

As Forças Armadas, a estratégia da presença internacional e as Informações Militares

Doutora
Maria da Saudade Rodrigues Colaço
Baltazar



Sargento-mor
Dinis Fonseca



Introdução

As alterações geopolíticas, tal como o processo de globalização juntamente com os avanços científicos e tecnológicos obrigam da mesma forma os estados a alterar os respetivos sistemas de segurança e defesa. A globalização entendida como uma transformação que conduz a um mundo mais interdependente, além de constituir um fator de progresso, tende a produzir, também, realidades potencialmente perigosas.

A “globalização do risco” a que se refere A. Giddens (1992 e 2005), pela sua intensidade, expansão da quantidade de eventos contingentes a que todos afetam e ainda pela designada consciência bem distribuída do risco, evidencia o manifesto questionar dos valores associados à modernidade pela incapacidade desta assegurar formas dignas de vida para a maioria das pessoas, agravada pelas revelações dos perigos originados pelo progresso científico. Critica a fase tardia da modernidade que surge igualmente patente na dinâmica da sociedade de risco discutida por U. Beck (1992), na qual admite a existência de uma arquitetura social e uma dinâmica política da sociedade de risco que pressupõe como imperativo a perceção do risco como categoria de discussão de agendas de políticas públicas.

Para U. Beck (2005), a sociedade de risco indica uma época na qual os aspetos negativos

do progresso condicionam cada vez mais a natureza das controvérsias que ocorrem na sociedade. Ou seja, se o risco¹ está patente em todos os domínios da existência humana, este é tido como o atributo mais importante da humanidade no início do séc. XXI. O que remete para um crescente sentimento de insegurança e incerteza perante a imprevisibilidade das suas consequências.

Pela proliferação de acontecimentos com incidência à escala planetária, vive-se numa comunidade única de destino, a designada Sociedade de Risco Global, na qual se destacam, entre outros, o progresso das tecnologias de informação e o terrorismo global.

Neste período de transformações relevantes de vária índole, as Forças Armadas (FA) portuguesas têm adaptado a sua organização às novas exigências nacionais e internacionais, “racionalizando” as respetivas estruturas, os procedimentos de atuação e construindo a profissionalização.

No conjunto das atribuições da Defesa, as FA têm assumido o compromisso da presença em diversas missões internacionais no cumprimento do contributo nacional para uma ordem internacional mais segura e justa.

O contexto de segurança dos tempos atuais caracteriza-se por um conjunto de ameaças e riscos não convencionais, ao mesmo tempo transnacionais e subestatais, que se constituem em ameaças para os estados. Ao nível internacional tomam relevo os fenómenos de terrorismo, criminalidade organizada, fundamentalismos, proliferação de armas de destruição massiva, problemas ambientais, catástrofes humanitárias e das pandemias que colocam em perigo a vida humana.

No nível subestatal a saliência reside no surgimento de estados falhados e na propagação de conflitos e guerras civis que patenteiam, direta e indiretamente, potenciais adversidades à segurança e estabilidade internacionais.

Em defesa da coesão nacional, o estado, através dos meios políticos, diplomáticos e se necessário militares, é o garante da defesa dos interesses dos portugueses em quaisquer circunstâncias, no respeito pelo direito internacional. A importância da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais, designadamente, no âmbito militar, contribui para a credibilidade da prestação da diplomacia nas instâncias internacionais pela demonstração de vontade do país em respeitar e fazer respeitar os compromissos assumidos internacionalmente.

Decorrente desta problematização, este trabalho pretende mostrar ao leitor a necessidade de uma estratégia integrada civil e militar para cumprimento do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a qual requer, por parte das FA, a otimização das informações de segurança e militares para a eficaz avaliação das áreas da escala geopolítica de prioridades e o apetrechamento dos ramos em recursos humanos, recursos materiais e condições de treino e planeamento, necessidades não compagináveis com o cenário de mitigação orçamental com que as FA se confrontam.

1. O papel atribuído às FA para o caminho estratégico

O comprometimento constante e permanente das FA com a defesa da Constituição da República, a fidelidade ao Estado de Direito democrático e o respeito pelas convenções internacionais estabelece a respetiva disponibilidade para operar de forma harmoniosa nas situações diversificadas que se constroem no campo da decisão política estratégica, num clima de incerteza coletiva. Trata-se de um quadro de dúvida originado pelos mercados financeiros, emergência de novas potências euroasiáticas e latinoamericanas, modificação da orientação estratégica dos Estados Unidos da América, novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o tratado da União Europeia (UE). Assim, a estratégia nacional em que as FA se enquadram é matricial na sobrevivência dos valores e interesses nacionais assumidos constitucionalmente e plasmadas na Lei de Defesa Nacional.

O CEDN explicita os respetivos valores fundamentais e interesses de Portugal².

Na esteira dos valores e interesses nacionais encontram-se as FA para fortalecimento do estatuto de coprodutor de segurança internacional. Como refere o CEDN, *“A estratégia nacional deve definir com clareza as missões prioritárias das Forças Armadas, a escala geopolítica das prioridades do seu emprego e as capacidades necessárias”* (CEDN, 2013:9). Sobre a mesma matéria adianta ainda que, *“(...) paralelamente, assume grande relevância a definição de uma estratégia integrada civil e militar, indispensável para fazer face às ameaças e riscos”* (CEDN, 2013:9).

O desaparecimento da bipolarização político-militar levou ao aumento da probabilidade do aparecimento de estados órfãos política e/ou militarmente e de conflitos regionais com as mais diversas motivações mas que podem rapidamente atingir proporções antes insuspeitas. Por isso, alguma ameaça tem de ser considerada, mesmo que se pretenda evitar a designação e substituí-la, em alguns casos de forma menos própria, por incertezas, vulnerabilidades ou quaisquer outros termos. As FA devem estar, essencialmente, preparadas para fazer face às agressões ou ameaças externas. Em concordância com a defesa dos objetivos nacionais permanentes e objetivos nacionais conjunturais, visando fazer face às ameaças relevantes e cumprindo obrigações no quadro das organizações internacionais na afirmação de Portugal como coprodutor de segurança internacional, compete ao Estado português, entre outras:

- *“Participar em missões militares internacionais na defesa da paz e da segurança, nomeadamente, no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), da OTAN e da UE, integrando no planeamento nacional a evolução (político-estratégica e doutrinária) registada nessas organizações;*

- *Estabelecer parcerias estratégicas de segurança com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), abertas a iniciativas conjuntas no domínio da segurança e da defesa, nomeadamente o combate à criminalidade organizada, à cibercriminalidade e à segurança das rotas navais;*

– Incrementar o esforço que vem sendo desenvolvido na área da cooperação técnico-militar” (CEDN,2013:35).

No que respeita ao uso de recurso militar na escala geopolítica de prioridades, importa a defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeia e euro-atlântica³. Acrescentam-se à escala as áreas vitais para o combate ao terrorismo internacional e outras ameaças diretas à região euro-atlântica. Segue-se a cooperação no âmbito da segurança e defesa com países da CPLP e o remate da escala geopolítica acontece em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas.

As FA, no exercício das competências supra indicadas, obrigam-se à precisão na definição das capacidades de dissuasão, das missões prioritárias e dos cenários mais prováveis de emprego. O contexto destas considerações terá de ser concordante com os objetivos nacionais e os compromissos internacionais do País. No entanto, os cenários atualmente equacionados, porque, porventura, estão desenhados numa perspetiva de continuidade, não preveem o dinamismo geopolítico, eivando as análises presentes num conservadorismo que, por definição, não pactua com a contingencialidade sobrevinda dos riscos e ameaças prevaletentes no contexto internacional. A perspetiva parece arredada da decisão estratégica conduzindo ao não vislumbre de opções e oportunidades políticas no âmbito da participação nacional. A volatilidade do ambiente estratégico, gerada pelas ameaças, riscos e desafios apelam, inevitavelmente, à exigência de respostas assertivas e fundamentadas, porém, com a resiliência necessária aos choques provenientes da dinâmica associada a todas e quaisquer manifestações de interesse dos organismos presentes (estados, entidades supranacionais, etc.).

E para a sua operacionalidade contribuem os recursos humanos e os recursos técnicos, cujas principais tendências evolutivas se passam a apresentar.

O número de militares que servem o país nas FA tem decrescido ao longo das últimas duas décadas. Para tal, têm contribuído várias reformas estruturais, os avanços tecnológicos inerentes aos equipamentos militares e a política de restrições orçamentais. Esta situação favorece, certamente, a preocupação dos responsáveis militares quanto à seleção, formação, qualificação e retenção dos atuais e dos futuros militares.

A reforma “Defesa 2020”, determinada pelo Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio, do MDN, por meio da Diretiva Ministerial para a reforma estrutural da Defesa Nacional e das FA, aponta à redução dos militares das FA para um intervalo entre 30 000 e 32 000 militares. Este efetivo engloba os que estão na situação de reserva na efetividade de serviço. O quantitativo global dos militares das FA deve estabilizar nos valores referidos, no ano 2020.

No processo de redução de efetivos nos últimos vinte anos, constatamos que os efetivos militares por ramo refletem reduções de aproximadamente 54% na Marinha, 69% no Exército e 51% na Força Aérea, quando comparados com os efetivos correspondentes no ano 1994.

Em vinte anos, as FA portuguesas foram sujeitas a uma redução de 63% nos seus efetivos

militares. Para o ano 2015, o Decreto-Lei n.º 31/2015, de 4 de março, fixa os efetivos militares das FA em 31 563, o que traduz a continuação da redução de efetivos globais.

O papel das FA no planeamento estratégico nacional enquadra-se na execução da Política de Defesa Nacional e do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, plasmados no Conceito Estratégico Militar 2014, nas Missões das Forças Armadas, no Sistema de Forças e no Dispositivo de Forças, enquanto documentos estruturantes.

Quadro nº 1

Evolução dos Efetivos das Forças Armadas Portuguesas, por ramo e forma de prestação de serviço (1994-2014)

		1994	1999	2004	2009	2014
MARINHA	QP	9365	8665	7759	7382	7055
	RV/RC	6042	2514	2855	2312	1374
	SEN	4443	1678	-	-	-
	RES	1361	1009	2108	1701	1352
Sub-total		21211	13866	12722	11395	9781
EXÉRCITO	QP	7540	7512	7002	6273	5350
	RV/RC	7215	10640	12714	11508	10444
	SEN	41214	25137	-	-	-
	RES	2116	937	1222	1674	2174
Sub-total		58085	44226	20938	19455	17968
FORÇA AÉREA	QP	4220	3977	3728	4050	3827
	RV/RC	6103	2907	3491	3040	2151
	SEN	2916	-	-	-	-
	RES	831	445	760	658	939
Sub-total		14070	7329	7979	7748	6917
Total		93366	65421	41639	38598	34666

Fonte: Ministério da Defesa Nacional, 2015. Elaboração dos autores⁴.

A Lei de Programação Militar (LPM)⁵ estabelece a programação do investimento público das FA no que respeita ao armamento e equipamento para a modernização e operacionalização do Sistema de Forças, baseada num planeamento de modernização e reequipamento para um período de três quadriénios, não prejudicando os compromissos

estatais que vão além daquele período. Esta lei deverá ser revista em 2018 e os seus efeitos produzidos a partir do ano seguinte. A LPM atual deveria ter sido revista em 2010 e não foi, nem nos anos posteriores até 2015, ou seja, a LPM foi revista com vários anos de atraso. Uma lei cujo cumprimento envolve um enorme volume de recursos públicos, nomeadamente num setor insubstituível como o da Defesa Nacional não tem tido dos respetivos responsáveis políticos um merecido cuidado na definição criteriosa e rigorosa de prioridades também, para obstar a que as dotações da LPM tenham destinos diferentes dos esperados e se coloquem barreiras ao devido acompanhamento da execução dos respetivos projetos, como transparece nas conclusões sobre a execução da LPM no Relatório nº22/2012-2ºS, do Tribunal de Contas (TC): “(...) *As dotações da LPM foram, ao longo dos anos, utilizadas para fins diferentes dos previstos, dificultando um acompanhamento transparente e rigoroso da execução dos projetos/subprojectos*” (TC, 2012:45). Refere ainda o mesmo Relatório que, “(...) *As cativações e transferências orçamentais, as reduzidas receitas de alienação e a tardia libertação de saldos transitados refletiram-se negativamente, na consistência do planeamento plurianual e na reduzida execução dos projetos, com impactos, quer na consecução dos objetivos de força nacionais, quer na transparência das contas públicas*” (TC, 2012:44).

Quadro n.º 2

Execução Financeira da Lei de Programação Militar (em milhões de €), por ramo militar (2006-2013)

ANO	MARINHA	EXÉRCITO	FORÇA AÉREA	TOTAL
2006	26.418	9.474	79.407	115.299
2007	69.415	17.571	72.759	159.745
2008	98.481	55.574	104.020	258.075
2009	82.396	117.177	82.366	281.939
2010	103.092	60.489	45.795	209.376
2011	84.040	70.255	57.490	211.785
2012	49.897	23.551	45.407	118.855
2013	69.837	15.531	26.032	111.400

Fonte: Ministério da Defesa Nacional, 2015. Elaboração dos autores.

2. Omeletes, sim! Mas com ovos de codorniz

Os pressupostos anunciados advogam, no que às FA diz respeito, uma realidade onde impera a conjugação da defesa do interesse nacional com a contenção orçamental e a operacionalidade. Trata-se de um exercício necessário, mas de resultado contingente. Os responsáveis máximos pelos ramos das FA⁶ declaram a realidade que enfrentam: “(...)

hoje para poder afirmar que cumprimos a nossa missão, tivemos que tomar opções difíceis, canalizando os poucos recursos disponíveis para onde eles eram primordiais, o que obrigou a que durante o ano transato apenas se tenham efetuado as ações de manutenção estritamente necessárias. Porém, ao dizê-lo, quero aqui assegurar que nenhum meio foi empenhado sem cumprir com as elementares regras de segurança, embora também deva referir que as horas de navegação atribuídas ao treino continuam em níveis insuficientes, originando deficits na prontidão operacional (...)” (CEMA e AMN, 2014). Adiante, na intervenção pública, o mesmo responsável militar remata que, “(...) Importa também, a curto prazo, colmatar o défice de manutenção dos meios navais e retomar os níveis de treino para garantir adequados níveis de operacionalidade” (CEMA e AMN, 2014). Reportando dificuldades de índole similar, registamos as palavras de outro chefe militar: “(...) identifico, como estrangimentos principais, a regeneração e retenção de pessoas, e a prontidão de meios e das infraestruturas. Consciente das medidas de rigor destinadas a ultrapassar as dificuldades financeiras do nosso país, não posso contudo deixar de referir as dificuldades com que a Força Aérea se está a confrontar nestes aspetos, as quais afetam a prontidão da Força e consequentemente na nossa capacidade para dar resposta ao que nos é determinado. A regeneração de meios, sempre morosa e cara, em algumas frotas tem sido conseguida da forma possível mas minimalista, criando estrangimentos que dificultam um planeamento sustentável” (CEMFA, 2014: 9). Como tal, “(...) a missão cumpre-se com as pessoas que preparam, operam e apoiam meios, infraestruturas e serviços, e a Força Aérea está nestas áreas confrontada com grandes dificuldades, que são estruturantes e de resolução muito complexa, e que determinam já preocupantes limitações na ação deste Ramo” (CEMFA, 2014: 10). As razões apontadas anteriormente, não encontram exceção no Exército, dado que, “(...) O presente que vivemos é sobretudo marcado pela conjuntura socioeconómica que impõe fortes restrições financeiras e de contenção relativamente a grandes programas de investimento. Face aos ajustamentos considerados necessários pela tutela, alguns projetos estruturantes foram cancelados, houve necessidade de adequar o esforço aos recursos disponíveis, e foi concebida uma nova reestruturação do Exército sem, no entanto, a anterior estar concluída” (CEME, 2014).

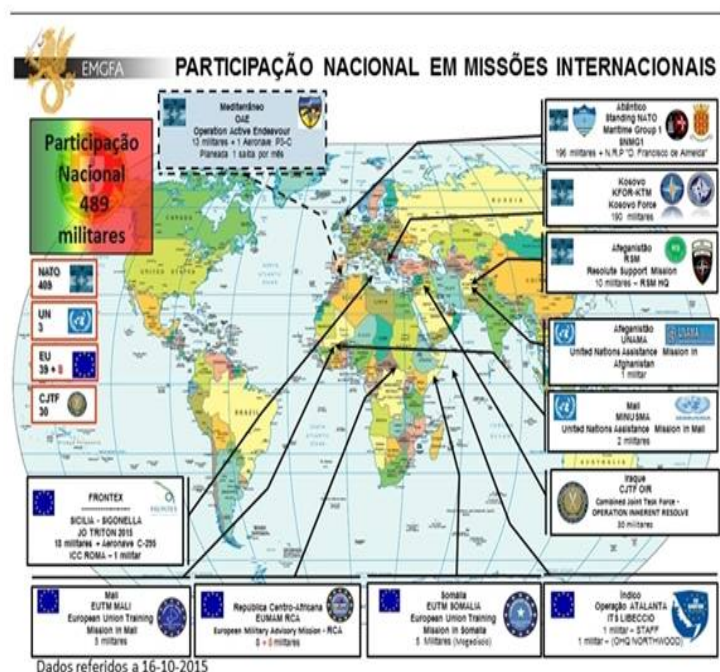
No entanto, seguindo a estratégia da contração de gastos, as FA portuguesas podem contar com tecnologia avançada e militares preparados tecnicamente, mas o emprego do equipamento e a respetiva manutenção podem, por sua vez, refletir a mitigação da despesa. Salientamos que este quadro de indigência relativa é transversal aos três ramos. Corre-se o risco de inoperacionalidade prévia à obsolescência, ou seja, assistimos ao risco de o país possuir umas FA *bonsai*⁷, i.e., com aparência bélica, mas uma prática não correspondente, pelo desajustamento entre a forma, o conteúdo e o potencial, uma representação miniaturizada, embora realista. Esta situação provoca, inegavelmente, desalinhamento entre a estratégia da defesa nacional definida oficialmente e a realidade plausível no âmbito das FA.

Para os diversos cenários são exigidas diversas capacidades que *per se* arrastam diferentes prioridades e nesta decorrência torna-se insuspeita a questão das capacidades a manter e, por exclusão de partes, quais as capacidades a prescindir. Sem delongas: as FA necessitam de ser pensadas como resultado do consenso social sobre a definição de

riscos, ameaças e oportunidades referentes aos interesses exclusivos do país. A defesa nacional não pode resultar de acordos contingenciais no âmbito da decisão política. Antes sim, em nosso entender, tem de refletir ideias consensuais (produto final) de posições iniciais potencialmente dissonantes.

A Defesa Nacional é primordial na existência de Portugal e no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos. Um pacto social abrangente é requerido na construção da respetiva estratégia de defesa.

Portugal, através das FA, participa em três vertentes no que respeita às missões externas - OTAN, UE e ONU. No entanto, facilmente se constata, consoante a vertente em causa, o desequilíbrio no contributo (Fig. 1).



Fonte: EMGFA, 2015

Figura 1

Desta forma, à participação pouco expressiva nas missões da UE contrapõe-se o empenhamento máximo nas missões OTAN. Por outro lado, a afirmação do país no âmbito externo passa pelo conhecimento construído acerca do continente africano que, no entanto, parece não ser devidamente tido em consideração, atualmente. É que, a participação das FA em África, no contexto de integração em organizações internacionais encontra-se num referencial mitigado quando consideramos o envolvimento em missões da ONU e da UE (ver tabela 1, em anexo). À escassez da participação de meios humanos associa-se a muito reduzida diversidade geográfica da presença militar. Relembramos o relevo que a participação das FA pode tomar nos cenários africanos, particularmente na valorização da política externa. Como verificamos, esta exigência não está vertida na participação nas missões em África, permitindo equacionar a política externa portuguesa e a concretização dos interesses e valores exaltados no CEDN.

Em contraponto com a projeção militar em África encontramos a realidade participativa no Kosovo. A dimensão do esforço nacional na Kosovo Force (KFOR) é superior à verificada para o continente africano. O interesse nacional no Kosovo não é, em nosso entender, comparável ao que, inapelavelmente há-de ser o que o país possui internacionalmente, designadamente em África. Bem perto da fronteira a sul, nacional e europeia, radica uma realidade de dependência energética que carece de atenção estratégica privilegiada pela fragilidade evidente que se reflete na exposição nacional às contingências dos países fornecedores de gás e petróleo. Referimo-nos, concretamente, à Argélia e à Nigéria. A dependência excessiva do país em termos energéticos e a vulnerabilidade associada, conjuntamente com o clima de tensão observado no Norte de África, ampliam “(...) os riscos de interrupção no abastecimento de petróleo ou gás, decorrentes de eventuais crises políticas e sociais em países fornecedores de energia, o que pode pôr em causa a estabilidade do sistema energético nacional. Como agravante, refira-se a gestão das reservas estratégicas nacionais de petróleo, tendo em conta que 40% dessas reservas estão localizadas na Alemanha. Numa situação de bloqueio, a ativação e o seu transporte para estarem ao serviço do país serão, certamente, problemáticos” (Fontoura et al, 2013:65). Compaginar este cenário com a estratégia de defesa nacional é um exercício que não se compraz com análises e decisões pontuais.

As contingências associadas a quaisquer quadros ponderados na avaliação estratégica não estão invalidadas pelo CEDN, dado que o Conceito não anula o ajuste dinâmico e matricial em respeito às orientações definidas, ou seja, a prioridade atribuída solicita uma linha estratégica considerada em função dos interesses nacionais.

Uma orientação estratégica que limite a reflexão de forma redutora contribui para a omissão da previsível identificação de teatros alternativos e/ou inovadores e dinâmicos em termos da perceção geopolítica.

Parece-nos mais em conformidade com os benefícios políticos almejados pela defesa dos interesses nacionais a consideração da diversidade geográfica na projeção externa das

FA. Nesta sequência, os relacionamentos bilaterais, não colocando em causa a participação nas realidades OTAN, ONU e UE, hão-de contribuir para a afirmação internacional dos múltiplos interesses portugueses.

Nas circunstâncias constatadas, no que confere com as limitações múltiplas acometidas às FA nacionais e tendo o plano estratégico nacional como referência, entendemos por necessário o melhor aproveitamento das informações estratégicas, mormente, o incremento da atividade do organismo de informações das FA. Potenciar as Informações Militares (IM) poderá ser sinónimo de colmatação das limitações inerentes ao quadro real das FA para responder conjugada e/ou simultaneamente aos interesses a que o país está obrigado internacionalmente mas, também, para cabal cumprimento do que verte o CEDN. O contributo que as informações estratégicas militares nacionais devem fornecer para a tomada de decisão militar mas, principalmente, para a decisão política é, de forma única, uma mais-valia que nega quaisquer desconsiderações. A política de contenção financeira aplicada a toda a estrutura militar, que implica redução de meios (humanos, de manutenção e de equipamentos), não pode nem deve comprometer os mais altos interesses nacionais, fazendo-os depender de interesses políticos estrangeiros. Neste sentido, toma particular significado o reforço das informações estratégicas, com vista à aplicação racional dos meios humanos e materiais disponíveis. Redução de verbas para as FA não pode nem deve ser sinónimo de encurtamento dos interesses estratégicos nacionais, antes sim, pode e deve construir uma racionalidade operacional e estratégica equânime com os distintos valores da defesa nacional.

3. Novos horizontes, novos desafios

A mudança na situação geopolítica em torno e na Europa requer, devido ao risco potencial que prevalece nessas áreas, uma relocalização dos pontos geográficos de interesse do esforço das IM, nomeadamente, para a periferia europeia, devido à instabilidade em algumas dessas zonas e à prevalência de riscos potenciais: *"(...) Durante la última década, las cuestiones de seguridad han adquirido una creciente complejidad derivada de la naturaleza de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos. Espoleados por las transformaciones globales, el crimen organizado, el terrorismo, le degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración, la pobreza y el hambre se han convertido en las razones esenciales de inseguridad "* (Iglesias, 2012:7).

Esta realidade vale particularmente para a região do extremo sul da Europa a partir do Magrebe para a região do Golfo, mas inclui, também, o sudeste da Europa e as áreas de crise política na ex-URSS, até às áreas além dos Urais. É aqui que as IM devem fornecer as informações básicas e garantir que a evolução de alguma crise e as potenciais ameaças à estabilidade e à paz serão reconhecidas e avaliadas em tempo útil.

Aliás, neste quadro, no futuro, a comunidade de informações nacional terá inevitavelmente de acompanhar diversas temáticas, bem como a avaliação do espectro de

crise em locais suscetíveis de ocorrência de Operações de Evacuação de Não-Combatentes. O esforço comum da comunidade de informações, civis e militares, em prol da Defesa e Segurança nacionais, há-de apontar a matérias que se enquadram no âmbito da UE e da OTAN, bem como da CPLP e de outras organizações de âmbito regional. Por outro lado, terá de refletir no levantamento das capacidades militares e das principais tendências neste sector de países relevantes no contexto internacional, como sejam, a República Popular da China, Rússia, Irão, Venezuela, Brasil, Espanha, Reino Unido e EUA, para além do acompanhamento das dinâmicas geoestratégicas na área dos oceanos Pacífico e Índico, onde emergem a República Popular da China e a Índia. O espaço geopolítico do atlântico Sul poderá ser observado nos campos político-diplomático, económico e securitário, com particular destaque para a problemática de oportunidades que decorrem do processo de extensão das plataformas continentais na bacia do Atlântico sul.

Pela sua relevância não se poderá descurar, também, a monitorização das tendências das indústrias e tecnologias de defesa e o seu impacto nas capacidades militares globais, particularmente, as questões da ciberguerra e das capacidades decorrentes do desenvolvimento dos sistemas de veículos aéreos não tripulados e nas ações contra engenhos explosivos improvisados, tendo presente as Forças Nacionais Destacadas (FND).

A consideração do espectro de possíveis riscos pode ser abordada de um ponto de vista europeu, mas deve, igualmente, ser avaliado sob uma perspetiva global. A respetiva avaliação terá que destacar o aspeto global da crise e a gestão de conflitos. É, especialmente, a capacidade de reconhecer, oportunamente, e avaliar uma situação de crise que é altamente exigente para as IM. Esta capacidade requer:

- Um sistema de “*alerta precoce*” para a recolha, processamento e avaliação das informações;
- Capacidade de reconhecimento estratégico-operacional, levando em consideração, especialmente, as áreas de maior interesse para o país;
- Melhorar padrões, estruturas e exercícios para uma oportuna tomada de decisão (numa base nacional, em aliança, e com outros sistemas de segurança coletiva).

Em termos nacionais, o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) é o organismo militar responsável pelas tarefas e todos os assuntos relacionados com as informações e segurança militares.

3.1. Centro de Informações e Segurança Militares

A afirmação do país passa pela construção e integração de capacidades que podem dar vantagem aos interesses próprios, e aos interesses que partilhamos com outros países e povos. As FA serão sempre uma pedra de toque da segurança e defesa nacionais, mas

têm de ser complementadas. A segurança coletiva depende também da diplomacia que pode atuar em qualquer lugar do planeta, desde os grandes centros urbanos às zonas mais inseguras; da formação de especialistas que podem reforçar a governança e apoiar a dignidade humana; dos sistemas judiciais eficientes e eficazes; e, dos serviços de informações, designadamente as IM, que podem contribuir para as melhores decisões.

A nossa segurança coletiva advém não da capacidade para instilar medo nos outros povos, mas através da capacidade para falar sobre as suas esperanças. E do trabalho que mais e melhor se fizer em prol da dignidade do nosso país – os militares e os diplomatas, mas também o sector privado, as organizações não governamentais e os cidadãos em geral. A segurança e a defesa do estado são aspetos inclusivos⁸ da realidade nacional.

É neste contexto que surge o CISMIL, que substituiu a Divisão de Informações Militares (DIMIL) e tem como missão, “(...) assegurar a produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar” (Dec. Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro), com vista a otimizar as respetivas atividades de nível operacional e estratégico-militar. Assim, o CISMIL é o órgão estratégico-militar e operacional, responsável pela produção de informações em proveito do planeamento e conduta das missões inerentes às FA e das ações necessárias à garantia da Segurança Militar.

A atividade desenvolvida pelas IM centra-se nas necessidades decorrentes do CEDN, do Conceito Estratégico Militar (CEM) e das respetivas missões superiormente atribuídas às FA apontando aos interesses das FND, ou militares nacionais, com presença em missões abrangidas pela OTAN, UE e ONU, na cooperação técnico-militar e na eventual necessidade de evacuação de cidadãos nacionais estabelecidos nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e regiões adjacentes.

Aliás, “no caso particular dos serviços de informações das FA, e em especial, a nível Defesa Nacional ou Estado-Maior-General, pensa-se que deve haver grandes áreas de sobreposição com o serviço ao mais alto nível, para, em caso de emergência, o poderem substituir” (Cardoso, 2004:160).

O CISMIL tem na sua atividade normal capacidade para a formação de células de IM cuja finalidade é fornecer apoio às atividades relacionadas com a proteção dos militares integrados nas respetivas forças.

A realidade do CISMIL, porém, é vivida num “estado de exiguidade absoluta” (CEMGFA, 2010), como referiu publicamente o Chefe do Estado-Maior-General (CEMGFA), adiantando que a atualidade, como expusemos anteriormente, reflete as “atribulações” no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), porque “(...) O SIEDM deixou de ser SIEDM e passou a ser só SIED, e, portanto, o “M” voltou para aqui, o nosso estado era de facto de grande escassez de recursos e, para responder àquilo que agora nos é pedido na lei e, de uma forma muito clara, limitada ao âmbito militar, nós precisamos de fazer evoluir muito modestamente, mas teremos certamente de fazer evoluir, o nosso efetivo nas informações militares” (CEMGFA, 2010).

Parece que uma questão por resolver em definitivo é a relacionada com a “convivência” entre o CISMIL e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), pela necessidade da continuada abordagem sobre o assunto nos relatórios do Conselho de Fiscalização do SIRP, como se constata no relatório publicado em 2011: “(...) O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa teve reuniões de trabalho com o CEMGFA e o CISMIL, em que foi feita uma reflexão sobre as informações militares, a questão da sua relação com o SIED e a adequação das informações militares no novo quadro jurídico-legal ” (CFSIRP, 2010).

As alterações globais em vários domínios e a influência que exercem na vida do País, têm obrigado a uma disponibilidade (leia-se, atividade e capacidade de intervenção e resposta em tempo) nacional sem paralelo na história recente. As FA chamadas a terreiro são lançadas em missões de matriz diversa (humanitária, manutenção de paz, cooperação técnica). O cumprimento das missões acarreta um esforço financeiro contrastante com a realidade económica do País. O encolhimento da despesa com as forças no terreno pode mitigar o desempenho dos militares e reflete-se no funcionamento dos ramos no seu conjunto.

O poder político exige mais por (muito) menos. Os reflexos já se fazem sentir. Nomeadamente, num sector pouco abordado, porém, de importância relevante na tomada de decisões militares e políticas: as informações de segurança e militares. Neste capítulo, os tempos têm permitido visualizar um caminho que culmina na escassez de meios e exclusão nesta atividade específica.

As razões conducentes a este ponto serão múltiplas, logo, a exiguidade orçamental. No entanto, outras razões poderão ser eventualmente referidas: corporativas, políticas, entre outras.

4. A (nova) racionalidade das FA e as Informações Militares

Apesar dos decisores políticos clamarem por uma racionalidade nova na organização das FA há um aspeto importante que urge perceber que é, à medida que se reduzem as forças “*deixa de haver olhos*” numa série de sítios. Portanto, se reduzem as forças, tem que se aumentar as informações. Não nos parece plausível uma redução cega válida por si mesmo. Se os interesses se mantêm, as informações são importantes. Há que investir nas informações: “(...) Porque una inteligencia militar de buena calidad, generada a tiempo, mejora la seguridad de nuestros soldados y marineros en el extranjero. Nuestras Fuerzas Armadas necesitan más y mejor inteligencia, porque así salvará más vidas” (Alvarez, 2012).

A defesa dos interesses estratégicos mantém-se, mas o que nos parece que está proposto em termos políticos é uma visão que pode colocar em risco a própria organização militar. Em jeito meramente ilustrativo apontamos um exemplo académico: num submarino com

uma tripulação de 30 militares corta-se 10% à tripulação e fica-se com 27 militares a mais, porque uma guarnição com 27 militares não consegue operar aquele meio. Portanto, a situação é esta: o aspeto dos cortes, no caso duma capacidade que funciona com 30 militares se for diminuída em 10%, perde a capacidade. Cortar 10% é ficar com 27 militares a mais. É importante identificar as capacidades que se pretendem manter.

Portanto, a questão que tem de ser colocada, na nossa perspetiva, é: qual a capacidade pretendida? Ainda assim, outro aspeto interligado com as capacidades e que sobressai como fundamental é o conhecimento. Eliminar um meio é relativamente simples. No entanto, reiniciar ou iniciar uma atividade é que é difícil, porque se perdeu o conhecimento. É importante manter o conhecimento. Recorremos a outro exemplo, estritamente ilustrativo: para adquirir um sistema de armas basta disponibilidade financeira. No entanto, a formação de elementos para o sistema de armas demora dois ou três anos. Os submarinos e os submarinistas; os aviões e os pilotos estão nesta situação. Também o planeamento é importante para evitar episódios da história militar recente em relação aos militares pilotos de helicópteros do Exército. Formaram-se pilotos de helicópteros que, dada a realidade atual, não serão utilizados nesta valência no respetivo ramo. Parece-nos que há um menosprezo pelas perspetivas de futuro e que verdadeiramente não se tem aplicado o princípio de que, *"(...) Haciendo un buen uso de los medios ya disponibles, potenciar los servicios de inteligencia militar, puede resultar mucho más económico que la adquisición de algunos sistemas de armas modernos. Como en todo, siempre se pueden hacer inversiones en costosas tecnologías, pero (...) debe empezar por aprovechar bien lo que ya tiene"* (Alvarez, 2012).

Conclusão

A realidade global traduz cenários onde impera a volatilidade do ambiente e do alinhamento internacional. As FA portuguesas têm cumprido as missões internacionalmente atribuídas, com um esforço reconhecido e disfarçando, de alguma forma, as lacunas existentes em termos de recursos humanos e treino arriscando a inoperacionalidade em antecipação à obsolescência, v.g., uma realidade minimalista construída com base em aparência: *FA bonsai*.

As abordagens geoestratégicas que, de alguma forma, se apresentam como redutoras por considerarem exclusivamente uma modalidade de resposta, claramente, condicionam o processo de tomada de decisão, designadamente, estratégica. Nesta conformidade, a pluralidade de cenários prospetivos há-de beneficiar a decisão política e militar em prol das decisões mais informadas no âmbito da defesa nacional. A visibilidade e a credibilidade da ação política externa traduzem-se por meio da adequabilidade das decisões, face a um contexto em que as dinâmicas subjacentes aos riscos, ameaças e desafios obrigam a respostas consentâneas a cada momento e em que as prioridades nacionais devem refletir as necessidades atuais e as prospetivadas.

A participação das FA na ação de organizações internacionais apresenta uma substancial

desproporção o que, numa realidade conjuntural pode fazer sentido, mas, de forma permanente, indicia *deficit* de suporte decisional informado. Parece-nos que não será despidendo que se considere a participação reforçada das FA em missões da UE e da ONU, diversificando, deste modo, não exclusivamente o âmbito, mas também a geografia dos interesses nacionais, principalmente em espaços com particular interesse geoestratégico para os interesses nacionais permanentes e conjunturais.

É tarefa essencial das IM fornecer aos responsáveis políticos e militares informações sobre a expressão militar dos países estrangeiros e garantir a segurança militar das FA, bem como informar acerca da situação de segurança. Neste capítulo, é particularmente sensível, e em simultâneo relevante, a questão da ligação com os serviços de informações militares aliados. Relembramos que, quando existe uma modificação adversária de âmbito militar e quando esta alteração é crítica ou se revela como ameaça à Segurança e Defesa Nacional, tal é também relevante no âmbito político, social, económico e científico. O cabal cumprimento da missão das IM exige recursos de vária ordem, desde logo, recursos humanos, e neste parâmetro funcional as IM talvez se apresentem algo mitigadas.

No contexto de um ambiente de mudança é particularmente importante que os responsáveis políticos e militares possam depender da fiabilidade das IM, decorrente do relevo das funções do órgão militar de informações – CISMIL. A fiabilidade está associada ao risco, sendo que a fiabilidade minimiza a situação de risco ou perigo que quaisquer atividades supõem. Acrescentamos, na mesma linha de pensamento, que a natureza das organizações modernas está largamente associada com os mecanismos de fiabilidade pericial, *“a sensação de segurança baseia-se geralmente num equilíbrio entra a confiança e o risco aceitável. Tanto no seu sentido fatural como no experiencial, a segurança pode aplicar-se a grandes agregados ou coletividades de pessoas – incluindo até a segurança global – ou a indivíduos”* (Giddens, 1992:27). A confiança é construída significando um processo mútuo de auto desvendamento.

Verificamos, também, que as IM possuem atualmente capacidade para a pesquisa de informação estratégica, designadamente, informação estratégica militar. Neste caso, e em função da necessidade da estratégia militar do CEMGFA, será, eventualmente, profícua a complementaridade na produção com o recurso a estudos académicos, que contribuam para os desígnios das mais altas instâncias militares. Por outro lado, parece-nos que a capacidade de pesquisa para satisfação das necessidades a nível operacional não está em causa. Aliás, o papel que as IM têm desempenhado em diversos teatros de conflito, no estrangeiro, testemunhado por diversos órgãos de comunicação social, confirma essa mesma realidade.

Assim, consideramos que, para o cumprimento adequado dos objetivos do CEDN no tocante às FA, terão que ser ponderados, entre outros, os seguintes fatores: diversificação dos cenários de intervenção das FA; equilíbrio na participação internacional em função dos interesses nacionais; análise prospetiva para antecipação de cenários, na qual as informações militares hão-de necessariamente contribuir; integração dos diversos atores (políticos, militares, técnicos, científicos) no processo de planeamento

e decisão estratégica em razão do aprimoramento dos objetivos definidos para a estratégia de defesa nacional.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ, Carlos Gonzaléz Escalada (2012), “Las Fuerzas Armadas necesitan más e mejor inteligencia”, Observatorio.CISDE.es/?p=463, acedido em 21 de Junho de 2012.

BECK, Ulrich (2005) Power in the Global Age, Cambridge, Polity Press.

BECK, Ulrich (1992) Risk Society: Towards a New Modernity, London, Sage.

BALTAZAR, Maria da Saudade (2005), As Forças Armadas Portuguesas – desafios numa sociedade em mudança. Editora Caleidoscópio. Lisboa.

CARDOSO, Pedro (2004), As Informações em Portugal, Lisboa, Gradiva/IDN.

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SIRP (2011), Parecer relativo ao ano 2010, Diário da Assembleia da República, iiª série-E-número 20, de 17 de Junho.

CEMA (2014), Discurso do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional por ocasião do Dia da Marinha, disponível em <http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Discurso-do-Almirante-CEMA-e-AMN-por-ocasio-do-Dia-da-Marinha.aspx>.

CEME (2014), Discurso do General Chefe do Estado-Maior do Exército por ocasião do Dia do Exército, disponível em http://www.exercito.pt/InformacaoPublica/Documents/Alocu%C3%A7%C3%A3o%20Gen%20CEME_Dia%20do%20Ex%C3%A9rcito%202014.pdf.

CEMFA (2014) Discurso do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea por ocasião do Dia da Força Aérea, Revista Mais Alto, 410: 5-11.

FONSECA, Dinis Manuel Victória (2014), A globalização e a necessidade de conhecer – as informações militares na democracia portuguesa, Évora, Universidade de Évora (Tese de Doutoramento), disponível em <http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/12273/1/Tese%20de%20Doutoramento%20de%20Dinis%20Fonseca.pdf>.

FONTOURA, Luís (coord.) (2013), Segurança e Defesa Nacional – Um Conceito Estratégico, Coimbra, Almedina.

GIDDENS, Anthony (1992)(2005), As Consequências da Modernidade, Oeiras, Celta Editora.

IGLESIAS, Mario Laborie (2012), “Seguridad Internacional y Crisis”, Ejército de tierra español, Jul/Ago 2012-856: 6-13.

MARTINEZ-ALIER, Joan (2006) “Conflitos de distribuição ecológica num contexto de incerteza” in Manuel Villaverde Cabral, José Luís Garcia e Helena Mateus Jerónimo (orgs.) Razão Tempo e Tecnologia - Estudos em Homenagem a Hermínio Martins, Lisboa, ICS, pp. 411-439.

Ministério da Defesa Nacional (2015), A Defesa de Portugal 2015, Lisboa, MDN.

NAVAZO, Bernardo (2013), “El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevância o acción combinada”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo nº 72.

Tribunal de Contas (2012), Relatório n.º 22/2012 - 2.ªS Processo n.º 46/2011 - Audit ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR.

Rego, Bruno (2008), Risco e Cosmopolitismo: ambiente, modernidade e Europa no pensamento de Ulrich Beck, Lisboa, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (Tese de mestrado). Disponível em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/1730>.

Legislação

Lei Orgânica nº 7/2015, de 18 de maio - Lei de Programação Militar (LPM).

Decreto-Lei nº 184/2014, de 29 de dezembro - Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas.

Decreto-Lei nº 31/2015, de 4 de março - Fixa os efetivos das Forças Armadas para o ano de 2015.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de Abril - Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

Despacho nº 7527-A/2013, de 31 de maio - Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma “Defesa 2020”.

Anexo 1

Tabela 1 - Militares portugueses envolvidos em operações dos Sistemas Coletivos de Segurança

ORGANIZAÇÃO	DESIGNAÇÃO DA OPERAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	MILITARES ENVOLVIDOS	TOTAL POR ORGANIZAÇÃO
-------------	------------------------	-------------	----------------------	-----------------------

NATO	SNMG - STANDING NATO MARITIME GROUP 1	Oceano Atlântico	196	
	OAE - OPERATION ACTIVE ENDEAVOUR	Mediterrâneo	13	
	KFOR - KOSOVO FORCE	Kosovo	185	
	RSM - RESOLUTE SUPPORT MISSION	Afganistão	10	404
	FRONTEX - AGÊNCIA EUROPEIA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO OPERACIONAL NAS FRONTEIRAS EXTERNAS DOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA	Espanha/Málaga e Itália/Sicília - Sigonella	93	
UE	EUTM - EUROPEAN UNION TRAINING MISSION IN MALI	Mali	5	
	EUNAM RCA - EUROPEAN MILITARY ADVISORY MISSION REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA	República Centro-Africana	8	
	EUTM - SOMÁLIA EUROPEAN UNION MILITARY MISSION TO CONTRIBUTE TO THE TRAINING OF SOMALI SECURITY FORCES	Somália	4	
	EUNAVFOR OP ATALANTA EUROPEAN NAVAL FORCE SOMÁLIA	Oceano Índico - costa da Somália	1	111
ONU	UNAMA UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN	Afganistão	1	
	MINUSMA UNITED NATIONS ASSISTANCE MULTIDIMENSIONAL INTEGRATED STABILIZATION MISSION IN MALI	Mali	2	3
CJTF	CJTF OIR COMBINED JOINT TASK FORCE - OPERATION INHERENT RESOLVE IRAK	Coligação liderada pelos EUA para eliminação do Estado Islâmico	30	30
TOTAL				548

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de www.emgfa.pt/, acedido em 26 de Agosto de 2015

Nota: informação atualizada a 21 de Agosto de 2015

[1](#) Para alguns autores, nomeadamente J. Martinez-Alier (2006), a utilização do conceito de risco por U. Beck confunde-se com o conceito de incerteza, não obstante a polissemia como foi por ele entendido ao longo dos anos, flutuações marcadas pelos acontecimentos que deram origem a alterações nas coordenadas da perceção do mundo em que vivemos. Isto é, “se aquando da elaboração de *Risk Society*, em 1986, a compreensão do conceito de risco se fazia sob uma perspetiva realista, em *World Risk Society*, treze anos depois, a abordagem ao risco efetua-se já nos moldes do construtivismo social” (Rego, 2008:27).

[2](#) Valores fundamentais: a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional. Interesses de Portugal: afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional (CEDN, 2013).

[3](#) Substitui os princípios da segurança partilhada e da defesa coletiva.

[4](#) QP: Quadro Permanente; RV/RC: Regime de Voluntariado/Regime de Contrato; SEN: Serviço Efetivo Normal; RES: Reserva.

[5](#) Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio.

[6](#) Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA); Autoridade Marítima Nacional (AMN); Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME); Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA).

[7](#) Termo adoptado de NVAZO, Bernardo (2013), “El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo n.º 72.

[8](#) A Defesa Nacional deve entender-se em sentido amplo, não só como esforço realizado pelas FA, mas igualmente, como a disposição, integração e ação coordenada de todas as energias e forças morais e materiais do país, face a qualquer forma de ameaça ou agressão.