

A Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Vice-almirante
Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues



Introdução

Tudo indica, como se explica abaixo, que o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), ao contrário do que se verificou no CEDN de 2003, irá refletir uma visão alargada de Segurança, deixando, portanto, de se centrar nas questões de Defesa militar. Não obstante essa situação, as considerações expressas neste artigo referem-se quase em exclusivo ao domínio do emprego do poder militar para abordar os seguintes três tópicos: as implicações da nova abordagem no campo militar, as circunstâncias em que o CEDN deverá ser revisto, a questão da metodologia do planeamento de Defesa e, finalmente, uma breve referência a alguns requisitos elementares do conteúdo.

A conceção abrangente de Política de Defesa Nacional

O Governo justifica a necessidade de revisão do CEDN¹ a partir do clima de “crescente incerteza e instabilidade na política internacional” e considera-a «indispensável para a definição das prioridades do Estado na resposta aos novos desafios externos e ao novo ambiente internacional». Embora nada mais tenha sido dito, deduz-se de outras declarações e desenvolvimentos que, juntamente com prováveis mudanças de conteúdo nas orientações, nos termos atrás referidos, será adotado um documento com âmbito e formato diferente de modo a dar correspondência à atual conceção de Política de Defesa Nacional (PDN). Segundo a Lei de Defesa Nacional de 2009, a PDN “compreende, para além da componente militar, as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos de Defesa Nacional².”

Não se discorda, em termos gerais, desta orientação. A tradicional visão de segurança, ligada essencialmente à existência de inimigos que pudessem pôr em causa a nossa

integridade territorial, não responde hoje, por ser excessivamente restritiva, à realidade de um ambiente dominado por um leque muito mais alargado de novas ameaças e fatores de risco de que os países precisam de se acautelar. No entanto, é indispensável reconhecer que esta nova abordagem exige alguns cuidados elementares a ter presente na sua implementação.

Refiro-me, principalmente, ao risco de adotar a chamada visão “elástica” de Segurança, uma tendência favorecida por alguns setores de opinião pública, segundo a qual o conceito “segurança” deve incluir tópicos como liberdade, ambiente, educação, epidemias, pobreza, etc., ou seja, praticamente tudo. Esta interpretação pode retirar utilidade ao conceito - de tão alargado que passa a ser - e levar a uma diluição excessiva da atenção dada às funções do poder militar.

Não devemos esquecer que se foram os acontecimentos do 11 de setembro, e os que se lhe seguiram na mesma linha, a determinar a necessidade de uma visão mais alargada de segurança, também foram esses acontecimentos que trouxeram o uso do poder militar de volta a um papel central e tão ativo como nunca nas últimas seis décadas. Nestas circunstâncias, será imprudente não ter bem presente que embora vivamos numa região do mundo onde as probabilidades de guerra se tornaram remotas, também vivemos num ambiente de segurança em que continuam a existir conflitos, confrontos e combates por todo mundo. Temos um contexto em que as ameaças, ao contrário do passado, já não se avaliam pela maior ou menor proximidade geográfica; avaliam-se sobretudo pelo risco, direto ou indireto, que representam e isso, num mundo globalizado, já não depende de distâncias. Em qualquer caso, algumas dessas ameaças à nossa estabilidade nem estão distantes da nossa área de interesse.

Portugal já tinha adotado, no CEDN de 1994, uma visão alargada de segurança, incluindo, para além da política militar, um conjunto de oito políticas setoriais, para o plano político interno, que abrangiam a Educação e Cultura, o Ordenamento do Território e o Ambiente, a Ciência e a Tecnologia, os Transportes e as Comunicações, a Economia e as Finanças, a Indústria e a Energia e, finalmente, a Informação. Não foram dadas explicações públicas para o abandono dessa orientação no CEDN de 2003, mas não é difícil deduzir que o carácter extremamente generalista das orientações que, nesse âmbito, constavam do CEDN de 1994, tornando-as de quase nenhuma utilidade, foi o que motivou a decisão de não prosseguir esse caminho.

Ao contrário do que deve acontecer com a política de segurança e defesa, que deve ter estabilidade e um quadro de planeamento de longo prazo, quase todas as outras políticas setoriais são muito mais do domínio exclusivo dos Programas dos Governos e dependentes da normal alternância política. Geralmente, têm um espaço próprio onde são desenvolvidas extensivamente pelo que a dimensão que sobra, para ser tratada em documento a montante do Programa do Governo, como é o caso do CEDN, acaba por ser reduzida e limitada a aspetos gerais.

A história do conceito de 1994 pode repetir-se, levando a que, por arrastamento, as questões respeitantes a segurança e defesa não fiquem com o espaço necessário para

serem tratadas com a amplitude exigida. Será uma nova dificuldade, mas também pode ser uma oportunidade de “trazer para cima da mesa” a ideia de elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional que, por certo, ajudaria a tornear o problema. Na verdade, nem deveria ser preciso este pretexto para se falar de um Livro Branco, uma boa prática de que inexplicavelmente Portugal tem andado sempre afastado, mais uma vez ao contrário da maioria³.

As revisões periódicas

Em Portugal não existe qualquer orientação sobre em que circunstâncias deve ser revisto o CEDN. Desde o primeiro em 1985, tivemos mais dois, em 1994 e em 2003, e vamos agora a caminho do quarto, o que dá um intervalo médio de nove anos entre os três últimos. Parece estar a seguir-se o padrão da OTAN⁴, quanto ao intervalo.

Podia estar aí um primeiro critério, dado que a aprovação de um conceito da OTAN implica a obrigação de os aliados ajustarem as suas políticas em conformidade. Mas, nas circunstâncias atrás apontadas, é apenas coincidência pois nunca foi reconhecida a necessidade de coordenação entre os dois assuntos⁵.

Curiosamente, a Dinamarca, Suécia, Finlândia, etc., neste aspeto, vão mais longe; assumem que o conceito da OTAN e a orientação das outras organizações em que estão integrados (UE, NU, OSCE, etc.) é quanto lhes basta e prescindem de ter o seu próprio conceito estratégico. Não é isso que se defende para Portugal. Os conceitos estratégicos não são prerrogativas das grandes potências; as pequenas precisam tanto ou mais do que as outras de terem uma estratégia própria para valorizar as áreas onde podem trazer vantagens para o coletivo. As pequenas potências não estão condenadas à partida a não ter qualquer papel na Aliança; hoje até têm um espaço de manobra que não tinham na Guerra Fria, então muito condicionadas pela política da grande potência com que se identificavam. Aliás, os que reclamam não necessitar de conceito estratégico de defesa acabam por os ter sob outro formato e designação. Em sua substituição, para o campo essencialmente militar, os três países acima referidos, têm os chamados *Defense Agreements*⁶ que funcionam com base em orçamentos de defesa para cinco anos e, aparentemente, bastante bem.

Obviamente não é a forma utilizada para definir as orientações estratégicas que é relevante. O decisivo é que o CEDN seja um documento útil e credível, isto é, que em termos funcionais esteja à altura da sua importância institucional, como documento de topo da hierarquia dos documentos de Defesa.

Parte deste objetivo depende de se usar um critério de revisão adequado. Qual será o apropriado para utilizar-se em Portugal? Rever o conceito apenas quando se verificarem circunstâncias excepcionais que obriguem a mudanças de orientação ou revê-lo periodicamente, com caráter regular e obrigatório, independentemente da evolução da situação?

Num quadro de planeamento a longo prazo, como deve ser o da Defesa, espera-se que um documento estratégico tenha, nos seus aspetos essenciais, estabilidade e permanência, ou seja, que possa perdurar independentemente da normal alternância política de uma sociedade democrática. Este é o entendimento que nos remete para a primeira hipótese.

No entanto, uma revisão não tem que ser sinónimo de elaboração de um documento inteiramente novo, como consta que será o próximo. É verdade que tem sido essa a prática adotada e não poderia ser de outra forma nas atuais circunstâncias devido à necessidade de adotar a visão alargada de segurança. Não tem que ser necessariamente assim. Revisão deve ser sobretudo uma oportunidade de validar as orientações estabelecidas e avaliar a forma como têm sido implementadas. Se isso deve levar, ou não, a alterações mais ou menos significativas do documento depende do resultado da avaliação; poderão ser apenas ajustes ou retificação de caminho. Se for mais do que isso, quer porque as circunstâncias se alteraram, quer porque o conteúdo não mostrou servir a situação, então poder-se-á estar sob a necessidade de elaboração de um novo conceito, mas isso deve ser sempre justificado de forma clara, quer quanto às razões, quer quanto ao propósito.

É sob esta perspetiva e condições que defendo as revisões regulares, inscritas no próprio documento para serem concretizadas talvez a intervalos de quatro anos, como é prática habitual em muitos países.

A metodologia de planeamento

Que expectativas podemos ter da conclusão do processo de revisão do atual conceito e subsequentes desenvolvimentos? A resposta a esta pergunta não depende apenas da qualidade e mérito do documento; se fosse daí, então as expectativas seriam com certeza altas. O CEDN é o documento de topo, o mais importante, do planeamento de Defesa, mas por mais bem concebido que tenha sido, nem por isso o seu impacto futuro deixará de estar dependente do quadro de planeamento, de que faz parte, funcionar eficazmente e com normalidade. A forma como o sistema tem servido não permite otimismo.

A metodologia que seguimos tem precisamente trinta anos, durante os quais, não obstante alguma atualização⁷, nunca se questionou minimamente a sua conceção. Apareceu em 1982, juntamente com a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, numa altura em que havia pouca experiência de planeamento e dos vários tipos de critérios para o levar a cabo. Adotou-se uma conceção muito estruturada, que fez sentido nessa altura, mas que precisa de ser globalmente revista, por três razões principais:

1. Tem sido incapaz de resolver, na altura própria, os tradicionais desencontros entre objetivos e os recursos necessários para os atingir;

2. Parece querer desenvolver-se à volta do conceito de “capacidades”, tema sobre o qual a generalidade da documentação faz múltiplas referências, mas, na verdade, nunca chegou a ser dado um passo decisivo nesse sentido. Aliás, ainda falta encontrar uma definição de capacidade comum a toda a estrutura da Defesa;
3. Funciona sob uma arquitetura modular e hierarquizada de conceitos, praticamente estanque entre os vários níveis de planeamento, quando devia garantir interação, como é próprio do planeamento.

Este último aspeto tem o efeito perverso de obrigar o CEDN a ser mais generalista do que seria desejável. Nas circunstâncias apontadas, concorde-se ou não com a ideia de que esta situação representa uma contrariedade, dificilmente poderia ser diferente. Como a metodologia adotada não prevê que se volte atrás quando se detetam desencontros, se não tiver uma redação cautelosa - para não correr o risco de estabelecer objetivos inexequíveis - arrisca-se a não ter credibilidade por excesso de ambição não devidamente alicerçada.

Para evitar este dilema, tem-se optado por deixar a clarificação dos objetivos - a definição do nível de ambição - para o patamar abaixo, o do Conceito Estratégico Militar (CEM). É uma opção que levanta alguns problemas relevantes. Como este é um documento classificado e assim deve continuar, os portugueses ficam, logo à partida, à margem do que o poder político decidir sobre o que as Forças Armadas devem assegurar. No entanto, há várias vertentes de atuação que podem e devem ser tornadas públicas. Por exemplo, o tipo e natureza dos contributos que um País prevê dar em operações de estabilização no exterior é, geralmente, um assunto acessível ao público a partir de fontes oficiais. Mantê-lo sob confidencialidade é orientação que precisa de ser revisitada para alinhamento com a prática habitual de transparência que seguem os nossos aliados e amigos. Por outro lado, definir o nível de ambição é uma decisão eminentemente política e da responsabilidade do topo da hierarquia do Estado, sobre a qual o Conselho de Estado deve pronunciar-se objetivamente. Sem prejuízo de ter que passar, em primeira instância, pelo âmbito militar, a sua formulação final tem que envolver mais do que o Ministro da Defesa, que aprova a proposta do Conselho de Chefes de Estado Maior. Tem que ser tomada ao nível mais elevado da direção política.

Uma comparação com o que se passa nesta área no Reino Unido ajuda a perceber o que está mal na conceção da metodologia usada em Portugal. O Reino Unido consegue divulgar os dois documentos de mais elevada importância (a *National Security Strategy* e a *Strategic Defence and Security Review*) com um intervalo de um dia. Portugal, para os dois documentos equivalentes (o CEDN e o CEM), tem precisado de um intervalo de vários meses a um ano. Não é obviamente uma questão de capacidade; é, simplesmente, uma questão de metodologia. No primeiro caso, o planeamento faz-se em simultâneo, correndo em paralelo nos dois níveis principais, necessariamente sob coordenação estreita. Entre nós faz-se de forma sequencial, um de cada vez, em sucessão por ordem decrescente de importância.

Se estes assuntos da problemática do planeamento de Defesa não forem devidamente ponderados, através de um exame crítico da metodologia usada, poderá não se estar a

garantir espaço para tirar todo o partido do esforço feito a produzir um novo CEDN. Perde-se uma oportunidade.

O conteúdo

Ainda não se encontrou um equilíbrio sobre o que se deve esclarecer, em cada um dos níveis do planeamento de Defesa e de Forças, quanto a objetivos e propósitos a atingir. Pode mesmo falar-se num défice geral de informação, o que, no fim, impede formar uma ideia minimamente clara do caminho traçado e destino a atingir. Esta dificuldade tornou-se especialmente óbvia ao nível do CEDN que se apresenta concebido sob uma fórmula próxima de uma “declaração de intenções”. Esta opção serve finalidades externas para informar aliados e amigos e para clarificar a postura internacional do País, mas fica aquém do necessário quanto a prescrições utilizáveis pelos planeadores. Acaba por retirar utilidade ao CEDN e remetê-lo para um apagamento progressivo, malgrado despertar grande interesse e discussão no momento do seu lançamento. Não se estranhe, portanto, que o documento em vez de ser o guia sempre presente da metodologia de planeamento tenda, com o tempo, a tornar-se apenas uma referência utilizada, de quando em quando, por académicos e estudiosos de questões de Defesa.

Não tem que ser, nem deve ser assim. Aliás, Portugal, ao ser muito restritivo na clarificação das suas intenções em matéria de Defesa, está, de novo, a afastar-se abertamente do padrão adotado pela maioria dos seus parceiros. Sobre estes é fácil obter um panorama relativamente pormenorizado sobre a situação existente no campo militar e orientações que se pretendem seguir, incluindo projeções detalhadas sobre como planeiam evoluir, por exemplo, em termos de efetivos e sobre a forma como tencionam contribuir no campo das operações de estabilização e apoio à paz no exterior⁸.

Entre nós, isso não é possível, mesmo para os que se conseguem movimentar bem nesta área. Em parte, esta situação pode dever-se a problemas de “comunicação” mas não se trata apenas disso. Por exemplo, não obstante, o Governo reconhecer que a “relevância internacional do País está cada vez mais dependente da capacidade, sobretudo da disponibilidade, de dar um contributo para a manutenção da segurança e paz internacional”⁹ nada se diz a seguir como, na prática, se pretende concretizar essa política que é, afinal, o que todos querem saber.

Há dois aspetos básicos que o CEDN não se deve eximir de clarificar: o modelo de Forças Armadas apropriado para o País e o respetivo nível de ambição. Falo de, pelo menos, uma clarificação em termos políticos, muito embora nos casos de outros países conforme referido atrás e explicado com mais pormenor em nota de rodapé, se enverede por fornecer detalhes concretos sobre a dimensão e configuração prevista dos sistemas de forças e compromissos assumidos. Enquanto não tivermos revisto a nossa metodologia de planeamento, como atrás referido, não é realisticamente possível estar a referir no CEDN a composição e configuração da componente militar de Defesa. É, no entanto, possível, diria mesmo necessário, deixar esclarecidos alguns aspetos básicos sem os quais não

existe um ponto de partida para o planeamento subsequente.

Há alguns pontos de partida que são incontornáveis. Para exemplificar, sem procurar ser exaustivo, um dos mais elementares é identificar que modalidade o País adota, dentro das duas seguintes possibilidades:

1. Optar por um sistema de forças equilibrado, com as valências necessárias para constituir por si só um conjunto operacionalmente coerente, estando implícita uma capacidade para participar em operações de estabilização e com uma dimensão expedicionária, embora modesta e orientada para uma postura defensiva; ou
2. Adotar uma especialização numa determinada componente operacional, concebida para se integrar numa formação multinacional alargada e/ou, eventualmente, seguir a linha da “receita” preconizada pela OTAN quanto às chamadas “*niche capabilities*”, ou seja especialização em áreas muito específicas¹.

Presume-se que o Estado português tenha optado pela primeira hipótese, mas, na verdade, não existe, ou pelo menos não é do conhecimento público, qualquer documento onde esse assunto esteja clarificado. Digo que se presume, porque também não é fácil imaginar a situação delicada em que o País se colocaria se ficasse privado de ter capacidade de iniciativa para intervir sozinho em contingências onde a urgência da situação não permita esperar que funcionem os mecanismos internacionais de assistência. No entanto, como se compreende, nestes assuntos, não chega poder presumir. É indispensável que a opção tomada seja objetivada e, subsequentemente, tipificada com uma caracterização suplementar que explicita as circunstâncias em que essa capacidade deve ser assegurada, ou seja, dar alguns detalhes sobre o nível de ambição político.

Definir o nível de ambição, no CEDN, não inclui, pelas razões acima apontadas, especificar aspetos materiais de composição, dimensão e sustentação das forças ou outros compromissos da mesma área¹¹. Não dispensa, no entanto, definir conceptualmente, os objetivos a alcançar e as respetivas condições. Nos termos em que os imagino, uma parte já está contida na formulação da modalidade 1. acima referida (sistema de forças equilibrado) mas, mesmo continuando a não entrar em especificações materiais, deve-se ir mais longe se, de facto, se quer assumir que há orientações políticas que não podem ficar apenas subentendidas. Dou alguns exemplos, de novo sem preocupação de ser exaustivo. Se interessa conceber as respostas militares para intervenções externas à volta da ideia de uma força-tarefa, incluindo, para além do elemento de intervenção em terra, os correspondentes elementos, marítimo e aéreo, de transporte e de apoio de serviços e de combate, então algo terá que ser dito sobre este tema para que o reequipamento seja pensado de origem nestes termos. Pequenas potências têm, em primeira instância, que ponderar sobre como poderão minimizar os desequilíbrios inerentes da sua menor dimensão e tentar valorizar as áreas onde possam trazer mais-valia para o coletivo em que se integram. Se esse objetivo deverá ser prosseguido sobretudo através de uma aposta na prontidão e mobilidade dos seus meios e num novo equilíbrio entre quantidade e qualidade, que favoreça esta última, então essa orientação também terá que ser abordada no CEDN.

Estou a dar apenas alguns breves exemplos, escolhidos na base do que me parece mais lógico e evidente. Sejam estes ou outros, se não estiverem presentes no CEDN então este documento não estará a cumprir a finalidade para que foi criado.

1 Segundo o Despacho n.º 9348/2012, 5 de junho, do Ministro da Defesa Nacional, que nomeia uma comissão para a apresentação de uma proposta sobre as Grandes Opções do CEDN.

2 Artigo 4.º da Lei nº 31-A/2009, de 7 de julho.

3 Rodrigues, Alexandre Reis (2008), “Os Livros Brancos da Defesa. Para que servem?”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais* (2 de julho).

4 Desde o fim da Guerra Fria, momento a partir do qual a OTAN passou a tornar públicos os seus conceitos, houve três (1991, 1999 e 2010), o que dá um intervalo médio também de nove anos.

5 O nosso conceito de 1989 surgiu três anos depois do NATO, o de 2003 quatro anos depois e o próximo virá, tudo assim o indica, três anos depois.

6 Os *Defense Agreements* são preparados pela *Defence Commission*, um órgão «*where State servants (civil and military) work together with parliamentarians and independent experts ... in a process carried on through a combination of long term, underlying, defense and security concepts and a periodic policy review whose results are conveyed in defense agreements, in International Perspectives, Danish Armed Forces, Ministry of Defense.*

7 De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento Militar de 1993 e modificações subsequentes.

8 Dou dois exemplos simples e resumidos para explicação mais concreta da recomendação. Foram retirados de documentação oficial disponível em fontes abertas, na Internet: 1. *Strategic Defence and Security Review, out 2010*: «*The Armed Forces will be sized and shaped to conduct an enduring stabilization operation at around brigade level (up to 6500 personnel) with maritime and air support as required; «we plan to make total reductions of around 17000 service personnel by 2015»; 2. “Danish Defence Agreement 2010/2014”*: «*The Army should be capable of simultaneously deploying up to two units organized as battle groups The Navy should be capable of simultaneously deploying two frigates, support ships or ocean patrol vessels ... The Air Force up to three contingents of transport aircraft, helicopters, combat aircrafts ...*

9 Extrato do Programa do Governo.

10 O professor Rob de Wijk designa estas opções em termos de “especialização horizontal”, no primeiro caso e “especialização vertical” no segundo. São apresentadas como alternativas à incapacidade de um pequeno país desenvolver uma capacidade militar completa. “Small States and NATO”, Atlantic Council of Finland, Occasional paper n.º 6, Nov 2004.

11 Falar, ao nível do CEDN, em aspetos materiais, enquanto mantivermos o atual sistema de planeamento, vale tanto como valeu, em 2003, especificar, no CEDN de então, que o orçamento da Defesa devia caminhar para os 2% do PIB. Caminhou precisamente ao contrário.