se, conforme a orientação preferida, da eficácia exigida para desempenhar as missões estabelecidas ou dos constrangimentos financeiros, procurando, neste caso, a optimização do sistema de forças no quadro das disponibilidades. Na prática, salvo

---

<sup>2</sup> No final da Parte II refere-se a especificidade do terrorismo internacional.

condições especiais, existe sempre alguma escassez de recursos, pelo que se pode afirmar que a congregação das duas variantes é uma constante. Registe-se ainda que, apesar de se afastar a ameaça como base da lógica subjacente à edificação de forças, não será avisado esquecer totalmente as potenciais ameaças. Esse aspecto deverá estar reflectido na criteriosa definição das missões a partir dos conceitos estratégicos aprovados, tendo presente as capacidades oponíveis em termos de cenários muito genéricos, mas não constitui o alicerce do racional perfilhado.

No caso da Marinha portuguesa foram reconhecidos, através de estudo exaustivo projectado no longo prazo, três níveis de dimensionamento do seu sistema de forças: o conjunto de meios tido como necessários para executar as missões com grande eficácia, o conjunto de meios desejáveis para desempenhar as missões com vulnerabilidades de reduzida expressão e o conjunto de meios que proporcionam uma eficácia mínima, aceitando portanto vulnerabilidades importantes. Face aos constrangimentos financeiros impostos, prevaleceu o sistema de força naval com carácter minimalista. Daqui se conclui que a componente naval do sistema de forças nacional foi concebida utilizando o método baseado em capacidades e orientado para as missões, sendo todavia restringido ao mínimo possível face às disponibilidades de financiamento.

As virtualidades da abordagem por capacidades são muitas e variadas. Seleccionando apenas algumas das mais importantes podemos começar pela transparência. As missões e as restrições ligadas às capacidades são públicas, discutindo-se também de forma aberta os níveis de meios e o racional de cálculo. Em contraposição, os cenários específicos de ameaça são sempre reservados e geram desconfiança nas pessoas que os não conhecem em profundidade.

Um outro aspecto, essencial para as Marinhas, prende-se com a composição relativa dos meios a adquirir. Se o leque de missões for amplo, como é o nosso caso, torna-se vantajoso apostar numa configuração equilibrada do sistema de forças, o que implica preferir capacidades diversificadas, embora de menor potencial, em vez de robustecer uma ou duas capacidades, ficando a zero nas restantes.

Um sistema de forças naval desequilibrado nas suas capacidades serve um espectro de missões muito estreito, correndo o risco de

comprometer seriamente a sua utilidade perante variações futuras do ambiente internacional, face à longevidade dos navios combatentes (normalmente 30 anos). A diversificação oferece ainda a vantagem, mais importante quando a riqueza não abunda, de permitir a atribuição às Marinhas da quase totalidade das missões de serviço público relativas ao mar, o que melhora substancialmente o binómio custo/eficácia, pois evita a duplicação de recursos, quer operativos, quer estruturais.

As capacidades são alimentadas por meios militares e proporcionam a execução de múltiplas missões, ou seja, uma determinada capacidade, por exemplo a capacidade oceânica de superfície, serve um número significativo de missões específicas das FA, conforme consta no Sistema de Forças Nacional (SFN 97) aprovado. Assim, tornam-se evidentes as missões afectadas pela falta ou deficiência em qualquer capacidade. Também são claras as consequências de não manter continuamente as capacidades preenchidas com os meios antecipadamente determinados.

Finalmente, valerá a pena extrair algo que nos ajude a pensar nas necessidades. Para isso é preciso ter em conta que as capacidades podem ser visualizadas de diferentes maneiras, consoante o critério seguido. Na Marinha portuguesa adoptou-se a classificação de acordo com a utilização operacional primária, o que se traduz pela colocação das fragatas na capacidade oceânica de superfície, os patrulhas na capacidade de fiscalização, o navio polivalente logístico (LPD) na capacidade de projecção de força, etc. Esta "arrumação" tem os seus defeitos porque provoca alguma confusão com capacidades funcionais ou com capacidades integradas, que adiante serão aclaradas (Parte II), mas terá as suas virtudes, pois permite distinguir as necessidades no planeamento de forças, sem invalidar o princípio da polivalência dos meios e a sequente aplicação nas missões. Por exemplo, para projectar força serão provavelmente necessárias fragatas, o LPD, unidades de fuzileiros, submarinos, unidades de mergulhadores, ou outros meios. Todavia, só encontramos o LPD, o Batalhão Ligeiro de Desembarque e o Destacamento de Acções Especiais na capacidade de projecção de força da Marinha porque essa é a utilização operacional primária destes meios.

Num plano mais genérico é sabido que a nossa Marinha tem uma componente fundamentalmente militar e outra principalmente orientada para o serviço público, cada uma com o seu conjunto de capacidades

próprias e ainda a capacidade de comando e controlo e da componente fixa (órgãos e serviços de apoio), comum às duas vertentes. Só algumas dessas capacidades (oceânica de superfície, submarina, projecção de força, guerra de minas e, embora de forma não exclusiva, a hidro-oceanográfica)<sup>3</sup> são específicas das Marinhas de Guerra, já que as restantes se inserem essencialmente na componente de serviço público, sendo típicas das Guardas Costeiras. Porém, a capacidade de projecção de força não sobrevive sem o apoio da capacidade oceânica de superfície. Por sua vez a capacidade oceânica de superfície não faz sentido sem a capacidade submarina. Para os descrentes nesta afirmação, apesar das muitas razões existentes, há um facto indesmentível a comprová-la. Consulte-se o *Jane's Fighting Ships* e verifique-se que, em todo o mundo, existe apenas uma Marinha com uma significativa capacidade oceânica de superfície e que não possui submarinos. Trata-se da Tailândia, que tem planos para os adquirir em 2006. A conclusão é evidente. Sem capacidade submarina, a capacidade oceânica de superfície e a de projecção de força perdem quase todo o seu valor. Com tais deficiências, as missões da componente militar não podem ser executadas com a mínima eficácia e a Marinha transforma-se rapidamente em simples Guarda Costeira. Na realidade, esta é uma questão de extrema importância que se coloca aos portugueses. O país precisa de uma Marinha digna desse nome ou de uma Guarda Costeira disfarçada de Ramo das Forças Armadas? É certo que a Marinha sai cara ao país. Mas não será mais dispendioso não a possuir? Não convém esquecer que entre as parcelas do território nacional se estende teimosamente o oceano atlântico. Uma Guarda Costeira não mostra a vontade de afirmação do país, nem sequer no espaço estratégico salgado que lhe é mais precioso. O pior é que esta é uma das características dos Estados exíguos, sem visibilidade no sistema internacional.

---

<sup>3</sup> Em rigor haveria que incluir a capacidade de reservas de guerra, que envolve um determinado número de mísseis, torpedos, munições, minas, etc.



## II

### Realidades

Parece oportuno discutir alguns aspectos da metodologia de planeamento de forças baseada em *capacidades*, para melhor aplicar o conceito, de acordo com as realidades actuais da Marinha e das Forças Armadas Portuguesas.

Conforme foi escrito na Parte I, quando se aceita o método das *capacidades*, a/s ameaça/s deixam de constituir a base do raciocínio, tendo em vista a dedução das forças consideradas adequadas para constituir o sistema de forças nacional.

No seio desta moldura teórica surge com frequência uma confusão que urge eliminar. Fala-se em ameaças e em *capacidades* para contrariar as mesmas ameaças. Neste caso, é preciso esclarecer que se trata de ***capacidades no sentido de meios militares*** e não ***no sentido do racional metodológico a usar***. Será também de sublinhar que quem irradia aquele discurso provavelmente prefere o modelo de planeamento de forças baseado na ameaça, recusando a metodologia das *capacidades*. Na verdade, se fosse adoptada a segunda alternativa, as preocupações centrar-se-iam nas missões e/ou nos constrangimentos financeiros e não nas ameaças. Por outras palavras, as *capacidades, na acepção de metodologia*, não se concebem para contrariar ameaças específicas, mas sim para permitir a realização de determinados objec-

tivos militares (missões genéricas) e/ou a optimização dos meios em função dos custos.

A este propósito, deve dizer-se que o conceito de ameaça, quando aprofundado, se apresenta difícil e pantanoso. Os Estados podem ter objectivos a prosseguir de carácter afirmativo, tornando-se assim ameaçantes sem serem antecipadamente ameaçados. Há interesses a satisfazer que decorrem da vontade de afirmação dos Estados no contexto do sistema internacional. Esta noção coloca a tónica nos objectivos e não apenas nos perigos que obrigam à postura de defesa. A generalização do conceito é uma solução a ter em conta, admitindo-se deste modo como ameaça qualquer obstáculo à consecução dos objectivos nacionais.

Pelas razões descritas, quando se discutem processos, não é conveniente misturar ameaças com capacidades, sem explicar o significado que se atribui às últimas.

Uma outra discrepância, que se observa em diversos artigos de opinião, diz respeito às capacidades, **no sentido dos meios militares**, que se julgam requeridas ou desejáveis para dar corpo ao sistema de forças nacional. Assim, por exemplo, afirma-se que são necessárias capacidades para defender o território nacional, para projectar força, para satisfazer compromissos internacionais, etc. Depois, constata-se que a maior parte dos meios referenciados são comuns aos objectivos indicados. Julga-se incorrecto este racional porque, desse modo, não haverá certeza de que essas capacidades existam realmente ou estejam disponíveis, visto que, ao activar uma delas, suprime-se a possibilidade de utilizar as outras. Afigura-se absolutamente essencial que as capacidades requeridas existam simultaneamente e em permanência, admitindo alguma excepção relativamente a missões afins. Não faz sentido, para efeitos da validade de qualquer planeamento, aceitar capacidades alternativas, já que estas só dariam garantias no pressuposto de que várias contingências importantes nunca se verificam ao mesmo tempo. Seriam, de facto, capacidades condicionadas.

O quadro seguinte pretende ilustrar de uma forma simples os métodos de planeamento de forças em presença, focando apenas as questões centrais:

Método		Enquadramento	Propósito	Dimensão das forças
Baseado na ameaça		Cenários de ameaça específicos	Anular ou derrotar oponentes	Para enfrentar as contingências da ameaça
Baseado em <i>capacidades</i>	Orientado para as missões	Cenários genéricos, futuro pouco previsível e ameaças difusas, multifacetadas e incertas	Cumprir objectivos militares	Para executar as missões com a máxima eficácia
	Orientado para os recursos		Optimizar as capacidades em função dos custos	Para conseguir o melhor equilíbrio, usando técnicas de multicritério

A realidade nacional obriga, salvo melhor opinião, a adaptar os conceitos à dimensão do potencial disponível. É bom não esquecer que qualquer sistema de forças, para além de militarmente adequado, tem que ser também financeiramente exequível e politicamente aceitável. As maiores potências, quando adoptam a metodologia baseada em capacidades, fazem-no geralmente através de capacidades complexas e integradas. A França usa uma abordagem funcional – capacidades para prevenir, proteger, projectar força e dissuadir. Os EUA consideram, para além de outros requisitos, as capacidades necessárias para enfrentar dois grandes conflitos regionais longe do território nacional. Quer num caso, quer no outro, é claro que as capacidades existem simultaneamente. Na pureza dos conceitos tudo está correcto e coerente.

Todavia, as pequenas potências têm grandes dificuldades em edificar capacidades integradas de apreciável volume, face às limitações de recursos. Por isso, uma hipótese a encarar é a concepção de capacidades quase singulares, sem invalidar a necessária integração para o

desempenho de missões específicas de cada ramo ou conjuntas. A Marinha seguiu este princípio, acolhendo uma classificação de acordo com a utilização operacional primária dos meios (capacidade oceânica de superfície, capacidades submarina, capacidade de projecção de força, capacidade de fiscalização, etc.) e a Força Aérea adoptou algo parecido (capacidade de defesa aérea e TASMO, capacidade de busca e salvamento, capacidade de transporte estratégico/tático, etc.). Esta tipologia afasta-se da noção de integração, mas obedece ao que é essencial para efeitos de planeamento – as **capacidades** existem **simultaneamente**.

Um corolário interessante deste quadro lógico é que não será adequado reconhecer, por exemplo, a capacidade de defesa integrada do território nacional. Devemos referenciar como missão o inerente objectivo – defesa integrada do território nacional – e tentar determinar as várias capacidades singulares que para ele contribuem, no limite dos recursos disponíveis. Como se sabe, cada capacidade serve múltiplas missões e, por sua vez, as missões exigem normalmente várias capacidades. Na Marinha, a capacidade oceânica de superfície está presente em 9 das 12 missões específicas conjuntas das Forças Armadas. A eficácia com que é executada cada missão vai depender do volume de meios que preenchem as capacidades requeridas pela missão em causa. Se houver missões que não podem ser executadas simultaneamente com a eficácia desejada, dever-se-á aumentar os meios das capacidades apropriadas, ou eliminar missões, ou ainda, baixar o grau de eficácia a obter. A última alternativa parece ser aquela que melhor se ajusta ao caso português, dado o conjunto ambicioso de missões específicas que estão determinadas para as Forças Armadas, não se vislumbrando que sofram redução, a prevalecerem as bases para a definição do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), actualmente em discussão pública.

Muitas vezes acresce ainda a dificuldade da aceitabilidade política relativamente a certas capacidades. É o caso da defesa anti-míssil instalada em terra, porque pode suscitar receios nos países vizinhos, ou noutros (conforme o equipamento escolhido), que não disponham de sistemas equivalentes. A prudência política, por vezes, aconselha menos meios ou recusa certos sistemas para não gerar hostilidades, porque o acréscimo de meios defensivos nem sempre compensa o agravamento da ameaça, por reacção. Em estratégia estes paradoxos são frequentes.

Passando da teoria à prática, o problema crucial do planeamento de forças consiste na identificação do tipo de meios, respectivos quantitativos e, se necessário, as prioridades da sua obtenção. O processo é longo e extremamente complexo, partindo necessariamente dos objectivos que se pretendem atingir, e desenvolve-se em passos sucessivos de análises e juízos, suportados por conceitos, tais como, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Conceito Estratégico Militar, ou outros.

Aplicando a abordagem por capacidades, chega-se a determinado ponto em que se torna necessário identificar quais as capacidades que é preciso deter para alcançar os objectivos pretendidos, correspondentes às missões, ou, as melhores capacidades que é possível obter com os recursos disponíveis (tecto orçamental pré estabelecido), ou ainda, alguma combinação das duas alternativas, desde que não haja *plafond* fixado com rigidez. Feita esta selecção, que é de ordem qualitativa, passa-se depois ao cálculo do número de meios dentro de cada capacidade, ou seja, às opções quantitativas.

Contudo, o problema simplifica-se bastante se adoptarmos, à partida, um critério minimalista. Esta hipótese tem a vantagem de se ajustar às realidades, evitando planeamentos utópicos quando a conjuntura económico-financeira é muito restritiva e a desvantagem de admitir, desde logo, riscos elevados, que assumem proporções excessivas quando os mínimos não são atingidos, havendo também dificuldade em transmitir esta percepção aos responsáveis políticos. Seja como for, trata-se agora de averiguar como garantir uma eficácia mínima no desempenho das missões. No caso das Marinhas, as capacidades singulares são clássicas, por isso a sua identificação não será muito difícil, dentro do prisma do bom senso, face à dimensão do país. Quando os haveres são fracos afastam-se à partida, entre outros, os porta-aviões, cruzadores e submarinos nucleares, como componentes da esquadra - vide em anexo um quadro sobre a opção minimalista da Marinha Portuguesa mostrando apenas os navios, excluindo portanto as unidades de fuzileiros e as de mergulhadores.

No plano qualitativo, em termos navais, há que verificar em primeiro lugar se as missões exigem apenas uma Guarda Costeira ou uma verdadeira Marinha. Partindo do princípio de que é necessário ter Marinha, o mínimo admissível é uma capacidade oceânica de superfície com base em fragatas e reabastecedores, uma capacidade de sub-su-

perfície preenchida com submarinos convencionais (não nucleares) e uma capacidade de guerra de minas. Se os interesses do país ditarem a necessidade de meios navais para influenciar acontecimentos em terra, há que adicionar, no mínimo, uma plataforma especialmente concebida para o efeito, pessoal combatente e equipamento transportável para projectar força à distância. Os meios típicos das Guardas-Costeiras e a capacidade hidro-oceanográfica completam as necessidades mínimas, para além da capacidade de comando e controlo. A capacidade hidro-oceanográfica é sempre necessária, não só para qualquer tipo de Marinha, como também para o desenvolvimento de numerosas actividades ligadas ao mar, podendo a sua organização assumir diversas modalidades, incluindo a natureza civil.

A tarefa quantitativa pode revelar-se bastante simples ou muito complicada. Através de estudos apoiados na investigação operacional determina-se com algum rigor o número de navios de certo tipo necessário para vigiar/fiscalizar uma área delimitada, com uma dada percentagem de eficácia. A Marinha Portuguesa determinou que para a vigilância e fiscalização da ZEE nacional são necessários, no mínimo, 10 Patrulhas Oceânicas (mais dois navios idênticos para combate à poluição/balizagem), bem como um número adequado de lanchas de fiscalização costeira (13).

Quanto às capacidades combatentes, o critério minimalista recomenda naturalmente núcleos mínimos, ou seja, o número abaixo do qual deixam de ser compensadores os custos para edificar e manter uma capacidade. No caso Português entendeu-se ajustado, por exemplo, um núcleo mínimo de seis fragatas e outro de três submarinos para garantir que estejam sempre disponíveis quatro fragatas e quase sempre dois submarinos para participar em operações. É claro que a exequibilidade em termos financeiros estará sempre presente ao longo do processo. Porém, se o critério minimalista não puder ser seguido por falta de financiamento, haverá que eliminar missões, já que a eficácia, sendo mínima, não suporta qualquer redução.

Vejamos agora como se pode encarar, na lógica das capacidades, o problema das prioridades a atribuir no planeamento de forças. É sabido que, aplicando o método da ameaça, há que apreciar as ameaças mais gravosas e as mais prováveis para definir as prioridades. Este critério não releva no modelo subjacente às capacidades, tendo presente

que um dos seus alicerces principais é a incerteza da ameaça e as dúvidas sobre as suas variações no futuro.

Em princípio, as capacidades são todas igualmente importantes, dados os seus reflexos em múltiplas missões. É portanto essencial que as capacidades necessárias sejam mantidas continuamente não deixando que alguma delas se extinga, ainda que temporariamente. Havendo que escolher entre uma capacidade que ainda não foi edificada e outra que entretanto esteja em riscos de se extinguir, não restam dúvidas de que é preferível não deixar cair uma capacidade existente, sob pena de haver duas capacidades em falta durante um período de tempo mais ou menos longo, afectando portanto a eficácia de mais missões.

Aparentemente poderíamos verificar quais as missões prioritárias, o que não é fácil no médio e longo prazo (dada a inconstância do ambiente internacional), daí deduzindo as capacidades de maior prioridade. Só que, uma capacidade aparentemente menos profícua porque uma missão tem baixo grau de prioridade pode ser indispensável para outra missão considerada de elevada prioridade. Só uma análise exaustiva de todas as vertentes envolvidas poderá esclarecer quais as capacidades prioritárias e dentro destas os meios que requerem prioridade, se aplicável. Talvez mais importante do que as prioridades será a elaboração de um planeamento de forças credível, com prazos fixados para a edificação completa do sistema de forças aprovado e, com estes elementos, calcular os riscos que estão associados às opções assumidas.

Uma palavra final para a influência no planeamento de forças militares da ameaça específica constituída pelo terrorismo internacional, aceitando como válido que essa ameaça afecta os interesses nacionais e como tal justifica respostas para a anular ou atenuar, **usando o método baseado na ameaça.**

Em primeiro lugar há que responder à questão: como se combate o terrorismo na sua forma actual? Parece haver consenso quanto à necessidade de sistemas de informação bem organizados e confiáveis. Paralelamente, são indispensáveis meios de vigilância para detectar e frustrar tentativas de incursão e também um dispositivo de protecção civil para minimizar os efeitos de eventuais acções de extrema violência. Há ainda a considerar os meios militares para ataques preventivos ou punitivos se a origem do terrorismo for conhecida. Em resumo, no que respeita à componente naval do sistema de forças os meios são

sensivelmente os mesmos que se usam em duas missões clássicas – vigilância e projecção de força. Assim, haverá que cuidar dos meios para projectar força se estes não existirem em grau adequado, de acordo com o conceito de emprego adoptado (forças singulares, conjuntas, combinadas, aliadas, etc.), já que os de vigilância certamente estarão contemplados em qualquer sistema de forças.

Se aplicarmos a abordagem por capacidades, chegaremos, neste caso, a idênticas conclusões, desde que esteja definida a missão de efectuar ataques preventivos ou punitivos e que o conceito de emprego dos meios militares seja o mesmo.

Seria interessante a discussão acerca da possibilidade de integrar factores de ambas as metodologias de planeamento de forças – com base nas ameaças e com base em capacidades – estudando também o ambiente, os condicionalismos e o potencial estratégico que possam justificar a inclusão daqueles elementos na proporção acertada.

O texto sobre as bases para a definição do CEDN refere, na 5.<sup>a</sup> e 18.<sup>a</sup> bases um conjunto de capacidades integradas, no sentido de meios militares. Considera-se, porém, que um dos dois documentos imediatamente subsequentes (grandes opções do CEDN ou CEDN) deveria esclarecer primariamente qual a metodologia de planeamento de forças que se preconiza para a defesa militar. Conforme estabelecido nos normativos em vigor aplicáveis ao planeamento estratégico, só depois de confirmado o Conceito Estratégico Militar e redefinidas as missões específicas das Forças Armadas se poderão deduzir as capacidades necessárias para materializar o sistema de forças. Alguns dirão que certas capacidades são do senso comum por serem óbvias ou universais, o que é verdade. Haverá, porém, outras que o não são. Sem a definição concreta de objectivos e correspondentes missões e sem conceitos de suporte da estratégia militar como se identificam correctamente as capacidades, qualquer que seja o método a seguir?

Em Portugal, afigura-se que o modelo das *capacidades* deve prevalecer, por ser aquele que melhor se adapta às actuais circunstâncias, marcadas por um clima de incerteza, múltiplos desafios e carência de recursos, sem invalidar a introdução de algum componente da lógica das ameaças, evitando radicalismos conceptuais que conduzem à cegueira por denegação da realidade.

ANEXO

**A OPÇÃO MINIMALISTA DA MARINHA  
(NAVIOS)**

**MEIOS TÍPICOS DAS MARINHAS**

Capacidade	Meios actualmente existentes	<b>Meios normalmente disponíveis</b>	Meios incluídos no sistema de forças aprovado	<b>Meios normalmente disponíveis</b>
Oceânica de superfície	3+3* Fragatas 5 Helicópteros 1 Reabastecedor*	2+2* Fragatas 3/4 Helicópteros 1 Reabastecedor*	6 Fragatas 8 Helicópteros 1 Reabastecedor	4 Fragatas 6 Helicópteros 1 Reabastecedor
Submarina	2 Submarinos*	1 Submarino*	3 Submarinos	2 Submarinos
Projeção de força	1 Lancha de Desembarque Grande*	1 Lancha de Desembarque Grande*	1 Nav. Polivalente Logístico	1 Nav. Polivalente Logístico
Guerra de Minas	—	—	4 Draga -Minas	3 Draga -Minas

**MEIOS TÍPICOS DAS GUARDAS-COSTEIROS**

Capacidade	Meios actualmente existentes	<b>Meios normalmente disponíveis</b>	Meios incluídos no sistema de forças aprovado	<b>Meios normalmente disponíveis</b>
Fiscalização	9 Corvetas* 8 Patrulhas Costeiros* 13 Lanchas costeiras	6 Corvetas* 5/6 Pat. Costeir.* 10 Lanchas	10 Patrulhas Oceân.  13 Lanchas Cost.	7 Patrulhas Oceân.  10 Lanchas
Combate à poluição e balizagem	1 Navio Balizador*	1 Nav. Balizador*	1 Navio Balizador 1 Navio Combate à poluição	1 Nav. Balizador 1 Nav. Combate à poluição

\* Navios em fase final de vida útil

**CAPACIDADE HIDRO-OCEANOGRÁFICO**

Constituída por 2 Navios Oceânicos (ainda por transformar e reequipar),  
2 lanchas costeiras e 4 pequenas embarcações.

**Nota: Quando os navios são únicos haverá alguns períodos de indisponibilidade, de acordo com o ciclo de manutenção.**



## ÍNDICE

Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Análise e contributos) .....	3
<i>Vice-Almirante Ferraz Sacchetti</i>	
I – INTRODUÇÃO .....	5
II – ANÁLISE DO DOCUMENTO BASES DO CEDN .....	7
1. As referências a valores ou interesses inegociáveis .....	7
2. As bases que estabelecem doutrina .....	7
3. As orientações para a elaboração do CEDN e as Grandes Opções do CEDN .....	10
4. As bases que propõem temas a debater.....	11
5. Conceito Estratégico de Defesa Nacional ou Conceito Estratégico de Defesa Militar?.....	16
ANEXO .....	18
Capacidades e Realidades. Aplicações à Marinha .....	19
<i>Contra-Almirante Lopo Cajarabille</i>	
I – MÉTODO E ILAÇÕES .....	21
II – REALIDADES .....	27
ANEXO .....	35