

A Futura Política de Defesa Nacional e a Transformação da Força Militar

Agostinho Paiva da Cunha
Coronel. Colégio de Defesa NATO

“A Força Militar é questão vital do Estado,
terreno de vida e morte,
Tao de sobrevivência e de extinção,
não se pode deixar de examiná-la!”

Sun Tzu

Falar de transformação ou de revoluções profundas nas nossas Forças Armadas (FAs) e mais ainda da Força Militar em si mesmo parece à primeira vista um sacrilégio, ao qual temo teremos rapidamente de nos habituar.

Manter a “segurança” nos Estados democráticos e liberais será o grande desafio do séc. XXI - liberdade contra a coerção e contra ataques físicos, contra formas de subversão interna, contra a erosão dos valores políticos, económicos e sociais essenciais para a manutenção da nossa forma de vida e que estarão cada vez mais sob pressão, senão mesmo sob ameaça. E isto inclui também considerar todos os mecanismos para assegurar às nossas populações a chamada noção de *Human Security* - “*freedom from fear and want!*”, o que de alguma forma o mundo ocidental estará presentemente a tentar garantir, preparando-se em antecipação.

Com o Tratado de Lisboa, a União Europeia determinou o novo enquadramento legal para o aprofundamento de uma desejada integração europeia, dando nova prioridade às políticas externas, de segurança e de defesa europeia e estabelecendo em conformidade uma Política Comum de Segurança e Defesa. Eu realço aqui o termo “comum” que abrirá caminho para que se garanta numa medida crescente a autonomia das suas capacidades de defesa e, a longo prazo, se caminhe na direcção de uma defesa comum, senão mesmo para um exército comum europeu.¹

A NATO, por seu lado, apronta identicamente um novo conceito estratégico capaz de preparar para os desafios vindouros, previsto vir a ser acordado igualmente em Lisboa ainda no decorrer do presente ano. De facto, só com este novo conceito estratégico a Aliança ultrapassará finalmente o paradigma da *Era pós Guerra Fria*

1 Apesar das forças militares continuarem a depender, para já, dos Estados-Membros e esses Estados-Membros possam pôr à disposição da UE recursos civis e militares com vista à realização de operações de segurança e defesa comuns, o Tratado de Lisboa prevê explicitamente no seu parágrafo 2º do art. 28-A (Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa) que “a política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida”. A este propósito, Guido Westerwelle - ministro dos Negócios Estrangeiros alemão - vai mais longe e afirmou na última Conferência de Segurança de Munique, realizada em Fevereiro de 2010, na presença dos representantes da política externa dos 27, que “a intenção a longo prazo é o estabelecimento de um exército europeu sob controlo total do Parlamento. Nós queremos ter uma forte gestão de crises!”

para enfrentar o presente e futuro desafio do chamado “tsunami tecnológico”. As alterações que lhe são inerentes terão um enorme impacto sobre a segurança e a estabilidade de todos os Estados, seja económica, política, social ou militar, e obrigarão a evoluir do conceito de *network centric warfare*² para outros mais recentes e adequados, como os da *guerra de 4ª geração*³, ou abraçar ainda novos conceitos, considerados mais pertinentes para o futuro, como o das operações híbridas ou o emergente conceito de *politics centered paradigm*⁴.

Ainda que o novo conceito estratégico da NATO possa vir a não conter todas as providências que gostaríamos, e que acautelem especificamente este futuro, devido a imperativos de coesão e de consenso internacional, resolverá pelo menos as limitações presentes mais prementes e as de um futuro de curto prazo, preparando os Aliados para o futuro seguinte, mais longínquo, mas também mais integrado e consistente.

2 *Network centric warfare* ou *Centric Network Operations (NCO)* designa a doutrina militar que visa explorar os avanços técnicos nas tecnologias de informação e telecomunicações para melhorar a consciência situacional e a velocidade da tomada de decisão. A visão da *Network Centric Warfare* é fornecer um acesso directo à informação, atempadamente, a todos os combatentes e aos decisores, em todos os escalões da hierarquia militar. Isso permitirá que todos os elementos, incluindo o soldado de infantaria, veículos terrestres, centros de comando, aeronaves e navios de guerra compartilhem a informação recolhida para ser combinada numa imagem coerente e precisa do campo de batalha. As suas principais características são:

- Guerra centrada na tecnologia de armas; Uso complexo de sistemas automatizados; Predominantemente é um exercício militar; Concentra-se em formações de inimigos; Destina-se a interromper ciclos de decisão; Duração curta e progresso rápido; Clara cadeia de comando; O centro de gravidade é um inimigo identificável.

3 O termo *Guerra de 4ª geração (G4G)* vem sendo empregue para designar os novos conflitos multidimensionais, envolvendo acções em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro electromagnético e no ciberespaço. Neste novo contexto estratégico, o “inimigo” pode não ser exactamente um Estado organizado, mas um grupo terrorista ou outra organização criminosa qualquer, o que significa a perda do monopólio dos conflitos armados pelo Estado. Caracterizada por forças operacionais muito pequenas e independentes, formadas por células, baseadas em pequenas missões, com menor apoio logístico e maior capacidade de manobra, com grande foco nos objectivos psicológicos, em detrimento dos objectivos físicos (quebrar a vontade de lutar do adversário, começando internamente). As formas básicas de luta numa guerra de quarta geração podem ser assim definidas como:

- A perda do monopólio da guerra pelo estado-nação; O retorno a um estado em conflito de culturas; A divisão interna na própria sociedade, seja ela por meios étnicos, religiosos ou por grupos de interesse; O foco será a retaguarda inimiga, não a sua frente; O inimigo irá tirar proveito da sua liberdade de acção, como ferramenta para a infiltração.

4 *Politics centered paradigm* designa um novo tipo de tendência da Guerra que é vista como um exercício altamente político e se caracteriza por:

- Progresso lento; Ser essencialmente concentrada na população; Termina num sucesso difuso de um dos lados; Os métodos usados são produtivos (aumenta a capacidade de habilitação da zona em conflito); Os Media e público são o seu fundo central; Baseia-se em estruturas descentralizadas de autoridade.

O novo Tratado de Lisboa e o novo conceito estratégico da NATO aparecem pois como respostas internacionais às mudanças radicais verificadas no mundo hoje e às previstas para o futuro, constituindo uma oportunidade para a reavaliação da nossa política de Defesa Nacional, o que poderá ser consumado pela revisão do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cuja Resolução do Conselho de Ministros data já de 2003, possibilitando assim completar o actual quadro legal iniciado com a recente revisão da Lei de Defesa Nacional (Lei 31-A/2006), LOBOFA (Lei Orgânica 1-A/2009) e Leis orgânicas do EMGFA e Ramos das Forças Armadas.

Uma alteração *in fine* mais profunda do CEDN, motivada pelos novos Tratado de Lisboa e Conceito Estratégico da NATO, obrigará com certeza à abertura de um novo ciclo legislativo, que se espera seja agora mais curto que o anterior para se tornar eficaz nas mudanças que incorporará. A questão fulcral reside em saber se Lisboa, palco do acordo para as futuras transformações da NATO e da União Europeia, estará preparada para aproveitar esta janela de oportunidade e dar voluntariamente também ela um salto para o futuro, fazendo prática do sábio apelo de George Friedman - *Let the past go!*⁵

Portugal, para sobreviver como Estado respeitado, independente mas integrado, terá identicamente que se adaptar às novas circunstâncias políticas e sociais, sejam elas europeias ou globais. Em harmonia com as alianças a que pertencemos, teremos que levar em consideração os efeitos da globalização e as suas implicações no futuro ambiente estratégico em que operaremos, onde essencialmente os desafios, riscos e ameaças serão muito mais difusos e volúveis, conduzidos cada vez mais por entidades não estatais e onde, em último caso, os conflitos transitarão dos actuais “campos de batalha” definitivamente para as futuras “cidades de batalha”.

As ameaças e conflitos mais comuns que todos nós enfrentamos já hoje, mais do que o velho inimigo do mundo capitalista ou da democracia, equipado com armas nucleares, consistirá nas guerras que são travadas e muitas vezes perdidas, contra os esquemas de lavagem de dinheiro, traficantes de armas, traficantes de seres humanos, contrabandistas, ladrões internacionais de propriedade, piratas, *hackers* de computador e outros. Quando a estes é adicionado um crescente número de desempregados, cada vez mais pobres, grupos frustrados e agressivos de estudantes universitários, trabalhadores que perderam os seus empregos e os que lutam para

5 George Friedman é um cientista político e autor norte-americano. É o fundador, director, superintendente financeiro e CEO da corporação privada de Informações Stratfor. É ainda o autor de vários livros, incluindo *The Next 100 Years*, *America's Secret War*, *The Edge Intelligence*, e *The Future of War*, entre outros.

manter uma casa ou um emprego num contexto de crise financeira internacional, obtém-se uma mistura volátil e explosiva que alimenta conflitos.

Mas não são só as ameaças que foram alteradas! Devemos considerar as características deste novo ambiente estratégico e as suas futuras implicações na Segurança, analisando todos os agentes envolvidos, incluindo naturalmente os tradicionais, mas em especial debruçar-nos sobre os factores que são novos, como por exemplo o das implicações da urbanização desenfreada e da vida conduzida em megacidades, conforme ocorre em algumas das actualmente existentes.⁶ Este factor é particularmente importante tendo em conta as actuais previsões, nomeadamente as da ONU, que auguram para 2020 que mais de 50% da população mundial viverá em cidades, suplantando, pela primeira vez, o total da população rural mundial.

Contrastando com este factor de concentração, que não nos diz para já directamente respeito mas que certamente nos irá afectar no futuro, encontram-se as implicações de uma dramática diminuição da população nos países ocidentais, o que terá efeitos devastadores na sustentabilidade dos respectivos Estados. Ainda que em, termos laborais, uma boa parte dessa população possa vir a ser substituída ou complementada por computadores – não os velhos terminais inertes ou *dummies* como os actuais, mas por outros, com novas tecnologias, baseados em inteligência artificial – ou por novas fontes de energia – como a solar e espacial, não restrita a condições atmosféricas como a noite, nebulosidade ou outras alterações climatéricas e com possibilidade de poder ser enviada por micro-ondas através do espaço, tecnologia que aliás está já a ser presentemente empregue pela NASA – a capacidade de sustentação social do Estado será diminuta o que provocará inevitáveis roturas.

Estamos igualmente a entrar num período de mudança exponencial na tecnologia. Um século de progresso no passado pode ocorrer em menos de uma década no século XXI, e esta taxa de mudança não é apenas cumulativa, mas multiplica-se ao longo do tempo. Como consequência, o acesso às tecnologias de ponta encontra-se hoje facilitado, reduzindo-se os custos de fabrico que resultam na democratização e massificação do seu uso. Sistemas como os de armas de energia dirigida estão a tornar-se rapidamente disponíveis e num futuro próximo poder-se-ão escolher

6 A megacidade de Tokio tem 35 milhões de habitantes, o que representa mais do triplo da população total Portuguesa, mas é imediatamente seguida por diversas outras como Seoul na Coreia e Guangzhou na China (24 milhões), Bombaim e Dheli na Índia (21 milhões) ou S. Paulo no Brasil (20 milhões), para referir apenas algumas (ver por exemplo a pesquisa realizada pela GlobeScan e MRC McLean Hazel intitulada *Desafios das Megacidades*).

entre letais ou não letais, precisas ou volumétricas no efeito, visando um único computador ou todo um sistema, um indivíduo ou toda uma multidão de milhares. A Biotecnologia, por seu lado, começa a alterar-nos e a alterar a própria vida, trazendo-nos mudanças importantes também para o nosso meio ambiente. A Nanotecnologia é já um dos principais elementos das mudanças tecnológicas mais significativas, que se aplica quer aos materiais quer aos processos, em todas as áreas da nossa existência. Acima de tudo a combinação de todos estes factores será verdadeiramente revolucionária e profunda.

Há na verdade um novo conjunto de regras, uma nova física para a era da informação, sugerindo uma grande e rápida expansão dos fluxos de dados, links de comunicação e uma inerente complexidade do processo decisório neste ambiente. Lidar apenas com os factores apontados, de forma eficiente seria por si só um enorme desafio, mas teremos ainda que considerar todas as outras mudanças que os acompanham e que funcionam como factores de aceleração.

Trata-se igualmente da modificação dos usuais termos de referência, do significado das palavras que usamos para habitualmente descrever as circunstâncias e as realidades que devemos enfrentar e que são agora muito diferentes. Não é só apenas uma Revolução nos Assuntos Militares (*Revolution on Military Affairs - RMA*) que teremos de solucionar, mas também uma nova Revolução nos Assuntos de Segurança (*Revolution on Security Affairs - RSA*), problema que será muito maior e mais difícil de resolver.

Acima de tudo, teremos que estar preparados para o inesperado e aos actuais estados civis de emergência deverão ser acrescentadas medidas legislativas enquadrantes para outros estados militares de emergência, suficientemente flexíveis para serem geridos e adaptados às volúveis circunstâncias futuras.

De alguma forma este movimento já começou e os seus indícios, ainda que ténues, estão aí para nos indicar o caminho. Lembro, por exemplo, quando era comandante de um regimento de Infantaria, que cerca de 80% (ou mesmo mais) da minha missão e dos meus recursos foram empenhados nas chamadas “outras missões de interesse público”, designadamente com a formação profissional, no combate a incêndios, observação e prevenção de fogos florestais, distribuição de água potável, limpeza ecológica de matas, limpeza de lagoas e controlo de danos em cheias ou noutros desastres ecológicos ou climatéricos. Será que temos vertido adequadamente na nossa doutrina e nas nossas prioridades (incluindo a da distribuição dos recursos) esta importante componente militar, como pilar da segurança nacional em casos de urgência, calamidade ou emergência? E a imagem, a nossa imagem pública reflecte este trabalho? A população ou o poder político estão conscientes desta dimensão? Paradoxalmente, tudo isto tem sido feito pelas nossas FAs, ainda que não existam

recursos, estruturas, nem cadeias de comando verdadeiramente adaptadas a estas circunstâncias e a estas matérias da segurança.

O foco é pois, e será cada vez mais, a transumância da Defesa para a Segurança!

Há cerca de 2500 anos atrás, mais ou menos na época de Confúcio, Sun Tzu foi o precursor de uma nova doutrina e de um revolucionário pensamento estratégico que oferecia uma perspectiva inovadora sobre os conflitos e sobre a guerra, baseando a sua teoria nas vantagens de se alcançar a vitória sem recurso ao combate directo. Parece que esta velha teoria terá hoje o mesmo inestimável valor de então! Mas como Sun Tzu igualmente reconheceu, vivemos num mundo onde a agressão não pode ser evitada pelo que teremos de estar preparados também para essa eventualidade. Devemos pois conhecer “o outro” (oponente/ameaça/risco) a fim de poder entrar habilmente na luta com ele, ou seja, teremos de aprender a lidar com as ameaças e os conflitos, no nosso ambiente, e não os ignorar, ocultar ou tentar negar a sua óbvia existência.

Os estudiosos acreditam que Sun Tzu surgiu num tempo em que os modelos de governo, moral, guerra e organização social estavam sujeitos a uma modificação radical, o que parece estar a ser replicado exactamente nos nossos dias e nos leva agora a revisitar alguns dos seus ensinamentos para melhor nos prepararmos para o futuro. A resposta de Sun Tzu foi então enfatizar que o mais importante é o **conhecimento** - o nosso e o do nosso oponente - que surge a cada momento.

Usemos pois os modelos que queiramos de organização, contudo a sua aplicabilidade dependerá sempre da qualidade do nosso conhecimento e da percepção que temos das circunstâncias presentes e futuras, em cada situação.

A noção que nos fica do conhecimento do contexto nacional é que será preciso definir rapidamente uma nova estratégia nacional, capaz de responder aos revolucionários desafios do futuro e integrar as diversas políticas, no presente caso as mais directamente relacionadas com a Segurança e Defesa, em virtude das esperadas mudanças na noção de Segurança, já anunciadas pelas RMA/RSA.

E se a noção de Segurança vai realmente mudar, tal como referido, então o papel do Militar e das Forças Armadas terá também radicalmente que se modificar! Esta transformação ocorrerá mais ano menos ano, independentemente da nossa vontade e da dos nossos líderes, e a questão que se coloca é se queremos dar já o primeiro passo e estar na frente do pelotão daqueles que estarão melhor preparados para enfrentar este incontornável futuro, ou se uma vez mais ficamos na cauda do pelotão, a ser rebocados pelos restantes e a atrasar o seu movimento?

A noção de Forças Armadas com Marinha, Exército e Força Aérea, nos moldes em que os conhecemos e que existem hoje, não será mais possível continuar a ter no futuro, pelas inevitáveis restrições financeiras, de capital humano, tecnológico, logístico e até mesmo de conhecimento. Temos, pois, que nos direccionar para modelos e sistemas mais cooperativos e associativos, nomeadamente dentro das nossas alianças (NATO, UE, CPLP, etc.), mas também com parceiros privilegiados, em cooperações bilaterais reforçadas (nomeadamente com Espanha) e em projectos de cooperação estruturada permanentes.⁷ De entre elas, serão naturalmente de considerar com prioridade as que se centrem na aquisição da capacidade de transporte e projecção estratégico e em meios de helicópteros para projecção e sustentação de forças expedicionárias (*deployable*). Estas cooperações serão um verdadeiro valor acrescentado, caso participemos, na medida em que tenderão ser o factor diferencial na evolução militar e no caminho para um sistema de defesa comum. Aí se integrarão as capacidades (e as políticas), obtendo em retorno um aumento da segurança e das tão desejadas poupanças orçamentais, ou pelo menos uma melhor gestão dos orçamentos com os mesmos recursos, incrementando a eficácia e o *output* pela reunião das várias sinergias.

Como resultado desta participação em alianças e das sinergias reunidas, das novas tendências dos conflitos e das sempre crescentes limitações financeiras, caminharemos inevitavelmente para uma especialização militar, seja em áreas funcionais específicas, seja no incremento do uso e do valor de pequenas formações como as de Forças Especiais. Em paralelo, teremos igualmente que reavaliar e espelhar estas medidas nas respectivas Leis de Programação Militar (LPM) uma vez que são o instrumento realmente determinante da nossa futura capacidade militar.

Devemos começar, pois, a investir de imediato na transformação militar - começando pelas transferências dentro dos orçamentos e pela subsequente adequação dos mesmos aos níveis politicamente acordados previamente⁸ - em áreas como a Investigação e Desenvolvimento, na Educação e no desenvolvimento do conhecimento, o que implica iniciar a nossa revolução (RMA/RSA) pelo ensino nas nossas Universidades, no Instituto da Defesa Nacional (IDN), no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), na Academia Militar (AM) e Escolas Práticas.⁹

7 Orientadas sob a égide da Agência Europeia de Defesa, cujo papel será cada vez mais importante.

8 Acordo político dos Aliados, incluindo de Portugal, na prometida tendência dos orçamentos da Defesa convergirem para 2% do PIB.

9 Partindo do princípio que muito rapidamente terá de acabar a actual proliferação das Academias dos Ramos e de muitas das suas Escolas Práticas.

“As oportunidades multiplicam-se à medida que são agarradas”¹⁰ e Portugal poderá agora dar um passo adiante e caminhar no sentido de “fazer a diferença” nesse futuro, se agarrar a oportunidade, já que actualmente estará apenas suficientemente equipado para “estar presente”, na melhor das hipóteses. Teremos assim que acreditar no futuro, no nosso futuro, na nossa capacidade para nos transformarmos e sobrevivermos e por fim fazer algo que o possibilite, determinando o *Tao* da nossa sobrevivência, em vez do *Tao* da nossa irrelevância ou da nossa destruição. Agora é a hora, agora é o momento para tomar as decisões certas e assegurar esse futuro.

Mas, tal como Sun Tzu também refere “*Táctica sem uma Estratégia é o barulho antes de se perder a guerra!*” À luz deste ensinamento deixemos então as velhas táticas corporativas, típicas das nossas Forças Armadas e não consonantes com uma estratégia integrada, e partamos para a escolha de uma nova grande estratégia, que muito bem poderá ser um novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, suportado com as táticas correctas, apoiadas num sistema de formação e educação adequadas e na necessária transformação das mentes.

Construamos nessa base um sistema integrado e coerente, que acabe com o exagerado peso burocrático presente, com a actual proliferação de comandos e estados-maiores, e concentremos os nossos recursos na edificação de forças destacáveis e sustentáveis, numa inevitável especialização, desenvolvendo finalmente as nossas capacidades de informações militares, ISTAR,¹¹ comando, controlo e comunicações (C3) e num adequado sistema de comunicação estratégica, sem esquecer as implicações futuras da dimensão cibernética.

Promova-se, com urgência, uma imediata e necessária reestruturação da LPM e da subsequente capacidade de aquisição nacional, aproveitando o momento para repensar os elevadíssimos encargos com alguns dos meios convencionais pesados, considerados típicos da Guerra Fria e pouco úteis nas previsíveis missões futuras, para além de desfasados das possibilidades e capacidades financeiras do Estado, ainda que sejam muito interessantes e adequados para outras potências regionais.

Eleja-se o conjunto das cooperações estruturadas permanentes e reforçadas que espelhem o interesse nacional e a nossa real capacidade de participação, em consonância com um adequado nível de ambição e vocacionadas para a projecção e sustentação de forças expedicionárias.

Aprofundem-se os mecanismos de coordenação política, ao nível das políticas dos assuntos externos, segurança e defesa, promovendo a sua integração nas res-

10 Sun Tzu em “*A Arte da Guerra*”.

11 ISTAR é o acrónimo para *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*.

pectivas áreas do MNE, MDN e MAI, fazendo verter esta coordenação em mecanismos e em órgãos efectivos, sem esquecer as medidas legislativas enquadrantes para o estabelecimento de novos estados militares de emergência (nomeadamente no âmbito interno).

Cumpram-se, por fim, os comprometimentos internacionais entretanto efectuados, sinal de confiança e de fiabilidade para com os nossos parceiros e Aliados. Estejamos igualmente prontos para contribuir e participar no peso da conduta conjunta e combinada em operações, em linha com esses compromissos e com os recursos nacionais disponibilizados.

Construamos uma Força Militar credível, destacável e sustentável, mas em linha com os limitados recursos nacionais. São horas de honrar compromissos mas também de tomar opções para o futuro.

Roma, 16 de Abril de 2010