

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**ESTUDOS ESTRATÉGICOS:
DA ESTRATÉGIA, DO PLANEAMENTO
ESTRATÉGICO MILITAR E DA
CONFLITUALIDADE**

Coordenação Geral

Luís Eduardo Saraiva, Rui Vieira e João Correia

Coordenação do Planeamento Estratégico

Jorge Côrte-Real Andrade, Luís Escorrega e Rui Pais dos Santos

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)

Janeiro de 2017

Como citar esta publicação:

Saraiva, L., Vieira, R., Correia, J. (Coord), 2017. Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planejamento Estratégico Militar e da Conflitualidade. Coleção "ARES", 14, Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Comandante

Vice-Almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Editor-chefe

Majon-General Jorge Filipe Marques Moniz Córte-Real Andrade

Coordenador Editorial

Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

Núcleo Editorial e Design Gráfico

Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Alberto dos Santos Madureira

Propriedade

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: 213 002 100

Fax.: 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

www.iesm.pt/cisdi/publicacoes

Pré-Impressão e Distribuição

Fronteira do Caos Editores

Rua Diogo Cão, 1242 r/C Esq.

4200-259 PORTO

Tel: 225 205 005

e-mail: fronteiradocaos@netcabo.pt

www.fronteiradocaoseditores.pt

ISBN 978-989-99755-3-8

Depósito Legal 421 249/17

Tiragem 200 exemplares

© Instituto Universitário Militar, 2017

Nota do Editor:

Os textos patentes no presente volume são da responsabilidade dos respectivos autores, não constituindo doutrina oficial das Forças Armadas Portuguesas e da Guarda Nacional Republicana.

ÍNDICE GERAL

Prefácio	vii
Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro	
Introdução	1
Luis Eduardo Marqués Saraiva	
Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira	
João Pinto Correia	
Parte I – Sistema Internacional	11
1. A Paz Democrática: adequabilidade, aceitabilidade e exequibilidade	13
Nuno Salvador Vicente Pedro	
2. As democracias liberais e a utilidade do emprego da força armada	33
Ricardo Manuel dos Santos Camilo	
3. Os regimes políticos e as suas estratégias de combate ao terrorismo transnacional	51
Jorge Manuel Lobato Barradas	
4. As Guerras por Procuração e as “Novas Guerras”	71
José Carlos Pereira de Andrade	
5. A estratégia da França no Espaço Africano Francófono	89
Luis Alves Batista	
Parte II – Estratégia contemporânea	103
1. A cenarização e a definição de ações estratégicas	105
Tiago José Moura da Costa	
2. As Companhias Militares e de Segurança Privadas: Catalisadores de Mudança nas Funções de Segurança e Defesa dos Estados	129
Bernardo González-Lázaro Sueiras	

3. Combate às ameaças transnacionais: a convergência e a divergência estratégicas entre a UE, os EUA e a Rússia	157
José Miguel Sequeira Maldonado	
4. As Forças Armadas brasileiras: a integração regional e o contexto estratégico	179
Maurício da Costa Joia Dias	
5. Os desafios ao Sistema de Informações brasileiro no quadro de combate à criminalidade transnacional	195
Ricardo Pereira	
Parte III – Planeamento Estratégico	217
1. Métodos e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico: sua aplicação aos planeamentos estratégicos da Defesa e Militar	219
Bernardo González-Lázaro Sueiras, Paulo César Cabedal dos Santos, Jorge Manuel Lobato Barradas, Fernando Jorge Dias Malta, Pedro Miguel Rico Ramalho, João Nuno Saraiva Mota de Albuquerque, Sérgio Manuel Oliveira da Rocha	
2. A análise de risco e o processo de planeamento estratégico militar em Portugal	255
Cláudio Sérgio Sousa Dias, Rui Jorge de Matos Alvarinho, Paulo Alexandre Severino José, Tiago José Moura da Costa, José Carlos Pereira de Andrade, Octávio Barbosa de Sousa Castro, Jens Janis	
3. Edificação da capacidade de “Gestão Estratégica” da Defesa Nacional	285
Francisco Alves	
4. Contributos da prospetiva e do pensamento estratégico para o planeamento estratégico militar	345
Jorge Córte-Real Andrade Luís Falcão Escorrega	
5. O planeamento estratégico militar na União Europeia	373
Sérgio Miguel Pires Trindade, Ricardo Manuel dos Santos Camilo, Hugo José Duarte Ferreira, José Miguel Sequeira Maldonado, Paulo M. Lopes de Barros Poiães, José Angel López Mato	

Parte IV – Conflitualidade Atual	411
1. Os mecanismos da Vitória da conflitualidade atual	413
Artur Jorge Mendes Ribeiro de Sousa Alves	
2. Privatização e transnacionalização da violência: a ameaça biológica e química	429
José Edgar Ferreira Rainho de Carvalho	
3. O desenvolvimento tecnológico, o processo de decisão política de fazer a guerra e a estratégia militar	453
Pedro Miguel Ramires Gil dos Santos	
4. O Jihadismo	471
Rui César Sequeira Heleno	
5. Estratégia de combate às ameaças transnacionais: o caso dos EUA	497
Hélder Manuel da Silva Costa Barros	
6. A participação das Forças Armadas portuguesas no combate ao terrorismo	525
Costa Dias, António Marques, Rui Heleno, Margarida Santos, Ricardo Bessa, Carlos Morgado, Nobre Correia Ibiana	
Parte V – Conflito Regional – O Caso Sírio	551
1. A importância estratégica da posse da Síria	553
João Nuno Saraiva Mota de Albuquerque	
2. O conflito sírio e a segurança nacional turca	573
Sérgio Manuel Oliveira da Rocha	





Prefácio

Esta publicação da coleção ARES é a terceira edição dedicada aos Estudos Estratégicos, contribuindo assim para a edificação de uma tradição nesta área. Tendo como objetivo divulgar os melhores trabalhos desenvolvidos no Curso de Estado-Maior Conjunto, foi agora enriquecida com outra área nuclear do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados no contexto das Ciências Militares – o Planejamento Estratégico –, que pode ser encarado como uma consequência natural dos Estudos Estratégicos.

Os Estudos Estratégicos assumiram preponderância na Guerra Fria, um período marcado pelo realismo nas Relações Internacionais, onde o poder militar era tido como um dos principais instrumentos da política dos estados. Após a queda da União Soviética no final da década de 1980, o poder militar perdeu preponderância. Também a relevância dos estudos estratégicos foi questionada. Uma nova era surgia e, com esta, os estudos de segurança, que vieram dar uma importância maior a outras dimensões da segurança, além da estatal, como a individual e das sociedades, e até a global. Porém, não obstante isso, o novo quadro de conflitualidade surgiu no virar do século levou a uma reflexão acerca do papel do instrumento militar no mundo contemporâneo. Em consequência, novos teóricos têm enfatizado que a estratégia tem uma aplicação quer em tempo de paz quem em tempo de guerra. E, porque a estratégia estabelece a ponte entre os meios militares e os fins definidos pela política, torna-se necessário estudar quer as operações militares, quer a política. Como

tal, a estratégia deve ser estudada numa perspetiva multidisciplinar, o que abarca as áreas onde os fatores políticos, económicos, psicológicos e militares se sobrepõem. É portanto neste contexto que são apresentados 17 artigos individuais que versam sobre o estudo da estratégia numa perspetiva ampla.

O Planeamento Estratégico é uma área que procura definir os objetivos concretos longínquos, de médio e de longo prazo, e o tempo e o espaço para os alcançar, bem como delimitar os recursos, materiais e imateriais, a envolver, o que pode obrigar a vencer ameaças ou obstáculos, no âmbito da ação estratégica. Trata-se de uma área extremamente importante face à incerteza que caracteriza o atual ambiente estratégico e operacional, bem como às limitações orçamentais que têm sido impostas às Forças Armadas dos vários países parceiros de Portugal o que, consequentemente, tem reflexos também nas organizações de que o nosso país faz parte.

Em suma, podemos concluir que existe uma ligação estreita entre as duas áreas. Para que o Planeamento Estratégico tenha resultados concretos na conceção e edificação das melhores capacidades, precisa que, a montante, os Estudos Estratégicos clarifiquem o ambiente estratégico em resultado de uma abordagem multidisciplinar.

Esperamos que esta publicação contribua para um enriquecimento do leitor numa área de conhecimento cada vez mais relevante e central no contexto das Relações Internacionais, e que, adicionalmente, abra caminho para a formulação de novas questões e, conseqüente, busca das melhores soluções.

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
Comandante do IUM



Introdução

Luís Eduardo Marquês Saraiva
Coronel de Cavalaria na Reserva

Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Tenente-Coronel de Engenharia na Reserva

João Pinto Correia
Major de Engenharia
Lisboa, Portugal

Este terceiro volume de Estudos Estratégicos mantém os objetivos principais da primeira publicação, em 2014: divulgar trabalhos elaborados pelos oficiais alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) que contribuem para o conhecimento e manter uma tradição de publicar, reforçando a área temática de Estudos Estratégicos (EE) como um dos núcleos centrais das Ciências Militares, confirmando o Instituto Universitário Militar como uma referência nacional no estudo da Estratégia. A novidade deste volume é a inclusão de artigos resultantes de investigação realizado no âmbito do Planeamento Estratégico, não só por docentes e oficiais alunos do CEMC como também por Auditores do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG), constituindo a parte III desta obra, com coordenação de Corte-Real Andrade, Luís Escorrega e Rui Pais dos Santos.

A unidade curricular Estudos Estratégicos do CEMC, que serviu de enquadramento aos textos aqui publicados, faz parte do plano curricular do curso e pretende ser uma disciplina de síntese das várias matérias ministradas pela Área de Ensino de Estratégia. O objetivo desse curso é qualificar oficiais superiores das Forças Armadas (FFAA) e da Guarda Nacional Republicana

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

(GNR) para o desempenho de funções ao nível operacional e estratégico, em estados-maiores conjuntos nacionais e internacionais, nas estruturas superiores das FFAA e da Defesa Nacional. A disciplina de Estudos Estratégicos, inserida na área científica de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, colaborou decisivamente para esta finalidade ao ter incluído no seu programa objetivos que visaram analisar e sintetizar as seguintes temáticas:

1. O Sistema Internacional, os regimes políticos e a coação;
2. Convergências e divergências da estratégia contemporânea;
3. Os recursos da estratégia contemporânea;
4. A avaliação estratégica contemporânea;
5. A estratégia contemporânea e as informações;
6. Normativos, recursos, motivações e mecanismos da conflitualidade;
7. A tipologia e o poder das ameaças;
8. O combate às ameaças transnacionais;
9. Tecnologia no empoderamento dos atores em conflito e na transformação do modo de fazer a guerra;
10. O conflito sírio.

Do conjunto de trabalhos foram selecionadas 17 reflexões que foram adicionadas seis outras investigações de Planeamento Estratégico. O conjunto foi dividido em cinco temáticas principais: (i) Sistema internacional, (ii) Estratégia contemporânea, (iii) Planeamento Estratégico, (iv) Conflitualidade atual e (v) Conflito regional – o caso sírio. A escolha dos temas assenta em duas razões principais. A primeira é a pertinência e o caráter inovador de alguns pensamentos e algumas ações atuais em duas das três dimensões do modelo estratégico – Meios e Instrumentos (*Means*) e Métodos (*Ways*). Em segundo lugar, no interesse da génese e consequências da conflitualidade existente nas fronteiras do espaço europeu, nomeadamente o conflito sírio.

As investigações foram realizadas por oficiais alunos oriundos dos três Ramos das FFAA e da GNR assegurando abordagens analíticas e metodológicas diversificadas que se traduzem em conhecimento original e inovador.

O “corpo” deste texto de introdução é desenvolvido apresentando, primeiro, os elementos identitários dos EE, bem como as justificações que validam a sua importância, e depois expondo alguns dos principais argumentos das investigações realizadas.

Estudos Estratégicos

Para se apresentar os elementos identitários e as justificações que validam a importância dos EE ter-se-á de responder a duas questões fundamentais:

1. O que são?
2. Qual a sua relevância para os Estados e para as FFAA?

O que são?

A resposta a esta questão global exige que se façam reflexões sobre (i) as áreas científicas em que se inserem; (ii) as áreas de estudo lhe estão associadas; (iii) os seus elementos identitários. Faremos um esforço para responder, de forma sucinta e integrada, às questões referidas.

O mundo é, presentemente, estado-cêntrico. O Estado domina, enquanto sociedade política, o Sistema Internacional e estabelece, na consecução dos seus objetivos e na proteção dos seus interesses, um conjunto alargado de relações que podem ser de acomodação, de cooperação ou de conflitualidade. É a Política que incumbe, nas suas dimensões interna e externa, a responsabilidade de conservar e gerir a unidade, definindo interesses e objetivos de segurança nacionais. A Segurança Nacional é, assim, um objetivo político permanente, geral e vital. A Segurança Nacional é uma condição a atingir e que resulta do somatório de outros dois estados de segurança: a Segurança Internacional e a Segurança Transnacional. Estes dois estados de segurança tendem a adquirir importância crescente à medida que as dinâmicas da globalização se intensificam criando estruturas internacionais de interdependência política, securitária, económica e outras. A Política define o quadro de ação de estratégia que procura gerir a aplicação dos instrumentos de poder de coação e de atração no âmbito das relações de conflitualidade com outros Estados e/ou Organizações.

Aos Estudos Estratégicos cabe o importante papel de estudar, para os Estados, nos diversos domínios e níveis cognitivos, estratégias nacionais e/ou internacionais que contemplem o uso da coação (não exclusivamente militar) e da atração para se atingirem os referidos objetivos políticos. O seu objeto de estudo é, por conseguinte, a Estratégia, tendo por finalidade última garantir a sobrevivência do Estado no sistema internacional recorrendo a meios de coação e de atração, nos quais se incluem os militares. Os Estudos Estratégicos são de natureza multidimensional, mas têm por elemento central o uso da força, a coação. Epistemologicamente é difícil de definir os limites com outras áreas de estudo, como por exemplo com a área dos Estudos de Segurança, que se diferencia por não se focalizar e restringir numa abordagem estado-cêntrica

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

nem na aplicação de poder decorrente de relações conflituais. Os Estudos de Segurança são supradisciplinares e têm por objeto a Segurança nas suas diversas dimensões, desde a individual à coletiva. Poder-se-á dizer que os Estudos de Segurança se constituem como uma área enquadrante dos Estudos Estratégicos sempre que que esteja em equação a problemática da Segurança do Estado por via da Estratégia e aplicação da Força nas suas diferentes formas. O argumento evocado permite-nos concluir que existem outras áreas de estudo que se relacionam com os Estudos Estratégicos, designadamente os Estudos de Guerra, os Estudos Militares, os Estudos de Terrorismo, entre outras.

Em síntese, a Política “comanda” a Estratégia, cujas ações se realizam no quadro das relações entre entidades políticas, isto é, no quadro das relações internacionais. Os Estudos Estratégicos inserem-se na Ciência Política, nas Relações Internacionais, partilham espaço científico com os Estudos de Segurança e servem de enquadramento a outras áreas de estudo cujos conceitos primários e basilares sejam os da Estratégia e da Coação.

Qual a sua relevância para os Estados e para as FFAA?

A pergunta faz sentido colocar-se na medida em que alguns acontecimentos da história recente questionam a validade e a identidade dos Estudos Estratégicos. A sua “crise de validade” deriva do facto de não ter sido capaz de, por exemplo, prever o fim do Bloco Soviético e de prever o aumento da conflitualidade intraestatal para níveis de grande relevância para a segurança internacional. A sua “crise identitária” deriva em larga medida do “empoderamento” crescente de atores não-estatais na conflitualidade e nas relações internacionais, na diminuição dos conflitos existentes ou potenciais entre Estados e na “perda de importância e prioridade” da Segurança Político-militar no quadro das políticas públicas dos Estados.

Apesar destas crises derivarem de factos insofismáveis, a realidade é que as dinâmicas políticas e estratégicas continuam sob o domínio dos Estados. O Estado é ainda o ator com relevância para manter ou alterar, direta ou indiretamente, a Segurança Internacional que, a par da Segurança Transnacional, não se consegue dissociar da Segurança Nacional. A par desta evidência surgem as FFAA ainda como o instrumento de coação por excelência por consequência das suas capacidades disruptivas ou destrutivas de natureza catastrófica e imediata. Continua a ser, por conseguinte, do maior interesse e importância aprofundar os conceitos da Estratégia e da Segurança Nacional.

Da Estratégia e Da Conflitualidade

Parte I – Sistema Internacional

Com o final da Guerra Fria, a tese da Paz Democrática assumiu uma elevada preponderância, quer na política externa ocidental, quer na agenda da Organização das Nações Unidas e justificou diversas intervenções militares externas.

A tese está longe de gerar consenso, uma vez que devido a questões socioculturais dos países intervencionados ou à proliferação de conflitos intraestatais, diversas intervenções internacionais revelaram-se ineficazes, chegando mesmo a contribuir para o agravamento dos conflitos que ambicionavam resolver. Nuno Pedro analisa os argumentos a favor e contra a tese e a eficácia das intervenções internacionais nos processos de democratização.

A problemática está intimamente associada à utilidade do uso da força, ou seja, do emprego do instrumento de poder militar pelas democracias liberais. Ricardo Camilo conclui que as democracias liberais continuarão a utilizar a força armada como o elemento principal na defesa dos seus interesses, num modelo assente em cooperação e alianças em que o instrumento militar é aplicado numa abordagem mais abrangente, coordenada e sincronizada com outros instrumentos de poder nacional e/ou internacional. Numa análise mais restrita, Luís Batista demonstra que a política francesa em África, embora possa parecer por vezes caótica e feita de indecisões e recuos, articula os seus instrumentos estratégicos para garantir a perenidade da hegemonia francesa da região e a garantia dos seus interesses, tendo esta articulação vindo a ser utilizada desde a independência das ex-colónias, iniciando-se por De Gaulle e Foccart e mantendo-se até aos nossos dias, embora com outra indumentária adequada aos anseios e preocupações da comunidade internacional.

A coordenação e sincronização a que aludimos no parágrafo anterior podem consubstanciar, no limite, uma estratégia global necessária para combater, particularmente, o terrorismo transnacional. Jorge Barradas argumenta que a existência de regimes políticos diferenciados promove a adoção de estratégias de combate ao terrorismo transnacional igualmente distintas, inviabilizando a materialização de uma estratégia global, sem a qual a descontinuidade territorial e legal dos Estados não permitirá um combate eficaz ao problema.

A transnacionalidade desta ameaça e de outras tem sido exacerbada pelo “empoderamento” de atores não-estatais que, atualmente, questionam o monopólio do uso da força por parte dos Estados. Para aumentar a complexidade desta problemática os próprios Estados fazem uso de alguns destes atores

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

para defender os seus interesses. Apesar de ser uma prática antiga na guerra, atualmente, as guerras por procuração apresentam novas possibilidades, que resultam do contexto das “novas guerras” que, a partir do final da Guerra Fria, proliferaram a nível mundial. José Andrade justifica que as guerras por procuração, no contexto das “novas guerras”, continuam a ter um carácter local e uma dimensão internacional, em que as “potências exteriores” procuram alcançar os seus fins políticos recorrendo a “terceiros” capazes de “representar os seus interesses” numa guerra que, mais do que ideológica ou geopolítica, assume hoje, também, uma matriz identitária, étnica, religiosa e/ou tribal.

Parte II – Estratégia Contemporânea

O atual ambiente de competição, de oposição ou de conflito, torna importante, para qualquer organização ou Estado, a integração do processo de prospetiva no seu processo de planeamento estratégico, que possui a objetivo central de procurar antecipar possíveis futuros, cenários, a fim de garantir o apoio na definição das melhores ações estratégicas. Diago Costa procede à caracterização dos modelos de prospetiva estratégica da Análise de Cenários e Método de Delphi, ambos com possível aplicação no contexto da cenarização e que aplicam o próprio processo da prospetiva estratégica de forma totalmente díspar. Concluiu que a seleção de escolha de aplicação destes depende essencialmente, da situação a que se quer aplicar, assim como dos meios disponíveis.

No quadro da análise prospetiva e da definição de ações estratégicas contemporâneas o fenómeno da privatização da segurança é considerado como um dos desafios atuais porquanto tem permitido a utilização de novos atores num âmbito, tradicionalmente, reservado aos Estados. Bernardo Sueiras investiga a problemática decorrente do uso de Companhias Militares e de Segurança Privadas nas funções de Defesa e de Segurança de Estados do mundo ocidental. Conclui que, não obstante serem um recurso importante para alguns Estados, que têm a principal responsabilidade do seu controlo, existe uma clara insuficiência de enquadramento legal que urge solucionar nacional e internacionalmente. As soluções passam, naturalmente, por uma convergência de posições entre os principais organismos internacionais e os Estados.

A convergência é, aliás, um fator importante no atual ambiente estratégico marcado pelas ameaças transnacionais que induzem as organizações e os Estados para ações estratégicas, necessariamente, cooperantes. José Maldonado analisa a forma como o pensamento estratégico da União Europeia, dos Estados Unidos da América e da Federação Russa se aproximam (convergem) ou se afastam (divergem) na forma de combater as ameaças transnacionais. Deduz

que a divergência assenta no posicionamento de cada um no Sistema Político Internacional e que existem pontos de convergência no que refere ao combate ao terrorismo, ao *Daesh*, à proliferação de armas de destruição massiva, ao crime organizado, às ameaças cibernéticas, às alterações climáticas, à crise económica global e às epidemias.

Nesta parte da obra olhamos, também, para a estratégia contemporânea brasileira, tendo em conta o contexto regional. Maurício Dias demonstra que as forças armadas brasileiras se adaptaram a um novo contexto de cooperação e divide o seu foco entre a atividade da Defesa e a atividade da Segurança Interna. Esta metamorfose do “ADN” das forças armadas foi acompanhada por alterações na legislação. Ricardo Pereira sintetiza, complementarmente, os desafios do Sistema de Informações brasileiro no quadro do combate à criminalidade transnacional, em que as forças armadas participam. Formula que os principais desafios se relacionam com a necessidade de implementação de mecanismos internos e internacionais de cooperação e coordenação, com a necessidade de consolidar um banco de dados nacional e com a emergência de mitigar a ausência da cultura de Informações entre os órgãos da Administração Pública brasileira.

Parte III – Planeamento Estratégico

No domínio do planeamento, Paulo Santos *et al.* sintetizam a aplicação de métodos e ferramentas de *foresighting* aos planeamentos estratégicos Militar e da Defesa em Portugal. Concluem que os processos não resultam da exploração plena dos referidos métodos e ferramentas. O resultado da sua investigação permite-lhes sugerir métodos e técnicas concernentes com cada fase do processo.

No que refere à incorporação de metodologias de análise de risco durante o processo de Planeamento Estratégico Militar em Portugal, Cláudio Dias *et al.* apresentam duas metodologias que consideram complementares e necessárias ao estudo mais completo do risco. Deduzem que a Metodologia de Avaliação de Risco desenvolvida pelas forças armadas portuguesas tem o objetivo de identificação, priorização e avaliação de risco associado às lacunas identificadas durante o processo e que a Análise de Cenários possibilita aos decisores explorar e detetar o maior número de alternativas futuras e riscos associados por possuir maior potencial de prospeção, essencial a qualquer processo de planeamento.

Também no contexto do planeamento estratégico, Francisco Alves mantém a análise sobre Portugal e investiga a edificação de uma capacidade de “Gestão

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Estratégica” transversal à Defesa Nacional (CGE-DN). No sentido de alavancar a edificação da CGE-DN, deduz seis fatores críticos de sucesso do projeto e identifica os princípios e as medidas prioritárias a encetar transversalmente ao setor para, na fase de projeto, se materializar as componentes metodológica e estrutural, aduzidas no estudo.

Jorge Côrte-Real Andrade e Luis Escorrega sintetizam um conjunto de contributos que poderão ser relevantes para o planeamento estratégico militar português, associados a processos de prospetiva e de pensamento estratégico, através de metodologias e de instrumentos de apoio à conceção, à interação estruturada dos intervenientes e à decisão em situações mal definíveis e mal estruturáveis.

O capítulo termina com um estudo sobre o Planeamento Estratégico Militar na União Europeia, por Jorge Trindade *et al.*, onde os autores acabam por verificar a existência de um nível de adequabilidade consentâneo com o processo de planeamento português.

Parte IV – Conflitualidade atual

A conflitualidade atual é caracterizada por uma elevada complexidade, muito devido à multiplicidade de atores e à preponderância de atores não-estatais armados. Os centros de gravidade nos atuais conflitos tendem a envolver a população e o seu apoio a fações armadas. Conhecer e analisar a perceção de vitória dos atores em conflitos os termos em que é definida é fundamental para a avaliação dos resultados durante e no pós-conflito. Artur Alves elaborou uma análise da adequabilidade da teoria da vitória apresentada por J. Boone Bartholomew e confronta a sua tese com as teorias de outros autores. Demonstra que as atuais teorias da vitória se apresentam incompletas face à volatilidade e dinamismo da conflitualidade contemporânea.

Nesta conflitualidade importa refletir, igualmente, sobre os fenómenos da privatização e transnacionalização da violência, particularmente os associados ao terrorismo global e o seu interesse na posse de Armas de Destruição Massiva (ADM). José Carvalho argumenta que o impacto do emprego de ADM por organizações terroristas é, para já, tendencialmente nulo, apesar de considerar que existe um conjunto de fatores menos tangível que podem no futuro potenciar o risco do seu emprego.

O desenvolvimento tecnológico tem sido, desde sempre, um instrumento multiplicador de poderes em confronto e tem influenciado decisivamente a decisão política de fazer a guerra. Este desenvolvimento tem sido marcante

no domínio do desenvolvimento dos armamentos, mas é particularmente significativo na esfera dos sistemas de informação. Pedro Santos realiza uma análise prospetiva sobre a tecnologia e como esta contribui para o surgimento das novas dimensões espaciais isentas de fronteiras e como esta provoca novos desafios à soberania dos Estados.

A Era da Informação, produto acabado das dinâmicas da globalização e do desenvolvimento tecnológico a que aludimos, constitui um vetor importante do Jihadismo, na medida em que permite manipular opiniões públicas, recrutar e radicalizar recursos humanos às escalas individual e/ou coletiva, local e/ou global. Rui Heleno analisa e avalia os diversos argumentos políticos, religiosos, e societários implícitos e explícitos ao jihadismo atual, socorrendo-se de conceitos-chave como são a Jihad e o jihadismo, o Islão e o islamismo. Apresenta, de forma clara, os *Ends*, *Ways e Means* da estratégia jihadista, focada na exploração das oportunidades externas e potencialidades internas.

A ameaça jihadista é, com certeza, a ameaça transnacional (ATN) de maior preocupação para uma grande maioria de países, entre os quais os Estados Unidos da América (EUA). Hélder Barros estuda o “edifício” e os documentos de pensamento estratégico dos EUA no combate às ATN, particularmente no que concerne à definição de Linhas de Ação Estratégicas (LAE) promotoras de “interagencialidade”, neologismo que o autor emprega para se referir às dinâmicas entre as diversas instituições do Estado. Deixa patente que, das oito estratégias analisadas, sete incluem várias linhas no âmbito da “interagencialidade”, num total de 77, com predominância para aquelas inseridas no âmbito da coordenação e colaboração. Quanto à promoção da “interagencialidade”, refere que é conseguida graças à forma como os diversos planos estratégicos estão interligados e alinhados, como parte de um sistema constituído por instâncias federais, estaduais e locais dando corpo à, tão em voga, abordagem integrada (em inglês *Comprehensive Approach*).

O caso português de combate a ATN, nomeadamente terrorismo, é sintetizado por José Dias et al. O artigo tem como objeto de estudo o emprego das forças armadas portuguesas e argumenta que o seu emprego está regulado e previsto em legislação e documentos estruturantes diversos. O “edifício” documental estruturante orienta para uma capacidade de atuação em colaboração com as Forças e Serviços de Segurança, por forma a maximizar capacidades das várias entidades, operacionalizando um efetivo Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC). Apresenta a necessidade de implementar o Plano de Articulação Operacional previsto no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, assim como a de edificar o SNGC previsto. O estudo termina

com a identificação das reais capacidades de combate dos trêsramos das forças armadas.

Parte V – Conflito Regional – o caso sírio

O conflito sírio tem particular interesse por quanto é travado nas fronteiras do espaço europeu e por envolver tanto atores de alcance global que determinam a paz internacional como atores regionais que podem alterar o equilíbrio frágil de forças naquela região nevrálgica do globo no que concerne à economia mundial. Aquele conflito consegue sintetizar todos argumentos políticos, religiosos, económicos e societários, locais, regionais e globais que podem influenciar, positiva ou negativamente, a segurança internacional e transnacional.

João Albuquerque analisa o valor estratégico da Síria à escala regional e global, procurando perceber quais os fatores que o determinam. Verifica que, atualmente, a Síria tem uma importância estratégica que leva a que a sua posse, entendida enquanto controlo e influência, se torne fundamental para os países que querem, num futuro pós-conflito, continuar a afirmar-se a nível regional e global. Encontra neste conjunto de atores, o Irão, a Arábia Saudita, o Iraque, os EUA, a Rússia e a Turquia. Destaca a Turquia que, com graves problemas sectários internos, tenta a todo o custo evitar o alastramento do conflito ao seu território e conter o enorme fluxo de refugiados nas suas fronteiras.

As reflexões sobre o elevado fluxo de refugiados sírios para a Turquia, a emergência do Estado Islâmico, o reforço do poder curdo e as consequências para a segurança nacional turca são expostas por Sérgio Rocha. O autor deduz que a intervenção de vários atores regionais, internacionais e de atores não-estatais veio alterar as dinâmicas estabelecidas na região e lançou novos desafios à sua segurança, gerando novas ameaças e potenciando outras. A sua política de segurança nacional foi posta à prova e o caminho que vinha seguindo terá de ser ajustado, com a remodelação da Doutrina da Profundidade Estratégica (DPE) e Política de Problemas Zero (PPZ).



Julgamos que este conjunto introdutório de reflexões confirma a pertinência das investigações e justifica a sua importância no seio de um Instituto Universitário Militar que pretende ser uma referência nacional na produção e na disseminação de conhecimento nas áreas da Segurança e da Defesa e que tem por missão a preparação de quadros superiores das FFAA e da GNR para o exercício de funções de elevada responsabilidade nacional.

Parte I
Sistema internacional



A PAZ DEMOCRÁTICA: ADEQUABILIDADE, ACEITABILIDADE E 1. EXEQUIBILIDADE

Nuno Salvador Vicente Pedro
Máior Administração Militar

Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Com o final da Guerra Fria, a tese da paz democrática, segundo a qual os sistemas políticos democráticos apresentam, tendencialmente, menor propensão para o envolvimento em conflitos armados em geral e baixa probabilidade de conflito entre si, assumiu uma elevada preponderância quer na política externa ocidental quer na agenda da Organização das Nações Unidas e justificou diversas intervenções militares externas.

No entanto, esta tese está longe de gerar consenso, uma vez que devido a questões socioculturais dos países intervencionados ou à proliferação de conflitos intraestatais, diversas intervenções internacionais revelaram-se ineficazes, chegando mesmo a contribuir para o agravamento dos conflitos que ambicionavam resolver.

Na presente investigação analisamos os argumentos a favor e contra a tese da paz democrática e a eficácia das intervenções internacionais nos processos de democratização.

Palavras-chave: paz democrática, democracia, autocracia, anocracia, democratização

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Abstract

With the end of the Cold War, the democratic peace theory, according to which democratic political systems are less likely to enter in armed conflict in general and unlikely to conflict with each other, took a high preponderance either in western countries foreign policy and the United Nations agenda and has justified various external military intervention.

However, this view is far from generating consensus. Due to intervened countries socio-cultural issues or to the proliferation of intrastate conflicts, several international interventions have proved ineffective, and even contribute to the escalation of conflicts that aspired to solve.

In this paper we analyze the arguments for and against the democratic peace theory and the effectiveness of international assistance in the democratization process.

Key words: Democratic peace theory, democracy, autocracy, anocracy, democratization

Introdução

“As estratégias de prevenção devem atacar as raízes dos conflitos e não apenas os actos de violência que são os seus sintomas.”

Kofi Annan

A paz tem sido um denominador comum a inúmeros autores, com um vasto espectro de abordagens que vão desde a máxima de Caio Vegécio *“se vis pacem para belum”* até à tese da paz perpétua preconizada por Immanuel Kant.

Ao longo da história, as nações encararam a paz como um período de transição e preparação para a guerra seguinte, pois era através da guerra que resolviam os seus diferendos e projetavam o seu poder e influência.

No século XX, face ao aumento do poder destrutivo da guerra materializado na Primeira Guerra Mundial (IGM) pela forte atrição da guerra de trincheiras e das armas químicas, e na Segunda Guerra Mundial (IIGM) pelo efeito devastador da arma nuclear, a comunidade internacional tomou consciência da necessidade de dissuadir a escalada dos conflitos, promovendo a sua resolução por meios pacíficos e estabelecendo um normativo internacional para regular os conflitos armados.

Assim, após a IGM foi fundada a Sociedade das Nações (SdN) e mais tarde, após a demonstração de ineficácia do modelo da SdN, incapaz de evitar a IIGM, foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) cuja carta materializa como objetivo a paz (1945).

Após o fim da Guerra Fria, prevaleceu a tese de que os regimes democráticos são, tendencialmente, menos propícios à ocorrência de conflitos armados, o que conduziu a diversas intervenções internacionais com vista à implementação de regimes democráticos, como mecanismo de pacificação de conflitos.

No entanto, a tese da paz democrática está longe de gerar consenso. De facto, seja por questões socioculturais dos países intervencionados, seja pela proliferação de conflitos intraestatais, tem-se verificado inúmeros casos em que as intervenções internacionais se revelam ineficazes, chegando mesmo a contribuir para o agravamento dos conflitos que ambicionavam resolver.

1. Enquadramento Concetual

O presente estudo centra-se em dois conceitos estruturantes: sistemas políticos e conflitualidade.

Assim, em linha com a definição de Cabral Couto (1988, p. 46), podemos definir conflitualidade como a tentativa de imposição da vontade por um ator através da violência armada.

O sistema político resulta da interdependência dinâmica entre uma dimensão estrutural, correspondente ao conjunto de instituições e regras de funcionamento, e uma dimensão social (Badia, 1989, pp. 20-21).

Os sistemas políticos podem ser tipificados de diferentes formas, consoante a perspetiva de análise. Assim, podemos classificar os sistemas políticos como democrático-pluralista, autoritário ou social-marxista, consoante a fonte da legitimidade do poder, em sistemas democráticos ou autocráticos consoante os governados participem ou não no processo de escolha dos governantes, em sistemas liberais e não liberais consoante existam ou não limitações constitucionais ao exercício do poder (Badia, 1989, pp. 48-56) e em sistemas monocráticos e policráticos, consoante o poder esteja concentrado ou descentralizado (Mafra, 1998, p. 2).

Segundo o critério do nível de centralização do poder, Folliet (1957, pp. 73-75) considera três sistemas políticos: autocráticos, oligárquicos e democráticos.

No sistema autocrático (do grego, *autós e cratein*) o poder está centralizado num único indivíduo que tem todas as prerrogativas da governação, de que são exemplo as monarquias absolutas e as ditaduras. Estes dois regimes diferem

entre si pela forma de acesso ao poder; que ocorre, respetivamente, por via hereditária e pela força.

No sistema oligárquico (do grego, *oligos* e *cratein*), o poder está centralizado num grupo restrito de indivíduos, em regra, pertencentes a uma casta superior. Este sistema predominou nas principais civilizações da antiguidade.

O sistema democrático (do grego, *demos* e *cratein*), o poder reside na generalidade dos cidadãos, através de um sistema de representação.

Outra forma de classificação assente no nível de poder do decisor classifica os regimes em totalitário, autocrático, autoritário, constitucional e anárquico (SparkNotes, 2016).

No âmbito do estudo da tese da paz democrática a classificação mais habitual centra-se na dicotomia entre democracia e autocracia, sendo que autores como Maoz (1996, p. 56) e Russett (1994, p. 121) consideram ainda uma classificação intermédia, correspondente aos regimes em transição, designada por anocracia. Para efeitos do presente trabalho consideraremos esta classificação.

2. Sistemas políticos no mundo

No início do século XX, a ciência política classificava os sistemas políticos, de forma simplista, em duas categorias: os sistemas democráticos, vistos como sinónimo de verdade e estabilidade política, e os sistemas não democráticos, encarados como desvios ou erros (Almond & Jr., 1966, p. 5).

Como pudemos concluir no capítulo anterior, classificar o sistema político de um Estado constitui um desafio tão difícil quanto subjetivo face à diversidade de critérios e à escassez ou à falta de fiabilidade da informação disponível.

Por outro lado, a identificação dos Estados soberanos ao longo da História também não constitui um exercício pacífico porquanto o reconhecimento dessa soberania depende da política externa de cada país. Veja-se, por exemplo, a divergência do número de Estados atualmente reconhecidos pela ONU – 193 (ver Figura 1), face aos reconhecidos pelos Estados Unidos da América (EUA) – 195 (US Department of State, 2016).

De facto, entre o Tratado de Vestefália, em que estiveram representados 194 estados (History Today, 1998) e a atualidade, o número de Estados soberanos tem sofrido variações bastante significativas, conforme se pode deduzir da análise do gráfico constante da Figura 2.

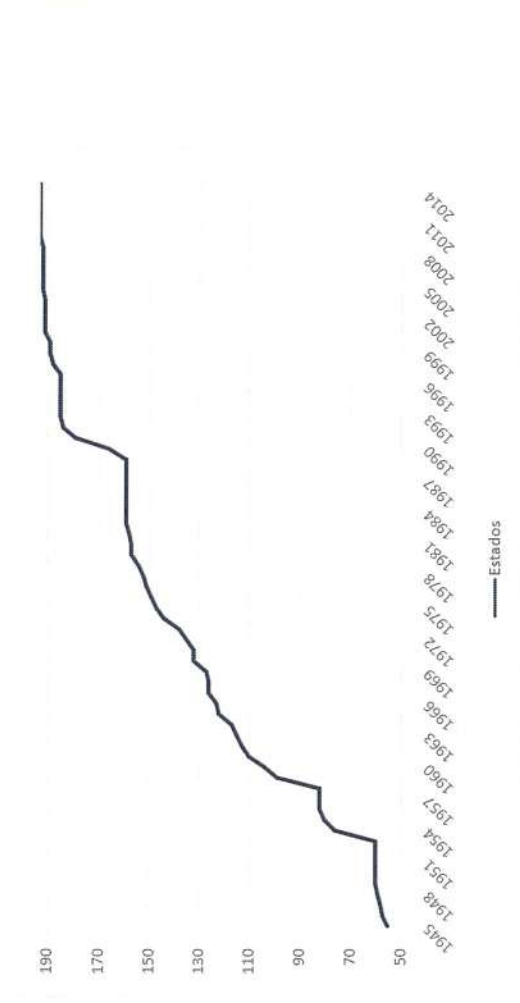


Figura 1 – Estados Membros da ONU

Fonte: Adaptado de (Organização das Nações Unidas, 2016).

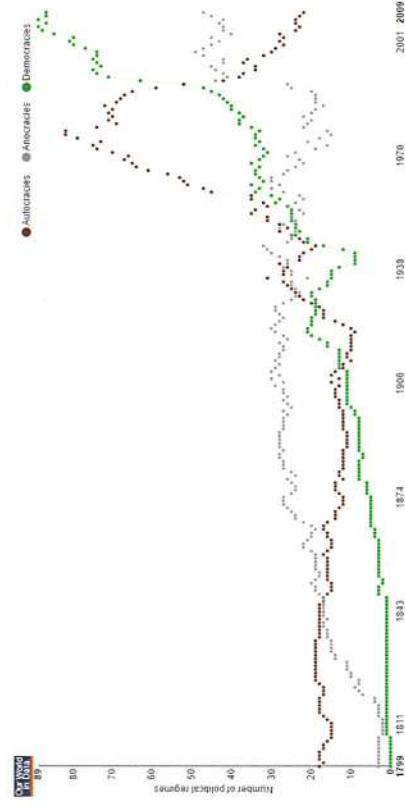


Figura 2 – Evolução dos sistemas políticos

Fonte: (Roser, 2016).

O gráfico permite-nos também constatar que até à primeira metade do século XIX o sistema prevalente era a autocracia, reflexo da proliferação de monarquias absolutistas na Europa. Com as revoluções liberais, muitos estados entraram em processo de transição, conduzindo à primazia das anocracias até à IIGM.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Após o fim da IIGM, fruto dos movimentos de independência das colónias e da proliferação do comunismo, o sistema autocrático voltou a assumir relevância até ao final da Guerra Fria, que potenciou um aumento exponencial dos sistemas democráticos (Boix, et al., 2012). No período em apreço, um número significativo de Estados oscilo entre os três sistemas políticos.

A informação infográfica disponibilizada pela *American Geographical Society* (figura 3) dá-nos uma percepção geral sobre a atual distribuição geográfica dos sistemas políticos.

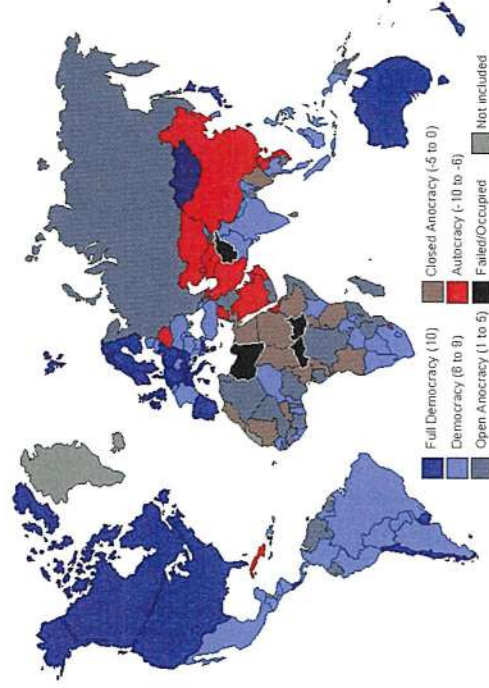


Figura 3 – Sistemas Políticos – 2012

Fonte: (American Geographical Society, 2015).

Apesar duma crescente prevalência estatística da democracia, importa validar se se tratam, de facto de sistemas políticos democráticos, porquanto a mera criação de instituições e o desenvolvimento de procedimentos típicos dos sistemas democráticos, como sejam o multipartidarismo, as eleições e o sufrágio universal, não implica necessariamente que as elites políticas e mesmo o sistema social interiorizem normas do sistema democrático como a tolerância e a partilha de poder (Chan, 1997, p. 66).

De facto, nos anos mais recentes tem-se verificado um declínio no número de Estados com sistemas políticos democráticos, na efetividade desses mesmos sistemas e na percepção dos ideais democráticos. Esta tendência tem maior impacto por se estender a Estados cuja dimensão tem forte impacto no contexto internacional, casos da China, Rússia, Turquia, e Egito (Freedom House, 2015).

3. Os sistemas democráticos e a paz

a. Será a democratização um sinónimo de pacificação?

Immanuel Kant pode ser considerado pioneiro das teorias que correlacionam a paz com os sistemas políticos. Ainda que seja requerida a necessária abstração face à realidade vigente na sua época, Kant sustentou na sua tese da paz perpétua (2006, pp. 13-28) que sistemas republicanos, regidos por estruturas legais e de poder adequadas, eram mais propícios a manter relações pacíficas entre si, apresentando como fatores dissuasores a opinião pública e as relações comerciais.

A tese da paz democrática, herdeira da teoria da paz perpétua de Kant, foi sucessivamente abordada por inúmeros autores, dos quais destacamos Michael Doyle (1983), Rudolph Rummel (1985), Jack Levy (1989), Bruce Russett (1990), John Mearsheimer (1990), Francis Fukuyama (1992), Steve Chan (1993) e Zeev Maoz (1996).

Esta tese teve por base diversos estudos, entre os quais destacamos os de Dean Babst (1972) que analisou os conflitos armados ocorridos entre 1789 e 1941, concluindo que nenhum deles ocorreu entre Estados com governos eleitos e de Melvin Small e David Singer (1976), que analisaram os conflitos entre 1815 e 1965, concluindo que as democracias se envolveram em menos guerras que os sistemas políticos não-democráticos.

Estes dois estudos ilustram as duas preposições em que assenta esta teoria. A primeira centra-se na menor propensão das democracias para se envolverem em conflitos: a chamada hipótese monádica, enquanto a segunda, designada por hipótese diádica, considera como improvável que dois regimes democráticos entrem em conflito entre si (Chan, 1997, p. 62).

Para além dos estudos referidos, que tiveram como variável de análise o número de conflitos, outros estudos centraram-se antes no nível de violência exercida nestes conflitos, concluindo que, não só as democracias são menos propensas a envolver-se em conflitos, como apresentam uma maior contenção na escalada da violência (Rousseau, et al., 1996, p. 526).

b. Fatores dissuasores de conflitos em democracia

Um dos instrumentos que conferem aos sistemas democráticos uma maior estabilidade de objetivos e, conseqüentemente, uma menor propensão para o conflito armado, reside na separação de poderes.

O conceito de separação de poderes surgiu ao longo dos séculos XVII e XVIII pela mão de pensadores como Locke ou Montesquieu e preconiza que,

na ação política, os processos legislativos, executivos e judiciais devem ser adequadamente segregados, como forma de habilitar os Estados a garantir uma representação social abrangente. Desta forma, asseguram a salvaguarda das liberdades individuais, da propriedade privada e da justiça, enquanto o sistema de equilíbrio de poderes e de regulação e fiscalização cruzadas lhe confere maior estabilidade (Almond & Jr., 1966, pp. 10,11).

Michael Doyle (1983, pp. 324-325) apresenta também como fatores que restringem o envolvimento das democracias em conflitos armados as normas constitucionais vigentes, os interesses comerciais que geram uma interdependência económica e o respeito pelo Direito Internacional e por um código de valores conducentes à proteção dos direitos individuais e ao respeito pela condição humana.

Outro fator a ter em conta é a opinião pública, quer do ponto de vista da necessidade das democracias justificarem aos seus cidadãos os custos do envolvimento num conflito armado, quer do ponto de vista da mobilização da própria sociedade. Esta mobilização pode ser negativa, no sentido de impedir o envolvimento no conflito ou, pelo contrário, potenciadora desse mesmo conflito, quando em causa estão valores básicos comuns a toda a sociedade (Ferejohn & Rosenbluth, 2005, pp. 5-7).

Segundo Bruce Russett (1994, p. 40), as democracias enfrentam, normalmente, maiores constrangimentos no uso da violência em larga escala devido ao sistema de balanço de poderes, aos normativos constitucionais e legais e à necessidade de angariar um nível elevado de apoio popular (leia-se, do eleitorado).

Por outro lado, a necessidade de sufragar uma decisão de envolvimento num conflito armado confere às democracias um caráter de transparência, sendo, por isso, menos passíveis de induzir percepções incorretas nos adversários o que contribui para um menor nível de conflitualidade (Wagner, 2007, p. 57).

Uma das questões levantadas por diversos autores prende-se com o facto dos atributos referidos estarem mais relacionados com os regimes políticos constitucionais e liberais do que propriamente com o sistema democrático em geral (Ferejohn & Rosenbluth, 2005, p. 2).

Por último, um fator determinante na redução dos conflitos e que era um dos pilares da teoria kantiana prende-se com a participação dos Estados em alianças (e em organizações internacionais) o que, por um lado, constringe o recurso ao uso da força por via dos tratados de constituição e da submissão ao Direito Internacional e, por outro, confere transparência e credibilidade às intenções pacíficas desses estados (Wagner, 2007, pp. 71-72).

c. A democracia e os conflitos

Como referimos na introdução, apesar dos diversos aspetos que suportam a tese da paz democrática, muitos autores contestaram a sua validade, apresentado um vasto leque de argumentos. Uma das abordagens críticas centra-se nas questões técnicas dos diversos estudos, com ênfase em aspetos como a falta de significância estatística dos dados, na abordagem conceptual incorreta ou no próprio método de obtenção e tratamento de dados.

Neste âmbito, Rudolph Rummel (1985) critica o estudo de Dean Babst (1972), face ao reduzido número de democracias existentes no período em apreço, invocando a falta de significância estatística dos dados. Não obstante, a observação desses dados permite vislumbrar uma menor tendência para disputas entre democracias após a IIGM, por oposição ao período entre o século XIX e a IIGM, justificável pelo sistema de alianças vigente durante o período da Guerra Fria (Chan, 1997, p. 84).

Zeev Maoz (1996, p. 56) aponta uma insuficiente delimitação conceptual na maioria dos estudos, realçando o facto de estes se cingirem a uma separação dicotómica e demasiado simplista entre democracias e não-democracias, descurando sistemas políticos intermédios derivados de diferentes graus de democracia e de períodos de transição entre regimes, que, como referimos no primeiro capítulo, designou de anocracias.

Da mesma forma, os diversos estados de maturação dos sistemas democráticos invalidam a generalização desta tese, uma vez que, segundo Rummel (1985), as democracias não consolidadas têm maior propensão para o conflito armado que as democracias consolidadas e mesmo que as não-democracias.

Ao nível do tratamento dos dados, a principal fonte de crítica reside no patamar definido para a classificação de um evento como conflito armado. Assim, um conflito de baixa intensidade (ainda que de longa duração) pode não cumprir os critérios conceptuais para a classificação como conflito armado ficando, por isso, fora do radar estatístico, afetando a significância dos resultados.

Neste sentido, Brett Leeds e David Davis (1995, pp. 22-23) concluíram que as democracias recorrem a intervenções abaixo do limiar do conflito armado contra Estados sem meios para retaliar, subvertendo os dados de duas formas: por um lado por não relevar para fins estatísticos e, por outro, porque subverte o motivo pelo qual não ocorreu um conflito armado, ou seja, por falta de possibilidade de retaliação e não por via do sistema político vigente.

Mas a contestação à tese da paz democrática não se fica por questões técnicas. Alguns estudos realizados procuraram contrariar a tese, focalizando-se não apenas na frequência com que os Estados entram em conflitos, mas também na forma como os conduzem, nomeadamente, ao nível da escalada da violência.

Assim, Steve Chan (1997, p. 83) conclui que, uma vez em guerra, as democracias não parecem apresentar constrangimentos ao uso da violência, provocando a escalada dos conflitos que resulta num número muito elevado de baixas.

Outra das abordagens centra-se na contestação à generalização dos estudos ao sistema democrático, defendendo uma abordagem focalizada no tipo de organização estrutural dos regimes políticos, procurando identificar os fatores ignídeos dos conflitos, como sejam as ideologias políticas prevalentes, a opinião pública e os grupos de pressão (Chan, 1997, p. 83).

Contrariamente à maioria das teses supra referidas, se abordarmos o assunto do ponto de vista da capacidade militar inerente à capacidade de mobilização dos cidadãos, constatamos que o sistema democrático se revela mais propício a aglutinar vontades em virtude do ideal democrático que promove a participação de todos os cidadãos no destino do próprio estado e que se revela particularmente mobilizador perante “causas nobres” (Ferejohn & Rosenbluth, 2005).

Também Wagner (2007, p. 66) realça a capacidade mobilizadora das democracias, colando-a aos ideais nacionalistas e associando a mobilização dos cidadãos para a guerra à defesa dos interesses vitais do estado.

Esta asserção está em linha com a posição de Doyle (1983, pp. 324-325) que defende que os sistemas democráticos têm tendência a exacerbar conflitos com sistemas não democráticos e materializa um dos maiores riscos inerentes à adoção da tese da paz democrática que reside na dinamização de uma cruzada democrática, servindo de mote para a ingerência nos assuntos internos dos países (Chan, 1997, p. 59), em clara violação do Direito Internacional.

Também a tese de que a interdependência gerada pela participação em organizações internacionais promove a paz é passível de contestação uma vez que as grandes potências garantem instrumentos que lhes permitem contornar as convenções a que se submeteram (veja-se, por exemplo, o direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)), ao mesmo tempo que as violações do Direito Internacional por elas perpetradas não tem sido alvo de condenação e têm passado geralmente impunes (Wagner, 2007, pp. 80-82).

Por sua vez, Christopher Layne (1994) rebate a tese da paz democrática contrapondo com a prevalência do realismo nas relações internacionais, em que o sistema anárquico leva os Estados a recorrer a todos os meios disponíveis para fazer prevalecer os seus interesses na ordem externa, independentemente do sistema político vigente na ordem interna. Em contraponto, o autor defende que é o ambiente externo que condiciona o sistema político interno e que um ambiente externo agressivo propicia formas mais estatizadas de democracia ou mesmo o surgimento de sistemas autocráticos que maximizam a postura estratégica do estado (p. 45).

Por outro lado, a expansão dos regimes democráticos facilita o surgimento de polos de poder, potenciando o caráter multipolar do sistema internacional que, à luz das teses do realismo estrutural de Kenneth Waltz (1979), apresenta maior instabilidade e maior propensão para a ocorrência de conflitos.

Com base na análise efetuada, embora possamos assumir que um sistema político assente na separação de poderes, no sufrágio universal e numa maior transparência inerente escrutínio público, terá menor propensão para se envolver num conflito armado com outro Estado com sistema político semelhante e/ou com que tenha estabelecido relações de interdependência, o mesmo não se verifica quando nos referimos a sistemas democráticos não consolidados ou à relação entre sistemas democráticos e não democráticos.

Além disso, os sistemas democráticos recorrem frequentemente quer a conflitos de baixa intensidade quer a mecanismos de subversão de modo a conformar as regras do Direito Internacional ou a conter o impacto da opinião pública.

4. A “imposição” da democracia

Ao longo do século XX, nos EUA, floresceu a teoria liberal que advoga a total liberdade social e política das instituições e o “triunfo da razão”, ou seja, a inevitabilidade da democracia como forma política do futuro (Almond & Jr., 1966, pp. 4.5).

A visão da democracia liberal como veículo para a paz foi assumida por Woodrow Wilson (Chan, 1997, p. 65) norteou a reconstrução da Europa através do plano Marshall após a IIIGM e tornou-se um objetivo declarado da política externa norte-americana, promovido por todos os meios, mesmo através do uso da força militar (Archibugi, 2006).

Segundo esta visão, os interesses norte-americanos, nomeadamente no que concerne às questões de segurança, dependem da sua capacidade de criar

uma “zona de paz democrática” através da “exportação ou da promoção da democracia”, que leva à adoção de uma postura estratégica intervencionista assente na premissa de que, se as democracias são pacíficas e os regimes não-democráticos são potenciadores de conflitos, a segurança só será efetivamente alcançada quando todos os Estados forem democráticos (Layne, 1994, p. 46).

Não obstante, e em contradição com a política de exportação da democracia, os EUA não hesitaram em defender os interesses do país, apoiando regimes ditatoriais ou promovendo golpes de estado contra governos democraticamente eleitos² (Archibugi, 2006). Nesses casos, os interesses económicos, políticos ou estratégicos norte-americanos prevaleceram sobre o seu ideal democrático através de operações secretas com vista a derrubar regimes eleitos³, com a agravante de ter, nalguns casos, facilitado a consolidação de regimes autocráticos. Veja-se a título de exemplo a intervenção no Chile que derrubou Salvador Allende e promoveu o regime de Augusto Pinochet (Downes & Lilley, 2010, pp. 285-296).

Para a ONU a democratização constitui, em conjunto com o primado da lei e o respeito pelos direitos humanos, um mecanismo vital na promoção da paz (Organização das Nações Unidas, 2000).

Após o fim da Guerra Fria, o número de intervenções internacionais sobre a égide da ONU aumentou de forma considerável, por um lado, face ao aumento do número de conflitos e, por outro, face ao menor recurso ao veto no CSNU (Wagner, 2007, p. 4).

Apesar das diversas intervenções internacionais que tiveram como mote a mudança de regime com vista ao estabelecimento de sistemas políticos democráticos (Archibugi, 2006), Kofi Anan defendeu, na apresentação do Relatório do Milénio (Organização das Nações Unidas, 2000), a necessidade de definir o âmbito e os critérios de intervenção internacional, criticando a inação resultante dos interesses e agências particulares de alguns Estados e defendendo a intervenção preventiva precoce e a prevalência do direito de intervenção face ao direito de não ingerência, no caso de conflitos intraestatais.

Em sentido inverso, a intervenção externa nos processos de democratização em curso pode ser percecionada como uma ameaça potenciando alterações no *status quo* e, consequentemente, o conflito interno, contrariando o efeito que se pretendia alcançar, como foi exemplo o caso da Somália (Panagiotou, 2006).

² Irão (1953), Guatemala (1954), Indonésia (1955), Brasil (1960), Chile (1973) e Nicarágua (1980).

³ Aos casos apresentados por Archibugi, o autor acrescenta a tentativa de deposição de Sukarno na Indonésia (1958), Lumumba no Congo (1960) e Jagan na Guiana (1960).

a. Democratização via intervenção militar

Uma breve análise estatística permite verificar o insucesso norte-americano na utilização do instrumento militar como veículo de alteração de sistemas políticos.

Segundo o Carnegie Endowment for International Peace (2000), os EUA registraram insucesso nas intervenções militares no Panamá (1903-1936), Nicarágua (1909-1933), Haiti (1915-1934 e 1989), República Dominicana (1916-1924), Cuba (1898-1902; 1906-1909 e 1917-1922), Coreia, Vietname, Camboja, Iraque e Afeganistão. A estes, poderemos ainda acrescentar os casos recentes da Líbia e da própria Síria.

Os motivos para o insucesso são vários e derivam de três conjuntos de fatores predominantes: o apoio interno ao regime vigente, o nível de aceitação da intervenção externa e o reconhecimento do poder administrante durante o período de transição.

A questão do apoio interno transcende o mero apoio ao regime, antes reflete também o nível de aceitação do novo sistema, levantando questões históricas e socioculturais. Assim, é mais fácil restabelecer um regime democrático do que implementá-lo pela primeira vez (Archibugi, 2006).

O reconhecimento da legitimidade e efetividade da nova administração e do novo sistema é crucial e a sua falta tem sido a causa de insucesso na maioria das intervenções uma vez que a população vê no novo sistema uma imposição externa e no poder instituído um instrumento de outros interesses.

Por último, o recurso à intervenção militar hostiliza a população que a cataloga como uma força invasora, por oposição ao caráter libertador que os países ocidentais lhe atribuem (Archibugi, 2006).

No mesmo sentido, Wolfgang Merkel (2008, pp. 493-494) defende que a deposição de um regime pela ação de um ator externo só originará uma ordem interna forte se os principais atores políticos e sociais desse Estado apoiarem efetivamente o processo de democratização e contribuirem para a institucionalização e aculturação dos processos democráticos. No entanto, os casos de sucesso são raros, prevalecendo os casos em que o regime se torna híbrido. Uma das características destes regimes reside na ação das elites ligadas ao poder com vista à mobilização das massas em torno de ideais populares como sejam o nacionalismo, a religião ou a etnia, e que aumentam a agressividade da sua política externa e a conflitualidade interna, potenciadas pela obsolescência das antigas estruturas de poder e pela falta de efetividade dos mecanismos de equilíbrio do novo sistema.

Assim, uma intervenção militar externa que tenha por objetivo a democratização exige, por um lado, uma base de apoio sólida no interior do Estado intervencionado e, por outro, que os seus promotores da intervenção estejam dispostos a permanecer no terreno, apoiando a consolidação do processo de democratização até que a democracia esteja efetivamente institucionalizada (Merkel, 2008, p. 495).

b. Efetividade dos processos de democratização

Como vimos no capítulo anterior, para que um sistema político democrático reduza a probabilidade de ocorrência de conflito, as suas estruturas têm que estar devidamente estabilizadas.

Apesar da maioria dos estudos apresentados se centrar nos conflitos interestatais, descurando o impacto dos atores não estatais (Chan, 1997, p. 69), Nikolaos Panagiotou (2006, p. 107) foca a sua análise dos processos de democratização enquanto processo interno dos Estados, identificando o contributo positivo da democratização na resolução de conflitos internos resultantes de processos de exclusão política e social. Desta forma, a democratização permite uma abordagem à raiz dos problemas, com vista à sua efetiva resolução.

Na mesma linha, Joseph Nye defende a democratização como forma de promover sociedades mais pluralistas e o ideal de um futuro promissor e assim minimizar o risco de radicalização dos próprios cidadãos, fator que tem potenciado a proliferação do terrorismo (Nye, 2005).

No entanto, quando observamos o resultado das intervenções internacionais, constatamos que a maioria dos processos de transição apresentam fragilidades e um elevado risco de reversibilidade, potenciando a ocorrência de novos conflitos (Chan, 1997, p. 66), enquanto o sucesso dos sistemas consolidados se terá devido ao envolvimento das elites numa solução negociada, característica inerente aos sistemas oligárquicos, e não à mobilização popular, âmbito dos sistemas democráticos (Huntington, 1984).

A análise da tabela constante da figura 4 permite-nos observar que, em 11 casos observados desde o fim da IIGM, apenas dois (Granada e Panamá) podem ser identificados como processos de democratização consolidados.

Além disso, os processos de democratização originam períodos de transição onde ocorrem, frequentemente, vazios de poder ou competição pelo poder entre as elites, potenciando a ocorrência de conflitos internos que podem escalar até à guerra civil. Como exemplos de conflitos ocorridos durante processos

Country	Period	Most important external actor	Type of administration	After 10 years		
				Polity IV ²	Freedom House ³	Democracy ⁴
Germany (West)	1946-49	USA, GB, F	Multilateral administration	10 (10)	(1,1)	Yes
Austria	1945-52	Allies	Multilateral administration	10 (10)	(1,1)	Yes
Japan	1945-52	USA	US administration	10 (10)	(1,2)	Yes
Denmark	1945-66	USA	Local administration under US supervision	-3 (8)	7,7 (2,5)	No
South Vietnam	1964-73	USA	Local administration under US supervision	-7 (-7)	7,6 (7,6)	No
Cambodia	1970-73	USA	Local administration under US supervision	-66 (2)	7,7	No
Grenada	1991-03	UN	Local administration under US supervision	2	6,5 (6,5)	No
Panama	1989	USA	Local administration under US supervision	9 (9)	1,3 (1,3)	Yes
Haiti	1994-96	USA, UN	Local administration under US supervision	-2 (-2)	2,3 (1,2)	Yes
Kosovo-Herzegovina	1999-?	NATO/UN	Local administration under US supervision	-66 (-66)	6,5 (7,6)	No
Kosovo	1999-?	NATO/UN	NATO/UN administration	?	4,8 (6,5)	?
East Timor	1999-2002	UN	US administration	6 (6)	3,3 (6,3)	?
Afghanistan	2001-?	USA, allies	Local administration under NATO/UN supervision	-66 (-66)	6,6 (6,6)	?
Iraq	2002-?	USA, Allies	US administration	-66 (-66)	7,5 (7,5)	?

¹ The territorial status of Kosovo is not yet determined; therefore it remains unrated by Polity IV and Freedom House.

² Polity IV values 10 years after the end of intervention. The values for Haiti, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, East Timor, Afghanistan, and Iraq are from 2002, and from 2003 in parentheses.

³ Freedom House: political rights, civil liberties. Freedom House ratings are available since 1973. Ratings are for 10 years after the end of intervention. The values for Haiti, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, East Timor, Afghanistan, and Iraq are from 2004; in parentheses are political rights and civil liberties from 2005.

⁴ Polity IV considers a country to be democratic when it has a score of at least 6 points (out of 10). Freedom House designates a country as 'free' when it has an average score of 2.5 or better (with 1 being free and 7 being unfree).

Figura 4 – Democratização via intervenção militar (1945-2003)

Fonte: (Merkel, 2008).

de transição democrática, temos a Ex-União Soviética, a Jugoslávia ou, mais recentemente, o Iraque (Panagiotou, 2006, p. 112).

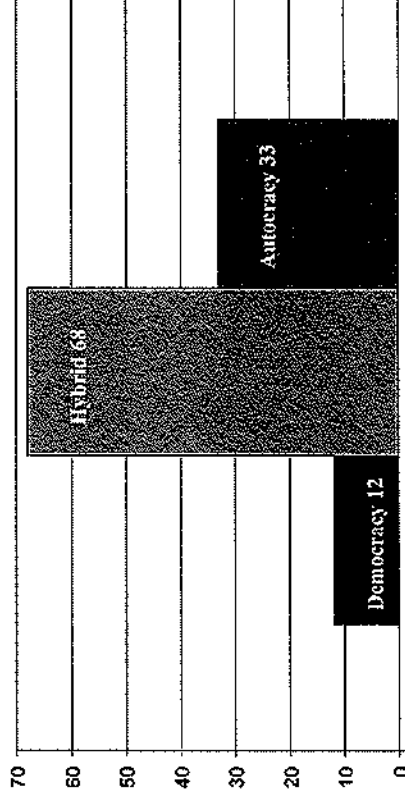


Figura 5 – Sistemas políticos e conflitos intraestatais 1945-1997

Fonte: (Merkel, 2008).

Ao nível da relação entre Estados, existem ainda poucas evidências que permitam avaliar de que forma as democracias, nomeadamente a sua opinião pública, se relacionam com Estados em processo de democratização com os quais mantêm laços históricos de conflito e o impacto desse relacionamento no processo de transição. Neste âmbito, Norrin Ripsman (2007, pp. 97-104) sustenta a tese da desconfiança ao nível da política externa das democracias relativamente a regimes em processo de democratização, apresentando como exemplos a França relativamente à Alemanha após a IIGM, e Israel face à Palestina e considerando que, em períodos de pós-conflito a tese da paz democrática não é aplicável.

Assim, verificámos que um processo de democratização eficaz exige uma forte base de apoio interno de modo a permitir a consolidação das estruturas democráticas e a aculturação da sociedade ao novo sistema.

Em sentido inverso, os processos de democratização conduzidos mediante ou após uma intervenção militar externa apresentam uma elevada probabilidade de insucesso, ao mesmo tempo que o sistema anocrático daí resultante apresenta maior propensão para o conflito do que um sistema autocrático consolidado.

Conclusões

No decurso desta investigação analisámos a evolução dos sistemas políticos desde o século XIX, reconhecendo a prevalência do sistema autocrático em dois períodos distintos: na primeira metade do século XIX e na segunda metade do século XX, associados, respetivamente, aos períodos das monarquias absolutistas e da Guerra Fria. O sistema anocrático prevaleceu desde a segunda metade do século XIX até à IIGM e o sistema democrático expandiu-se significativamente após o fim da Guerra Fria, sendo atualmente o sistema prevalente.

Apresentámos os argumentos que sustentam a tese da paz democrática, contrapondo com as críticas que lhe são apontadas. Deste modo, verificámos que um sistema democrático consolidado apresenta menor probabilidade de envolvimento em conflitos. Esta preposição pode ser invalidada, de acordo com as teorias realistas, quando em causa está a disputa pelo poder no plano externo.

Por oposição, os sistemas democráticos não consolidados apresentam maior propensão para o conflito do que os próprios sistemas autocráticos, uma vez que a instabilidade das estruturas políticas e a luta pelo poder aumentam a agressividade externa e potenciam o conflito interno.

Por último, analisámos a eficácia das intervenções militares internacionais na promoção da democracia, concluindo que, na generalidade dos casos, não resultaram sistemas democráticos consolidados, aumentando o risco de ocorrência de conflito.

Adicionalmente, verificámos o risco de prevalência de interesses particulares dos Estados intervencionistas, subvertendo o objetivo declarado das intervenções e pondo em causa a sua legitimidade à luz do Direito Internacional.

Desta forma consideramos que a aplicação da tese da paz democrática através da imposição da democracia por via da intervenção militar externa não é exequível nem aceitável.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
IGM	Primeira Guerra Mundial
IIGM	Segunda Guerra Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
SdN	Sociedade das Nações

Referências Bibliográficas

- Almond, G. A. & Jr., B. P., 1966. *Comparative Politics: A developmental approach*. Boston: Little, Brown and Company.
- American Geographical Society, 2015. *How democracy conquered the world*. [Em linha] Disponível em: <http://americangeo.org/news-and-information/map-of-the-week-bastille-day-and-the-spread-of-democracy/> [Acedido em 20 abril 2016].
- Archibugi, D., 2006. *Can democracy be exported?*. [Em linha] Disponível em: https://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/democracy_exported_4052.jsp [Acedido em 30 março 2016].
- Babst, D. V., 1972. *A Force for Peace. Industrial Research*, Volume 14 (April), pp. 55-58.
- Badia, J. F., 1989. *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos : el democratico, el social-marxista, y el autoritario*. 2ª ed. Madrid: Tecnos.

- Boix, C., Miller, M. & Rosato, S., 2012. A Complete Data Set of Political Regimes, 1800-2007. *Comparative Political Studies*, XX(X), pp. 1-32.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, 2000. *Educational Resources for Preventing Deadly Conflict*. [Em linha] Disponível em: https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material/material_pedagogico/Conflitos.pdf [Acedido em 30 março 2016].
- Chan, S., 1993. Democracy and War: Some Thoughts on Future Research Agenda. *International Interactions*, Volume 18, pp. 197-213.
- Chan, S., 1997. In Search of Democratic Peace: Problems and Promise. *Mershon International Studies Review*, Vol. 41(No. 1), pp. 59-91.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.
- Downes, A. B. & Lilley, M. L., 2010. Overt Peace, Covert War?: Covert Intervention and the Democratic Peace. *Security Studies*, 19(2), pp. 266-306.
- Doyle, M. W., 1983. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, Volume 12, pp. 205-235 e 323-353..
- Ferejohn, J. & Rosenbluth, F. M., 2005. Warlike Democracies.
- Folliet, J., 1957. *Iniciación Cívica*. Buenos Aires: Ediciones del Atlántico.
- Freedom House, 2015. *Freedom in the world 2015 - Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*. Washington: Freedom House.
- Fukuyama, F., 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- History Today, 1998. *The Treaty of Westphalia*. [Em linha] Disponível em: <http://www.historytoday.com/richard-cavendish/treaty-westphalia> [Acedido em 20 abril 2016].
- Huntington, S. P., 1984. Will More Countries Become Democratic?. *Political Science Quarterly*, Volume 99, pp. 123-218.
- Kant, I., 2006. *Para a paz perpétua. Traduzido por Bárbara Kristensen*. Rianxo, Galiza: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz.
- Layne, C., 1994. Kant or Cant: The Myth of Democratic Peace. *International Security*, 19(2), pp. 5-49.
- Leeds, B. A. & Davis, D. R., 1995. "Beneath the Surface: Regime Type and International Interactions, 1953-1978." *Emory University*.
- Levy, J. S., 1989. The Causes of War: A Review of Theories and Evidence. *Behavior Society and Nuclear*. Volume 1.
- Maíra, F., 1998. *Sistemas políticos na atualidade: o desafio da verdadeira democracia..* [Em linha] Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com>

com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=867
[Acedido em 1 abril 2016].

Maoz, Z., 1996. "The Renewed Controversy Over the Democratic Peace Result: Rearguard Action or Cracks in the Wall?". *Tel Aviv University*.

Mearsheimer, J., 1990. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, Volume 15, pp. 5-56.

Merkel, W., 2008. Democracy through War?. *Democratization*, 15(3), p. 487-508.

Nye, J. S., 2005. *Does increasing democracy undercut terrorists?*. [Em linha] Disponível em: <http://www.csmonitor.com/2005/0922/p09s02-coop.html>
[Acedido em 20 abril 2016].

Organização das Nações Unidas, 1945. *Carta das Nações Unidas*, São Francisco: Organização das Nações Unidas.

Organização das Nações Unidas, 2000. *Declaração do Milénio*, Nova Iorque: Cimeira do Milénio.

Organização das Nações Unidas, 2016. *Growth in United Nations membership, 1945-present*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html> [Acedido em 20 abril 2016].

Panagiotou, N., 2006. Is the process of democratization the mean for a peaceful world? A critical analysis of the democratic peace theory. *Public Relations & Communication*, pp. 107-116.

Ripsman, N. M., 2007. Peacemaking and Democratic Peace Theory: Public Opinion as an Obstacle to Peace in Post-Conflict Situations. *Democracy and Security*, Volume 3, pp. 89-113.

Roser, M., 2016. 'Democratisation'. [Em linha] Disponível em: <http://ourworldindata.org/democratisation/> [Acedido em 20 abril 2016].

Rousseau, D. L., Gelpi, C., Reiter, D. & Huth, P. K., 1996. Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918-1988. *American Political Science Review*, Volume 90, pp. 512-533.

Rummel, R. J., 1985. Libertarian Propositions on Violence Within and Between Nations: A Test Against Published Research Results. *Journal of Conflict Resolution*, Volume 29, pp. 419-455.

Russett, B., 1994. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. New Jersey: Princeton University Press.

Russett, B. M., 1990. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge: Harvard University Press.

- Small, M. & Singer, J. D., 1976. The War-Proneness of Democratic Regimes. *Jerusalem Journal of International Relations*, 1(4), pp. 50-69.
- The Fund For Peace, 2016. *Índice de Estados Frágeis*. [Em linha] Disponível em: <http://fsi.fundforpeace.org/> [Acedido em 20 abril 2016].
- US Department of State, 2016. *Independent States in the World*. [Em linha] Disponível em: <http://www.state.gov/s/inr/nls/4250.htm> [Acedido em 20 abril 2016].
- Wagner, W., 2007. *The Democratic Deficit in the EU's Security and Defense Policy - why bother?*. Montreal, Peace Research Institute Frankfurt.
- Waltz, K. N., 1979. *Man, the State and war*. Nova Iorque: ColumbiaUniversity Press.

DEMOCRACIAS LIBERAIS E A UTILIDADE DO EMPREGO DA FORÇA ARMADA

Ricardo Manuel dos Santos Camilo
Major de Infantaria
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹ 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O presente trabalho insere-se na área dos Estudos Estratégicos e subordina-se ao tema "Democracias liberais e a utilidade do emprego da força armada". A problemática desta temática está associada à utilidade do uso da força, ou seja, do emprego do instrumento de poder militar pelas democracias liberais, especificamente no emprego das suas forças armadas.

O objeto de estudo são as democracias liberais e a utilização do instrumento de poder militar. Para tratar este desiderato, estabelecemos os seguintes objetivos: analisar as democracias e o modo como se relacionam; analisar os fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial; caracterizar o sistema internacional atual; analisar a conflitualidade, entre atores estatais e não-estatais; analisar o novo paradigma clássico da guerra; e relacionar o conceito atual de utilidade da força com os desafios futuros.

Seguimos uma estratégia qualitativa, através do raciocínio hipotético-dedutivo, com um modelo de análise sustentado na pesquisa bibliográfica de conceituados autores militares e civis.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Como principal conclusão, apresentamos que as democracias liberais continuarão a utilizar a força armada como o elemento principal na defesa dos seus interesses, num modelo assente em cooperação e alianças. Contudo, o sistema Internacional caracteriza-se por ser cada vez mais heterogêneo e complexo, exigindo que o instrumento de poder militar seja aplicado numa abordagem abrangente com os outros instrumentos de poder.

Palavras-chave: democracias liberais; força armada; instrumento de poder militar; utilidade da força.

Abstract

This paper, entitled "Liberal Democracies and the utility of the use of armed force", is related to Strategic Studies. The problem of this issue is associated with the use of force, that is, the use of the military instrument of power by liberal democracies, specifically in the use of its armed forces.

The object of study are liberal democracies and the use of the military instrument of power. To deal with this goal, we have established the following objectives: to analyze the democracies and the way they relate with each other; to analyze the factors that influence the current global strategic environment; characterize the current international system; to analyze the conflict between state and non-state actors; to analyze the new classic paradigm of war; and to relate the concept of utility of force with future challenges.

We follow a qualitative strategy, through hypothetical-deductive argument, with a sustained analysis model in the literature of renowned military and civilian authors.

As the main conclusion, we show that liberal democracies will continue to use armed force as the main element in the defence of their interests, a model based on cooperation and alliances, but the international system is characterized by being increasingly heterogeneous and complex, requiring that the military instrument can be applied in a comprehensive approach with the other instruments of power.

Key words: *Liberal democracies; armed force; military instrument of power; utility of force.*

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar as “Democracias Liberais e a utilidade do emprego da força armada”.

A nossa abordagem tem por base as democracias ocidentais, focando-se na utilidade do instrumento de poder militar, em especial na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE).

Relativamente à estrutura do trabalho, inicialmente abordámos as democracias liberais, definindo o conceito de democracia liberal e analisando o modo como estas se relacionam. De seguida, caracterizámos o atual sistema internacional, tendo em consideração a análise do ambiente estratégico mundial, através de uma análise dos fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial e de uma análise à conflitualidade contemporânea entre atores estatais e não estatais. Continuámos para o tópico crucial do trabalho, onde analisámos o novo paradigma clássico da guerra, para de seguida relacionar a utilidade da força, com os desafios futuros.

Por último, concluímos com uma descrição sucinta sobre as democracias liberais e o modo como estas se relacionam, com uma avaliação do atual sistema internacional e como o instrumento de poder militar continua a ser o principal elemento na defesa dos interesses dos Estados e na relação entre atores estatais e atores não estatais.

1. As Democracias liberais

As democracias liberais² tendencialmente não entram em conflito armado entre si (Maoz & Russett, 1993, p. 624), porque partilham e têm elementos em comum e, de acordo com Kant, existem três elementos que estabelecem a razão da união pacífica entre as democracias (Sorensen, 2008, pp. 133-135). O primeiro está relacionado com as normas democráticas de resolução de conflitos, o segundo elemento está assente em valores morais comuns e o terceiro está apoiado no vetor económico, baseado no comércio internacional e investimento, cooperação económica e na sua interdependência. Para corroborar este argumento, os autores Robert Keohane e Joseph Nye, defendem uma teoria icéptica, a que chamaram de interdependência complexa. Concomitantemente, por norma os Estados estão mutuamente dependentes de cada um em prol

² Em sentido lato, democracia é uma forma de governo em que as pessoas governam, em sentido restrito as pessoas elegem os seus governantes, baseado nas seguintes liberdades institucionais: eleição dos governantes; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de candidatar-se a um cargo público; liberdade de expressão; liberdade de escolha de informação; liberdade de associativismo. O liberalismo está associado ao indivíduo e às suas liberdades e escolhas (Sorensen, 2008, pp. 10-13).

do seu bem-estar comum (Keohane & Nye, 2012, p. xv). Por este motivo, o instrumento militar não é utilizado para resolução de questões económicas, exceção feita quando o outro Estado com quem tem um diferendo pertencer a um outro bloco (Keohane & Nye, 2012, pp. 20-21). Outro exemplo clássico que podemos estabelecer como de interdependência complexa é a arma nuclear. Durante o período da guerra fria, os Estados Unidos da América (EUA) e a Ex-União Soviética não entraram de facto em guerra, porque o preço a pagar era insuportável para a sobrevivência dos Estados, com base no princípio da destruição mútua assegurada (MAD)³.

Podemos assim estabelecer o fio condutor entre os Estados democráticos, pelo qual se relacionam e cooperam. Assim, podemos constatar que as democracias liberais, apesar de terem interesses nacionais⁴ diferentes, têm elementos que estabelecem interesses comuns, porque têm necessidades e aspirações idênticas, como exemplo a segurança e defesa, como uma necessidade comum e a afirmação dos princípios da democracia, dos direitos humanos e do direito internacional uma aspiração internacional comum.

A análise das democracias como um sistema permite-nos estabelecer alguns dados de comparação, sendo que o primeiro já foi definido anteriormente, o facto de resolverem as suas divergências sem recurso ao uso da força, utilizando outros instrumentos de poder, nomeadamente o diplomático e o económico. Outro aspeto importante de análise está relacionado com as relações multilaterais de cooperação e alianças entre as democracias, de onde destacamos a OTAN⁵ e a UE.

A OTAN como organização política e militar foi criada por uma necessidade de segurança e defesa. De 1949 a 1991⁶, a “Aliança viveu com um Conceito Estratégico simples e claro: dissuadir a Ex-URSS de atacar e defender, se necessário” (Espírito Santo, 2010). Com o desaparecimento da ameaça, a OTAN teve necessidade de alterar o seu conceito estratégico, tendo sido aprovado um novo conceito na Cimeira de Lisboa em 2010, orientado para novas ameaças e para a prevenção e resolução de conflitos (Espírito Santo, 2010).

³ Tradução livre do autor de *mutual assured destruction* (MAD).

⁴ O interesse nacional é um conceito que tem gerado muita discussão no seio de especialista em relações internacionais e em estratégia, utilizando definições de autores historicamente conceituados como Maquiavel e Clausewitz. Para efeitos deste trabalho adotamos dois conceitos, o primeiro definido como “os interesses nacionais são as necessidades e aspirações percebidas de uma nação em relação ao seu ambiente internacional” (Yarger & Barber, 1997, p. 118).

⁵ A OTAN foi criada com países que não eram democracias, como foi o caso de Portugal durante o Estado Novo.

⁶ Ano da dissolução União Soviética.

A UE na sua génese esteve relacionada com uma necessidade económica, mas que atualmente também envolve a segurança e defesa dos seus membros, com o estabelecimento de uma política comum de segurança e defesa. Tem havido um esforço em implementar uma estratégia comum em matéria de segurança e defesa, mais evidente desde 2003, com a aprovação de um Estratégia Europeia de Segurança (União Europeia, 2003). Importa realçar que, segundo o General Martins Ferreira, “[a] Estratégia Europeia de Segurança (...), aprovada a 12 de dezembro de 2003, materializava a intenção da UE se constituir num ator da cena internacional à escala global, o que se reconhece não ser no presente, sobretudo por manifesta falta de capacidade militar” (2015, p. 2). Mais uma vez podemos verificar que a necessidade de segurança é um de interesse comum entre os Estados membros da UE.

2. O atual sistema internacional

O sistema internacional é um sistema anárquico, definição característica da sociedade internacional, aspeto que torna as questões de segurança no assunto primordial da política externa da maioria dos Estados (Nincic, 1999, p. 32). Com base neste facto, importa definir e analisar quais os fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial, para posteriormente caracterizar o sistema internacional e, por último, analisar a atual conflitualidade.

a. Fatores que influenciam o ambiente estratégico mundial contemporâneo

Relativamente aos fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial, vamos focar-nos naqueles que têm impacto direto na defesa e segurança da UE e OTAN. Os fatores que vamos analisar não influenciam apenas os países que compõem estas organizações. Contudo, o enfoque desta análise são as democracias do mundo ocidental que pertencem a estas organizações.

O Grande Médio Oriente⁷ (GMO) representa nos dias de hoje a região que mais influencia o ambiente estratégico mundial. Para melhor caracterizar os fatores influenciadores do GMO utilizaremos as variáveis operacionais

⁷A denominação GMO surgiu em 2004, pela administração norte-americana do presidente Bush, para definir uma nova forma de os EUA lidarem com os problemas do Médio Oriente, pretendendo ter uma visão mais alargada para a resolução dos mesmos (Haeri, 2004). Estende-se do Atlântico ao Índico, do Sahara ao Cáucaso. Em termos geográficos, esta região materializa a fronteira sul da Europa, por via do Mar Mediterrâneo. Materializa também, a ligação terrestre entre o Mar Mediterrâneo e os países do subcontinente indiano e do extremo oriente (historicamente, a Rota da Seda passava pela região do GMO), bem como a ligação entre os ex-Estados soviéticos com o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo.

PMESII⁹, através destas variáveis é possível enfatizar os aspetos humanos do ambiente operacional⁹, o que é particularmente importante, uma vez que os conflitos atualmente ocorrem maioritariamente no seio da população. O seu completo entendimento permite avaliar de que forma o instrumento militar pode complementar os outros instrumentos de poder (Exército Português, 2012, p. 1-8).

A nível político, o movimento conhecido por Primavera Árabe¹⁰ estendeu-se pelos países árabes do Norte de África e Médio Oriente, repetindo-se os protestos populares por vários países, dando origem a quedas de governos, reformas e guerras civis. Neste momento, a face mais visível deste movimento é a guerra civil na Síria e os conflitos internos na Líbia, que é neste momento um Estado falhado¹¹. O Iraque e o Afeganistão estão com muitas dificuldades no processo de democratização, em especial o Iraque, que, apesar de todo apoio da comunidade internacional, não consegue estabelecer uma ordem interna política duradora e eficaz.

Em relação à variável militar, identificamos os seguintes conflitos: a guerra civil na Síria; o conflito na Síria e Iraque com o Estado Islâmico¹²; o conflito entre o Israel e o Hezbollah; o conflito curdo, que envolve a Turquia, Síria e Iraque; a campanha de contrassubversão¹³ no Afeganistão; o choque de interesses entre o ocidente e a Federação Russa¹⁴ em toda a região, mas com especial relevância na Síria; o confronto entre a Arábia Saudita e o Irão. De todos os

⁹ Política, militar, economia, social, informação e infraestrutura (Exército Português, 2012, pp. 1_8-1_11).

⁹ Conjunto de condições, circunstâncias e influências que de afetam o emprego de forças militares e influem nas decisões do Comandante. Inclui cinco domínios: ar, terra, mar, espaço e informação (Exército Português, 2012, p. B_2).

¹⁰ De acordo com Marques Guedes, a expressão “Primavera” tem sido usada para denotar períodos de liberalização política nas mais variadas comunidades políticas. A metáfora, como é óbvio, exprime um período de um marcado florescimento e visível vitalidade (Guedes, 2014). Complementando, segundo Pathé Duarte, por “Primavera Árabe” entendemos o processo revolucionário que teve início em dezembro de 2010 na Tunísia e que rapidamente contaminou o Norte de África e o Médio Oriente (2015, p. 37).

¹¹ Estado que pode possuir apenas remanescentes de um governo prestes a colapsar, prestes a ser substituído, recentemente no poder ou um governo que exerce fraca governação em todo ou parte do seu território, sendo incapaz de efetivamente proteger e governar a sua população. Num estado falhado pode inclusive nem existir um governo com o qual se possa trabalhar e, consequentemente será difícil aí conduzir esforços de estabilização, especialmente os que dizem respeito ao estabelecer a legitimidade de um governo e das suas forças de segurança (Exército Português, 2012, p. B_12).

¹² Do árabe *al-Dawlah al-Islamiyah* al-Fraqwa al-Sham, em português o Estado Islâmico do Iraque e da Síria (Duarte, 2015, p. 309).

¹³ A contrassubversão abrange todas as ações militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas e civis levadas a cabo por um governo para acabar com a subversão. As forças da HN e os seus aliados lutam para derrotar a oposição armada, reduzir a oposição passiva, e restabelecer a legitimidade do governo (Exército Português, 2012, p. 2_10).

¹⁴ Nome oficial do país. Doravante utilizaremos Rússia, nome pelo qual é mais conhecido.

conflitos descritos, considera-se que, atualmente, a guerra na Síria é o ponto nevrálgico da turbulência que assola o G20. Este conflito está a ter impacto negativo em toda a região, com implicações a nível internacional e uma possível manifestação do início de uma guerra regional (Goodson, 2014).

No fator económico, destacamos que, em termos energéticos, o G20 é a região do mundo com as maiores reservas, quer de petróleo¹⁵, quer de gás natural¹⁶, sendo também a região com a grande comercialização destes recursos energéticos para a Europa, EUA, China, Índia, Japão e toda a Ásia-Pacífico.

Na parte social, com a maioria da população muçulmana (exceto o Estado de Israel) destacamos que existe uma agudização entre sunitas e xiitas, com especial incidência entre as monarquias do Golfo Pérsico¹⁷ e o Irão¹⁸. Outro aspeto de grande importância está associado à enorme vaga de refugiados que foge das áreas em conflito do G20, em busca de melhores condições de vida na Europa.

Na área da informação, apesar da cobertura mundial da maioria dos órgãos de comunicação social, em muitos destes países a informação relevante é passada pelos líderes religiosos, com um impacto imediato na reação das populações. Por último, a nível de infraestruturas, diretamente associada à variável económica, o G20 dispõe de uma vasta rede de infraestruturas relacionadas com os recursos energéticos.

Outro fator que atualmente tem influenciado o ambiente estratégico, em especial na Europa do Leste, está relacionado com as políticas externas conduzidas pela Rússia. A Rússia tem desde 2008, com a invasão da Geórgia, assumido uma postura mais ativa em termos da utilização do seu instrumento de poder militar, na defesa dos seus interesses e no que considera o seu espaço estratégico. Com a aproximação de muitos países à UE e à OTAN, países outrora na esfera de influência da Rússia, sendo o melhor exemplo os Estados bálticos¹⁹, desenvolveu um sentimento de insegurança em Moscovo, especialmente para com a OTAN, por esta estar agora às portas da sua fronteira ocidental.

Mais recentemente, na crise da Ucrânia, a Rússia conduziu uma campanha de agressão com utilização de métodos não convencionais, desenvolvida em duas fases. A primeira com a anexação da Crimeia, em 18 de março de

¹⁵ Representa aproximadamente 52 % das reservas mundiais de petróleo (BP, 2015).

¹⁶ Representa aproximadamente 47 % das reservas mundiais de gás natural (BP, 2015).

¹⁷ Bahrein, Qatar, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Omã e Arábia Saudita, de maioria sunita.

¹⁸ De maioria xiita.

¹⁹ Estónia, Letónia e Lituânia.

2014, que, apesar de ter sido condenado pela comunidade internacional, não demoveu a Rússia de ter anexado uma parte do território da Ucrânia. A segunda fase, com o apoio a grupos separatistas em regiões no leste e sul da Ucrânia. Contudo, a Rússia oficialmente tem negado a sua participação com forças militares, apesar de haver vários indícios da entrada de forças vindas da Rússia (Paul, 2015, pp. 1-4).

A Rússia também tem desempenhado um papel com relevância estratégica na guerra civil da Síria, ao apoiar diretamente o regime de Bashar Al-Assad²⁰ contra os grupos rebeldes e contra o Estado Islâmico. A nível político-estratégico podemos estabelecer dois grandes objetivos da Rússia. O primeiro é manter um aliado no G20, porque se o regime de Assad for derrubado pode alterar o sistema de alianças que atualmente já favorece os EUA. O segundo objetivo, é a manutenção da importante base aeronaval de Tartus²¹ que deriva da sua necessidade de ter um porto de águas quentes que lhe garanta um acesso direto às águas do Mar Mediterrâneo sem estar constrangido pelos estreitos que ligam o Mar Negro ao Mar Mediterrâneo, controlados por um país membro da OTAN, a Turquia. Em suma, a Rússia quer manter a sua influência na região, como uma potência com capacidade para continuar a influenciar os desígnios no G20.

b. Características do sistema internacional atual

O sistema internacional atual caracteriza-se por ser um sistema heterogéneo e complexo, com um variado leque de atores com conceções políticas assentes em princípios e valores muito diferentes, do democrático até ao autocrático (Couto, 1988, p. 60). É um sistema unipolar com prospetivos multipolares, assente na hegemonia dos EUA a nível militar, tendo como referência as despesas na área da defesa (IISS, 2015, p. 21). Contudo, a nível económico, existem economias emergentes que juntas ultrapassam os EUA, como o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Uma crescente vulnerabilidade dos Estados são as intrusões internas e externas. As Internas estão ligadas principalmente à subversão e ao crime organizado, como por exemplo quartéis de droga. As Externas estão associadas ao terrorismo internacional, conglomerados económicos, organizações internacionais, organizações não-governamentais e crime organizado transnacional, que são atores não estatais, mas que têm vindo a assumir uma

²⁰ Atual Presidente da Síria.

²¹ Antes do conflito era apenas um ponto de apoio naval da Marinha Russa, mas após a agudização do conflito na Síria, a Rússia tem vindo a aumentar as instalações, sendo agora uma base aeronaval.

crescente relevância com impacto na ordem mundial. Consideramos importante realçar os grupos subversivos e os grupos terroristas, sendo que o Estado Islâmico é na atualidade o elemento que mais tem influenciado o sistema internacional.

O elevado grau de interdependência económica, muito dependente da livre circulação de bens e capitais, estabelecido por acordos bilaterais e multilaterais à escala mundial, está diretamente relacionado com o conceito de interdependência complexa, descrito no capítulo um, em que os Estados estão dependentes uns dos outros, o que se aplica perfeitamente nas questões económicas e financeiras. Por último, fazemos referência a dois aspetos que estão intimamente relacionados, a globalização e a tecnologia, que, têm grande relevância com o conceito de interdependência complexa.

c. A conflitualidade contemporânea

A conflitualidade alterou-se significativamente desde do fim da II GM, com os conflitos intraestatais²² passarem a ser uma constante em comparação com os conflitos interestatais²³, devido principalmente ao número de movimentos de libertação²⁴ que se insurgiram contra os Estados com domínios ultramarinos, na busca da independência, mas também, em grupos subversivos que surgiram dentro de Estados, com o objetivo de alterar o sistema político vigente. No entanto, existem exceções em relação aos conflitos interestatais, como por exemplo a Guerra da Coreia em 1950, a Guerra israelo-árabe em 1973, a Guerra das Malvinas em 1982, e mais recentemente as Guerras do Golfo em 1992 e 2003, apenas para referir algumas (Pettersson & Wallensteen, 2015, p. 536-550).

Outro aspeto importante é que as guerras, como um grande evento decisivo numa disputa internacional, de momento não existem na atualidade, tendo sido substituídas por confrontos²⁵ e conflitos²⁶ (Smith, 2005, p. 19). Como exemplo, a Guerra Fria foi um confronto, já resolvido e, a situação atual na Síria e no Iraque é um conflito, ainda por resolver. Importa também referir que a conflitualidade atual desenrola-se principalmente entre atores estatais e atores não-estatais, em que os últimos são os principais instigadores da conflitualidade

²² Relativo a um Estado. Conflito é dentro de um país, normalmente entre Estado e atores não-estatais.

²³ Relativo a dois ou mais Estados. Conflitos que são entre dois ou mais países, entre atores estatais.

²⁴ São movimentos políticos, considerados como atores não-estatais de base territorial que atuam contra a vontade do governo, mas que têm capacidade para manter ligações com outros governos, movimentos ou organizações internacionais, participando assim ativamente no sistema internacional (Couto, 1988, p. 20).

²⁵ "No confronto, o objetivo é influenciar o oponente, alterar ou formar as suas intenções, estabelecer condições e, acima de tudo, vencer o choque de vontades" (Smith, 2005, p. 224).

²⁶ "No conflito, o objetivo é destruir, tomar, manter, atingir um resultado decisivo através da aplicação direta da força militar" (idem).

d. Síntese conclusiva

Em resumo, neste capítulo analisámos os fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial, onde destacámos o GMO, com especial enfoque na guerra civil da Síria, o Estado Islâmico, o Iraque, o Afeganistão e o Irão, como os que mais influenciam ou destabilizam a região. Em relação à Rússia, os últimos eventos na Ucrânia e o apoio direto ao regime de Bashar Al-Assad confirmam uma nova política externa capaz de influenciar de sobremaneira o ambiente estratégico mundial, mas também uma utilização diferente do instrumento de poder militar, com uma doutrina nova militar que aposta na assimetria e na guerra híbrida.

Com a alteração da conflitualidade após a II GM assistiu-se a um aumento de conflitos intraestatais, onde os atores não estatais passaram a ter capacidade de influenciar o Estado e, em algumas situações, capacidade de influência regional com impacto mundial.

Concluimos que o atual sistema internacional é um sistema heterógeno e complexo, com uma elevada interdependência complexa, e ainda um sistema unipolar com aspetos multipolares.

3. O emprego da força na atualidade: “As novas Guerras”

O uso da força, através do emprego de forças militares como instrumento de poder militar dos Estados continua a ser um meio para atingir os seus fins políticos na defesa dos seus interesses. No entanto, desde do fim da II GM que o emprego das Forças Armadas sofreu evoluções. Alguns autores²⁷ inclusive chegaram a perspetivar que as forças militares teriam pouca utilidade e até poderiam chegar ao ponto da irrelevância no futuro, porque a partir do momento em que surgiu a arma atómica, esta impediria que outros Estados utilizassem o poder militar sabendo que a retalição provocaria o holocausto atómico com a consequente MAD, assumindo assim um papel de arma de dissuasão que limitaria o uso da força. Contudo, este argumento não se verificou, como se pode constatar pelos factos históricos, dando exemplos de guerras entre Estados depois da II GM, entre as quais destaca as seguintes: Coreia 1950; China e União Soviética 1969; Vietname e China 1979; Argentina e Reino Unido 1981; Paquistão e Índia conflito que ainda perdura até aos dias de hoje.

Assim, torna-se pertinente analisar qual o paradigma clássico da guerra na atualidade. Será que existem novas guerras? Ou apenas estamos a presenciar a

²⁷ Klaus Knorr, John Mueller, Richard Ullman, Francis Fukuyama, Max Singer e Aaron Wildavsky são alguns dos autores referenciados como defensores da escola otimista (Orme, 1988, p. 138).

uma alteração de modo de emprego da força? Mas também, quais os desafios futuros para o emprego da força armada?

a. Novo paradigma clássico da Guerra

De acordo com o General Rupert Smith²⁸, o paradigma clássico da guerra, com base no modelo de Clausewitz, alterou-se, passando-se do paradigma da guerra industrial para um novo paradigma da guerra entre o povo (2005, pp. 20-21). O aparecimento da arma nuclear tornou a guerra industrial entre Estados impossível de ser aplicada como evento decisivo, no conceito da destruição mútua assegurada. Mesmo assim, os Estados têm continuado a utilizar as suas forças armadas organizadas no mesmo modelo industrial, em conflitos contra atores não estatais. Como exemplo, o caso de Portugal na guerra do ultramar, com as suas forças organizadas, estruturadas, equipadas e treinadas para uma guerra industrial, como todos os outros países membros da OTAN, conduziu uma campanha de contrassubversão contra uma ameaça assimétrica, tal como a França na Argélia, os EUA no Vietname e a Ex-União Soviética no Afeganistão. Nas quatro situações apresentadas como exemplos os Estados saíram derrotados. Mesmo que alguns afirmem que tinham ganho a guerra taticamente, nunca o conseguiram ao nível político-estratégico, acabando por saírem derrotados contra adversários irregulares.

Podemos tentar refutar este novo paradigma dando como exemplo as duas guerras do Golfo. Com utilização de forças convencionais em grande escala, as operações militares foram um sucesso, mas o resultado estratégico continua inconclusivo, especialmente se tivermos em consideração que o objetivo político era a democratização do Iraque. O paradigma mudou, a população passou a estar no centro dos conflitos e a vitória decisiva, que anteriormente consistia na destruição sistemática das forças militares do inimigo, passou agora a ser como finalidade assegurar ou criar condições para um ambiente seguro e estável.

As grandes operações militares que têm sido realizadas decorrem no âmbito das operações de apoio à paz e da contrassubversão, na maioria das vezes contra atores não estatais, caso do Iraque e Afeganistão, e a população passou a ser o alvo e/ou objetivo a conquistar.

²⁸ O General Rupert Smith, na situação de reformado do Exército Britânico, desempenhou funções importantes durante a sua carreira militar, das quais destacamos as seguintes: Comandante da 1ª Divisão Blindada, na 1ª Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991; Comandante da UNPROFOR, na Bósnia e Herzegovina, em 1995; *Deputy Supreme Allied Commander Europe*, entre 1998 e 2001 (Smith, 2005).

A autora Mary Kaldor defende o conceito de Novas Guerras, que enforma uma conceptualização de vários conceitos do conflito contemporâneo, como o da guerra entre o povo, a guerra de terceira geração, guerra híbrida, privatização da guerra, guerra pós-moderna (Duffield 2001; Eppler 2002; Hables Gray 1997; Hoffman 2007; Holsti 1996; Kaldor 2012; Munkler 2005; Smith 2005; Snow 1996; Van Creveld 1991 cit. por Kaldor, 2013, p. 1). Ainda de acordo com Kaldor, as novas guerras são guerras pós-Clausewitz, que por serem diferentes das guerras antigas²⁹ devem ser consideradas de novas (ver Tabela 1). Porque utilizam uma lógica diferente em termos de atores, objetivos, métodos e formas de financiamento, sendo possível através destes fatores, comparar e verificar as grandes diferenças entre as guerras antigas e as novas guerras.

Tabela 1 – Fatores de comparação entre guerras antigas e guerras novas

Fatores de comparação	Guerras Antigas	Novas Guerras
Atores	As guerras eram travadas por forças armadas regulares dos Estados.	As guerras agora são travadas por diversas combinações de redes de atores estatais e não estatais. Com forças armadas regulares, empresas de segurança privada, mercenários, jihadistas, senhores da guerra e paramilitares
Objetivos	As guerras eram travadas por interesses geopolíticos ou por ideologia (democracia ou o socialismo).	As guerras são travadas em nome de identidade (étnica, religiosa ou tribal). A ascensão da política de identidade está associada a novas tecnologias de comunicação, com a migração. A mobilização política em torno da identidade é o objetivo da guerra, em vez de um instrumento de guerra, como foi o caso no das guerras antigas.

²⁹ Tradução livre do autor no original: *old wars*.

Tabela 1 – Fatores de comparação entre guerras antigas e guerras novas (cont.)

Fatores de comparação	Guerras Antigas	Novas Guerras
Métodos	A batalha era o encontro decisivo. O método de fazer a guerra consistia em capturar território através de meios militares.	As batalhas agora são raras e o território é capturado através de meios políticos, através do controlo da população. Uma técnica comum é o deslocamento da população, com a remoção forçada de pessoas com uma identidade diferente ou opiniões diferentes. A violência é em grande parte dirigida contra civis como uma forma de controlar o território e não contra as forças inimigas.
Formas de financiamento	As guerras eram em grande parte financiadas pelos estados (fruto da cobrança de impostos). As economias era centralizadas no Estado, que conseguia mobilizar a população.	Os Estados fracos, em que a receita fiscal é muito reduzida, utilizam novas formas de financiamento privado, que incluem o saque e pilhagem, tributação da ajuda humanitária, apoio diáspora, sequestro, ou contrabando de petróleo, diamantes, drogas, pessoas, etc. As novas guerras são parte de uma economia descentralizada, globalizada e aberta.

Fonte: Adaptado de (Kaldor, 2013, pp. 2-3).

b. Desafios futuros para o emprego da força

Com base no novo paradigma clássico da guerra, que desafios futuros se apresentaram ao emprego da força armada? Tendo em consideração que a população passou o fator predominante no centro da conflitualidade. David Kilcullen, na sua publicação com o título “*Out of the Mountains*”, apresenta um argumento assente em quatro grandes tendências emergentes: o crescimento populacional, a urbanização, a litoralização e a interconexão³⁰, como fatores muito importantes na conflitualidade nos próximos 20 a 30 anos (2013, p. 17).

Outro autor, John Orme, defende e analisa três tendências, a revolução dos assuntos militares, o crescimento da população e a industrialização dos países em desenvolvimento, associados à escassez de recursos. Concluindo que o crescimento da população e a necessidade de recursos naturais, conjuntamente

³⁰ Tradução livre do autor no original: *networked connectivity*.

com a pressão industrial, serão fatores preponderantes para o aumento dos conflitos, já que o planeta está no limite da sua capacidade de sustentabilidade e de regeneração dos recursos disponíveis (1998, p. 139).

Em relação aos desafios futuros no seio da OTAN e da União Europeia, em primeira linha apresenta-se a pressão que está a ser prezonizada pela Rússia, com especial incidência na Ucrânia. Em resposta, a OTAN tem uma força de resposta rápida, mas será esta suficiente para dissuadir se dissuasão falhar? A resposta convencional será a próxima fase, com os riscos associados à escalada do conflito para o nuclear (Orme, 2016).

Outra possibilidade é a utilização da força para combater o terrorismo, através da invocação do artigo 5º da OTAN, para fazer face aos atentados terroristas em Paris³¹ e Bruxelas³². Neste caso é necessário perceber se os países da aliança estão dispostos a conduzir uma campanha de contra terrorismo e de contrassubversão para derrotar o Estado Islâmico (Orme, 2016). Também no G20, o Irão pode desempenhar uma ameaça credível se desenvolver a sua capacidade nuclear e mísseis balísticos, sendo que uma defesa antimísseis em plataformas terrestres ou marítimas poderá ser o suficiente para dissuadir uma potência nuclear de pequena dimensão (Orme, 2016). As intervenções de cariz humanitário continuarão a ser uma possibilidade de emprego da força armada pelas democracias liberais (Orme, 2016).

c. Síntese conclusiva

Em suma, independentemente do paradigma, da guerra entre o povo ou da guerra industrial e dos conceitos de guerras antigas ou novas guerras, os confrontos e os conflitos não deixarão de existir. Contudo, compreender, analisar, comparar e aceitar a diferença deve ser uma parte central no estudo de académicos e militares, para melhor responder às exigências do futuro.

Assim, constatamos que um elemento consensual nos diversos autores que analisámos é a população e que os vários atores estatais e não estatais entraram em confronto e conflito, ou para satisfazer as necessidades da população a nível de recursos, ou para garantir o seu apoio, mesmo que para isso seja necessário o uso da força.

No que diz respeito aos desafios futuros, tendo em consideração as ameaças é lícito admitir que as coligações e alianças desempenharão um importante papel no seio das democracias liberais e muito provavelmente em nome

³¹ Em 13 de novembro de 2015.

³² Em 22 de março de 2016.

da comunidade internacional. Para isso, o emprego da força armada como instrumento de poder militar continuará a ser o elemento chave dos Estados, na condução da sua política externa, conjuntamente os outros instrumentos de poder através de uma abordagem abrangente³³.

Conclusões

A realização deste trabalho teve como objetivos analisar o conceito de democracias liberais e o modo como estas se relacionam, avaliar o atual sistema internacional, tendo em consideração a análise do ambiente estratégico mundial, a conflitualidade contemporânea na relação entre os atores estatais e atores não estatais. Por último, analisar o instrumento de poder militar e relacionar com o conceito de utilidade da força.

No capítulo um concluímos que os Estados democráticos tendencialmente relacionam-se e cooperam entre si, podendo afirmar que as democracias liberais, apesar de terem interesses nacionais diferentes, têm elementos que estabelecem interesses comuns, porque têm necessidades e aspirações idênticas, sendo que a segurança e defesa, bem como a economia, estabelecem uma interdependência complexa, que se formaliza através do estabelecimento de alianças, como o exemplo da OTAN e UE, organizações que evidenciam este relacionamento.

Com base no segundo capítulo, concluímos que os fatores que influenciam o atual ambiente estratégico mundial, onde destacamos o GMO, com especial enfoque na guerra civil da Síria, Iraque, Afeganistão e Irão, os que mais destabilizam a região e com repercussões de influência mundial. Em relação à Rússia, os últimos acontecimentos na Ucrânia e o apoio direto ao regime de Bashar Al-Assad confirmam uma nova política externa capaz de influenciar de sobremaneira o ambiente estratégico mundial, mas também uma utilização diferente do instrumento de poder militar, com uma doutrina militar nova que aposta na assimetria e na guerra híbrida. Com a alteração da conflitualidade após a II GM, assistiu-se a um aumento de conflitos intraestatais, onde os atores não estatais passaram a ter capacidade de influenciar o Estado e, em algumas situações, capacidade de influência regional com impacto mundial. Assim, consideramos que o atual sistema internacional é um sistema heterógeno e complexo, com uma elevada interdependência complexa, e ainda um sistema unipolar com aspetos multipolares.

³³ Tradução livre do autor no original: *comprehensive approach*.

No terceiro capítulo, concluímos que independentemente do paradigma, da guerra entre o povo ou da guerra industrial e dos conceitos de guerras antigas ou novas guerras, os confrontos e os conflitos não deixarão de existir. Contudo, compreender, analisar, comparar e aceitar a diferença deve ser uma parte central no estudo de académicos e militares, para melhor responder às exigências do futuro. Assim, constatamos que um elemento consensual nos diversos autores que analisámos é a população e que os vários atores estatais e não estatais entraram em confronto e conflito, ou para satisfazer as necessidades da população a nível de recursos, ou para garantir o seu apoio, mesmo que para isso seja necessário o uso da força. No que diz respeito aos desafios futuros, tendo em consideração as ameaças é lícito admitir que as coligações e alianças desempenharão um importante papel no seio das democracias liberais e muito provavelmente em nome da comunidade internacional. Para isso, o emprego da força armada como instrumento de poder militar continuará a ser o elemento chave dos Estados, na condução da sua política externa, conjuntamente com os outros instrumentos de poder através de uma abordagem abrangente.

Acrescentámos que a força armada legítima e reforça o poder das democracias liberais se for empregue no quadro das instituições multilaterais, como as Nações Unidas, OTAN e União Europeia. Se não, o emprego da força fora do quadro institucional multilateral convida ao advento de um regime internacional anárquico.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

DIME	Diplomático, Informacional, Militar e Económico
EUA	Estados Unidos da América
GMO	Grande Médio Oriente
MAD	Destruição mútua assegurada
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PMESII	Política, militar, economia, social, informação e infraestrutura
UE	União Europeia

Referências Bibliográficas

BP, 2015. *BP Statistical Review of World Energy 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [Acedido em 21 janeiro 2016].

- CIA, 2016. *TheWorldFactbook*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> [Acedido em 22 janeiro 2016].
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. 1ª ed. Pedrouços: IAEM.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global*. 1ª ed. Queluz de Baixo: Marcador Editora.
- Espírito Santo, G. A. d., 2010. *revista militar*. [Em linha] Disponível em: http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art_id=597 [Acedido em 15 abril 2016].
- Exército Português, 2012. *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: EME.
- Ferreira, J. A. M., 2015. *A Afirmção Militar da União Europeia*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Gilsiman, K., 2015. *Defense One*. [Em linha] Disponível em: http://www.defenseone.com/threats/2015/10/whos-who-guide-syrian-civil-war/123240/?oref=search_war_on_syria [Acedido em 20 janeiro 2016].
- Goodson, L., 2014. *Strategic Studies Institute*. [Em linha] Disponível em : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/Syria-and-the-Great-Middle-Eastern-War/2014/07/8> [Acedido em 15 janeiro 2016].
- Guedes, A. M., 2014. *Primaveras Polificas*. *Academia.edu*. [Em linha] Disponível em: https://www.academia.edu/9601084/Primaveras_Pol%C3%ADticas [Acedido em 10 fevereiro 2016].
- Haeri, S., 2004. *Concocting a 'Greater Middle East' brew*. [Em linha] Disponível em: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/FC04Ak06.html [Acedido em 24 janeiro 2016].
- IISS, 2015. *The Military Balance 2015*. Londres: IISS.
- Kaldor, M., 2013. In *Defence of New Wars. Stability, Volume 4*, pp. 1-16.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S., 2012. *Power and Interdependence*. 4ª ed. Glenview: Longman.
- Kilcullen, D., 2013. *Out of the Mountains*. 1ª Ediçãoed. New York: Oxford University Press.
- Maaz, Z. & Russett, B., 1993. Normative and structural causes of democratic peace, 1946-1986. *The American Political Science Review*, setembro, Volume 87 nº 3, pp. 624-638.
- Memnav, 2010. *GreaterMiddleEast2.jpg*. [Em linha] Disponível em: <http://www.memnav.com/wp-content/uploads/2010/09/GreaterMiddleEast2.jpg> [Acedido em 21 janeiro 2016].
- NATO, 2010. *AJP-01(D) ALLIED JOINT DOCTRINE*, Bruxelas: NATO Standardization Agency.

- Nincic, M., 1999. The National Interest and its Interpretation. *The Review of Politics*, Volume 61, pp. 29-55.
- Orme, J., 1998. The Utility of Force in a World of Scarcity. *International Security*, Volume 22, pp. 138-167.
- Orme, J., 2016. *Liberal democracies and the utility of the use of armed force* [Interview] (21 abril 2016).
- Paul, A., 2015. *Crimea one year after Russian annexation*, Bruxelas: European Policy Centre.
- Petterson, T. & Wallensteen, P., 2015. Armed conflicts, 1946–2014. *Journal of Peace Research*, Volume Vol. 52(4), p. 536–550 .
- Smith, R., 2005. *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. 1ª Edição ed. Lisboa: Edições 70.
- Sorensen, G., 2008. *Democracy and Democratization*. 3ª ed. Philadelphia: Westview Press.
- The Economist, 2016. *Daily Chart: The Arab spring. five years on - The Economist*. [Em linha] Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/daily-chart-8> [Acedido em 21 janeiro 2016].
- União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia em matéria de segurança e defesa*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Yarger, H. R. & Barber, G. F., 1997. The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity. In: *War, National Policy & Strategy*. Carlisle: U.S. Army War College, pp. 118-125.

OS REGIMES POLÍTICOS E AS SUAS ESTRATÉGIAS DE COMBATE AO 3. TERRORISMO TRANSNACIONAL

Jorge Manuel Lobato Barradas

Major de Infantaria GNR

Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹ 2016

Lisboa, Portugal

Resumo

O terrorismo transnacional representa um dos fenómenos mais difíceis de combater por parte do sistema político internacional, que tem sofrido significativas evoluções ao longo dos últimos anos, com o surgimento de atores não estatais que têm ganho uma dimensão acrescida.

A resposta a esta problemática deve ser equacionada ao nível político e alicerçada numa dinâmica de esforço conjugado entre os diversos atores com responsabilidades, onde os Estados assumem o papel principal.

A existência de regimes políticos diferenciados pode levar a que estes possam adotar estratégias de combate ao terrorismo transnacional igualmente distintas, inviabilizando a adoção de uma estratégia global, sem a qual a descontinuidade territorial e legal dos Estados não permitirá um combate eficaz ao problema.

Palavras-chave: Terrorismo; Transnacional; Estratégia; Regime Político.

¹No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Abstract

Transnational terrorism represents one of the most difficult phenomena to be fought by the international political system, which has undergone significant developments over the past few years, with the emergence of non-State actors that have acquired a greater dimension.

The answer to this problem must be addressed at the political level and based on a combined effort dynamics among the innumerable actors with responsibilities, where States take the lead.

The existence of different political regimes may lead to the adoption of equally distinct strategies to combat transnational terrorism, inhibiting the adoption of a comprehensive strategy, without which the territorial and legal discontinuity of states will not allow to effectively fight the problem.

Key words: *Terrorism; Transnational; Strategy; Political Regime.*

Introdução

O combate ao terrorismo constitui um objeto de estudo de considerável pertinência, integrando a agenda atual dos mais diversos intervenientes na conjuntura política internacional. A título de exemplo, fenómenos como o das migrações e o impacto destas no modo de vida das populações afetadas, tanto nos locais de proveniência como nos de destino das vítimas, não podem ser dissociados do terrorismo, seja nas causas, seja no aproveitamento da situação de fragilidade social, para potenciar os seus efeitos e em muitos casos até como forma de financiamento, através de criminalidade organizada.

O caráter transnacional do fenómeno e o papel cada vez mais relevante de atores não estatais tornam difícil a aplicação das normas e princípios do Direito Internacional Público. Nesse contexto, ganha relevância o conceito de Estado, conforme decorre da paz de Vestefália, enquanto unidade política fundamental do sistema internacional (Villa, 1999, p. 89), com especiais deveres de cuidado na regulamentação da ordem global. A resposta admissível ao terrorismo transnacional passaria assim, seguramente, pela conjugação internacional de esforços, como a única forma de ligar espaços de descontinuidade territorial, num “tabuleiro de jogo” onde os diversos intervenientes aplicam regras diferentes.

A complexidade própria de cada região e a forma como os diferentes Estados se encontram politicamente organizados e interagem entre si permite identificar a problemática de saber se existem diferentes estratégias de

combate ao terrorismo transnacional, com o objetivo de saber se as mesmas decorrem de uma organização interna dos Estados ou de influências externas. Para obtenção das respostas à problemática suscitada, serão sumariamente analisadas diversas estratégias de combate ao terrorismo transnacional, em diferentes regimes políticos.

Num primeiro capítulo abordaremos a dimensão estratégica e política do terrorismo transnacional, quer no enquadramento concetual da terminologia associada, quer na definição dos regimes políticos a analisar. Num segundo capítulo procuraremos investigar as estratégias de combate ao terrorismo prosseguidas por regimes políticos democráticos, ao passo que no terceiro capítulo incidiremos nas estratégias vigentes em regimes não democráticos. Num quarto capítulo, serão integradas as dimensões política e estratégica do combate ao terrorismo transnacional, correlacionando os dados obtidos e a resposta à problemática identificada, terminando com algumas considerações finais.

1. A dimensão estratégica e política do Terrorismo

Para perceber o alcance e o valor estratégico do terrorismo, merece destaque um artigo científico de Audrey Cronin (2002), pela análise crítica das políticas americanas reativas e de curto prazo e pela falta de uma solução global, com responsabilidades também de uma parte da comunidade académica, que deixou de pensar o assunto estrategicamente. Segundo o referido autor, o terrorismo é difícil de definir², mas assenta nos seguintes vetores: tem sempre uma natureza política (o que releva para o presente estudo), através do cometimento de atos violentos para forçar a mudança; tem um caráter não estatal, mesmo que receba apoio de fontes governamentais; incide deliberadamente sobre inocentes; não respeita quaisquer leis ou normas internacionais e, para maximizar o efeito psicológico, tem sempre um caráter de imprevisibilidade (Cronin, 2002, p. 33).

a. Ancoragem concetual

Pela profusão de abordagens sobre o tema do presente ensaio e pela própria controvérsia das diversas versões que possuem existir, dependendo do contexto geopolítico em que o mesmo é debatido, importa contextualizar alguns dos conceitos mais relevantes em análise. Para além da mera identificação do conceito, importa desde logo situá-lo no âmbito do trabalho em apreço, objetivo que aqui se pretende atingir.

² Dá exemplo de autores como Schmid (1984, pp. 5-126) que abordaram o tema ao longo de mais de cem páginas para concluir que não havia uma definição universal.

(1). Terrorismo

Não existe uma versão universal do que é o terrorismo e, com base nas investigações de Pierre-Marie Dupuy, existiam há data, pelo menos 109 possíveis definições de terrorismo, sem contudo gerar um consenso universal (Bianchi, 2004).

Esta preocupação levou Kofi Annan, Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a elaborar em 2004 um documento sobre a necessidade de “uma estratégia mundial de combate ao terrorismo”³, apelando à união mundial em torno do tema, referindo que “qualquer ação que vise causar a morte ou provocar danos corporais graves a civis ou não combatentes, com o objetivo de intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, é uma forma de terrorismo” (Kofi Annan, 2004).

Em Portugal, a Lei n.º 52/2003 de 22 de Agosto – Lei de combate ao terrorismo, define no seu artigo segundo as organizações terroristas como um:

“grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” (AR, 2003, p. 5398).

(2). Estratégia

Para a análise do conceito de estratégia, atento o âmbito do presente trabalho, somos levados a recorrer à imutável definição de Cabral Couto, que a identifica como “[a] ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209).

Um dos aspetos mais relevantes da referida definição é que a “grande estratégia”, a partir da qual decorre o combate ao terrorismo, resulta da prossecução de objetivos políticos. Atendendo ao explanado na dimensão estratégica de terrorismo, tendo em conta que o mesmo tem sempre uma

³ Disponível na página oficial da ONU em: <http://www.unric.org/pi/actualidade/5916>, acedido em 08 de março de 2016.

Os Regimes Políticos e as Suas Estratégias de Combate ao Terrorismo Transnacional

natureza política e lhe pretende incutir mudanças, o seu combate só será possível pelo mais elevado grau da sua análise, independentemente de existirem posteriores estratégias setoriais.

Um dos debates internacionais mais atuais centra-se na forma como deve ser encarado o combate o terrorismo, se decorrente das “grandes” estratégias nacionais de segurança, ou se de setoriais, mais específicas e especializadas, para fazer face a ameaças ou riscos emergentes ou que necessitem de uma abordagem específica. No que refere ao terrorismo, existem países que possuem estratégias nacionais de segurança, onde se inclui esse fenómeno específico, outros detêm adicionalmente estratégias setoriais sobre o terrorismo e outros ainda, que apenas têm estratégias setoriais, sem uma estratégia global aglutinadora.

Sobre este assunto destaca-se uma análise efetuada por Gustav Lindstrom e Eric Luijff (Klimburg, 2012) sobre o objetivo das estratégias nacionais de segurança. Os autores referem que os Estados Unidos da América (EUA) foram precursores, no final da década de 40, e que a maioria dos restantes países só o fizeram a partir de final dos anos 90 e início do século XXI⁴. Estas estratégias procuram identificar os objetivos estratégicos dos Estados (fins), para aplicar os recursos disponíveis para atingir esses objetivos (meios) e fornecer orientações de como esses recursos devem ser utilizados (modos) (Klimburg, 2012, p. 45 e 46).

(3). Transnacional

De acordo com o dicionário Priberam, o conceito de transnacional refere-se ao “que ultrapassa os limites das fronteiras de um país” ou “envolve ou que é comum a vários países” (Priberam, 2016).

Se conjugarmos este conceito com o potencial estratégico do terrorismo, tendo em atenção os objetivos políticos que visa atingir, chegamos à conclusão que os diversos regimes políticos necessitam de uma coordenação internacional das estratégias a seguir, independentemente do sistema político vigente. As estratégias prosseguidas atualmente pelos terroristas, face às estratégias defensivas dos Estados afetados, levam a que a transnacionalidade do terrorismo surja como fator distintivo, não apenas pela visibilidade das ações levadas a cabo, mas sobretudo no impacto global, com reflexos no recrutamento de novos seguidores.

⁴ A que o 11 de setembro de 2001 não terá sido alheio, pelo menos no que ao terrorismo diz respeito.

b. Os regimes políticos

Para a análise dos regimes políticos, importa subdividi-los em três grandes grupos: os democráticos, os autoritários⁵ e os totalitários (Wesp, 2010), independentemente das diversas subdivisões internas de cada um, conforme refere Jorge Miranda (2014), em função das organizações políticas de cada Estado ou sociedade.

Os regimes políticos são fundamentalmente um produto da história, estando associados por norma à forma de governação de uma sociedade, politicamente organizada. Essa mesma história tem demonstrado que os processos evolutivos de uma sociedade podem inclusive levar à transição de uma forma de governação para outra, muitas vezes assente em líderes carismáticos.

Para entendimento do conceito de regime democrático, apresentamos a noção de Paulo Otero (2010, p. 54), segundo o qual se representa um “Estado de Direito democrático, teleologicamente orientado para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, que assenta sobretudo na diversidade de opinião e na multiplicidade ideológica, cultural e religiosa, que constituem os pilares das instituições que lhe servem de suporte. Não existe assim uma visão única do bem comum e encontra-se permanentemente sujeito ao escrutínio popular.

No que diz respeito ao regime autoritário, o conceito nacional seguido pelos mais proeminentes constitucionalistas, como Jorge Miranda ou Gomes Canotilho, tem sido recorrentemente associado ao período do Estado Novo, com base no regime autoritário imposto por Oliveira Salazar, com recurso a restrições aos direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos⁶, que representam “uma marca indelével do regime autoritário” (Belchior, 2013, p. 7). Tratam-se assim de regimes que, embora possam resultar de eleições livres e terem uma aparência democrática, são sobretudo regulados de cima para baixo, com base nas ideologias das elites.

Os regimes totalitários, que muitas vezes são confundidos com os autoritários, estão iminentemente ligados à sobrevalorização do Estado e de que nada existe acima ou fora dele. Segundo Hannah Arendt (1989), foram identificados exemplos na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

⁵ Por vezes designados autocráticos.

⁶ Apesar de alguns Direitos constarem na Constituição Portuguesa de 1933, o seu exercício era regulado por leis especiais, como decorre do seu Artigo.º 8.º, com a revisão constitucional introduzida em 1971, através da Lei n.º 3/71, de 16 de agosto: “leis especiais regularão o exercício da liberdade de expressão do pensamento, de ensino, de reunião e de associação, devendo, quanto à primeira, impedir preventiva e repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social, e salvaguardar a integridade moral dos cidadãos” (Presidência da República, 1971).

Os Regimes Políticos e as Suas Estratégias de Combate ao Terrorismo Transnacional (URSS), na China e em alguns exemplos que foram levados ao nacionalismo extremo, como o fascismo italiano ou o nazismo na Alemanha. Nos Estados totalitários pode existir uma constituição (que normalmente não é respeitada), mas radicalizam a sua atuação pelo terror, onde o partido⁷ se confunde com o próprio Estado (Arendt, 1989, p. 442 a 446). Poderão de alguma forma ser considerados um extremo dos regimes autoritários.

Um aspeto relevante, no que refere ao terrorismo e que de alguma forma tem sido associado aos regimes autoritários e totalitários, é de que existirão exemplos de “terrorismo de Estado”⁸, ao perseguir elementos que se lhe oponham.

No contexto político apresentado, foi tomada a opção de efetuar uma análise entre os regimes políticos democráticos e os restantes, concentrados na denominação “diferentes dos democráticos”.

2. A estratégia de combate ao terrorismo transnacional – regimes democráticos

Antes de analisar as estratégias prosseguidas por diversos Estados democráticos, importa destacar a estratégia antiterrorista da União Europeia (UE), pelo seu caráter transnacional. A mesma assume o compromisso estratégico de combater o terrorismo em todo o mundo, dando-lhe assim um vínculo global, que extravasa as fronteiras do seu espaço físico.

A referida estratégia tem um elevado pendor político, através da supervisão ao mais alto nível, pelo Conselho Europeu (CE), que assegura igualmente o diálogo político com o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão Europeia (COM). Quanto ao órgão responsável pelo acompanhamento da sua execução, essa função recai no Comité dos Representantes Permanentes (COREPER).

A estratégia antiterrorista da UE assenta em quatro pilares: a prevenção, pelo reforço das capacidades nacionais, através da partilha de boas práticas; a proteção, através da cooperação europeia em matéria de troca de informações entre as diversas entidades; a perseguição, com base em respostas políticas coletivas, recorrendo ao apoio dos órgãos europeus, como o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)⁹ (Conselho Europeu, 2009), e a resposta, em

⁷ A oposição já terá sido eliminada.

⁸ Conforme decorre da definição inserida no *Handbook of International Law* (Aust, 2010, p. 265), como os atos de terrorismo cometidos por um Estado contra outro Estado ou a cidadãos, incluindo atos de crueldade para com os cidadãos do próprio Estado, citando exemplos como Hitler ou Estaline.

⁹ Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol), através da Decisão do Conselho de 06 Abril de 2009, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:EN:PDF>, consultada em 08 de março de 2016.

cooperação com parceiros externos ao espaço comunitário, como a ONU e países terceiros relevantes, para o combate ao terrorismo.

a. Portugal

Portugal é uma república constitucional unitária semipresidencialista. Não possui uma estratégia nacional de segurança, no entendimento supraministerial do termo, da estratégia global, que possa posteriormente ser desdobrada em estratégias setoriais. O que mais se aproxima é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), da iniciativa do Ministério da Defesa Nacional (MDN). Embora seja aprovado em Conselho de Ministros¹⁰, não possui o desejável contributo dos restantes ministérios, ficando sempre conotado com a defesa militar da nação.

A Estratégia Nacional de Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro, transpõe para a ordem interna as linhas de orientação da Estratégia Europeia de contra-terrorismo, que se encontra integrada na Estratégia de Segurança Interna da UE, complementada pela estratégia da UE de combate ao radicalismo e ao recrutamento, bem como dos planos de ação contra o financiamento do terrorismo (Conselho Ministros, 2015).

A mesma desenvolve-se em cinco objetivos estratégicos, acrescentando a deteção (prévia, através das informações), aos quatro pilares já referidos na estratégia da UE. A coordenação dos planos e das ações nacionais de resposta a cenários de terrorismo compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), que assegura igualmente a cooperação internacional e que mereceu recentemente uma revisão¹¹.

No caso de um ataque terrorista, a cooperação entre as Forças Armadas (FFAA) e as Forças e Serviços de Segurança (FFSS) será assegurada no quadro legal vigente através do Plano de Articulação Operacional¹² (PAO), que ainda não foi implementado. Nos restantes cenários e em permanência, a coordenação será desenvolvida entre o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e o Chefe de Estado Maior das Forças Armadas (CEM/GFA).

A opção política nacional passou sobretudo pela criminalização do terrorismo, através da já referida lei de combate ao terrorismo (Lei n.º 52/2003

¹⁰ Resolução n.º 19/2013, de 5 de abril.

¹¹ Decreto-regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto.

¹² Que incluirá igualmente os serviços de proteção civil e de emergência médica.

Os Regimes Políticos e as Suas Estratégias de Combate ao Terrorismo Transnacional de 22 de Agosto), o que remete naturalmente a discussão para o âmbito da sua aplicação, se segurança interna pelo facto de constituir crime, se segurança nacional, pela natureza transnacional.

b. Estados Unidos da América

Os EUA constituem uma república federal presidencialista. Segundo Vieira Borges (Borges, 2006), com base numa análise profunda à transformação de planeamento estratégico de Segurança Nacional dos EUA, em função do terrorismo transnacional, este fenómeno é visto numa perspetiva nacional e integrada. Tal desígnio nacional ganhou forma a partir dos atentados do 11 de setembro de 2001 e sobretudo, a partir de 2004, muito por influência da Secretária de Estado Condoleezza Rice e também de Donald Rumsfeld, que transformaram os EUA numa “Nação em Guerra” (Borges, 2006, p. 222). O referido planeamento encontra-se distribuído por doze documentos, que cobrem a “grande estratégia”, divididos pelas componentes política, diplomática, económica e sobretudo militar.

Os diversos documentos não se encontram hierarquicamente organizados num ciclo de planeamento como o nacional (na componente militar), nem são sequenciais, em termos de elaboração, sendo o processo da sua integração e coordenação alvo de diversas críticas, em que o principal problema identificado é o de evitar que o urgente exclua o importante¹³. Contudo, a análise efetuada por Vieira Borges (2006), apresenta uma proposta de hierarquia, conforme Anexo A.

Das diversas estratégias apresentadas, a *National Security Strategy* (NSS) constitui a “Grande Estratégia” dos EUA, a partir da qual todas as restantes irradiam. É aprovada pelo Presidente, que explica como os EUA protegem o povo americano, os interesses nacionais, a segurança global e a expansão global da liberdade e da prosperidade (Borges, 2006, p. 210). Existem algumas estratégias mais direcionadas para a condução da luta contra o terrorismo no território nacional (*National Strategy for Homeland Security*¹⁴), outras no estrangeiro (*National Strategy for Combating Terrorism*, com recurso a todos os elementos do poder nacional), de articulação entre as atividades militares e as não militares (*National Defense Strategy of the United States of America*),

¹³ Esta frase corresponde a tradução do autor, a partir de um artigo científico (Michèle Flournoy & Shawn Brimley, 2006), que analisa a falta de planeamento estratégico americano, em função da gestão das crises diárias, apresentando propostas de solução para a problemática atual.

¹⁴ Essencialmente defensiva.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

ou de definição dos objetivos estratégicos militares e dos conceitos de operações conjuntas (*National Military Strategy of the USA*¹⁵).

Em 2006 registou-se a implementação de um plano militar (*National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*), em apoio da estratégia global americana, que identificava o terrorismo transnacional como uma ameaça ao modo de vida americano e dos seus cidadãos em todo o mundo, afetando o seu objetivo fundamental de procurar fomentar democracias liberais que estimulem o comércio livre. A divulgação destas estratégias tem a função de comunicação e coordenação interna, ao mesmo tempo que poderá constituir uma forma de dissuasão externa (Borges, 2006).

3. A estratégia de combate ao terrorismo transnacional – regimes políticos diferentes dos democráticos

Como referido na análise dos regimes políticos, pela diversidade existente, sobretudo entre os regimes democráticos e os restantes, são englobados os regimes autoritários e os totalitários num único bloco, sobre o qual são analisadas as suas estratégias nacionais de combate ao terrorismo. A referida análise incide essencialmente nos países com relevância estratégica e geopolítica, especialmente os que se constituem como membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e que por essa razão teriam especiais deveres de cuidado com matérias tão sensíveis e relevantes para a segurança mundial, como o terrorismo.

a. Rússia

A Rússia apresenta-se como uma república semipresidencialista, mas o seu sistema político é totalmente controlado pelo Presidente Putin, pelo que se pode enquadrar num regime autoritário.

No final de 2015 foi aprovada a nova estratégia nacional de segurança, que entre diversas ameaças, identificava a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como uma das mais relevantes. Este facto foi amplamente publicitado pelos órgãos institucionais, sem contudo divulgar publicamente o conteúdo do diploma. Nesse sentido, não se conseguiu apurar se o terrorismo, pelo menos na versão nacional, se encontra contemplado neste documento (Kremlin, 2015).

¹⁵ *United States of America.*

No que diz respeito especificamente ao combate ao terrorismo, a Rússia criou em 2006 o Comitê Nacional Antiterrorismo (HAK)¹⁶ que, para além da coordenação¹⁷ de todas as atividades relativas a esse fenómeno, adota as medidas necessárias e assume a condução das operações a nível federal ou regional (Kremlin, 2006). A Lei Federal N.º 35-FZ, de 6 de março desse ano, enquadrava as medidas genéricas de combate ao terrorismo, com a definição do regime legal de uma operação de contra-terrorismo, sempre que necessário, com recurso sobretudo às Forças Armadas. Este facto é igualmente corroborado pelas missões atribuídas ao Ministério da Defesa russo (2015). Nesse mesmo ano, uma análise de um estudo da OTAN (Orttung, 2006) referia que a Rússia se devia organizar no combate ao terrorismo e às ameaças assimétricas (clando o exemplo dos separatistas chechenos e do crime organizado), corroborado por Mikhail Rykhtik (Orttung, 2006, p. 165 a 175), que introduzia a transnacionalidade do fenómeno e a necessidade da Rússia apostar na cooperação internacional.

No final de 2015, segundo a imprensa russa, foram criadas cinco bases de comando, para fazer face ao terrorismo marítimo, com a finalidade de organizar e planificar as operações antiterroristas nas águas territoriais, zona económica exclusiva e plataforma continental da Rússia, bem como nos espaços marítimos em que Moscovo exerce a sua soberania, direitos soberanos e jurisdição e ainda nos navios com bandeira russa.

Mais recentemente o Presidente Putin tem participado em reuniões com os restantes membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, para debater sobretudo a questão da Síria, onde o conflito local e as migrações associadas assumiram contornos de catástrofe humanitária.

Não se conhece a existência de uma estratégia específica para o combate ao terrorismo, embora tenha sido recentemente criada uma Guarda Nacional, no âmbito do Ministério do Interior, para combater determinados fenómenos, entre eles o terrorismo (Kremlin, 2016). No dia 7 de abril de 2016, Viktor Ozerov, Presidente do Comité de Defesa do Conselho da Federação (câmara alta do parlamento russo), anunciou publicamente a discussão no parlamento de leis adicionais na luta contra o terrorismo, cuja adoção se prevê que venha a ocorrer ainda este ano (Sputnik, 2016).

¹⁶ НАЦИОНАЛЬНЫЙ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ (НАК), ou transliterado para alfabeto latino: *natsionalniy antiterroristicheskiy komitet*.

¹⁷ O responsável máximo é o Diretor dos Serviços Federais de Segurança.

b. China

A China pode ser definida como uma república popular socialista unipartidária. Em termos de regime, sobretudo pelo monopólio de poder do partido comunista, assegurado pela própria constituição, enquadra-se no autoritário. No que refere a estratégias nacionais, possui uma estratégia nacional¹⁸ e lançou em maio de 2015 o nono livro branco da Defesa Nacional, que engloba as estratégias militares da China, atualizando a resposta nacional às ameaças, como um todo (China Radio International, 2015).

No que refere ao terrorismo e um pouco na sequência do que foram alguns dos atentados registados durante o ano transato, a China aprovou no final de 2015 a primeira lei antiterrorista da história do país (China Law Translate, 2015), que conferiu ao governo poderes consideráveis na luta contra este fenómeno. O documento é genérico, apresentando uma *Instituição Líder Nacional para o Combate ao Terrorismo*, sem referir em que Ministério se enquadra, falando sempre em “órgãos de segurança pública”, como responsáveis pela resposta imediata, que englobam Forças Armadas, de Segurança e demais organismos públicos locais. O documento levantou alguma polémica, inclusive internacionalmente, porque permite justificar os ataques perpetrados na região de Xinjiang (noroeste do país), onde reside a maior parte da minoria étnica muçulmana Uigur, que são considerados na China como terroristas (Observador, 2015). Inclusive, no seu Artigo 15.º, prevê a possibilidade das organizações ou indivíduos que sejam classificados como terroristas e que discordem dessa designação poderem contestar e apresentar ao órgão máximo um pedido de revisão dessa denominação, cuja apreciação e decisão final será irrevogável.

4. A política e a estratégia no combate ao terrorismo transnacional

Uma das virtudes de um ensaio crítico, como o que se pretendeu elaborar, prende-se com a correlação dos conceitos, a informação recolhida e o valor acrescentado para o conhecimento. Nesse contexto, analisando aquelas que têm sido as políticas e as estratégias prosseguidas no combate ao terrorismo transnacional, inclusive em Portugal, constata-se que existe um esforço internacional de enquadrar o tema na legislação interna dos Estados, mas que tem levado sobretudo à criminalização do fenómeno. Esta noção é redutora

¹⁸ Releva para melhor compreensão da temática a análise de Alexandre Carriço (2012), sobretudo no que concerne ao “Novo Conceito de Segurança”, a partir de 2000, descrito como os “quatro não’s”: não à hegemonia; às políticas de poder; à corrida ao armamento e às alianças militares.

Os Regimes Políticos e as Suas Estratégias de Combate ao Terrorismo Transnacional do seu caráter transnacional e afeta a prossecução de uma estratégia total e transversal à atividade reguladora dos diversos regimes políticos.

As análises efetuadas anteriormente a alguns países (Estados), demonstram que a política e a estratégia de combate ao terrorismo transnacional são definidas ao mais alto nível. Existem algumas diferenças entre regimes, cujas lideranças tendem a direcionar os diversos poderes para as ameaças sobretudo de âmbito regional, de acordo com a respetiva ideologia.

De forma transversal, nos diferentes regimes analisados, em especial nas grandes potências, não se registaram diferenças significativas relativamente ao combate ao terrorismo transnacional, sendo que os EUA, a Rússia e a China possuem estratégias nacionais de segurança, mas o combate ao terrorismo é efetuado maioritariamente por estratégias setoriais (tal como em Portugal), da responsabilidade dos ministérios (Defesa ou Interior). Os três países revelam preocupações externas e o emprego das Forças Armadas, mesmo na conjuntura interna, ao contrário de Portugal que ainda não regulamentou a participação das FFAA, através do PAO, estando muito presente o debate em torno da dimensão do conceito de segurança interna, face às ameaças externas.

Nos regimes democráticos verificou-se uma maior responsabilização, com a publicitação das estratégias de combate ao terrorismo, pelo que os governos sentem a necessidade de prestar contas aos seus cidadãos das medidas tomadas para fazer face ao terrorismo transnacional. Em Portugal, a reboque do que preconiza a estratégia da UE e da generalidade dos seus Estados membros, a opção política seguiu a via da criminalização pura e dura do fenómeno, recaindo a respostas na legislação interna, especialmente por parte das FFAA. Contudo, quer as FFAA portuguesas, quer a Guarda Nacional Republicana (GNR), já participaram na “guerra ao terrorismo”¹⁹, integrando recentemente a missão da OTAN no Afeganistão, de treino das forças afegãs.

Nos EUA, até pelo facto de serem dos mais visados, o terrorismo é visto como uma guerra, cujo combate é travado não apenas em termos nacionais (também pela criminalização), mas igualmente internacionais, onde possuem estar cidadãos americanos. Existe uma estratégia global, na qual as Forças Armadas têm preponderância.

Nos regimes diferentes dos democráticos constatou-se que existe menor divulgação do conteúdo das estratégias nacionais e das estratégias setoriais de combate ao terrorismo transnacional. Na Rússia em 2006 e na China em 2015

¹⁹ Neste contexto podemos incluir a participação da GNR no Iraque entre 2003 e 2005, na Operação “Antiqua Babilónia”, após polémico veto presidencial à participação das FFAA portuguesas.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

foram publicadas leis para fazer face ao fenómeno do terrorismo e regulamentar o seu combate, criando órgãos para o efeito. Em ambas, existe uma ação direta do Estado, não se vislumbrando exatamente a que nível se atribui essa responsabilidade da supervisão, embora seja supraministerial e recorrendo a todas as dimensões, com especial relevo para o emprego das FFAA.

Conclusões

Para a elaboração do presente trabalho recorremos sobretudo à revisão bibliográfica dos documentos e obras que abordavam as estratégias prosseguidas por diversos Estados, no que ao terrorismo transnacional diz respeito, bem como a opinião de alguns autores sobre o fenómeno. Uma das limitações verificadas no presente estudo prendeu-se com a dificuldade de obter informação institucional, em organismos públicos, em países como a Rússia e a China, existindo a necessidade de recorrer a fontes públicas alternativas.

O estudo desenvolvido permitiu aquilatar que o terrorismo transnacional constitui efetivamente uma das ameaças mais visíveis da era da globalização e um paradigma da forma como os órgãos de comunicação social e as próprias redes sociais potenciam os efeitos de atos bárbaros, sejam quais forem os destinatários ou o local das ocorrências.

Relativamente aos objetivos do estudo, tendo em atenção o problema identificado, foi possível reconhecer que independentemente do regime político seguido, existe cada vez maior preocupação dos Estados em combater o terrorismo transnacional e até mesmo aqueles que seguem uma política de comunicação pública mais restritiva têm aumentado as suas medidas internas para abordar essa problemática.

Foi possível identificar que a dimensão da resposta estratégica ao terrorismo transnacional, independentemente do regime político, é definida ao mais alto nível, mas as opções tomadas, ainda que integradas numa estratégia nacional propriamente dita, têm sido de natureza setorial. Neste ponto permitimo-nos destacar o papel desempenhado pelos EUA, que pelo facto de constituírem um alvo privilegiado do terrorismo transnacional e pelo seu poder de influência no sistema político internacional, têm tomado um conjunto de medidas que ultrapassam o espaço físico das suas fronteiras terrestres. Em contraponto, a Rússia tem demonstrado cada vez mais que a sua estratégia de luta contra o terrorismo transnacional também ultrapassa fronteiras²⁰, especialmente se afetar os seus espaços de influência e os seus interesses nacionais. A China,

²⁰ Como se tem observado no conflito da Síria.

que começou por se preocupar com o terrorismo interno, decorrente de atos de dissidentes pertencentes a minorias étnicas, como os Uígur, também tem aumentado a visibilidade das medidas adotadas no combate ao terrorismo transnacional.

Quanto a Portugal, o único dos Estados analisados que não possui uma estratégia de segurança nacional, propriamente dita, optou pela via já adotada pela UE de elaborar uma estratégia setorial, de criminalização dos atos perpetrados por terroristas, procurando apostar na partilha de informação com os pares europeus, que permita antecipar os atos preparatórios de um possível ataque terrorista. O CEDN é o documento que reúne o maior número de características de uma “estratégia nacional”, mas identificou-se uma menor intervenção das FFAA no combate ao terrorismo, em termos internos, especialmente por ainda não ter sido desenvolvido o PAO, que permitiria definir os moldes em que essa colaboração se poderia efetivar.

Constatou-se que os regimes democráticos apresentam publicamente as suas estratégias de combate ao terrorismo transnacional, por necessidades próprias desse regime, no que à legitimação pública diz respeito e até como forma de dissuasão internacional.

Nos regimes diferentes dos democráticos, verificou-se uma maior dificuldade em exporem publicamente as suas estratégias de combate ao terrorismo transnacional. Seja por deterem oposição interna ou externa ao regime e ser mais fácil debelá-la de forma dissimulada, ou porque o próprio regime político dificulta o desenvolvimento de ações que possam levar a atos terroristas, o facto é que não são conhecidas publicamente as estratégias concretas de combate ao terrorismo, na Rússia ou na China. Existem algumas informações relativas a entidades responsáveis ou leis emitidas, mas tratam-se de atos muito genéricos e em alguns casos sem conhecimento da estrutura exata onde se inserem.

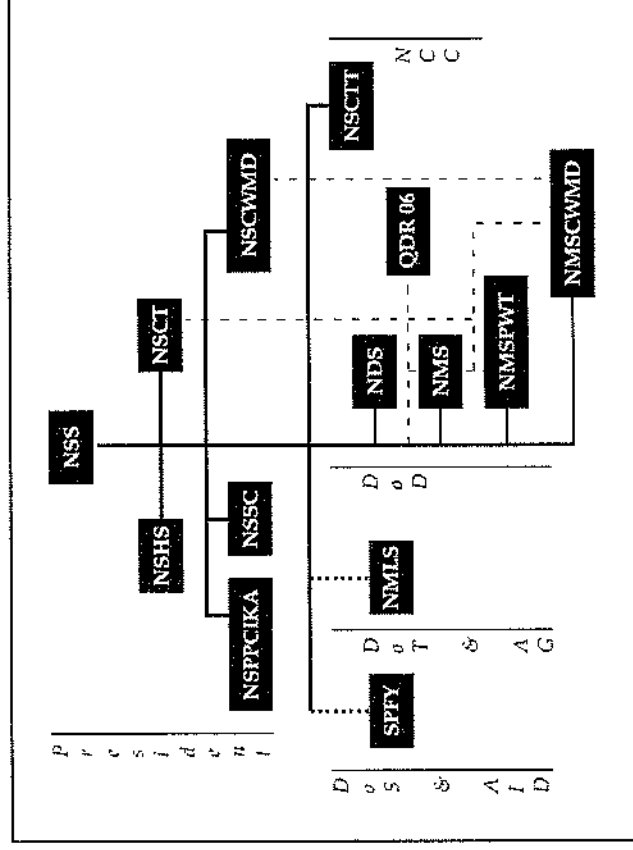
Por último, relevando a pertinência do tema para a conjuntura nacional, atendendo às lacunas identificadas e à própria estratégia europeia de combate ao terrorismo transnacional, prevê-se que existam a breve prazo alterações conceituais da segurança e defesa europeias, com a finalidade de consolidar a sua resiliência, decorrentes da “Estratégia Global da União Europeia”, apresentada em 28 de Julho de 2016, pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros, Federica Mogherini, após um processo de consulta aos Estados-membros, às instituições e à sociedade civil europeia (União Europeia, 2016).

Aguardamos com expectativa como é que as diferentes perspetivas políticas implementarão a referida estratégia, quando efetuarem a transposição para

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

as realidades nacionais, visando uma luta coerente e coordenada contra o terrorismo transnacional e diferentes fenómenos conexos, cujos contornos ultrapassam barreiras físicas, legais ou culturais.

Anexo A – Hierarquia do planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA relacionado com o combate ao terrorismo



Legenda:

NSS – National Security Strategy; NSHS – National Strategy for Homeland Security; NSCT – National Security for Combating Terrorism; NSPPCIKA – National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures Key Assets; NSSC – National Strategy to Secure Cyberspace; NMLS – National Money Laundering Strategy; NSCTT – National Strategy to Combat Terrorism Travel; NSCWMD – National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction; NDS – National Defense Strategy; NMS – National Military Strategy; NMSPWT – National Military Strategic Plan for the War on Terrorism; NMSCWMD – National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction; SPFY – Strategic Plan for Fiscal Years 2004-2009; QDR 06 – Quadrennial Defense Review Report).

Figura 1 – Planeamento Estratégico dos EUA

Fonte: Borges, 2006, p. 219.

Apêndice A - Lista de abreviaturas, siglas e acrônimos

COM	Comissão Europeia
CE	Conselho Europeu
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe de Estado Maior das Forças Armadas
COREPER	Comité dos Representantes Permanentes
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FFSS	Forças e Serviços de Segurança
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAO	Plano de Articulação Operacional
PE	Parlamento Europeu
QC	Questão Central
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	<i>United States of America</i>

Referências Bibliográficas

- AR, 2003. Lei de combate ao terrorismo. *Diário da República N.º 193, I Série*, 22 de agosto. p. 5398 a 5400.
- Arendt, H., 1989. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Aust, A., 2010. *Handbook of International Law*. 2nd ed. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Belchior, A.M., 2013. *As Constituições Republicanas Portuguesas. Direitos fundamentais e representação política (1911-2011)*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Bianchi, A., 2004. *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Oregon: Hart Publishing.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

- Borges, J.V., 2006. O Terrorismo e a Transformação do Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA. *Nação e Defesa* n.º 114, Verão. pp. 193-227.
- Carricho, A., 2012. *Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China (1998-2010) - Uma Desconstrução do Discurso e das Perceções de (In) segurança*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Carricho, A., 2013. Cinco Debates, uma Grande Estratégia. *Nação e Defesa* N.º 134, 5ª Série. pp. 133-184.
- China Law Translate, 2015. [em linha] disponível em: HYPERLINK "<http://chinalawtranslate.com/>" [Acedido a 8 de abril de 2016].
- China Radio International, 2015. *Portuguese people*. [em linha] disponível em: HYPERLINK "<http://portuguese.people.com.cn/n/2015/0526/c310816-8897823.html>" [Acedido a 7 de abril de 2016].
- Conselho Europeu, 2009. *Convenção Europeol. Jornal Oficial da União Europeia*, 5 de maio. pp. 37-66.
- Conselho Ministros, 2015. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Diário da República*, 19 de fevereiro. p. 1022(2) - 1022(4).
- Couto, A.C., 1988. *Elementos de Estratégia, Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cronin, A.K., 2002. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security* 27, n.º 3, winter. pp. 30-58.
- Diário de Notícias, 2015. *Mundo*. [em linha] disponível em: HYPERLINK "<http://www.dn.pt/mundo/interior/putin-cria-cinco-novas-bases-de-comando-para-combater-terrorismo-maritimo-4953645.html>" [Acedido a 7 de abril de 2016].
- Klimburg, A., 2012. *National Cyber Security Framework Manual*. Tallinn: NATO CCD COE Publication.
- Kofi Annan, 2004. *Uma estratégia mundial de combate ao terrorismo. Público*, (Terrorismo).
- Kremlin, 2006. *President of Russia*. [em linha] disponível em: HYPERLINK "<http://en.kremlin.ru/catalog/glossary/94>" [Acedido a 5 de abril de 2016].
- Kremlin, 2015. *President of Russia*. [Online] disponível em: HYPERLINK "<http://en.kremlin.ru/events/president/news/51129>" [Acedido a 5 de abril de 2016].

- Os Regimes Políticos e as Suas Estratégias de Combate ao Terrorismo Transnacional
- Kremlin, 2016. *President of Russia*. [em linha] disponível em: HYPERLINK “<http://en.kremlin.ru/events/president/news/51643>” [Acedido a 7 de abril de 2016].
- Lusa, 2016. UE deve assumir estratégia própria de segurança e defesa. *Público*, 1 de fevereiro.
- Michèle Flournoy & Shawn Brimley, 2006. Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium. *Joint Force Quarterly*, 2º quadrimestre, pp. 80-85.
- Ministério da Defesa Russo, 2015. *Ministry of Defence of the Russian Federation*. [em linha] disponível em: HYPERLINK “http://eng.mil.ru/en/mission/fight_against_terrorism.htm” [Acedido a 8 de abril de 2016].
- Miranda, J., 2014. *Manual de Direito Constitucional - Tomo I - Preliminares - O Estado e os Sistemas Constitucionais*. 10th ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Observador, 2015. *Parlamento chinês aprova leis inéditas contra terrorismo e violência doméstica*. [em linha] disponível em: HYPERLINK “<http://observador.pt/2015/12/27/parlamento-chines-aprova-leis-ineditas-terrorismo-violencia-domestica/>” [Acedido a 7 de abril de 2016].
- Orttung, R.W.A.S.M., 2006. *National Counter-terrorism Strategies: Legal, Institutional, and Public Policy. Dimensions in the US, UK, France, Turkey and Russia*. Washington: IOS Press.
- Otero, P., 2010. *Direito Constitucional Português: Identidade Constitucional*. Volume I ed. Coimbra: Almedina.
- Presidência da República, 1971. Lei N.º 3/71 - Revisão da Constituição Política da República Portuguesa. *Diário do Governo*, 16 de agosto. p. 1176 (1) a 1176 (7).
- Priberam, 2016. *Dicionário*. [em linha] disponível em: HYPERLINK “<http://www.priberam.pt/dlpo/transnacional>” [Acedido a 8 de março de 2016].
- Schmid, A., 1984. *Political Terrorism: A Research Guide*. New Brunswick: Transaction Books.
- Sputnik, 2016. *Sputnik Brasil*. [em linha] disponível em: HYPERLINK “<http://br.sputniknews.com/mundo/20160407/4065630/Russia-estuda-adocao-novas-leis-contra-terrorismo.html>” [Acedido a 8 de abril de 2016].
- União Europeia, 2016. *Ação Externa*. [em linha] disponível em: <http://europa.eu/globalstrategy/> [Acedido a 20 de agosto de 2016].
- Villa, R., 1999. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Wesp, M.J.d.L., 2010. *Tese de Mestrado*. Pontifca Universidade Católica do Rio Grande do Sul [em linha]. disponível em: [HYPERLINK "http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_1/mateus_wesp.pdf"](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_1/mateus_wesp.pdf) [Acedido a 22 de março de 2016].

AS GUERRAS POR PROCURAÇÃO E AS 4. "NOVAS GUERRAS"

José Carlos Pereira de Andrade
Major de Infantaria
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

São vários os casos ao longo da história que nos mostram que um determinado oponente, para combater o seu opositor, recorreu ao inimigo daquele no sentido de alcançar aquele fim. Apesar de ser uma prática antiga na guerra, atualmente, as guerras por procuração apresentam novas possibilidades, que resultam do contexto das "novas guerras" que, a partir do final da Guerra Fria, proliferaram a nível mundial.

O objeto de estudo são as guerras por procuração e as "novas guerras", com o objetivo de caracterizar as suas molduras e identificar as possibilidades que as guerras por procuração podem assumir no contexto das "novas guerras". Neste sentido, foram definidos os conceitos enquadrantes necessários para compreender aquelas guerras e caracterizados os seus elementos principais, identificando-se posteriormente aquelas possibilidades.

Com a elaboração deste artigo, verificou-se que a globalização contribuiu para a "erosão" do Estado e o monopólio da força, outrora uma exclusividade deste, passou a ser partilhado por novos atores não estatais. As guerras por procuração, enquanto recurso a uma "parte terceira" para combater um

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

determinado oponente, apresentam hoje novas possibilidades, face à maior diversidade de atores não estatais com papel relevante no domínio da violência organizada.

Palavras-chave: Guerras por procuração, “novas guerras”, monopólio da força

Abstract

There are several cases throughout history that shows that a certain player, to fight his opponent, appealed to his enemy in order to achieve that end. Despite being an ancient practice in the war, currently proxy wars have new possibilities, which result from the context of new wars, which from the end of the Cold War have proliferated worldwide.

The object of this study are the proxy wars and new wars, in order to characterize their frames and identify the possibilities that proxy wars can take in the context of new wars. In this sense, the concepts needed to understand those wars and characterized its main elements, identifying later those possibilities, were identified.

With this work it was found that globalization has contributed to the “erosion” of the state and that the monopoly of force, once an exclusivity of this, came to be shared by new non-state actors. The proxy wars, while recourse to a “third party” to fight a determined opponent, have now new possibilities, given the greater diversity of non-state actors with a significant role in the field of organized violence.

Key words: Proxy wars, new wars, monopoly of force

Introdução

As guerras por procuração são uma prática que a história nos demonstra. No entanto, alguns acontecimentos e fenómenos mundiais, como o final da Guerra Fria ou a globalização, são capazes de provocar alterações significativas no sistema político internacional com impacto em diversos domínios, como na soberania do Estado e no monopólio da força. As guerras por procuração, enquanto recurso a uma “parte terceira” para combater um determinado oponente, apresentam hoje novas possibilidades, decorrentes da “transição”

da capacidade do uso da força do Estado para novos atores não estatais, característica esta das “novas guerras”.

Este Trabalho de Aplicação Individual, elaborado no âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos do Curso de Estado-maior Conjunto 2015/16, tem por objeto de estudo as guerras por procuração e as “novas guerras”, de acordo com os seus conceitos e definições. Este trabalho procura caracterizar as molduras das guerras por procuração e das “novas guerras”, de forma a determinar as possibilidades que as guerras por procuração podem assumir no contexto das “novas guerras”.

Neste sentido, procurou-se identificar os elementos principais que compõem aquelas guerras e analisaram-se os respetivos conceitos. De seguida, caracterizaram-se as molduras das guerras por procuração e das “novas guerras”, tendo como referência aqueles elementos e respetivos conceitos. Posteriormente, cruzaram-se as molduras das guerras por procuração e das “novas guerras”, determinando-se as possibilidades que as guerras por procuração podem assumir no contexto das “novas guerras”.

Este trabalho encontra-se organizado em quatro partes. Após a introdução, na primeira parte começa-se por apresentar os conceitos necessários para enquadrar as partes seguintes, nomeadamente o conceito de guerra, Estado, objetivos políticos e atores do sistema político internacional. Na segunda parte caracteriza-se a moldura das guerras por procuração, particularmente o papel dos atores envolvidos, os seus objetivos e o tipo de relação que estabelecem entre si. Na terceira parte caracteriza-se as “novas guerras”, com particular relevo nos efeitos da globalização no Estado e na “transição” do monopólio da força para novos atores não estatais, em que os seus objetivos se relacionam mais com questões “identitárias” do que ideológicas. Na quarta parte, cruzam-se as molduras das guerras por procuração e das “novas guerras”, identificando-se as possibilidades que as guerras por procuração podem assumir neste contexto. Por último, é apresentada uma breve conclusão.

1. Enquadramento Concetual

Sendo o objeto de estudo as guerras por procuração e as “novas guerras”, considera-se necessário começar por definir o conceito de “guerra”. Segundo Cabral Couto (1988, p. 76), a guerra pode ser definida como a “violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes de poder do adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e azares”.

De forma a distinguir a guerra de outras formas de violência, é necessário ter em conta quatro fatores. Primeiro, as guerras tem sido, tradicionalmente, travadas por Estados, em guerras inter-Estados, por vezes sobre territórios ou recursos, sendo esta considerada o arquetipo da forma de guerra. Segundo, a guerra convencional é um assunto altamente organizado. É levado a cabo por Forças Armadas ou combatentes treinados, que são sujeitos a uniformes, técnicas, saudações e postos, os quais operam de acordo com uma estratégia de algum tipo, em oposição a ataques esporádicos e aleatórios. Terceiro, a guerra é, normalmente, distinguida pela sua escala ou magnitude. Uma série de pequenos ataques, envolvendo apenas alguns mortos, raramente é referida como uma guerra. As Nações Unidas definem um conflito de grande envergadura como um conflito no qual, pelo menos, ocorrem 1000 mortos anualmente (Griffiths, et al., 2014, p. 355). Por último, como a guerra envolve uma série de batalhas ou ataques, estas normalmente ocorrem durante um período de tempo significativo (Heywood, 2015, pp. 229-230).

A guerra é também entendida como “a condição de um conflito armado entre dois ou mais grupos políticos” (Heywood, 2015, p. 229), que a praticam entre si visando um determinado fim político. Considerando que o sistema político internacional pode ser definido por um conjunto de centros independentes de decisões políticas, que interatuam com uma certa frequência e regularidade (Couto, 1988, p. 10), a guerra representa assim uma forma de interação entre estes centros independentes de decisões políticas. Segundo Cabral Couto (1988, p. 11), os elementos do sistema político internacional são os Estados, outros atores territoriais (movimentos de libertação), as organizações internacionais e as organizações transnacionais. Relativamente aos atores internacionais, estes são entes que exercem, influenciam ou moldam, direta ou indiretamente, o cenário internacional. Atendendo às suas competências primárias, estes são classificados em atores estatais, atores não estatais e atores individuais (Castro, 2012, pp. 428-431).

Com o recurso à guerra, os grupos políticos procuram alcançar determinados fins políticos. Segundo Cabral Couto (1988, p. 34-35), o Estado, tendo em vista os seus fins (segurança, progresso e bem-estar social), exprime o que entende como necessário ou desejável em relação a uma situação, região ou problema. Como o que é desejável ou necessário se transforma evidentemente, num objetivo da Política, há uma correspondência natural entre os termos “interesse” e “objetivos”, à luz daqueles fins. Assim, a independência, a soberania, a integridade territorial, a liberdade dos mares, etc., são referidos, conforme os autores, ou como “objetivos” ou como “interesses”.

De acordo com a importância dos objetivos políticos em questão, estes podem ser considerados vitais, importantes ou secundários. Os objetivos são considerados vitais quando a sua consecução é entendida como diretamente indispensável à sobrevivência nacional. Assim, se necessário, o Estado mobilizará para a sua consecução ou preservação todos os recursos, recorrendo a todos os meios ou processos, militares e não-militares, que estiverem ao seu alcance; um objetivo vital não é negociável. Os objetivos são considerados importantes quando se relacionam, de forma significativa, com os fins últimos da política, mas sem serem indispensáveis à sobrevivência nacional. Deste modo, poderão obrigar ao emprego da força militar, mas de uma forma limitada e de acordo com um esforço proporcional ao valor atribuído ao objetivo em jogo. Por um objetivo secundário negoceia-se (Couto, 1988, p. 35).

Atendendo às definições e conceitos apresentados, o Estado constitui-se como um elemento central, podendo este ser definido como sociedades organizadas de forma soberana num território bem definido, geridas por um governo destinado a satisfazer as necessidades essenciais dos indivíduos e grupos que as compõem e que, em regra, evidenciam padrões culturais comuns, governo esse que detém o monopólio da força física (Couto, 1988, p. 10).

O Estado pode ainda ser definido como a associação política que estabelece jurisdição soberana dentro das fronteiras de um território definido, exercendo autoridade através de um conjunto de instituições permanentes, apresentando cinco características chave. Primeira, o Estado exerce soberania – exerce poder absoluto e ilimitado onde se encontra sobre todas as outras associações e grupos na sociedade. Segunda, as instituições do Estado são reconhecidas como “públicas”, em contraste com as instituições “privadas” da sociedade civil – os corpos do Estado são responsáveis por fazer e forçar decisões coletivas na sociedade e são fundados na despesa pública. Terceira, o Estado é um exercício em legitimação – as suas decisões são normalmente (embora não necessariamente) aceites como sendo obrigatórias para os seus cidadãos porque, é suposto, ele reflete os interesses permanentes da sociedade. Quarta, o Estado é um instrumento em dominação – ele possui o poder coercivo para assegurar que as suas leis são respeitadas e que os seus transgressores são punidos; o Estado tem o monopólio dos meios da “violência legítima”. Quinta, o Estado é uma associação territorial – ele exerce jurisdição dentro de fronteiras geograficamente definidas. Na política internacional, contudo, o Estado é normalmente definido numa perspetiva externa e portanto engloba a sociedade civil. Nesta perspetiva, o Estado é caracterizado por quatro elementos: um território definido, uma população permanente, um governo efetivo e soberania (Heywood, 2015, p. 212).

Considerando os atores internacionais, importa relevar os atores não estatais armados, sendo estes não-Estados, isto é, atores que não tem a completa responsabilidade e obrigação do Estado (University of Oxford, 2011, p. 3). Estes são “qualquer grupo organizado com uma estrutura básica de comando, que opera fora do controlo do Estado e que usa a força para alcançar os seus objetivos políticos ou alegadamente políticos” (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, DCAF 2011). Genericamente, estes ambicionam e são capazes de usar a violência para perseguir os seus objetivos e não se encontram integrados em instituições formais do Estado, tais como Exércitos regulares, guardas presidenciais, polícias e forças especiais. No entanto, dispõem de um certo grau de autonomia relativamente à política, operações militares, recursos e infraestruturas (Schneckener, 2013, pp. 10-18). Por vezes, as organizações que usam a violência ilegal (isto é, a força não aprovada oficialmente pelo Estado) para alcançar os seus objetivos são designadas por atores não estatais violentos (Chaudhry, 2013, pp. 167-187).

2. As guerras por procuração

Segundo Armando Marques Guedes (2014, cit. por Sousa, 2015, p. 77), a guerra por procuração refere-se a conflitos bélicos instigados por uma potência – em regra média ou grande, mas podendo não o ser – que nela não participa de maneira direta. Está, por isso, implícita a ideia de que aquilo que está em causa é a “representação” dos interesses de uma potência por forças exteriores, que dela não constituem parcela intrínseca. Ao utilizar a expressão guerra por procuração, referimos normalmente guerras nas quais os oponentes utilizam partes terceiras, sejam elas forças governamentais, mercenários, ou atores não-estatais, como seus substitutos na condução material do conflito.

Tendo como referência a definição de guerra, o elemento “novo” que surge na guerra por procuração é esta “parte terceira” e o carácter “indireto” que empresta à guerra entre grupos políticos que visam alcançar um determinado fim político. Contudo, a definição de guerra por procuração levanta vários problemas. Isto porque, poder-se-á falar de representação de interesses de potências exteriores quando estas últimas se limitam a fornecer apoios financeiros e/ou em armamento? Será imprescindível um envolvimento maior, como por exemplo o de envio de “conselheiros militares”, ou até de capacetes azuis? E qual o papel que nessa definição tem os atores não estatais? (Guedes, 2014, p. 2).

Apesar da dificuldade em “estabilizar” a definição de guerra por procuração, os elementos que compõem estas guerras parece ser consensual. Na análise

da evolução das guerras por procuração realizada por Simão Sousa (2015, p. 78-81) – até à 2ª Guerra Mundial, Guerra Fria e após 1989, este recorreu aos seguintes elementos: ator apoiante, ator apoiado, importância do objetivo para ambos os atores e a modalidade de ação estratégica adotada por cada um. Relativamente à importância dos objetivos para os atores em questão, que constituem então os “interesses de uma potência exterior” representados por uma “parte terceira”, verificou-se que, para os 19 atores apoiantes envolvidos (“potências exteriores”), apenas num caso os objetivos eram vitais. Ao passo que, para os 17 atores apoiados (“partes terceiras”), os objetivos em jogo apresentavam uma importância vital, excetuando-se apenas uma situação (Saraiva, L., Vieira, R., 2016, pp. 79-81). Desta forma, poder-se-á dizer que a dificuldade em definir este tipo de guerra não estará relacionado com os elementos que a compõem ou a importância dos objetivos em “jogo” para cada um dos atores envolvidos, pois estes têm-se mantido, de alguma forma, constantes ao longo do tempo.

Como refere Armando Marques Guedes (2014, p. 2), a “representação de interesses de potências exteriores” por uma “parte terceira” pode exigir desde “meros apoios até ao envio de forças”. Neste sentido, verifica-se que o grau de envolvimento do ator apoiante com o ator apoiado é variável, ao mesmo tempo que, pela importância dos objetivos para cada um, é o ator apoiado que geralmente “joga” a sua sobrevivência.

Segundo Beehner (2015), em muitas guerras por procuração, são os atores locais que “manipulam” os seus apoiantes e não o contrário. Durante a Guerra Fria, tanto os grupos rebeldes como os regimes, aprenderam a manipular os americanos e os russos através de uma postura subserviente, prometendo solidariedade, fingindo indiferença, ameaçando com a “deserção” ou mesmo aumentando o espectro do seu próprio colapso e os resultados desastrosos que daí poderiam advir. Para além disso, as guerras por procuração não se extinguem de forma milagrosa, sendo necessário que ocorram tentativas de forma ascendente para que se alcance a paz entre os combatentes locais ou que ocorra no terreno uma alteração decisiva no equilíbrio de poder (Beehner, 2015). Desta forma, apesar do envolvimento de “potências exteriores”, é no terreno que se afeta o resultado estratégico das guerras por procuração e em que, os atores apoiados, enquanto “partes terceiras”, desempenham um papel fundamental.

O envolvimento entre atores apoiantes e atores apoiados na guerra por procuração resulta das estratégias adotadas pelos atores respetivos, podendo ocorrer numa altura em que o ator apoiado já se encontra a combater um

inimigo (comum) ou ser amplamente “instigado” a fazê-lo. Em qualquer dos casos, os atores apoiantes e os atores apoiados obtêm benefícios de curto prazo nas guerras por procuração. Os atores apoiados têm acesso a recursos dos atores apoiantes (financiamento, armas, munições, treino, refúgios e eventualmente pessoal militar) que podem alterar o equilíbrio num conflito contra inimigos internos ou um ocupante estrangeiro. Por sua vez, os atores apoiantes podem obter a satisfação que resulta do envolvimento dos seus opositores num conflito desgastante, sem sofrerem potenciais consequências de um confronto inter-Estatal.

Contudo, os fatores que tornam as guerras por procuração apetecíveis contribuem também para tendências de longo prazo que podem comprometer os interesses, tanto dos atores apoiantes como dos atores apoiados. Os atores apoiados correm o risco de serem abandonados ou traídos pelos atores apoiantes, se for oportuno para estes fazê-lo. Os atores apoiados podem ainda ficar comprometidos pela elevada dependência dos atores apoiantes que sustentam a sua guerra, minando assim as suas credenciais como uma força política independente, deixando-os abertos a acusações que são marionetas das “potências exteriores”. Por outro lado, os atores apoiantes correm o risco de se envolverem num confronto militar com o seu opositor, o que derrota as razões que levaram o ator apoiante a envolver-se, numa primeira fase, na guerra por procuração. Além disso, a modalidade de ação mais lógica para um ator estatal que enfrenta oposição interna armada apoiada por um opositor é apoiar insurgentes, terroristas, senhores da guerra e outros atores similares para combater esse opositor. Existe também o perigo claro de que os atores apoiados sejam ferramentas de política incertas e de confiança duvidosa, podendo eles próprios tornarem-se uma ameaça direta ou indireta para os atores apoiantes (Hughes, 2014, pp. 138-139).

Neste âmbito, em que os atores apoiados dispõem de poucos recursos materiais, o apoio de uma “potência exterior” a par de uma “abordagem indireta” ao conflito constitui uma possibilidade. No entanto, o envolvimento da população no conflito apresenta o risco do ator apoiado perder o controlo sobre a sua direção, o que pode ser impulsionado pela existência de facções rivais e mais radicais ou tornar-se alvo de fragmentação. Desta forma, confiar em auxiliares locais ou combatentes estrangeiros por parte dos atores apoiantes envolve questões difíceis sobre lealdade e compatibilidade de agendas políticas (Aleksanteri Institute, 2016, p. 51).

As guerras por procuração transportam o pensamento para o período da Guerra Fria, em que os atores não estatais (enquanto atores apoiados) procuravam controlar o Estado. Desde o final da Guerra Fria, o papel dos atores não estatais

mudou, tanto no seu âmbito como na sua natureza. O caminho desta mudança pode ser visto à luz das transformações da soberania que ocorreram com o processo de globalização. Onde os revolucionários (ou contrarrevolucionários) combatiam para capturar o Estado, muitos atores não estatais contemporâneos contentam-se em simplesmente iludir ou reverter o Estado. Estas unidades políticas, quase soberanas, controlam redes de comunicação globais e um mercado livre de bens falsificados (ou mesmo completamente ilegais). Desta forma, trazem o seu acesso a recursos e/ou populações exploráveis, num cada vez maior poder coercivo através da compra de armas ou da contratação de mercenários. Esta evolução dos atores não estatais autossuficientes tem provocado vários efeitos, não permitindo referir que todas as guerras civis têm necessariamente como objetivo a mudança de regime (Craig, 2010, p. 6).

3. As “novas guerras”

O advento das tecnologias de informação a par do colapso da União Soviética, durante os anos 1980 e 1990, são vistos como as causas mais proeminentes das “novas guerras”. Segundo Mary Kaldor (1999, p. 3-4), o processo de globalização em que o mundo entrou traduziu-se na intensificação da interconectividade global – política, económica, militar e cultural – e foi consequência da revolução das tecnologias de informação. Por outro lado, o final da Guerra Fria e o vácuo de poder que se seguiu, típico nos períodos de transição dos assuntos mundiais, contribuiu para as “novas guerras” através da disponibilidade de “excedentes” de armamento, o descrédito das ideologias socialistas, a desintegração de impérios totalitários e a retirada do apoio das superpotências a regimes clientes.

Foram vários os autores que procuraram conceptualizar o novo tipo de violência organizada que surgiu após o final da Guerra Fria. Destes, salienta-se Mary Kaldor e a tese das “novas guerras”, por esta ter gerado largo debate académico até à atualidade. Contudo, o termo “novas” guerras deverá ser entendido como uma estratégia de investigação e uma orientação de políticas para resolver as guerras contemporâneas. Além disso, o termo “velhas” é preservado pelo conceito “novas” e este último permite enquadrar toda a lógica dos conflitos violentos contemporâneos e que os torna diferentes dos que são do tipo das “velhas guerras”² (Kaldor, 2013, p. 1). Isto porque,

² A lógica das “velhas guerras” é aquela que predominou durante o séc. XIX e XX. Estas eram travadas por Exércitos regulares que representavam Estados, em que os objetivos eram geopolíticos ou ideológicos (democracia ou socialismo). Nestas guerras, a batalha era o encontro decisivo. O método de travar uma guerra consistia em capturar território (recursos) através de meios militares e estas eram financiadas pelo Estado (através da cobrança de impostos ou financiamento do exterior) (Kaldor, 2013, pp. 2-3).

as guerras inter-Estados têm-se tornado menos comuns nos anos recentes e muitas guerras modernas (por vezes chamadas de “novas” guerras), sendo guerras civis, apresentam o envolvimento de atores não estatais, tais como grupos de guerrilha, movimentos de resistência e organizações terroristas (Heywood, 2015, pp. 229-230).

O processo de globalização no final do séc. XX trouxe desafios de vária ordem, salientando-se o desafio que representa para o Estado e para a soberania baseada no território, com fronteiras geográficas claramente definidas. Isto porque, as “novas guerras” surgem no contexto da “erosão” da autonomia do Estado e em casos extremos da desintegração das suas estruturas, como consequência da abertura do Estado ao mundo global. Assim, as “novas guerras” ocorrem em contexto da “erosão” do monopólio da violência organizada legítima (Kaldor, 2007, p. 4).

Esta “erosão” da autonomia do Estado deve-se a dois fatores: a transnacionalização e a privatização. Relativamente ao primeiro, salienta-se o enfraquecimento da capacidade do Estado em usar a força de forma unilateral contra outro Estado, devido ao crescente poder de destruição da tecnologia militar e à crescente interconectividade dos Estados, especialmente no campo militar. Salienta-se ainda as alianças, a produção e o comércio internacional de armamento, as várias formas de cooperação e de troca, o controlo de armamento, entre outras, que têm criado uma forma de integração global (Kaldor, 2007, p. 5). Ainda neste âmbito, é de salientar a evolução e a afirmação das normas internacionais, em que a agressão unilateral é ilegítima de acordo com a Carta das Nações Unidas e demais princípios do Direito Internacional (United Nations, 2015, pp. 5-6).

O segundo fator, a privatização, está relacionado com a diminuição da receita do Estado devido ao declínio da economia, ao mesmo tempo que a disseminação da criminalidade, da corrupção e da ineficiência levam à gradual privatização da violência, tanto como resultado do crime organizado como da emergência de grupos paramilitares. Desta forma, a legitimidade política do Estado vai desaparecendo. A distinção entre a barbaridade externa e a civilidade doméstica, entre o combatente como portador legítimo de armas e o não combatente, entre o soldado ou polícia e o criminoso, está a desaparecer. A barbaridade da guerra entre Estados pode ter-se tornado uma coisa do passado. No seu lugar, um novo tipo de violência organizada é mais comum, mas também talvez menos extremo (Kaldor, 1999, pp. 4-5). Desta forma, a guerra moderna tem-se tornado um assunto menos organizado envolvendo, por vezes, combatentes irregulares, os quais pode ser difícil

de distinguir da população civil e que empregam táticas improvisadas (Heywood, 2015, pp. 229-230).

Esta nova realidade tem levado à perda do controlo e à fragmentação, desintegração e destruição dos instrumentos de coerção física do Estado. Uma espiral descendente de perda de receita e de legitimidade, a crescente desordem e fragmentação militar, criam o contexto nas quais as “novas guerras” tomam lugar. A “falência” do Estado é acompanhada pela crescente privatização da violência, em que as “novas guerras” são caracterizadas por uma multiplicidade de tipos de unidades combatentes, tanto públicas como privadas, estatais e não estatais, ou uma mistura destas³ (Kaldor, 2007, p. 97).

Estas guerras apresentam um padrão de violência idêntico ao das guerras revolucionárias. No entanto, as “novas guerras” apresentam um método de controlo político diferente daquelas. Nas guerras revolucionárias, a ideologia tinha um papel muito importante, ao mesmo tempo que o medo, o apoio popular e a fidelização à ideia revolucionária era o objetivo principal. No caso das “novas guerras”, o controlo político é estabelecido através da fidelização a uma “marca identitária”⁴ e não a uma ideia. Isto significa que, a maioria da população que vive num território controlado politicamente, preenchem aquela “marca identitária”. Todos os outros são eliminados. O medo de oposição, da dissidência ou da insurgência reforça esta exigência de homogeneização da população baseada na identidade. Neste sentido, o que se procura nas “novas guerras” é criar um ambiente desfavorável para todos aqueles que não são possíveis de controlar (Kaldor, 2007, pp. 103-105). Esta forma de controlo político assente numa “marca identitária” leva a um crescimento significativo de baixas civis, visto que os alvos principais da violência não se distinguem claramente dos combatentes, pois estas guerras são cada vez mais intra-Estados (Munkler, 2002 cit. por Williams, 2014, p. 85).

Estas guerras são descritas como internas ou guerras civis⁵, ou algo como um “conflito de baixa intensidade”. Embora muitas destas guerras sejam localizadas, elas envolvem uma miríade de conexões transnacionais, em que a distinção entre interna ou externa, entre agressão (ataques do exterior) e

³ As “novas guerras” são travadas por uma variedade de combinações de atores estatais e não estatais – forças armadas regulares, empresas de segurança privada, mercenários, iadistas, senhores da guerra, paramilitares, etc. (Kaldor, 2013, p. 2).

⁴ As “novas guerras” são travadas em nome da identidade (étnica, religiosa ou tribal) (Kaldor, 2013, p. 2)

⁵ Uma guerra civil divide bruscamente uma nação em dois ou mais grupos que, depois de um breve período de confusão inicial, acabam por se encontrar controlando parte do território e das forças armadas. A guerra entre estes grupos acaba, em breve, por se assemelhar a uma guerra internacional convencional (Couto, 1986, p. 81)

Estudios Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

repressão (ataques a partir do interior do país), ou mesmo entre local e global, são difíceis de sustentar⁶ (Kaldor, 2007, p. 2).

Sabendo-se que o financiamento da guerra é um aspeto fundamental para a sua persistência, Kaldor (2013, p. 3) refere a emergência de uma nova economia sustentada pelo comércio ilegal de droga, armas e recursos, como o petróleo ou os diamantes, em que os atores não estatais procuram manter os seus interesses económicos e prolongar indefinidamente as “novas guerras”. Desta forma, nos anos mais recentes, com o declínio do uso formal de “declaração de guerra”, o início e o fim de uma guerra é por vezes difícil de determinar (Heywood, 2015, pp. 229-230).

4. As guerras por procuração e as “novas guerras”

As alterações que ocorreram no sistema político internacional, resultantes do final da Guerra Fria e do processo de globalização, tiveram impacto em diferentes domínios, sendo que a guerra não foi exceção. Neste sentido, alguns autores procuraram conceptualizar a violência (não tanto) organizada que entretanto irrompeu no início dos anos 1990. Enquanto para alguns a erupção da guerra étnica foi o culminar de uma tendência geral de longo prazo, que começou na década de 1950 e atingiu o seu pico logo após o final da Guerra Fria (Gurr, 2000), para outros, não havia nada de novo neste tipo de violência e representava apenas a fusão das guerras inter-Estatais (A), extra-Estatais (C) e intra-Estatais (guerra civil (B) e guerra “étnica” (D)) (fig. 1) (Singer, 2002, pp. 165-179).

No entanto, como verificamos, as “novas guerras” apresentam tendências (fig. 1) e uma lógica diferente das “velhas guerras”. Nestas últimas, cada ator em confronto procurava vencer e tendia para um extremo (A) enquanto, nas primeiras, cada ator em confronto tende a disseminar, a perdurar ou persistir na guerra desde que cada lado consiga obter ganhos políticos e económicos da violência em si mesma em vez de procurar “vencer” (Kaldor, 2013, p. 3) (D). Desta forma, as “novas guerras” não se enquadram nas classificações existentes (fig. 1), por combinarem um conjunto de variáveis (atores, objetivos, métodos e formas de financiamento), “atravessarem” fronteiras geográficas não podendo ser classificadas em internas ou externas e porque as ideologias da Guerra Fria (democracia e comunismo) perderam relevância em detrimento da identidade grupal (étnica, religiosa ou tribal).

⁶ Neste contexto, a distinção entre atores estatais e atores não estatais, entre público e privado, entre interno e externo, entre económico e político e mesmo entre paz e guerra desapareceram. Além disso, o desaparecimento desta diferenciação é tanto uma causa como uma consequência da violência (Kaldor, 2013, p. 2).

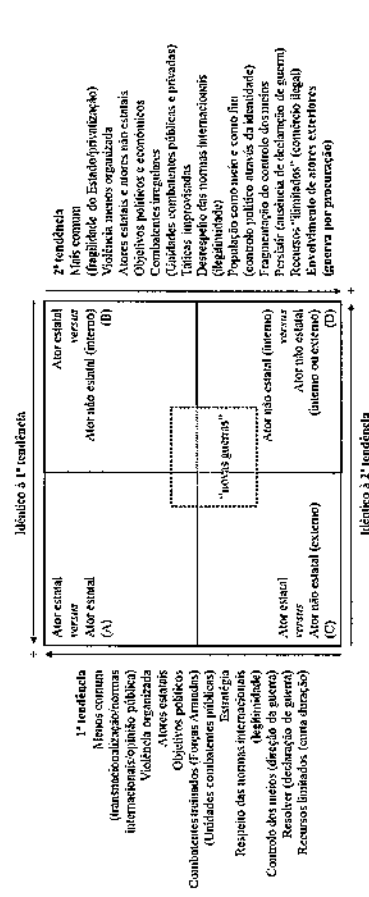


Figura 1 – Espectro da guerra no contexto das “novas guerras”

Fonte: (autor, 2016).

Neste contexto, as “novas regras” caracterizam-se por abranger numa proporção aleatória e dinâmica das guerras apresentadas na fig. 1, sendo difícil encontrar os limites entre estas por estes fluírem ao longo do tempo. Além disso, as “novas guerras” tendem a apresentar um carácter interno e local, mas apresentam também uma dimensão internacional significativa, em virtude do fenómeno da globalização e das inúmeras conexões transnacionais que apresentam. Desta forma, o envolvimento de entidades exteriores (local, regional ou global), através de guerras por procuração, tende também a aumentar, visto que estas guerras são também elas localizadas e caracterizam-se, fundamentalmente, por ter uma dimensão internacional que lhe dá esse carácter de envolvimento de uma “potência exterior” com interesse no desfecho estratégico daquela guerra.

Apesar das alterações que se verificaram no sistema político internacional, estas não tiveram impacto nas guerras por procuração, pois continuaram a verificar-se até aos dias de hoje sendo que, o contexto das “novas guerras”, fez aumentar a sua probabilidade. Isto porque, como as guerras mais recentes envolvem uma multiplicidade de atores, a probabilidade de um ator não estatal recorrer a “apoios exteriores” para conseguir alcançar os seus objetivos aumenta, diminuindo à medida que os seus objetivos sejam alcançados.

O fenómeno da globalização teve um papel relevante nas “novas guerras”, pois este processo contribuiu para a “erosão” do Estado e do monopólio da violência organizada, tanto a nível superior como a nível inferior. A nível superior, verificou-se uma integração global e uma interdependência dos Estados, ao mesmo tempo que as normas do Direito Internacional e o escrutínio de uma opinião pública mundial às ações dos Estados se revelaram

dissuasores para ações unilaterais de emprego direto da força (fig. 1 (A)). Desta forma, o recurso a uma “parte terceira”, através de uma guerra por procuração, continuará a ser uma opção possível pelo carácter “indireto” que as caracterizam. A nível inferior, verificou-se a diminuição dos recursos financeiros do Estado, a disseminação da criminalidade e da corrupção interna, levando à privatização da violência pela incapacidade do Estado em exercer a autoridade plena no interior das suas fronteiras territoriais. Com a privatização da violência, surgiram novos atores não estatais que, apesar de apresentarem objetivos mais “identitários” que ideológicos ou geopolíticos, apresentam também interesses económicos e têm cada vez mais um papel relevante nas “novas guerras”. Neste sentido, as “partes terceiras” nas “novas guerras” poderão passar por estes atores não estatais, caso os objetivos das “potências exteriores” estejam, de alguma forma, alinhados com esta “marca identitária” étnica, religiosa ou tribal.

Como vimos, o grau de envolvimento entre os atores numa guerra por procuração é variável. Se consideramos a situação da “representação dos interesses de uma potência exterior” por uma “parte terceira”, estamos numa situação em que o grau de envolvimento entre os atores poderá variar desde o mero “apoio ideológico” até ao fornecimento de armas, dinheiro e forças (Beehner, 2015). Claro que, o grau de envolvimento do ator apoiante estará necessariamente relacionado com a importância dos objetivos em questão, mas estes nem sempre são compatíveis com os objetivos do ator apoiado. Por esta razão, segundo Hughes (2014, p. 144), as consequências de longo prazo de uma guerra por procuração podem ser anti estratégicas, pela perda do controlo sobre os meios pelos quais os objetivos estratégicos devem ser alcançados⁷.

Atendendo ao contexto das “novas guerras”, verificamos que existe uma tendência para a “transição” do monopólio da força dos atores estatais para os atores não estatais⁸ que, a partir da sua existência e mediante a sua natureza, passam a desafiar a autoridade e a legitimidade do Estado (fig. 2). Nestes casos, os atores estatais são considerados falhados num determinado

⁷ Uma das vulnerabilidades desta abordagem estratégica, envolvendo a população no conflito e confiar em combatentes auxiliares, é o perigo da perda de lealdade e controlo sobre a direção do conflito como resultado de uma liderança descentralizada. Esta abordagem pode também ser muito dispendiosa com muitas consequências não intencionadas, como o abate do avião das linhas aéreas da Malásia sobre a parte Este da Ucrânia em julho de 2014 representa (Aleksanteri Institute, 2016, p. 4).

⁸ Transição por incapacidade do Estado em exercer a sua autoridade ou deliberada, no caso das companhias militares privadas. Neste último caso, os governos procuram contribuir para a paz e segurança que de outra forma não conseguiriam (por razão de recursos, política ou opinião pública) ou de forma a evitar o escrutínio público e a transparência (Innes, 2012, pp. 134-135).

grau, porque são incapazes de desempenhar o seu papel e assegurar a ordem doméstica pela monopolização da força legítima no interior das suas fronteiras (Heywood, 2015).

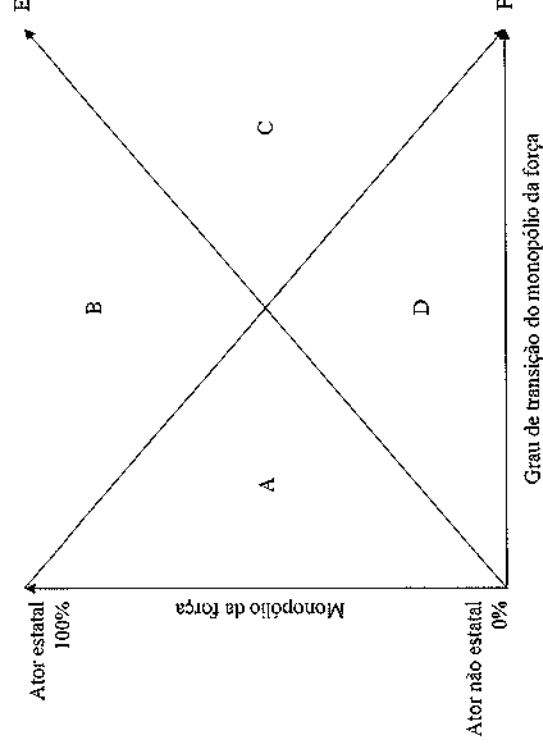


Figura 2 – Espectro das guerras por procuração no contexto das “novas guerras”
Fonte: (autor, 2016).

Perante esta situação, o ator estatal poderá “ignorar” o ator não estatal, combater o mesmo ou recorrer a este para combater um inimigo comum através de uma guerra por procuração. Assim, o envolvimento entre atores apoiantes e atores apoiados pode ocorrer entre atores estatais (F), entre atores não estatais (E) e entre atores estatais e não estatais (A, B, C e D), em que os atores envolvidos procuram alcançar os seus objetivos sem se saber, por vezes, quem “representa” os interesses de quem e “qual a relação de força” existente entre os atores envolvidos (fig. 2).

Apesar dos objetivos dos atores não estatais serem diferentes, nomeadamente ideológicos e/ou geopolíticos no passado e étnicos, religiosos ou tribais no presente, estes novos atores não estatais também procuram aceder ao Estado pelo interesse que este representa para um grupo específico e não pelo interesse público geral (Kaldor, 2013 cit. por Williams, 2014, p. 85). Desta forma, se os objetivos dos atores estatais e dos atores não estatais coincidirem, a probabilidade destes optarem por uma guerra por procuração aumenta, onde o recurso a uma “parte terceira” apresenta as seguintes possibilidades (fig. 1):

- (A) Um ator estatal recorre a um ator não estatal. Este é o tipo de guerra por procuração do período da Guerra Fria e que ainda se verifica atualmente (Saraiva, L., Vieira, R., 2016, p. 81). Naquele período, os atores apoiantes eram, maioritariamente, os Estados Unidos da América e a União Soviética, enquanto superpotências que usavam fações aliadas (ou Estados) para perseguir a sua rivalidade global, fora das restrições da dissuasão nuclear do Hemisfério-Norte (Craig, 2010, p. 4).
- (B) Um ator estatal recorre a um ator não estatal, em que este detém o controlo do monopólio da força no interior do Estado onde se encontra.
- (C) Neste caso, um ator não estatal detém o controlo do monopólio da força e sobrepõe-se ao Estado. Nestes casos, os atores estatais podem usar as suas capacidades para influenciar o ator não estatal de forma a tornarem-se um parceiro militar atrativo para este. Este é o caso da transferência do uso da força envolvendo atores estatais e atores não estatais, numa parceria militar heterogénea (Craig, 2010, p. 4). Este é o caso da relação estabelecida entre o governo do Sudão e as milícias *Janjaweed*, em que este “armou as milícias irregulares orientando-as para erradicar uma rebelião. As milícias propuseram-se a fazer exatamente isso, mas a violência em massa contra civis foi o que se seguiu” (Straus, 2005).
- (D) Aqui, os atores estatais e os atores não estatais procuram estabelecer uma relação entre si no sentido de alcançarem os seus objetivos.

Conclusão

O final da Guerra Fria representa um marco a nível mundial que teve impacto em questões ideológicas e geopolíticas. As alterações verificadas no sistema político internacional, com o colapso da União Soviética, a par da ascensão meteórica das tecnologias da informação, trouxe novos desafios para o Estado enquanto detentor do monopólio da força.

O processo de globalização provocou uma integração global, em que a interdependência complexa dos Estados, a opinião pública mundial e a força das leis internacionais, reduziram a relevância das fronteiras territoriais e inibiram o Estado de recorrer ao emprego da força de forma direta para alcançar os seus fins políticos. Esta realidade trouxe consigo uma nova forma de violência organizada e novos atores não estatais, que perseguem objetivos políticos mais

relacionados com questões “identitárias” do que ideológicas ou geopolíticas, sendo capazes de desafiar a autoridade e a legitimidade do Estado.

As guerras por procuração, no contexto das “novas guerras”, continuam a ter um caráter local e uma dimensão internacional, em que as “potências exteriores” procuram alcançar os seus fins políticos recorrendo a “partes terceiras” capazes de “representar os seus interesses” numa guerra que, mais do que ideológica ou geopolítica, assume também uma matriz “identitária” étnica, religiosa ou tribal.

A emergência de novos atores não estatais trouxe novas possibilidades às guerras por procuração. Enquanto durante a Guerra Fria estas guerras assentavam maioritariamente em questões ideológicas ou geopolíticas, atualmente, as guerras por procuração assentam também em questões “identitárias”. Desta forma, de acordo com os objetivos (sejam eles ideológicos, geopolíticos ou “identitários”), os atores estatais podem “envolver-se” com novos atores não estatais através de guerras por procuração.

Paradoxalmente, estas guerras apresentam graves consequências para o Estado, tanto no passado como hoje, pois este é o palco onde estas guerras ocorrem e a primeira vítima das mesmas, pela perda do monopólio da força, sendo fomentadas do exterior por atores estatais que, “teoricamente, defendem o Estado enquanto detentor do monopólio da força”.

Tal como refere Dylan Craig (2010, p. 6), para estudar as guerras por procuração modernas será necessário ir para além do cenário da Guerra Fria. Com este trabalho, procurou-se dar um modesto contributo nesse sentido.

Referências bibliográficas

- Aleksanteri Institute, U. o. H. F., 2016. *Russia and Hybrid Warfare - Going Beyond the Label*, s.l.: Kikimora Publications.
- Beehner, L., 2015. *How Proxy Wars Work And What That Means for Ending the Conflict in Syria*. [Online] Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-11-12/how-proxy-wars-work> [Acedido em 11 Mar 2016].
- Castro, T. d., 2012. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Chaudhry, R., 2013. *Violent Non-State Actors: Contours, Challenges and Consequences*. *CLAWS Journal*, Volume Winter , pp. 167-187.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.

- Craig, D., 2010. State Security Policy and Proxy Wars in Africa. *Strategic Insights*, 9(1), pp. 4-29.
- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, DCAF 2011. Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges. *DCAF Horizon 2015 Working Paper Series (5)*, p. 7.
- Griffiths, M., O'Callaghan, T. & Roach, S. C., 2014. *International Relations The Key Concepts*. Third Edition ed. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Guedes, A. M., 2014. *Proxy Wars*. [Online] Available at: https://www.academia.edu/9201902/Proxy_Wars [Acedido em 11 Mar 2016].
- Gurr, T.R., 2000. *Foreign Affairs*. [Online] Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-05-01/ethnic-warfare-wane> [Acedido em 13 Mar 2016].
- Heywood, A., 2015. *Key Concepts in Politics and International Relations*. Second Edition ed. New York: Palgrave.
- Hughes, G., 2014. *My Enemy's Enemy*. Canada: SUSSEX Academic Press.
- Innes, M. A., 2012. *Making Sense of Proxy Wars - States, Surrogates & the Use of Force*. Dulles, Virginia, United States of America: Potomac Books .
- Kaldor, M., 2007. *New & Old Wars*. Second Edition ed. Stanford, California: Stanford University Press.
- Kaldor, M., 2013. In defence of new wars.. *Stability: International Journal of Security and Development*.
- Saraiva, L., Vieira, R., 2016. *Estudos Estratégicos: Estratégia Contemporânea e Conflitualidades*. Coleção "ARES", 9. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Schneekener, U., 2013. Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security. Em: *Private Actors and Security Governance*. Münster: s.n., pp. 10-18.
- Singer, H. e., 2002. "New Wars" and Rumors of "new wars". *International Interactions*, Volume 28, pp. 165-190.
- Straus, S., 2005. *Darfur and the Genocide Debate*. [Online] Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/sudan/2005-01-01/darfur-and-genocide-debate> [Acedido em 18 Mar 2016].
- United Nations, 2015. *Charter of The United Nations and Statute of The International Court of Justice*. New York: United Nations Publications.
- University of Oxford, 2011. *Forced Migration Review. Armed Non-state Actors and Displacement*. March, p. 3.

A ESTRATÉGIA DA FRANÇA NO ESPAÇO AFRICANO

5. FRANCÓFONO

Luís Alves Batista
Major de Transmissões
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Neste trabalho analisamos o emprego dos instrumentos do poder por parte da França na sua estratégia para a África francófona, recorrendo ao estudo da aplicação por parte da França de quatro instrumentos do poder (militar, diplomático, económico e cultural) para alcançar os seus interesses. Na elaboração deste estudo foi utilizada a metodologia de investigação dedutiva com uma estratégia de investigação qualitativa, pelo uso de ferramentas como a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Concluímos que desde a independência das suas ex-colónias a França tem concertado as suas ações para atingir os seus fins, empregando os quatro instrumentos de poder de forma eficaz na consecução dos seus interesses para o continente africano.

Palavras-chave: França, África, Françafrique, instrumentos de poder, neocolonialismo

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Abstract

During this work, we analyzed how France uses its instruments of power in its strategy towards Francophone Africa. We studied the application by France of four instruments of power (military, diplomatic, economic and cultural) to achieve its interests. During the elaboration of this study, we used a deductive research methodology with a qualitative research strategy, using as tools the literature and document analysis. We conclude that since the independence of its former colonies France has concerted its actions to achieve its ends, using the four instruments of power effectively to achieve its objectives in the African continent.

Key words: *France, Africa, Françafrrique, instruments of power, neocolonialism*

Introdução

Este trabalho pretende analisar o emprego dos instrumentos do poder por parte da França na sua estratégia para a África francófona².

Como ex-potência colonial no continente africano, a França continuou a ter influência nos destinos das suas ex-colónias mesmo após a independência destas. Para consubstanciar esta influência, a França utilizou os diversos instrumentos de poder ao seu dispor para coagir e guiar as decisões das elites políticas dirigentes nos países africanos francófonos, de modo a manter os seus interesses para a região intactos. Esta influência foi sofrendo alterações ao longo dos anos, conforme as mentalidades e o contexto político foi evoluindo, sendo inicialmente uma intervenção mais direta, empregando meios de coação, e mudando para uma intervenção indireta, privilegiando aliados e o poder de atração da França sobre estes países

Para abordarmos o tema em estudo, recorreremos à análise de quatro instrumentos de poder (militar, diplomático, económico e cultural) e verificamos o modo como a França utiliza cada um destes instrumentos para consolidar e potenciar os seus interesses no continente africano.

1. Enquadramento Histórico

Após a Segunda Guerra Mundial, a França tentou manter sob o seu domínio as várias colónias que ainda detinha. Apesar do empenho que tinha

² Constituída pelo Togo, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Ruanda, Senegal, Costa do Marfim, Camarões, Burundi, Chade, Cômoros, Gabão, Burkina Faso, Madagáscar, Benim, Tunísia, Marrocos, Guiné, Níger, Djibouti, Mali, República Centro Africana (RCA), Mauritânia e Argélia.

sido desenvolvido pelas colónias no esforço de guerra francês, quer em termos de recursos, quer em termos de pessoal militar, a administração francesa não tinha intenção de lhes conceder autonomia ou independência. No entanto, numa tentativa de apaziguar os ânimos descolonizadores das suas colónias, a constituição francesa de 27 de outubro de 1946, que dá azo à quarta República Francesa, substitui o termo Império Francês por União Francesa, constituída pela França Metropolitana, os Departamentos e os Territórios Ultramarinos (Conseil Constitutionnel, 1946). Esta tentativa não surtiu efeito e a França viu-se envolvida em vários conflitos nas suas colónias, incluindo duas guerras na Indochina Francesa³ e na Argélia⁴. Apesar da resistência inicial francesa, em 1962 a França tinha concedido a independência à maior parte das suas colónias.

No entanto, a independência das ex-colónias francesas em África não significou o fim da sua influência nos países criados pela descolonização. Ao mesmo tempo que se assinavam as declarações de independência e soberania destes novos países, assinavam-se também acordos de cooperação e defesa. Estes acordos permitiam justificar a intervenção francesa nas suas ex-colónias caso as ações dos governos desses países não fossem de acordo com a orientação e os interesses franceses (Bat, 2010, p. 44). Estes acordos tinham a intenção de manter a hegemonia da França nesta região do globo, mesmo com o advento da independência e soberania das suas ex-colónias. Foi com este objetivo que a França arquitetou a independência dos Estados africanos para garantir a sustentabilidade dessa mesma hegemonia, prolongando desta forma o império colonial francês apesar do reconhecimento formal da soberania dos novos Estados criados. Com a assinatura destes acordos, a França conseguiria doravante justificar e legitimar a sua intervenção nesses países à luz dos acordos firmados com essas nações soberanas sem o estigma de ser uma potência colonizadora perante a comunidade internacional. Desta forma, a França garantiu a criação de uma extensa área territorial que lhe permitiria obter matérias-primas e escoar os seus produtos, baseada na moeda francesa e com uma hegemonia cultural e linguística que a favorecia (Charbonneau, 2008, pp. 53-54).

Esta política em relação a África iniciou-se desde logo no governo do presidente Charles De Gaulle, com a criação de uma célula junto ao Palácio do Eliseu⁵ dedicada à direção dos interesses franceses nesse continente. Esta célula

³ Mais especificamente nos territórios franceses do atual Vietname. A guerra durou de 1946 a 1954.

⁴ O conflito teve lugar entre 1954 e 1962.

⁵ Residência oficial do chefe de Estado francês e local de reunião para o Conselho de Ministros, representa o símbolo do governo da república francesa (Présidence de la République française, 2015a).

respondia diretamente perante o presidente e estava separada do Ministério dos Negócios Estrangeiros franceses. A ação desta célula dificilmente poderá ser separada do homem da confiança de De Gaulle que foi colocado como seu chefe: Jacques Foccart (Charbonneau, 2008, p. 57). Próximo de vários presidentes africanos, Foccart foi a mente por trás dos acordos firmados com os novos Estados frutos da descolonização francesa, bem como o responsável pela política francesa de cooperação com esses Estados. Para Foccart, a França é o garante da estabilidade e segurança dos países africanos francófonos (Bat, 2010, p. 44), servindo como mentora e guia desses países no caminho para a construção de um Estado estável com possibilidade de se auto governar em consonância com os interesses e prestígio franceses (Charbonneau, 2008, p. 54). Podemos constatar a importância que Foccart teve na política francesa para África pela longevidade deste no governo francês, mantendo-se como conselheiro presidencial para os assuntos africanos dos presidentes da quinta república francesa até à sua morte em 1997, com exceção do governo de Giscard d'Estaing⁶.

A política francesa em África começou por assentar em três pilares: económico, diplomático e político. No plano económico, baseava-se na vontade francesa de manter o controlo e acesso a matérias-primas estratégicas (tais como o petróleo e o urânio), ao mesmo tempo que garantia um mercado de investimento para as multinacionais francesas. No pilar diplomático, mantinha um conjunto de países aliados que apoiava a França nas instituições internacionais, de modo a conservar a posição da França como potência global. Finalmente, no plano político, englobado no clima de oposição à expansão do comunismo durante o período da Guerra Fria, apoiar governos anticomunistas para conter essa expansão e o aumento da presença militar no continente africano.

2. Emprego do instrumento militar

Desde a independência das suas ex-colónias africanas, a França utilizou as Forças Armadas para controlar a situação política nesses países, moldando as lideranças de um modo que lhe fosse vantajoso, tendo em conta os seus interesses. Entre 1960 e 1995, a França interveio militarmente em países africanos 119 vezes (Charbonneau, 2008, pp. 68-72). Para além destas intervenções, podemos ainda acrescentar outras mais recentes, como, por exemplo, a operação de apoio ao governo do Mali na luta contra grupos extremistas islâmicos em janeiro de 2013.

⁶ Presidente francês entre 1974 e 1981.

Após a independência, uma das preocupações do governo francês foi firmar acordos de cooperação com os novos países, tal como foi explanado no capítulo anterior. Uma parte importante destes acordos prendia-se com a cooperação e ajuda a nível militar. Na prática, estes acordos legitimavam intervenções militares francesas nesses países para, supostamente, ajudar os seus aliados. Na realidade, estas intervenções enquadravam-se nos interesses franceses para a região e serviam para colocar ou manter no poder regimes que fossem coniventes com os propósitos franceses nesses países (Bat, 2010, p. 44). Para Foccart, a intervenção militar por si só não serviria para resolver um problema, no sentido que uma crise política necessita de uma resposta política, mas seriam um passo importante para impedir a situação de degenerar para um caso mais grave enquanto a resposta política não surtisse efeito (Bat, 2010, p. 48).

Ao longo dos tempos, a legitimação das intervenções militares em África vai mudando. Inicialmente, durante a Guerra Fria, inseridas no contexto da contenção da expansão comunista, as intervenções fazem-se ao abrigo dos referidos acordos de cooperação, com a complacência dos restantes países do bloco atlântico. Com o fim da Guerra Fria, a França passa a atuar sob a égide de mandatos das Nações Unidas para justificar o seu envolvimento perante a comunidade internacional. Independentemente da forma escolhida para dar credibilidade internacional às suas ações, a realidade das intervenções mantém-se no sentido dos interesses franceses na região, principalmente com a manutenção de governos favoráveis ao regime francês.

Na década de 90 do século passado, continuando o esforço da legitimação da sua atuação em África, a França concebeu o programa Reforço da Capacidade Africana de Manutenção da Paz (RECAMP)⁷, com o objetivo de africanizar as operações de apoio à paz, passando estas a serem efetuadas por militares africanos. No entanto, as atividades deste programa eram coordenadas em Paris com pouca intervenção das nações africanas no processo de decisão. Este programa evoluiu devido à vontade do Estado francês em manter-se na vanguarda do esforço europeu em matéria de segurança, tendo o ex-presidente francês Jacques Chirac anunciado, em 2005, o desejo de incluir o RECAMP na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Este governo propôs uma iniciativa no âmbito da União Europeia (UE), com os mesmos objetivos do RECAMP, mas neste caso incluindo a União Africana como entidade regional responsável pela segurança no continente africano, denominada EURORECAMP – AMANI AFRICA⁸ (Haastруп, 2010, pp. 64-65). Esta iniciativa

⁷ Tradução livre pelo autor. No original: *Reinforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*.

⁸ AMANI AFRICA significa Paz em África na língua swahili.

foi aprovada na Cimeira de Lisboa em 2007 como instrumento da PESC em África. A Nação-quadro escolhida para a implementação do primeiro ciclo desta iniciativa foi a França, permitindo-lhe desta forma manter a prossecução dos seus interesses em África sob a legitimidade da UE (União Europeia, 2009).

A França mantém um contingente militar considerável em África. No total, são cerca de 4750 militares em bases permanente, distribuídos pelo Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Djibouti e Reunião. A estes, somam-se os militares colocados em infraestruturas de apoios, menores que as bases permanentes, como no Mali, Níger, Burkina Faso, Chade e Mauritânia. Graças a este contingente, a França mantém uma capacidade de intervenção militar no continente africano que não tem paralelo em relação quer aos seus parceiros europeus quer com os próprios norte-americanos. Esta capacidade ficou demonstrada aquando das intervenções no Mali e na República Centro Africana em 2015, onde esta rede de infraestruturas permitiu o apoio logístico eficaz a essas operações quando os restantes atores hesitaram em se envolverem de forma decisiva (Vallin, 2015, p. 100).

3. Emprego do instrumento diplomático

A influência diplomática e política da França em África pode dividir-se em duas fases que correspondem grosso modo ao período pós-independência até ao fim da Guerra Fria e ao período pós-Guerra Fria.

No primeiro período, caracterizado pela influência de Foccart nas políticas relativas à África, existe um estreito contacto entre as elites dirigentes das ex-colónias francesas e os políticos franceses. Essas elites eram políticos formados e doutrinados no ideal francês, e havia um entendimento entre eles que o caminho para o crescimento e prosperidade dos seus países só poderia ser alcançado mantendo os laços estreitos com a França, que garantiria estabilidade e apoio financeiro. Como exemplo, podemos citar o caso de Modibo Keita, Hubert Maga e Hamadou Dicko, presidentes do Mali, Benim e Costa do Marfim, respetivamente, e que faziam parte do governo de Félix Gaillard⁹ (Vallin, 2015, p. 80). Como referido anteriormente, Foccart preconizava a utilização do instrumento diplomático como solução para resolver os problemas políticos em África, utilizando o instrumento militar para evitar o escalar dos conflitos e estabilizar a situação, dando tempo para o instrumento diplomático intervir (Bat, 2010, p. 49). O próprio Foccart tinha laços estreitos com vários dirigentes africanos. Aproveitando estes laços, este desenvolveu, para além de uma

⁹ Primeiro ministro de novembro de 1957 a maio de 1958.

extensa rede de embaixadas e consulados nesses países, uma rede informal de contactos entre as elites políticas francesas e africanas, atuando como instrumento político para a condução das políticas entre os vários países, a par dos canais oficiais com total impunidade (Charbonneau, 2008, p. 57).

No segundo período, pós-Guerra Fria, a mudança no ambiente internacional retira importância a África. Deixa de existir a ameaça da expansão comunista e a lógica dos dois blocos em confronto, e os recursos de África decrescem de importância perante os recursos energéticos do Médio Oriente e o crescimento económico dos países asiáticos. Os países europeus mudam o seu foco para o Este e a França não escapa a este fenómeno, reduzindo um pouco a sua relação com os países africanos. A França começa a exigir mudanças por parte dos governos africanos para continuação da ajuda aos mesmos, incluindo organizações financeiras internacionais nessas ajudas. A esta situação também não é alheio o facto de as gerações de políticos estarem a mudar, e a geração de ambas as partes que cresceram com uma África francesa começa a ser substituída por outra que não partilha destes laços, pelo que preconiza uma mudança nas relações entre as duas partes (Chafer e Cumming, 2010, pp. 54-56).

Apesar desta aparente subalternização do continente africano pela política francesa, esta continua a manter uma rede de embaixadas extensas em África, tendo uma embaixada e consulados em todas as suas ex-colónias (Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016a), bem como o recíproco também se verifica, com embaixadas e consulados de todas as suas ex-colónias em França (Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016b). Para além desta rede recíproca de embaixadas e consulados, atestando a importância das ligações da França com os países africanos e vice-versa, outro fator de ordem político que consideramos muito relevante para determinar a importância do instrumento diplomático na relação com os interesses da França para a região prende-se com a intervenção decisiva e, inicialmente, unilateral da França no Mali e na RCA, demonstrativa da vontade política de intervir nesta região.

A conjugação destes dois fatores, com ênfase no segundo, aliado à reiteração no conceito estratégico de defesa nacional francês sobre a importância da região abordada anteriormente (Ministère de la Défense, 2013, pp. 54-55), levamos a concluir que, embora com uma tentativa da França em envolver mais parceiros no futuro da região, esta continua com possibilidades e legitimidade política para defender e influenciar os seus interesses na região.

4. Emprego do instrumento económico

No início da independência das suas ex-colónias, uma das razões para a França estar interessada em manter o controlo da região prendia-se com o acesso a matérias-primas, principalmente petróleo e urânio, bem como à possibilidade de escoar os seus produtos para um mercado abundante. A política económica francesa para a região tinha por base dois pilares: um programa de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e uma zona de moeda única, o Franco da Comunidade Financeira Africana (franco CFA).

A APD é um programa para ajudar países subdesenvolvidos de modo a facilitar o seu desenvolvimento. A ajuda francesa tinha como objetivo construir infraestruturas necessárias nos países, tais como fábricas, estradas, hospitais, escolas, entre outros. A França aproveitava este programa para receber de volta a ajuda da APD quando os serviços contratados pelos países em desenvolvimento eram feitos a empresas francesas. Segundo alguns autores, entre 90 a 98% do valor da ajuda era recebido de volta através das empresas francesas (Charbonneau, 2008, p. 59).

A CFA é a uma comunidade de países francófonos¹⁰ que partilham uma moeda única¹¹. Esta moeda estava indexada ao Franco francês¹² a uma taxa fixa, garantindo o tesouro francês a sua conversão em francos franceses bem como a transferência livre de capitais sem encargos entre a zona CFA e a França. Isto permitiu criar mecanismos que facilitavam a aquisição de bens e troca de capitais entre a França e as suas ex-colónias, contribuindo assim para um favorecimento para o fornecimento de bens e serviços das empresas francesas (Charbonneau, 2008, p. 59).

Em termos de matérias-primas, as ex-colónias representaram um importante fornecedor, principalmente de petróleo para a antiga companhia francesa ELF, que tinha a sua própria rede de contactos nesses países (Charbonneau, 2008, p. 56), bem como de urânio do Níger para o programa nuclear e de produção de energia em França. Com a adesão da França à atual União Europeia, os principais parceiros comerciais atuais são países europeus, bem como a China e os Estados Unidos da América. No entanto, como podemos verificar na Tabela 1 e do ponto de vista da maior parte das ex-colónias, as trocas comerciais com a França ainda representam um volume de negócios considerável para estas, principalmente na parte das importações, o que é consentâneo com o acima apresentado acerca do destino dos fundos disponíveis da APD.

¹⁰ Inclui também uma ex-colónia espanhola (Guiné Equatorial) e uma portuguesa (Guiné-Bissau).

¹¹ Tecnicamente, são duas moedas, o Franco CFA centro africano e o Franco CFA oeste africano, embora na prática tenham ambos o mesmo valor.

¹² Desde a adesão à moeda única europeia por parte da França, o Franco CFA está agora indexado ao Euro.

Como podemos constatar do acima exposto, verificamos que a conjugação de uma série de fatores no campo económico, nomeadamente fundos provenientes da APD com a facilidade na circulação de capitais dado a moeda única, potencia as importações de produtos franceses por parte das ex-colónias. Por outro lado, embora não sendo os parceiros principais nas trocas comerciais do ponto de vista francês, a França acaba por comprar uma parte relativamente importante das suas matérias-primas a estes países, com destaque no urânio do Níger. Isto permite à França ter uma posição vantajosa para conseguir utilizar o instrumento económico como fator influenciador para defender os seus interesses na região.

Tabela 1 – Exportação e importação dos países francófonos em relação à França

	Exportações		Importações	
	Volume	Posição relativa	Volume	Posição relativa
Argélia	-----	-----	10,80%	2º
Benim	-----	-----	-----	-----
Burkina Faso	5,70%	5º	14,10%	2º
Burundi	5,60%	6º	-----	-----
Camarões	4,60%	7º	11,80%	3º
Chade	-----	-----	5,40%	4º
Cómoros	13%	3º	13,60%	3º
República do Congo	-----	-----	9%	3º
Costa do Marfim	5%	7º	11,70%	2º
Djibouti	-----	-----	-----	-----
Gabão	-----	-----	20%	1º
Guiné	-----	-----	-----	-----
Madagáscar	17,70%	1º	10,60%	2º
Mali	-----	-----	11,70%	1º
Marrocos	20,70%	2º	13,30%	2º
Mauritânia	-----	-----	7,80%	3º
Níger	30,30%	2º	12,30%	2º
RCA	4%	7º	7,70%	2º
RDC	-----	-----	-----	-----
Ruanda	-----	-----	-----	-----
Senegal	4,60%	4º	18,40%	1º
Togo	-----	-----	7,70%	3º
Tunísia	29,70%	1º	19,90%	1º

Fonte: Adaptado de (CIA, 2016).

5. Emprego do instrumento cultural

Do ponto de vista cultural, o grande elemento de ligação é a língua francesa. Esta serve de ponto de união entre os diversos países, servindo para reforçar a identidade cultural que os une, fruto do passado colonial comum. Este elemento de união foi potenciado pelo governo francês através da APD, pois o governo utilizou as verbas disponíveis para pagar vencimentos da milhares de professores que participaram neste esforço de propagação da língua e cultura francesa (Charbonneau, 2008, p. 59). A língua francesa é falada por 220 milhões de pessoas, sendo que a maioria destes se encontram fora da Europa, prevendo-se que este número acenda aos 700 milhões em 2050, sendo a difusão da língua francesa uma prioridade para a diplomacia francesa (Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016c).

Para esta promoção, para além das iniciativas governamentais, contribui também a Organização Internacional para a Francofonia (OIF). A OIF, composta por 80 Estados (57 Estados membros e 23 observadores, incluindo Estados que não têm o francês como língua oficial), tem como objetivo, entre outros, promover a língua francesa e a diversidade cultural e linguística. Este número elevado de falantes e Estados acaba por criar uma força importante de apoio para as pretensões da França, por se conseguirem identificar com esta, e por permitir à França abordar assuntos do seu interesse em vários fora que de outro modo não lhe estaria acessível.

Apesar de ser difícil quantificar ganhos diretos para o Estado do emprego do Instrumento cultural, podemos tentar enumerar em termos de poder de atração ou *soft power* como definido por Nye (2011, p. 46). Podemos verificar que, ao incentivar e promover o uso da língua francesa entre outros povos, nomeadamente as suas ex-colónias, gera uma atração destes povos em relação à França e à sua cultura. Este facto pode ser comprovado pelos números de emigrantes em França, dos quais 40,2% são africanos, sendo os principais provenientes de ex-colónias francesas (Insee, 2012), bem como pelo número de estudantes estrangeiros a frequentar o ensino francês, dos quais os países de origem são na sua maior parte também ex-colónias francesas, a par da China.

Podemos assim afirmar que a utilização do instrumento cultural por parte da França, nomeadamente a política de expansão da língua, tem reflexo no poder de atração ou *soft power* que esta exerce sobre outros países, contribuindo para a sua afirmação como grande potência no mundo.

Conclusões

Com este trabalho, propusemo-nos a analisar o emprego dos instrumentos do poder por parte da França na sua estratégia para a África francófona. Para atingir este desiderato, verificamos de que forma a França empregava os seguintes instrumentos de poder: o militar, o diplomático, o económico e o cultural.

Decorrente da nossa investigação, chegámos à conclusão que a França utiliza os quatro instrumentos do poder ao seu dispor para a consecução dos seus interesses para a África francófona. Começámos por verificar a forma como a França interagiu desde a independência até aos nossos dias com as suas ex-colónias, constatando que, apesar da evolução das relações da França com estes Estados ter mudado ao longo dos anos, esta região mantém-se com uma região de interesse importante para a França. De seguida, verificámos que o instrumento de poder militar é aquele que melhor está integrado e mais visível é na condução da estratégia da França para esta área. A França mantém na região uma força credível que lhe permite intervir decisivamente para moldar o ambiente de acordo com os seus interesses ou caso estes sejam ameaçados, muitas vezes sob a égide de organizações internacionais que lhe garantem legitimidade. Em relação ao instrumento político-diplomático, este é uma componente essencial na execução da sua estratégia, pois sem a vontade política de empregar os meios não é possível apresentar uma coação credível perante os outros atores do sistema internacional. Esta vontade foi demonstrada quer nas intervenções no Mali e na RCA, bem como nos discursos associados a essas mesmas intervenções, quer na própria rede de embaixadas mantida nesta região do globo. Quanto ao instrumento económico, verificamos por um lado que a França consegue canalizar fundos que revertem depois para a compra de produtos produzidos em França, sendo um parceiro importante dos países da região. Por outro lado, consegue prover-se na região de matérias-primas importantes para o seu desenvolvimento económico. Com estas duas vertentes, consegue ter alguma ascendência comercial sobre as suas ex-colónias, podendo influenciar a situação de acordo com os seus interesses. Finalmente, no instrumento cultural, ao promover e incentivar a língua francesa como elemento de união entre os diversos países, incluindo países que não são francófonos, consegue gerar uma capacidade de atração para a sua cultura que condiciona o comportamento dos outros atores não através da coação mas sim através dessa atração.

Conjugando estes quatro instrumentos, concluímos que a política francesa, embora possa parecer por vezes caótica e feita de indecisões e recuos, é na

verdade articulada para garantir a perenidade da hegemonia francesa da região e a garantia dos seus interesses, tendo esta articulação vindo a ser utilizada desde a independência das ex-colónias, iniciando-se por De Gaulle e Foccart e mantendo-se até aos nossos dias, embora com outra indumentária adequada aos anseios e preocupações da comunidade internacional.

Apêndice A - Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

APD	<i>Ajuda Pública ao Desenvolvimento</i>
CFA	<i>Comunidade Financeira Africana</i>
OIF	<i>Organização Internacional para a Francofonia</i>
PESD	<i>Política Europeia de Segurança e Defesa</i>
RCA	<i>República Centro Africana</i>
RDC	<i>República Democrática do Congo</i>
RECAMP	<i>Reforço da Capacidade Africana de Manutenção de Paz</i>
UE	<i>União Europeia</i>

Referências Bibliográficas

- Bat, J.-P., 2010. *Le rôle de la France après les indépendances*. Jacques Foccart et la pax gallica. *Afrique contemporaine*, pp. 43-52.
- Chafer, T. & Cumming, G., 2010. *Cinquante ans de politique africaine de la France*. *Afrique Contemporaine*, N° 235, pp. 53-62.
- Charbonneau, B., 2008. *France and the New Imperialism, Security Policy in Sub-Saharan Africa*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- CIA, 2016. *The World Factbook*. [Online] Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> [Acedido em 22 janeiro 2016].
- Conseil Constitutionnel, 1946. *Constitution de 1946, IVe République*. [Online] Available at: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html> [Acedido em 17 Abr. 2016].
- France 24, 2012. *France - Hollande hailis 'new chapter' between France and Africa*. [Online] Available at: <http://www.france24.com/en/20121012->

- hollande-senegal-speech-new-story-france-africa-end-franceafrique-dakar-sarkozy [Acedido em 22 abril 2016].
- Haastруп, T., 2010. EURORECAMP: An Alternative Model for EU Security Actorness. *Studia Diplomatica: The Brussels Journal of International Relations*, LXIII (3/4), pp. 61-80.
- Insee, 2012. *Population - Répartition des étrangers par nationalité en 2012*. [Online] Available at: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=etrangersnat [Acedido em 22 abril 2016].
- Joseph S. Nye, J., 2011. The future of power. *Bulletin of the American Academy*, Spring, pp. 46-52.
- Ministère de la Défense, 2013. *Livre Blanc, Défense et Sécurité Nationale*. Paris: Direction de l'information légale et administrative.
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016a. *Ambassades et consulats français à l'étranger*. [Online] Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaires-et-adresses-du-maedi/ambassades-et-consulats-francais-a-l-etranger/> [Acedido em 22 abril 2016].
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016b. *Ambassades et consulats étrangers en France*. [Online] Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaires-et-adresses-du-maedi/ambassades-et-consulats-etrangers-en-france/> [Acedido em 22 abril 2016].
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2016c. *Francophonie et langue française*. [Online] Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/francophonie-et-langue-francaise/> [Acedido em 22 abril 2016].
- Présidence de la République française, 2015a. *Le Palais de L'Élysée et son histoire*. [Online] Available at: <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-palais-de-l-elysee-et-son-histoire-2/> [Acedido em 22 abril 2016].
- Présidence de la République française, 2015b. *Les présidents de la République depuis 1848*. [Online] Available at: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-presidents-de-la-republique-depuis-1848/> [Acedido em 22 abril 2016].
- União Europeia, 2009. *Factsheet EURORECAMP version3 EN*. [Online] Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090703-Factsheet_EURORECAMP-version3_EN.pdf [Acedido em 7 junho 2016].
- Vallin, V.-M., 2015. France as the Gendarme of Africa, 960-2014. *Political Science Quarterly*, Vol. 130, N° 1, pp. 79-101.



Parte II
Estratégia contemporânea



A CENARIZAÇÃO E A DEFINIÇÃO DE AÇÕES 1. ESTRATÉGICAS

Tiago José Moura da Costa
Major de Serviço de Material
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Tendo como objeto de estudo, modelos de prospetiva estratégica, pretendeu-se analisar dois modelos, fazendo referência às suas vantagens e desvantagens.

Decorrente da investigação, constatou-se então, que dado o moderno ambiente organizacional caracterizar-se pela inclusão dos fatores da incerteza e de mudança, revela-se importante a qualquer organização a integração do processo de prospetiva estratégica no seu processo de planeamento estratégico, que integra no mesmo, a ideia central de procurar antecipar possíveis futuros, cenários, a fim do apoio na definição das melhores ações estratégicas.

Deste modo, da análise dos modelos de prospetiva estratégica da análise de cenários e método de *delphi*, ambos com possível aplicação no contexto da cenarização e que aplicam o próprio processo da prospetiva estratégica de forma totalmente dispar, ou seja, de forma unitária versus por partes, respetivamente, concluiu-se que a seleção de escolha de aplicação destes depende essencialmente, da situação onde se quer aplicar, assim como dos meios disponíveis, materializados nas suas vantagens e desvantagens.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Palavras-chave: Planeamento Estratégico, Capacidade, Análise de Risco, Risco e Lacunas

Abstract

Having as object of study of this research, possible models of strategic prospective, it was intended with it, analyze two models, referring to its advantages and disadvantages.

Resulting from the investigation, it was found that as the modern organizational environment is characterized by the inclusion of the factors of uncertainty and change, it is important to any organization, the integration of strategic prospective process in its strategic planning process. This have as your central idea seeks to anticipate possible futures, scenarios, to support the definition of the best strategic actions.

Thus, through the analysis of the strategic prospective models of analysis scenarios and delphi method, both with possible application in the context of scenarios and applying the strategic prospective process in completely different manner, ie as a unit versus a party, respectively, concluded that the selection of choice for implementing the same, depends essentially on the situation where you want to apply, as well as the resources available, both materialized in theirs advantages and disadvantages.

Key words: Strategic Planning, Capabilities, Risk Analysis, Risk and Gaps.

Introdução

Num mundo onde o fator da globalização resultante e combinado com as inovações tecnológicas tem acelerado o ritmo da mudança a todos os níveis, político, económico, social e militar; onde as alterações climáticas têm fortes impactos ambientais, sociais e económicos; os quais são apenas alguns exemplos dos fatores que caracterizam o ambiente onde as organizações atuam, incorporando nestas, a própria Instituição Militar, urge às mesmas, dramatizar tendências e alternativas, e, explorar os impactos e implicações das ações estratégicas por si definidas, a fim da sua “sobrevivência”. Isto é, revela-se cada vez mais importante, a incorporação do processo de prospectiva estratégica no processo de planeamento estratégico de cada organização.

Desta forma, face à panóplia de modelos de prospectiva estratégica existentes, uma das atuais questões que se coloca aos gestores, é saber qual destes utilizar.

Assim, tendo como objeto de estudo os diferentes modelos de prospectiva estratégica e objetivo geral, analisar dois modelos de prospectiva estratégica, fazendo referência às suas vantagens e desvantagens, decorrente da análise de leituras exploratórias e da própria temática, definiu-se o estudo dos modelos da análise de cenários e método de *deifni*. Desta análise, concluiu-se igualmente, uma diferenciação em termos da integração do processo de prospectiva estratégica, assim como da situação e contexto de aplicação dos mesmos.

1. Enquadramento Concetual

De forma a facilitar a compreensão e estabelecer um padrão comum de referência para todo o leitor, o ponto de partida da presente investigação é o seu enquadramento concetual.

Assim, tendo em consideração a abrangência do conteúdo dos Estudos Estratégicos, define-se estratégia “como a relação entre fins [*ends*], formas [*ways*] e meios [*means*]. Os fins são os objetivos ou metas pretendidas. Os meios são os recursos disponíveis para prosseguir a obtenção dos objetivos. E as formas ou métodos são como organizar os recursos.” (Dorff, 2001, p. 11).

Outro conceito importante de definir, é o conceito de planeamento estratégico, que pode definir-se como o processo de “definir objetivos concretos longínquos (médio e longo prazo) e objetivos concretos atuais (curto e médio prazo); definir a forma de os alcançar (com, quando e onde), o que pode incluir a ultrapassagem de ameaças ou obstáculos (ação estratégica em termos substanciais)” (Santos, 1983, p. 269), ou seja, o processo de “formação da estratégia, pelo menos nas melhores práticas” (Mintzberg, 1994, p. 23).

No que concerne ao conceito de prospectiva, esta pode ser definida como “a capacidade de criar e manter uma variedade de pontos de vista de elevada qualidade sobre o futuro, e aplicar os conhecimentos emergentes de forma útil para a organização” (Richard A. Slaughter cit. por Strategic Foresight Consultancy, 2013, p. 4).

Contudo, salienta-se o facto de a prospectiva poder ser utilizada com fins diferentes, e daí advindo distintas designações, ou seja, prospectiva exploratória que “tem apenas como objetivo dilucidar os Futuros Possíveis de um sistema, aplicando-se com frequência à análise de questões Macro”, e, a prospectiva estratégica, “em que a Prospectiva é um elemento numa cadeia de aprendizagem das Organizações que lhes permitem Antecipar a evolução do Enquadramento e com base nessas Simulações testar as Estratégias existentes e/ou definir uma nova Visão Estratégica condutora da Ação.” (Ribeiro, 1997, p. 18). Assim, tendo subjacente o objetivo geral da presente investigação,

durante a mesma, apenas se irá utilizar o conceito de prospetiva em termos de prospetiva estratégica.

Deste modo, de forma a diferenciar prospetiva, de prospetiva estratégica e estratégia, Godet refere que no processo de planeamento estratégico de uma organização, a prospetiva responde à questão “O que poderá acontecer no futuro?”, transformando-se em prospetiva estratégica quando a organização faz a questão “O que a organização pode fazer?”, e por sua vez a estratégia, apenas começa por responder “O que vai a organização fazer?” e “Como o fazer?” (2006,p. 6).

Diretamente relacionado com o conceito de prospetiva, surge o conceito de cenários, para o qual, existem igualmente, uma panóplia de definições. No entanto, refere-se a existência de um ponto comum a todas elas, cenários “não é uma predição” (Van der Heijde et al., 2002 cit. por Van Notten, 2006, p. 70), e a existência de um conjunto de características inerentes à maioria das definições: hipotético, casualmente coerente, internamente consistente, e/ou descritivo. Alinhado com esta prospetiva, Godet (2006, p. 22) define cenários como um conjunto coerente de hipóteses decorrentes de uma determinada situação no presente para uma situação futura.

Resultante da definição dos conceitos anteriores, podemos agora definir ações estratégicas, como as ações/linhas orientadoras que procuram operacionalizar a estratégia identificada por intermédio do processo de planeamento estratégico. Bryson descreve esta relação por intermédio de uma representação gráfica, figura 1, na qual procura demonstrar os propósitos e funções do planeamento estratégico, e referindo as ações estratégicas como elemento essencial para a produção de decisões e ações fundamentais que moldam e orientam o que uma organização é, o que faz e porque faz isso.

2. Relação entre ações estratégicas e o futuro

a. Importância da prospetiva estratégica na definição de ações estratégicas

Conforme referido inicialmente, o ambiente onde atuam as organizações é caracterizado por fatores que têm provocado alterações estruturais nos mais diversos contextos da sociedade, que apresentam na maioria das situações subjacente aos mesmos, a incerteza da sua ocorrência e resultados.

A incerteza é então um fator chave a considerar na tomada de decisão por parte de uma organização, de modo a esta conseguir sustentar a sua vantagem ao longo dos tempos (Vecchiato, 2012, p. 436). Deve assim ser considerada por

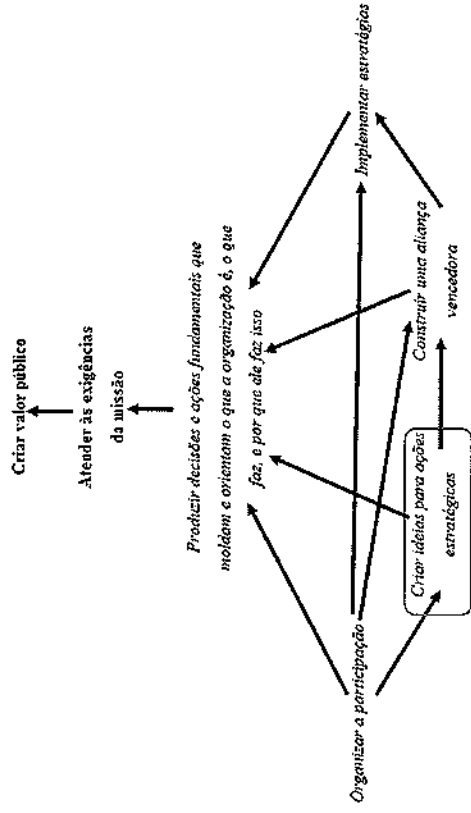


Figura 1 - Propósitos e funções do Planejamento Estratégico

Fonte: Adaptado de Bryson (2004, p. 28).

qualquer organização no seu processo de planejamento estratégico, de modo a tornar as suas ações estratégicas mais adaptáveis às constantes e rápidas mudanças desse mesmo ambiente, e consequentemente, sobreviver, prosperar e responder eficazmente aos desafios que o mundo lhe apresenta.

Palavra desafios, que, desde logo, lança o repto para o futuro.

Futuro, unanimemente caracterizado pela sua imprevisibilidade, quer devido a fenómenos naturais, quer devido à própria natureza humana, e onde a capacidade de projetar e conceber potenciais futuros, de forma a apoiar as decisões atuais, ou seja, a prospetiva estratégica, é de todo primordial.

Uma ação sem objetivo não tem qualquer significado, sendo apenas uma ação na qual foi exercido esforço e as probabilidades de retorno são reduzidas. Quando essas ações ocorrem num ambiente em constante mudança e caracterizado pela incerteza, essa mesma probabilidade aumenta. Assim, antecipar é imperioso. A realização do processo de planeamento estratégico e a definição das consequentes ações estratégicas, sem a definição da direção para o futuro, torna o presente vazio de significado.

Assim, com base no referido, facilmente é perceptível e justificável a necessidade de uma organização englobar no seu processo de planeamento estratégico, a perceção do futuro e o caminho para esse futuro, ou seja, prospetiva estratégica, de forma a apoiar a definição das mais corretas ou vantajosas ações estratégicas a prosseguir pela organização.

Contudo, salienta-se que a prospetiva estratégica não pretende eliminar o fator da incerteza associado às mudanças, ao futuro, mas sim, obviar o mesmo tanto quanto possível, e assim, apoiar as organizações na tomada de decisão, tendo em consideração os futuros desejados (Godet, 2006, p. 8; Durst, et al., 2015, p. 94).

2.2. O processo de prospetiva estratégica e a cenarização

Sendo a prospetiva estratégica um processo a incorporar no processo de planeamento estratégico, importa referir que este contempla na sua aplicação um conjunto de fases, a fim do apoio à tomada de decisão estratégica, ou seja, na definição das ações estratégicas por parte de uma organização.

Assim Durst, et al.(2015, p. 93), descrevem o processo de prospetiva estratégica como um conjunto de três fases, conforme apresentado na figura 2. Fase I, Entrada, que compreende a formulação da questão estratégica e os objetivos a atingir com o processo de prospetiva estratégica num primeiro passo, e a recolha de informação num segundo passo; a Fase II, Prospetiva, que se inicia com a estruturação e análise da informação obtida durante um primeiro passo, para posteriormente efetuar-se a sua interpretação, com a geração de ideias, as quais se procura traduzir durante o terceiro passo, na criação de futuros (cenários); e, a Fase III, Saída, onde esses futuros são postulados e avaliados, a fim da definição da melhor estratégia.

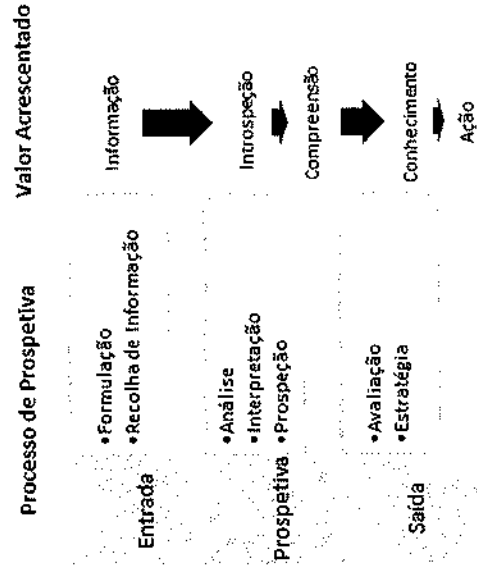


Figura 2 – Processo de prospetiva estratégica (3 fases)

Fonte: Adaptado de Durst, et al. (2015, p. 93).

Por sua vez, Popper (2008a, pp. 45-47), descreve o processo de prospectiva estratégica em termos de um conjunto de cinco fases: Pré-prospectiva, Recrutamento, Geração, Ação e Renovação, conforme figura 3, as quais apresentam vários pontos em comum com o processo descrito anteriormente.

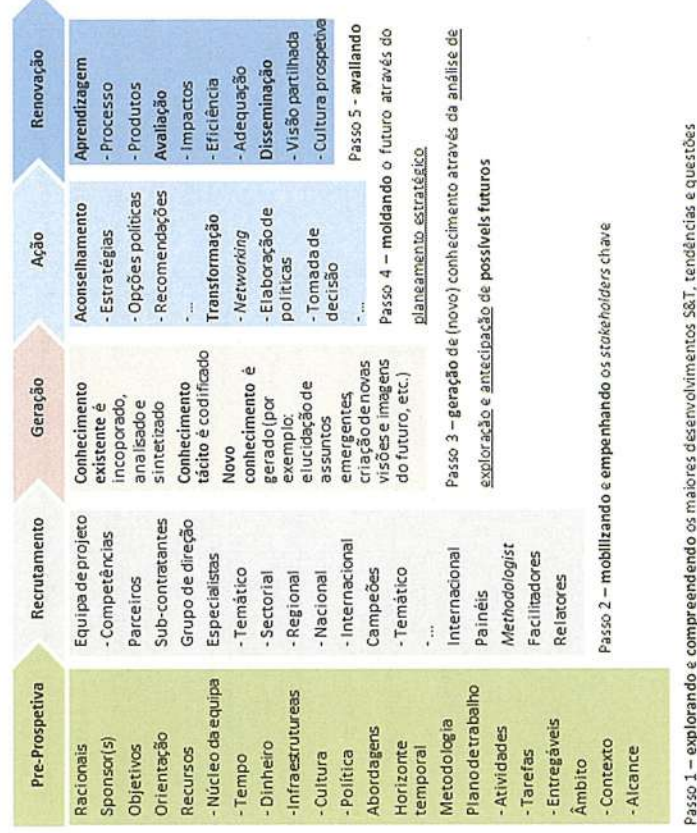


Figura 3 – Processo de prospectiva estratégica Popper

Fonte: Adaptado de Popper (2008b).

Constata-se assim, que ambos os processos iniciam com a definição dos objetivos a atingir com o mesmo, e têm subjacente, a recolha e análise da informação necessária à antecipação de possíveis futuros, cenários, de modo a apoiar a definição das ações estratégicas a seguir pela organização, ou seja, contemplam o próprio processo da cenarização.

Para apoiar este processo de prospectiva estratégica, existe uma panóplia de modelos/métodos de prospectiva estratégica, sendo referido por muitos dos estudos abordando a temática, a comum aplicação de mais que um modelo/método durante o mesmo. Na tabela 1 apresentam-se alguns desses modelos/métodos agrupados por natureza, isto é, qualitativos, quantitativos ou semi-quantitativos.

Tabela 1 – Classificação por natureza

Qualitativo	Quantitativo	Semi-quantitativo
<p>Métodos que fornecem significado aos eventos e percepções.</p> <p>Tais interpretações tendem a ser baseadas na subjetividade ou criatividade, muitas das vezes difíceis de corroborar (exemplos: <i>brainstorming</i>, entrevistas)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Backcasting</i> 2. <i>Brainstorming</i> 3. Painéis de cidadãos 3. Conferências/<i>Workshops</i> 4. Ensaios/Cenários escritos 5. Painel de especialistas 6. Previsão de Talentos 7. Entrevistas 8. Revisão da Literatura 9. Análise morfológica 10. Árvores de relevância/Quadros lógicos 11. Dramatização/Atuação 12. Exploração 13. Cenários/<i>Workshops</i> cenários 14. Ficções científicas (SF) 15. Jogos de simulação 16. Questionários 17. Análise SWOT 18. Sinais fracos/<i>Wildcards</i> 	<p>Métodos de medição variáveis e aplicando análises estatísticas, utilizando ou gerando (esperançosamente) dados válidos e de confiança (exemplo: indicadores económicos)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Benchmarking</i> 2. <i>Bibliometrics</i> 3. Indicadores/Análise de séries temporais 4. Modelação 5. Análise de patentes 6. Extrapolação de tendências/Análise de impacto 	<p>Métodos que aplicam princípios matemáticos para quantificar a subjetividade, julgamentos racionais e pontos de vista de especialistas e comentaristas (isto é, pesando opiniões)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impacto cruzado/Análise estrutural 2. <i>Delphi</i> 3. Chave/Tecnologias críticas 4. Análise multicritério 5. <i>Roadmapping</i> 6. Cenários quantitativos 7. Votação 8. Análise de <i>stakeholders</i>

Fonte: Adaptado de Popper (2008b).

Deste modo, uma questão que se coloca às várias organizações durante a aplicação do processo de prospetiva estratégica é saber qual o modelo(s)/ método(s) a utilizar. Contudo, a resposta não é consensual, referindo aliteratura um conjunto de possíveis respostas. Entre essas, realça-se a que refere que a seleção do modelo/método de prospetiva estratégica, deve seguir o padrão que melhor responde à execução das tarefas para as quais é aplicado (Heger e Rohrbeck, 2012, p. 822), ao qual Michel Godet acrescenta, os constrangimentos

de tempo e meios de que dispõe o grupo de trabalho (Ribeiro, 1997, p. 65). No que concerne a esta problemática, Popper apresenta as tabelas 2 e 3, nas quais propõe os modelos/métodos que julga mais adequados a cada fase do processo de prospectiva estratégica.

Tabela 2 – Utilização de modelos/métodos de prospectiva estratégica quantitativos

Métodos/Atividades	Fases do Processo de Prospectiva						Tipo de método
	Pré-Prospectiva	Recrutamento	Geração	Ação	Renovação		
<i>Brainstorming</i>	+	+	+++	+++	+++	+	
<i>Brainstorming</i>	+++	++	++++	+++	+++	+++	
painéis de cidadãos	++	+	+++	+++	+++	+++	
Conferências/ <i>Workshops</i>	++	++	+++	+++	+++	+++	
Ensaio/cenários escritos	++	+	++++	++	+++	+++	
Painéis de especialistas	+++	++	+++	+++	+++	+++	
Previsão de talentos	++	+	+++	++	+	+	
Entrevistas	++	++	+++	++	++++	+++	
Revisão de literatura	++++	++	+++	++	++	++	
Análise morfológica	+	+	+++	+++	+	+	
Arvores de relevância/Cuadros lógicos	++	+	+++	+++	+++	+++	
Dramatização/Abstração	+	++	+++	+++	+	+	
Exploração	++++	++	+++	+++	++	++	
Cenários/ <i>Workshops</i> de cenários	+	+	++++	+++	++	++	
Ficções científicas (SF)	+	+	+++	+	+	+	
Jogos de simulação	+	+	+++	+++	+	+	
Questionários	+++	+++	+++	+++	+	+	
Análise SWOT	++	+	+++	+++	++	++	
Sinais fracos/ <i>Wildcards</i>	++	+	+++	++	+	+	

Legenda: nenhuma contribuição [+], alguma contribuição [++], contribuição significativa [+++], grande contribuição [++++]

Fonte: Adaptado de Popper (2008b).

Tabela 3 – Utilização de modelos/métodos de prospectiva estratégica qualitativos e semi-quantitativos

Métodos/Atividades	Fases do Processo de Prospectiva					Tipo de método
	Pré-Prospectiva	Recrutamento	Geração	Ação	Renovação	
<i>Benchmarking</i>	+++	++	++	+++	+++	++
<i>Bibliométrics</i>	+++	+++	+	+	+	+
Indicadores/Análises de séries temporais	+++	+	+++	++	++	++
Modelação	+	+	+++	+++	+	+
Análise de patentes	+++	+++	++	+	+	+
Extrapolação de tendências/Análise de impacto	+++	+	+++	++	++	++
Impacto cruzado/Análise estrutural	++	+	++	+++	++	++
<i>Delphi</i>	+	++	+++	+++	++	++
Chave/Tecnologias críticas	++	+	+++	+++	++	++
Análise multicritério	++	+	+++	+++	++	++
Votação	++	++	+++	+++	+++	+++
Cenários quantitativos/SMIC	+	+	+++	+	++	++
<i>Robustapping</i>	++	+	++	+++	++	++
Análise de stakeholders/MACTOR	++	+++	++	+++	++	++

Legenda: redução/relevância contribuição [+], alguma contribuição [++], contribuição significativa [+++], grande contribuição [++++]

Fonte: Adaptado de Popper (2008b).

3. Modelos de prospectiva estratégica

De acordo com a tabela 1, dois dos possíveis modelos de prospectiva estratégica são a análise de cenários e o método de *delphi*. Ambos os modelos apresentam a curiosidade de ter a sua origem no âmbito da Instituição Militar, com possível aplicação no contexto da cenarização.

Seguidamente, procurar-se-á descrever de forma sucinta cada um dos modelos, fazendo referência às suas vantagens e desvantagens, tendo como critérios, o tempo, meios e problemática/situação de aplicação, conforme anteriormente referido.

a. Análise de cenários

Da revisão da literatura e corroborado na entrevista ao Professor Doutor Félix Ribeiro, constata-se que a análise de cenários é comumente referida como uma das principais ferramentas de cenarização.

Tal como referido, a análise de cenários teve a sua origem na Instituição Militar, aplicado no planeamento estratégico militar por parte da *RAND Corporation*, durante o período da e pós II Guerra Mundial. Posteriormente,

foi desenvolvido no seio do *Hudson Institute*, criado por Herman Kahn após ter saído da *RAND*. Este, com a publicação do livro “*The Year 2000*”, tornou célebre o modelo, com a consequente aplicação por parte de várias organizações (Chermack, Lynham e Ruona, 2001, p. 11).

Uma dessas organizações foi a empresa *Royal Dutch Shell*, que aplicou a análise de cenários como uma ferramenta de planeamento em substituição das tradicionais ferramentas de previsão, tendo como seu percursor Pierre Wack. A sua aplicação pela empresa permitiu-lhe, durante a crise do petróleo de 1973, reagir de forma significativamente mais célere e oportuna que os seus concorrentes, antecipando múltiplos cenários, com os consequentes proveitos para si advindos (Mietzner e Reger, 2005, pp. 221-223; Van der Heijden, 2005, p. 4; Wulf, Meissner e Stubner, 2010, p. 9).

Atualmente, existem diferentes metodologias do modelo da análise de cenários, tais como, as metodologias desenvolvidas por Peter Schwartz; Michael Porter; Kees van der Heijden; Michel Godet; R. Rhyne, R. Coyle, R. Crashay e L. Sutton (Ribeiro, 1997); entre outros, destacando-se contudo, e decorrente da entrevista com o Professor Doutor Félix Ribeiro, as metodologias desenvolvidas por Schwartz e Godet, que representam as duas grandes escolas da cenarização, a escola americana e a escola francesa, respetivamente.

Tendo como objetivo último, comum às diferentes metodologias, o apoio ao desenvolvimento das melhores ações estratégicas (Wulf, Meissner e Stubner, 2010, p. 9), estas partem do reconhecimento e análise de incertezas, traduzidas em elementos pré-determinados e elementos incertos, para a definição destas.

Elementos pré-determinados, caracterizados por serem incertezas predizíveis, ou seja, as incertezas para as quais existem suficientes precedentes históricos, mas em que os seus resultados continuam a ser bastante incertos ou o *timing* da sua realização é uma incógnita e, que devem estar refletidos em todos os cenários segundo a mesma forma de predição; e, Elementos incertos, caracterizados pelo facto de se referirem a situações que admitem a possibilidade de um determinado acontecimento, mas cuja probabilidade de concretização e sua configuração não é antecipável, devendo por isso estarem refletidos de diferentes formas nos vários cenários (Ribeiro, 1997, p. 13; Van der Heijden, 2005, p. 4).

Decorrente da análise comparativa entre várias das metodologias de análise de cenários, constata-se a existência de um padrão comum, que reflete a similaridade do processo de aplicação destas, com o processo de prospetiva estratégica. Desta forma, na entrevista ao Professor Doutor Félix Ribeiro, e complementando o já por si descrito (1997, pp. 10-17), este resumiu esse mesmo

padrão de forma gráfica, através da “Análise do Iceberg”, figura 4, que refere a existência de duas etapas, divididas em várias fases, na aplicação dessas metodologias, a etapa de retrospectiva e a etapa de cenarização.

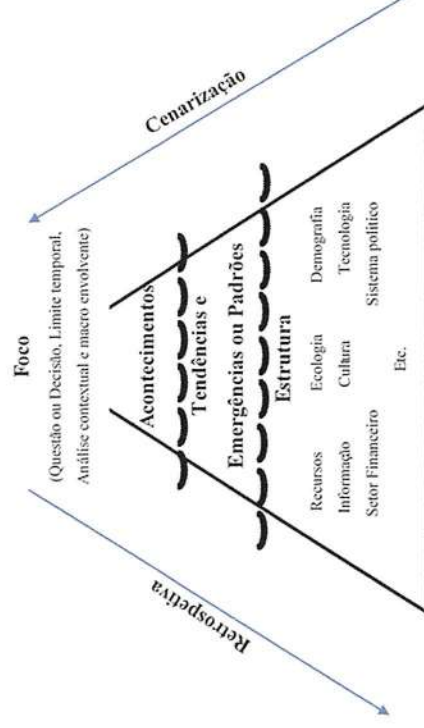


Figura 4 – Análise do Iceberg

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2016).

Assim, a aplicação da análise de cenários inicia-se com a etapa de retrospectiva, sentido descendente do Iceberg, com a definição do Foco, que compreende a questão ou decisão a analisar; o limite temporal da sua análise, que deve ser igual em termos do passado e futuro, e a sua análise contextual e macro envolvente. Seguidamente, tendo subjacente que os Acontecimentos, parte visível, não ocorrem ao acaso, mas que estão relacionados uns com os outros por uma Estrutura, dentro do limite temporal inicialmente definido analisam-se os vários Acontecimentos e as suas relações de causalidade. Posteriormente, e em função dos atores e variáveis intervenientes, são determinadas as Tendências e Emergências ou Padrões, parte não visível, inerentes a essas relações de causalidade entre Acontecimentos. Por fim, analisam-se as Estruturas que sustentam as Tendências e Emergências ou Padrões anteriormente definidos.

No percurso desta etapa são definidos os elementos pré-determinados, que se referem aos elementos de estruturas muitos estáveis em termos do horizonte temporal, e os elementos incertos, que resultam de os acontecimentos poderem ser explicados de diferentes formas ou da existência de mais do que uma possível estrutura para um determinado acontecimento.

Deste modo, tendo presente estes últimos elementos, no seguimento da etapa de cenarização, sentido ascendente do Iceberg, são utilizadas essas Estruturas

para projetar comportamentos e acontecimentos futuros dentro do horizonte temporal definido inicialmente, isto é, diferentes cenários. Seguidamente, são definidas as ações estratégicas que melhor respondem à questão ou são testadas as decisões, ambas inicialmente definidas, contra os vários cenários gerados.

A figura 5 apresenta a existência desse mesmo padrão comum, através de um conjunto de fases que estão subjacentes à maioria das metodologias da análise de cenários (Mietzner e Reger, 2005, pp. 227-228; Wulf, Meissner e Stubner, 2010, pp. 9-11).

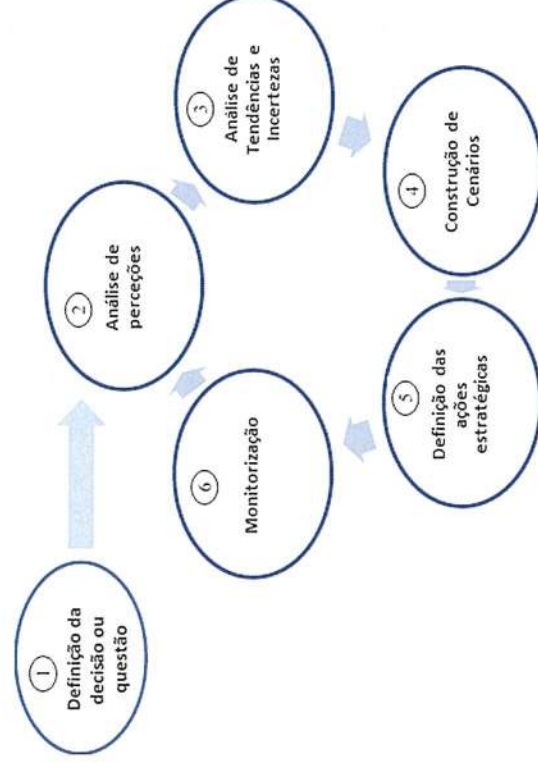


Figura 5 – Abordagem comum da Análise de Cenários

Fonte: Adaptado de Wulf, Meissner e Stubner (2010, p. 14).

Posto isto, iniciaremos uma breve descrição da metodologia do modelo da análise de cenários desenvolvido por Schwartz.

Peter Schwartz, considerado como filho espiritual de Pierre Wack, substituiu este na *Royal Dutch Shell* em 1984, tendo dois anos depois regressado aos Estados Unidos da América onde estabeleceu o *Global Business Network (GBN)*, organização pioneira no desenvolvimento e aplicação da análise de cenários, popularizando assim, a utilização da ferramenta de cenarização no mundo de língua inglesa (Scearce, Fulton e GBN, 2004, p. i; Godet, 2006, p. 131).

A ideia central subjacente à metodologia de Schwartz, reside no propósito de apoiar o gestor na identificação das principais forças condutoras dos diferentes possíveis futuros, para, caso estes ocorram, pelo menos o mesmo seja capaz de

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

reconhecer os seus indicadores e imaginar as consequentes ações estratégicas para vivência da organização em cada um desses futuros.

Para a concretização de tal desiderato, Schwartz, concebeu uma metodologia definida por oito passos, conforme figura 6.

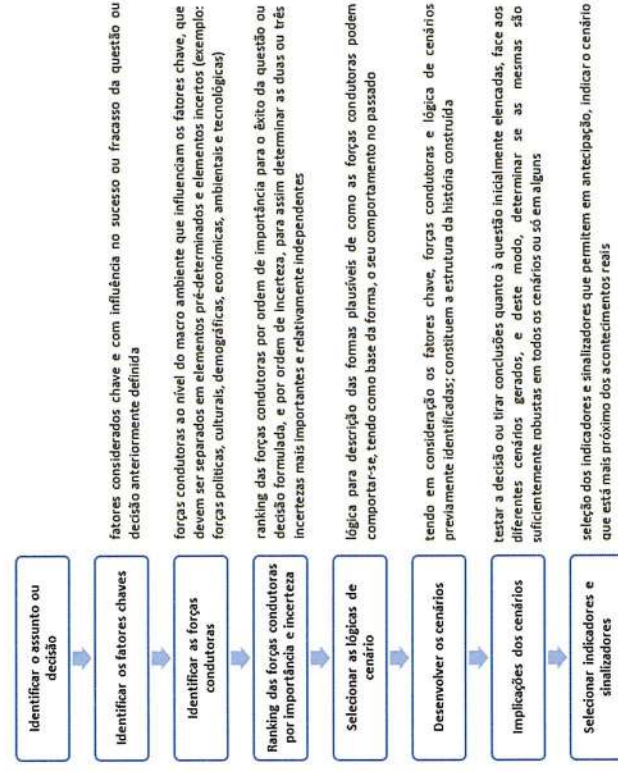


Figura 6 – Análise de cenários de Peter Schwartz

Fonte: Adaptado de Ribeiro (1997, pp. 21-29), Chermack, et al. (2001, pp. 17-19), e, Mietzner e Reger (2005, p. 229).

Contudo, apesar do sucesso desta metodologia, Godet(2006, p. 108) destaca de forma negativa a abordagem de lógica intuitiva subjacente à mesma, referindo que apesar da qualidade da metodologia desenvolvida, não muitas pessoas têm uma capacidade tão brilhante como a de Schwartz para a sua aplicação com sucesso, sem recurso a qualquer método ou técnica.

Por conseguinte, de modo a apoiar a construção de cenários e estratégias, Godet definiu um conjunto de ferramentas simples e racionais a utilizar na aplicação do planeamento de cenários, na qual inclui o modelo da análise de cenários e que designa por método de cenários, que permitem auxiliar o estímulo da imaginação, o aumento da coerência e a facilidade de apropriação.

O método de cenários desenvolvido por Godet compreende assim, três grandes blocos: a construção da base analítica e histórica, que consiste no

estudo das variáveis internas e externas de forma a construir o estado atual do sistema (organização e seu enquadramento, em termos de variáveis e atores); a exploração do campo das possíveis evoluções, que resulta na redução das incertezas através da exploração das várias possibilidades decorrentes da decomposição do Sistema estudado em dimensões e, da estimação das probabilidades de ocorrência dessas possibilidades; e, a elaboração de cenários, que consiste na descrição dos possíveis “estados finais” de forma a descrever o caminho possível da situação atual para a “visão futura”.

A figura 7 representa o modelo da análise de cenários desenvolvido por Godet, fazendo referência no lado direito às possíveis ferramentas² a usar em cada um dos passos/blocos da mesma.

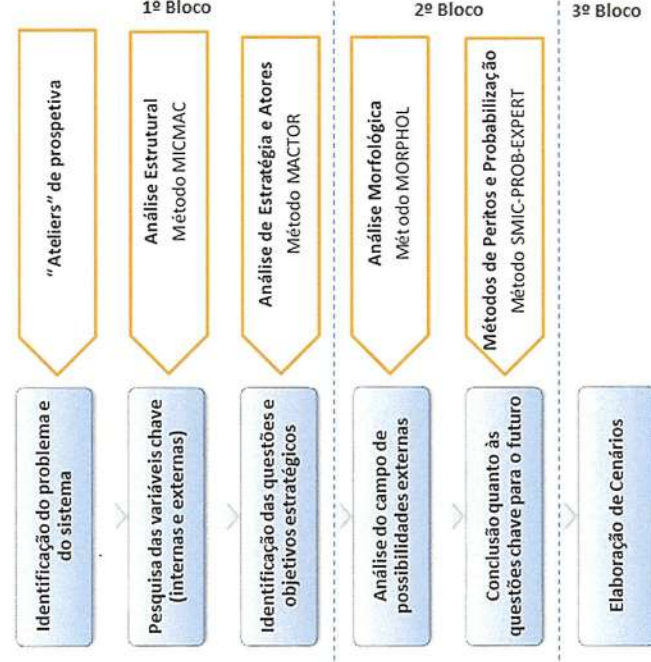


Figura 7 - Método de cenários de Michel Godet

Fonte: Adaptado de Ribeiro (1997, pp. 61-64), Mietzner e Reger (2005, pp. 229-230) e Godet (2006, pp. 120-129).

² MICMAC - *Matrix of Cross Impact Multiplications Applied to a Classification* (Godet, 2006, p. 185).
MACTOR – ferramenta desenvolvida para análise da estratégia de atores por François Bourse e Godet (La prospective, s.d.).
MORPHOL – ferramenta que permite «estimular a imaginação e explorar um campo de possibilidades sistematicamente» (Godet, 2006, p. 126).
SMIC-PROB-EXPERT – ferramenta que permite atribuir probabilidades a cada combinação de possíveis configurações (Godet, 2006, p. 201).

Por sua vez, na figura 8, apresenta-se o processo de planeamento de cenários, igualmente desenvolvido por Godet, processo bastante similar ao processo de prospetiva estratégica e que inclui o método de cenários, caixas 1,3,4 e 5.

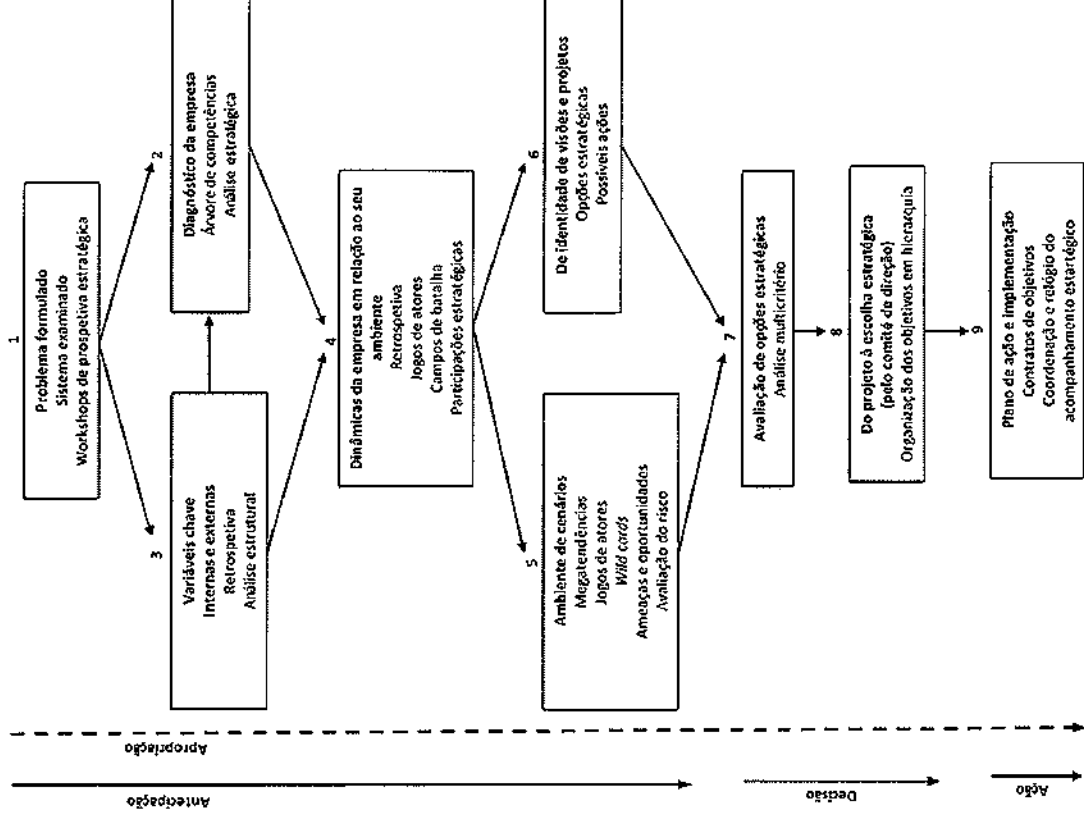


Figura 8 - Processo de planeamento por cenários de Godet

Fonte: Adaptado de Godet (2006, p. 128).

Decorrente do exposto, assim como da análise documental de algumas situações onde a análise de cenários foi aplicada, nomeadamente os estudos de caso, Atlânticos, a Ásia e a Europa em 2030: Quatro cenários³, de acordo com o modelo de Peter Schwartz, e o projeto ICW⁴ 2010 no âmbito do Ministério da Defesa Francês em 1989⁵, de acordo com modelo de Michel Godet, constata-se que o modelo da análise de cenários apresenta como uma das suas principais vantagens, o facto de permitir a uma organização o desenvolvimento e descrição de forma sistemática de múltiplos futuros realizáveis e/ou desejáveis, que incorporam inimagináveis possibilidades. Isto é, permite a sua eficaz aplicação a situações complexas.

Igualmente, este processo sistemático da análise de cenários, em muito similar ao próprio processo de prospetiva estratégica, permite a uma organização coordenar os seus objetivos com as oportunidades e riscos relativos ao meio envolvente onde atua, assim como testar as melhores ações estratégicas a prosseguir pela mesma. Da existência de uma miríade de metodologias, constata-se também, da flexibilidade proporcionada pela aplicação da análise de cenários, desde a opção por uma solução mais racional e lógica, à aplicação de uma opção de lógica intuitiva, com diferentes necessidades de tempo e meios.

Como principais vantagens do modelo da análise de cenários, destaca-se o facto da morosidade temporal exigida para a sua aplicação; a necessidade de especialistas (meios) relativamente aos assuntos em análise; e, o possível “enviesamento” na construção dos cenários, podendo levar a equipa responsável pela aplicação do modelo, a “escolher” pela construção dos cenários “preferíveis”.

Relativamente à análise comparativa entre as duas metodologias, para além das diferenças em termos da racionalidade e lógica subjacentes a estas, constata-se igualmente, da sua diferente integração do processo de prospetiva estratégica. Assim, enquanto a metodologia de Schwartz baseia-se num processo de lógica intuitiva, de aplicação simples e totalmente dependente do utilizador, ou seja, mais recomendada para situações simples, com Padrões e Estruturas menos complexas; a metodologia de Godet é mais racional,

³ Estudo com o objetivo de definição de “potenciais estratégias ao Estado português no sentido de desempenhar um papel importante no reforço da importância do Espaço Lusófono no contexto mundial e, simultaneamente, garantir uma maior segurança energética para Portugal” (Leal e Ribeiro, 2015, p. 5).

⁴ ICW – *Individual Combat Weapon*(Godet, 2006, p. 182).

⁵ Teve como objetivo, a execução do estudo para o design de um protótipo de uma arma “multi-arm-multi-projetile”, consistindo assim, em destacar as mais promissoras técnicas e tecnologias que poderiam ser obtidas ou desenvolvidas dentro do horizonte temporal até 2010, e tendo como referência, a concretização das especificações determinadas para essa nova arma (Godet, 2006, pp. 182-201).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

exigindo o conhecimento de diferentes ferramentas (meios), que apesar de torná-la num processo uniforme e independente do utilizador, obriga ao cumprimento rigoroso de todas as suas fases, com consequentes implicações no dispêndio temporal, sendo recomendada para situações complexas. Igualmente, constata-se da maior similaridade da primeira metodologia ao processo de prospetiva estratégica, com a inclusão do teste das ações estratégicas face aos cenários construídos, e consequentemente, conferindo-lhe maior profundidade na análise da situação, o que não se passa na segunda, que finaliza com o desenvolvimento de cenários. No entanto, verifica-se que quando aplicado o método de cenários incorporado no planeamento de cenários, esta última diferença desaparece.

b. Método de *delphi*

Outro dos possíveis modelos de prospetiva estratégica e com suscetível aplicação em termos da cenarização, conforme tabela 3 e referido por Ratcliffe (2000, p. 15), Van der Heidjen (2005, p. 25), Godet (2006, p. 120), entre outros, é o método de *delphi*.

Similarmente ao anterior modelo descrito, o método de *delphi* teve igualmente a sua origem no seio da Instituição Militar, decorrente de uma pesquisa solicitada pela Força Aérea norte-americana ao *RAND Corporation*, em termos da seleção de alvos industriais, e realizada sob a direção de Norman Dalkey e Olaf Helmer (Ludlow, 1970, pp. 5-4).

O método de *delphi* consiste assim, em termos gerais, na agregação de diversas opiniões sobre uma questão em assunto, e posterior combinação, refinamento e avaliação das mesmas dentro de um grupo de especialistas, de forma à obtenção de um consenso. No entanto, a fim da sua correta aplicação, verifica-se ser essencial o cumprimento dos dois seguintes princípios: o anonimato dos especialistas, de forma a evitar possíveis influências dos e entre especialistas; e, a existência do efeito de *feedback* interativo no fim de cada ronda de avaliação, ou seja, o retorno da avaliação efetuada por cada um dos especialistas, mas de uma forma controlada, procurando-se deste modo, um cada vez maior refinamento na procura da obtenção do desejado consenso (Ludlow, 1970, p. iii; Ratcliffe, 2000, p. 15). Desta descrição, compreende-se, portanto, a existência de um elemento ou grupo coordenador e extra grupo de especialistas, responsável pela atividade de *feedback* e da finalização de aplicação do método, com a obtenção do desejado consenso.

A aplicação do método de *delphi* procura obviar os aspetos relativos à influência da experiência de vida e profissional de cada especialista, e à sua incompleta análise realizada em separado, pelo confronto, complementaridade e combinação obtido pelas experiências e análises realizadas por cada um dos especialistas isoladamente, mas integradas na procura de uma solução comum e em conjunto. Igualmente, procura-se evitar a influência, o constrangimento, a concertação de ideias, possivelmente advindos de um encontro conjunto entre todos os especialistas, à semelhança do realizado pela técnica do *brainstorming*.

Decorrente do referido, conclui-se então, que a aplicação do método de *delphi* em termos de modelo de prospetiva estratégica e de forma antagónica com o modelo da análise de cenários, constitui-se em si, como uma ferramenta a aplicar de forma isolada em cada uma das fases do processo de prospetiva estratégica, e não da forma sistemática inerente ao modelo anterior. Isto é, e em termos práticos, o método de *delphi* aplica-se na sua totalidade, ou seja, até à obtenção de um consenso, por cada fase do processo de prospetiva estratégica. Como exemplo, no que concerne à cenarização, aplica-se nas fases de Prospetiva e Geração, respetivamente, de cada um dos processos de prospetiva estratégica apresentados no capítulo anterior, e, similarmente, nas fases de Saída e Ação, para a definição e teste das melhores ações estratégicas.

Neste âmbito, salienta-se a possível aplicação do método de *delphi* como ferramenta integrante das várias metodologias da análise de cenários, designadamente, ao nível da fase de “Conclusão quanto às questões-chaves para o futuro” integrada no 2º bloco do método de cenários de Godet (2006, p. 115).

Faço ao descrito, e da revisão de literatura com a análise de alguns estudos de caso, designadamente, o estudo referido por Von der Gracht e Darkow (2010, pp. 46-59) ao nível do setor da logística empresarial⁶, referem-se como principais vantagens inerentes ao método de *delphi*: a conjugação das competências de um grupo de especialistas com amplos conhecimentos relativos à questão em assunto na procura da melhor solução; a objetividade do mesmo, decorrente da sua aplicação relativamente a assuntos concretos e isolados; e, a simplicidade de aplicação do próprio método, com a utilização de poucos meios (grupo de especialistas e grupo coordenador) e com o fator temporal controlado pelo grupo coordenador.

⁶ Teve como seu objetivo a análise dos futuros requisitos, cenários, requeridos em termos da inovação logística e no horizonte temporal de até 2025, de forma a permitir a manutenção da competitividade e capacidade de adaptação ao turbulento e incerto ambiente organizacional e de mercado, apoiando os gestores logísticos no desenvolvimento das estratégias de longo prazo, ou, testando a robustez das estratégias já implementadas face a esses potenciais desenvolvimentos futuros (Von der Gracht e Darkow, 2010, p. 46).

Relativamente às suas principais desvantagens, refere-se o facto da indispensável necessidade de formar um grupo de especialistas (meios) em relação a determinada questão, e o mais heterogéneo possível; a dependência da aplicação do método do elemento e/ou grupo controlador, com a possível “manipulação” dos resultados; e, a inexistência de qualquer lógica sistemática, racional ou intuitiva, subjacente à sua aplicação, obrigando, no contexto da cenarização, a um trabalho prévio de identificação dos elementos pré-determinados e incertos, que, no entanto, poderá passar pela sua aplicação.

Conclusões

Decorrente da investigação realizada, verificou-se que face às características do moderno ambiente organizacional, onde a mudança e a incerteza são variáveis de elevada preponderância, a relevância de antecipar antes de agir por parte de uma organização, é cada vez mais primordial no objetivo da sua “sobrevivência” neste mundo globalizado e da era do conhecimento.

Neste âmbito, ao longo do capítulo dois da presente investigação, constatou-se a importância de uma organização integrar no seu processo de planeamento estratégico, o próprio processo de prospetiva estratégica, na procura da definição das melhores ações estratégicas. A integração deste no seu processo de planeamento estratégico, permite a uma organização percecionar os possíveis futuros e caminhos para esses futuros através da cenarização, com o conseqüente reconhecimento de oportunidades, riscos, discontinuidades tecnológicas e eventos disruptivos, e deste modo, definir e testar as suas ações estratégicas.

Para aplicação do processo de prospetiva estratégica, com foco no procedimento da cenarização, foram então analisados dois possíveis modelos, análise de cenários e *delphi*, respetivamente.

O modelo da análise de cenários, consistindo num processo sistemático e bastante similar ao processo de prospetiva estratégica, que abrange na quase totalidade das suas metodologias, a plenitude do mesmo; e o método de *delphi*, um modelo mais simples, que abrange a plenitude do processo de prospetiva estratégica, mas, somente, através de múltiplas aplicações, e em muitos dos casos, interrelacionando-se com o primeiro como uma ferramenta (meio) a usar durante a sua aplicação.

Igualmente, concluiu-se da flexibilidade proporcionada pelo modelo da análise de cenários, que com diversas metodologias, permite-lhe ser aplicado desde situações mais simples a situações mais complexas, e, com mais ou

menos profundidade/alcance em termos da sua análise e com variedade em termos dos meios e tempo necessários.

Assim, da investigação realizada, concluiu-se que a seleção de escolha destes modelos, deve-se essencialmente ao propósito do seu emprego e ao tempo e meios necessários para aplicação de cada um (complexidade e profundidade da situação, tempo, gastos financeiros e ferramentas), que se materializam nas suas vantagens e desvantagens.

Posto isto, conclui-se assim da importância do processo de prospetiva estratégica, e, por conseguinte, da cenarização, na definição das ações estratégicas de uma organização, com a seleção dos modelos para a sua aplicação tendo como critério, as vantagens e desvantagens de cada modelo, consubstanciadas na situação e contexto da sua aplicação, ou seja, o âmbito de aplicação e complexidade da problemática/situação, e o tempo e meios necessários, sempre, com as inevitáveis repercussões financeiras.

Apêndice A - Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

CEO	Chief Executive Officer
GBN	Global Business Network
ICW	Individual Combat Weapon
MICMAC	Matrix of Cross Impact Multiplications Applied to a Classification
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEST	Político, Económico, Sociocultural e Tecnológico

Referências Bibliográficas

- Bryson, J. M., 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations : a guide to strengthening and sustaining*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass, A Wiley Imprint.
- Chermack, T. J., Lynham, S. A. e Ruona, W. E. A., 2001. A Review of Scenario: Planning Literature. *Futures Research Quarterly*, pp. 7-31.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Volume 1*. 1 ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dorff, R. H., 2001. A Primer in Strategy Development. Em: *Guide to Strategy*. s.l.:U.S War Collegue, pp. 11-18.

- Durst, C. et al., 2015. A holistic approach to strategic foresight: A foresight support system for the German Federal Armed Forces. *Technological Forecasting & Social Change*, Volume 97, pp. 91-104.
- Godet, M., 2006. *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. 2nd ed. France: Economica Ltd.
- Heger, T. e Rohrbeck, R., 2012. Strategic foresight for collaborative exploration of new business field. *Technological Forecasting & Social Change*, Volume 79, pp. 819-831.
- La prospective, s.d. *Methods of prospective*. [Em linha] Disponível em: <http://en.lapropective.fr/methods-of-prospective/softwares/60-mactor.html> [Acedido em 11 abril 2016].
- Leal, C. M. e Ribeiro, J. M. F., 2015. *As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o signo da Energia: Horizonte 2030*. 17 ed. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Ludlow, J. D., 1970. *The Delphi Method: A Systems Approach to the Utilization of Experts in Technological and Environmental Forecasting*. Michigan: University of Michigan.
- McIvor, R., 2005. *The Outsourcing Process: Strategies for Evaluation and Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mietzner, D. e Reger, G., 2005. Advantages and Disadvantages of scenario approaches for strategic foresight. *International Journal of Technology Intelligence and Planning*, 1(2), pp. 220-239.
- Mintzberg, H., 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Prentice Hall.
- Popper, R., 2008a. Foresight methodology. Em: *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practices*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 44-88.
- Popper, R., 2008b. *Foresight Methodology: an overview and more....*. Bonn, IFQ.
- Ratcliffe, J., 2000. Scenario building: a suitable method for strategy property planning?. *Property Management*, 18(2), pp. 127-144.
- Ribeiro, J. M. F., 1997. *Prospetiva e Cenários: Uma Breve Introdução Metodológica*. Lisboa: Departamento de Prospetiva e Planeamento.
- Ribeiro, J. M. F., 2016. *Análise de Cenários* [Entrevista] (22 março 2016).
- Santos, J. A. L. d., 1983. *Incursões no domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Scearce, D., Fulton, K. e GBN, 2004. *What if? The Art of Scenario Thinking for Nonprofits*, s.l.: Global Business Network.

- Schwartz, P., 1996. *Infinite Futures*. [Em linha] isponível em: <http://www.infinitefutures.com/tools/sbschwartz.shtml> [Acedido em 15 fevereiro 2016].
- Strategic Foresight Consultancy, 2013. *Strategic Foresight: From theory to practise - Methods, tools and culture*. *White Paper*, s.l.: Agentielle.
- Studies, T. C. f. S. B., 1999. Scenarios: The search for foresight. *The Antidote*, s.d. s.d., pp. 11-13.
- Van der Heijden, K., 2005. *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. 2nd ed. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd.
- Van Notten, P., 2006. Scenario development: a typology of approaches. Em: *Schooling for Tomorrow: Think Scenarios*, Rethink Education. s.l.:OECD, pp. 69-92.
- Vecchiato, R., 2012. Environmental uncertainty, foresight and strategic decision making: An integrated study. *Technological Forecasting & Social Change*, Volume 79, pp. 436-447.
- Von der Gracht, H. A. e Darkow, I.-L., 2010. Scenarios for logistics services industry: A Delphi-based analysis for 2025. *International Journal Productions Economics*, Volume 127, pp. 46-59.
- Wulf, T., Meissner, P. e Stubner, S., 2010. *A Scenario-based Approach to Strategic Planning - Integrating Planning and Process Perspective of Strategy*. Leipzig, Germany: Center for Scenario Planning - Roland Berger Research Unit.

AS COMPANHIAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADAS: Catalisadores de Mudança nas Funções de Segurança e 2. Defesa dos Estados

Bernardo González-Lázaro Sueiras
Comandante (DEM) EXE ESP
Major de Serviço de Material
*Auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto*¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O fenómeno da privatização da segurança é considerado como um dos desafios atuais à segurança internacional, porquanto tem permitido o acesso de novos atores e autoridades privadas a um âmbito tradicionalmente reservado aos Estados.

Os problemas que isto apresenta são objecto de debate internacional, nomeadamente: a pertinência de privatizar funções consideradas inerentemente governamentais; o estatuto legal das Companhias Militares de Segurança Privada (CMSP) e do seu pessoal; a falta de controlo; a incoerência das diferentes jurisdições criminais; a compensação das vítimas; o recrutamento do pessoal das CMSP; e a fiabilidade destas companhias.

O presente artigo, enquadrado no campo dos Estudos Estratégicos, investiga as consequências decorrentes do uso de CMSP nas funções de Defesa e de Segurança Nacional de Estados do mundo ocidental. Em particular, pretende-se determinar em que medida as actividades desenvolvidas por estas companhias representam uma rotura do monopólio estatal do uso da força ou simplesmente uma evolução do mesmo. Aliás, o trabalho procura aprofundar

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

o conhecimento sobre as CMSP, os dilemas que representam e os modos de regulação das suas acções. No seu conjunto, a investigação pretende contribuir para uma reflexão sobre o papel destas companhias na actualidade, bem como sobre as suas possíveis evoluções no futuro.

Conclui-se que as CMSP não são mercenárias, contudo a determinação da sua condição, de civis ou combatentes, está ligada à sua actividade, que urge ser regulada. Não obstante serem um recurso essencial para os governos, que têm a principal responsabilidade do seu controlo, existe uma clara insuficiência de procedimentos legais para limitar e reparar possíveis danos causados. A regulação internacional serve para estabelecer medidas de coordenação e convergência, sendo as iniciativas no plano nacional principalmente reactivas, consequência de crises ou escândalos.

Palavras-chave: CMSP, Segurança, Empresas Militares Privadas, Mercenários, Documento Montreux, Legislação Internacional.

Abstract

The Privatization of Security is considered nowadays as a major challenge to International Security, as it has provided new actors and private authorities with direct access to a field traditionally restricted to States.

The questions raised by this situation fuel the international debate, namely: the pertinence of privatizing functions considered as inherent to governments; the legal statute of the Private Military Companies (PMCs) and their personnel; the lack of control; the incoherence of different criminal jurisdictions; the compensation of the victims; the PMC's recruitment process; and the reliability of those companies.

The present work, inserted in the field of Strategic Studies, explores the consequences in the use of PMCs as providers of National Defense & Security functions at the Western World. In particular, the study aims to determine whether these activities represent a challenge or just an evolution in the monopoly of the use of force by the State. In addition, it intends to deepen in the knowledge of PMCs, its dilemmas and the different regulations applicable. At its whole, the research contributes to the understanding of the present role of these companies and their recent evolution.

The study concludes that PMCs are not mercenaries, but being their condition as civilians or combatants so closely linked to their activities, these last ones need

to be precisely defined and regulated. PMCs represent an essential asset for governments, who are the main responsible for their control, within a framework of insufficient legal procedures to limit their activities and repair any possible damages.

The proposals of regulation at the international level are focused on establishing measures of coordination and convergence, whilst the proposals at the national one are mostly reactive, acting only as a consequence of crises or scandal.

Keywords: *PMC, Security, Private Military Companies, Mercenaries, Montreux Document, International law.*

Introdução

As Companhias Militares de Segurança Privada (CMSP), fornecedoras de serviços em áreas que apresentam risco elevado, têm progredido muito nos últimos anos, especialmente após o início dos conflitos do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003). Por esse motivo, este último conflito tem sido denominado como “a primeira guerra privatizada” (Bennettsson, 2009, p. 3). Estima-se que em finais de 2010 existiam mais de 100 CMSP operando nesse país, fornecendo serviços de escolta a pessoal e instalações, empregando a mais de 30.000 pessoas armadas (Laborie Iglesias, 2013, p. 14).

O fenómeno da privatização da segurança é considerado como um dos desafios atuais à segurança internacional, porquanto tem permitido o acesso de novos atores e autoridades privadas a uma área tradicionalmente reservada aos Estados. A privatização da segurança e da defesa fazem parte do fenómeno mais abrangente da privatização e terceirização de serviços públicos, sintomático da governança neoliberal e ligado à globalização, resultante da aplicação da nova gestão pública (NGP).

A terceirização de funções militares e de segurança a companhias privadas gera diferentes desafios e problemáticas, objeto de debate internacional, nomeadamente: a pertinência de privatizar funções consideradas inerentemente governamentais; o estatuto legal das CMSP e do seu pessoal; a falta de controlo; a incoerência das diferentes jurisdições criminais; a compensação das vítimas; o recrutamento do pessoal das CMSP; e a fiabilidade destas companhias. A terminologia de Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSP), considerada-se a todos os efeitos deste trabalho equivalente ao de CMSP.

O fenómeno das CMSP existe porque tem uma grande procura, por parte de Estados, Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações Governamentais (OG) e outras companhias. Aliás, nem todas as atividades delegadas são controvertidas ou os seus resultados negativos. Portanto, a comunidade internacional está polarizada relativamente à privatização da segurança e da defesa: há quem diga que as CMSP são “forças do bem”, capazes de facilitar as eleições no Iraque, mas também há quem as considere “forças do mal” capazes de implicar-se no comércio sexual na Bósnia (García Segura et al., 2015, p. 18).

Seja como for, a privatização da segurança é um fenómeno consolidado que precisa de ser regulado para limitar as suas consequências negativas e estabelecer as responsabilidades jurídicas nos casos de atos criminosos, em três níveis: o das CMSP; o dos seus empregados; e o dos governos que as contratam. Este é precisamente um dos maiores desafios que impera sobre a privatização da segurança: a atribuição da responsabilidade pela prática de atos ilícitos.

Embora existam instrumentos legais internacionais e nacionais aplicáveis às atuações das CMSP, a experiência recente demonstra que o enquadramento regulatório não está suficientemente desenvolvido e que existe um amplo espaço para a impunidade. A diversidade do fenómeno das CMSP, a grande variedade de serviços oferecidos, e os objetivos de quem as contrata, são os fatores chave que explicam o problema atual ligado à sua regulação.

Em essência, a atual privatização da segurança não é mais que uma nova transformação, dentro da relação permanentemente mutável entre o Estado e a violência, dos meios de fornecer a proteção, do modo do Estado controlar esses meios e exercer a força, assim como da estrutura e organização dos seus instrumentos. Existem dois aspetos essenciais a considerar: a legitimidade dos Estados delegarem o uso da força nas CMSP; e a definição duma regulação que permita exigir responsabilidades das ações destas companhias.

O presente trabalho, enquadrado no campo dos Estudos Estratégicos, procura resposta à questão de quais as consequências que tem o uso de CMSP nas funções de Defesa e de Segurança Nacional de Estados do mundo ocidental. A investigação decorre em três planos fundamentais: o conceptual, o estadual e o legal.

Em particular, pretende-se determinar em que medida as atividades que desenvolvem estas companhias, representam uma quebra do monopólio estatal do uso da força ou simplesmente uma evolução do mesmo. Aliás, o trabalho procura aprofundar o conhecimento das CMSP, nos dilemas que representam e nos modos de regulação das suas ações. No seu conjunto, a investigação

pretende contribuir para uma reflexão sobre o papel das CMSP na atualidade e as suas possíveis evoluções futuras.

Conclui-se que as CMSP não são mercenárias, mas determinar a sua condição de civis ou combatentes está ligada à sua atividade, que precisa de ser regulada. São um recurso essencial para os governos, que têm a principal responsabilidade do seu controlo, mas há uma clara insuficiência de procedimentos legais para limitar e reparar os possíveis danos decorrentes do seu emprego. A regulação internacional serve para estabelecer medidas de coordenação e convergência, e as iniciativas no patamar nacional são principalmente reativas, consequência de crises ou escândalos.

1. Necessidade e relevância do estudo das CMSP na atualidade.

A proliferação das CMSP tem dado lugar a toda uma nova área de investigação. Num primeiro momento, as pesquisas focaram-se nas razões da sua emergência e na distinção dos antigos mercenários (Cilliers and Mason, 1999). Os casos chave iniciadores do interesse científico nesta indústria foram o envolvimento de *Sandline International* e *Executive Outcomes* nas guerras de Serra Leoa e Angola no início dos anos 90 (Cleaver, 2000, p. 131).

Posteriormente, o foco passou a considerar o *outsourcing* de funções militares de sustentação feito pelos EUA e o RU no Iraque e o Afeganistão, assim como a centrar-se na questão do controlo do Estado sobre as CMSP (Leander, 2006, p. 42; Avanti, 2004, p. 154).

Na última década, a investigação das CMSP e as suas consequências tem abrangido uma grande diversidade de temas, em consonância com a crescente quantidade de autores, de várias disciplinas, que a têm abordado. São muito relevantes os estudos sobre o papel das CMSP na mercantilização da segurança (Leander, 2006, p. 55; Krahmann, 2008, p. 123), e os estudos legais desenvolvidos por peritos em Direito Internacional Humanitário e em Direitos Humanos como Lindsey Cameron (2006), sobre as responsabilidades dos Estados na regulação legal das atividades das CMSP.

No âmbito do estudo das relações internacionais, existe também uma grande variedade de abordagens, nomeadamente nos planos normativo, ético e regulatório das CMSP (Percy, 2007); no seu impacto nas operações das Forças Armadas (Alexandra, Baker and Caparini, 2008); e na sua participação nas intervenções internacionais no Iraque e no Afeganistão (Berndtsson, 2009).

O fenómeno da privatização da segurança, de crescimento imparável, é considerado por Laborie Iglesias (2013, p. 31) como um dos desafios fundamentais

na atualidade à segurança internacional, porquanto tem permitido o acesso de novos atores e autoridades privadas a um âmbito tradicionalmente reservado aos Estados. Esta mercantilização da segurança produzida desde o fim da Guerra Fria, é resultado da privatização e externalização de serviços públicos próprios da governação neoliberal (Leander, 2006, p. 50).

Certamente, desde a assinatura da Paz de Vestefália o Estado-nação tinha-se convertido na peça essencial da ordem internacional, centralizando o controlo e a utilização da força militar. Portanto, os conceitos de segurança e Estado passaram a ficar intimamente ligados desde então, e o anterior modelo de exércitos profissionais e mercenários caiu em desuso.

O novo modelo fortaleceu-se nos séculos XIX e XX, e os assuntos públicos ganharam importância. Assim, todas as instituições e organizações criadas após a II Guerra Mundial tinham (e têm) por finalidade tratar assuntos entre os Estados, pois são os únicos entes considerados legais no sistema internacional.

Com o final da Guerra Fria e a globalização, o poder no sistema internacional passou a ser partilhado por inúmeros atores, começando uma crise do modelo e uma transformação do papel do Estado. Esta evolução ficou refletida na transferência da autoridade estatal quer para instituições internacionais e globais, quer para organismos locais e regionais. Tudo isto acompanhado da intervenção crescente de atores privados não estaduais nos sectores anteriormente reservados à iniciativa pública. No âmbito da segurança, tem-se verificado um crescimento na quantidade e importância dos atores armados não estaduais (mercenários, exércitos privados, milícias, senhores da guerra e organizações criminosas internacionais, entre outros), discutindo o monopólio do Estado sobre o uso legítimo da força.

Não existe anuência na consideração do estatuto das CMSP. Certos autores e organismos as consideram “novos mercenários”, mas o conceito de mercenário definido pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) não é esclarecedor. Aliás, alguns peritos sublinham como fator diferenciador que em muitas ocasiões os próprios governos nacionais regulam a estrutura, quantidade, natureza e armamento das CMSP, que se não participarem diretamente nas hostilidades não seria possível considera-las como mercenários.

Embora a participação de *contractors* civis em apoio às operações não seja um assunto novo, o crescimento exponencial do uso de CMSP teve lugar na década de 90, especialmente no Exército dos EUA. Isto deveu-se, segundo Laborie (2013, p. 13), à procura de eficiência económica, à expansão tecnológica, à redução de efetivos e ao desenvolvimento de inúmeros conflitos de caráter étnico e regional. A forte procura de segurança teve que ser contratada no

mercado, em aplicação das Leis da oferta e da procura, perante a impossibilidade de os meios públicos satisfazerem a necessidade.

O mercado das CMSP é dominado principalmente por empresas britânicas e norte-americanas (Avant, 2004, p. 154). No primeiro caso com um carácter mais global, ligado às antigas colónias, e no segundo, pelas necessidades militares do governo norte-americano, seu principal cliente. Porém, não é fácil determinar o volume do negócio, pela sua reduzida transparência. Frente aos 30.000 efetivos operando no Iraque em 2010, havia na mesma data 70.000 efetivos trabalhando em CMSP no Afeganistão, em tarefas de segurança armada para OG, ONG ou o próprio governo afgani (Laborie Iglesias, 2010, p. 86).

A regulação aplicável às CMSP pode ser desenvolvida no âmbito internacional, no nacional e no interno do próprio setor privado (autorregulação). Porém, o rápido crescimento na quantidade de empresas, não tem tido um paralelismo no desenvolvimento de mecanismos de controlo adequados em nenhum destes âmbitos.

A legislação internacional não dispõe de Leis específicas relativas às CMSP e ao seu pessoal. A aplicação do direito internacional consuetudinário baseia-se na comparação destas empresas com os mercenários, assunto onde não há concordância como já foi descrito. A aplicação do DIH apresenta problemas similares, não sendo clara a consideração das CMSP como civis ou combatentes, embora o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) defenda a primeira postura (García Segura, 2015, p. 22).

A legislação nacional é muito heterogênea. Alguns países como os EUA dispõem de Leis a esse respeito, o que não acontece na UE. Contudo, no caso de existirem Leis muito restritivas num país e dado o carácter internacional das CMSP, nada impede que estas se projetem para outros países, onde não exista essa regulação. Aliás, as próprias CMSP estão interessadas em manter uma imagem de legitimidade, pelo que a autorregulação constitui outro meio de controlo, embora tenha grandes deficiências.

Portanto, a experiência recente demonstra que o enquadramento regulatório não está suficientemente desenvolvido e que existe um amplo espaço para a impunidade (Pareja Alcaraz, 2015, p. 46). Os peritos concordam ser necessário que as iniciativas regulatórias a todos os níveis tenham um carácter complementar.

Têm destaque o Documento *Montreux*² e o Código Internacional de

² O Documento de *Montreux*, desenvolvido em conjunto com o Comité Internacional da Cruz Vermelha e adotado em 2008, centra-se em obrigações jurídicas pertinentes e no que considera ser boas práticas para os estados associados a empresas militares e de segurança privada em contexto de conflito armado.

Condução para Provedores de Serviços de Segurança Privada (CIC)³, iniciativas complementares, mas distintas, que visam elevar os padrões da indústria militar e de segurança privada à escala global. Apesar de visarem públicos diferentes (no caso do Documento de Montreux, estados e organizações internacionais, e no caso do CIC empresas de segurança privada e respetivos funcionários), os dois documentos partilham uma base comum em matéria de direitos humanos e direito humanitário internacional. Destinam-se ambos a complementar e a servir de apoio a outras medidas regulatórias internacionais ou nacionais.

A diversidade do fenómeno das CMSP, a grande variedade de serviços oferecidos e os objetivos de quem os contrata, explicam parte do problema da sua regulação. Aliás, a debilidade do enquadramento jurídico representa vantagens para determinados contratistas, aos que permite atingir seus objetivos sem assumir nenhuma responsabilidade (Laborie Iglesias, 2013, p. 121), o que explica a falta de voluntariedade política para resolver o assunto.

2. Definição das Companhias Militares de Segurança Privada (CMSP).

O facto de não existir uma definição oficial e universalmente aceite do conceito de CMSP, concorre para este a opinião de que estas companhias não são mais que uma evolução do antigo conceito de “mercenário”. É preciso, portanto, rever as definições disponíveis, utilizadas por organizações e analistas, com a finalidade de delimitar corretamente o conceito.

O Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF), define as CMSP como “empresas que oferecem serviços especializados relacionados com a guerra e os conflitos, inclusive operações de combate, planeamento estratégico, obtenção de informações, apoio logístico e operacional, treino e manutenção”. Além disso, identifica dois fatores chave: são empresas registadas legalmente com estrutura corporativa e têm uma finalidade lucrativa.

A definição de Kinsey (2006, p. 67), sublinha a natureza permanente e a legalidade das CMSP: “Uma CMSP é uma estrutura permanente com um grande número de pessoal nas suas bases de dados. Tem uma presença permanente,

³ O CIC, desenvolvido em 2010, é o resultado de uma iniciativa com múltiplos intervenientes na qual empresas de segurança privada (ESP), governos e organizações da sociedade civil definiram, em conjunto, princípios e padrões baseados nos direitos humanos e no direito humanitário internacional para a prestação de serviços de segurança privada. Também contempla a melhoria da prestação de contas na indústria através da criação de um mecanismo externo e independente de governação e supervisão.

escritórios, utiliza modos de promoção, dispõe dum sistema de avaliação de atividades, possui doutrina e capacidade de treino, externo e interno. Fornece o sustento normal que se pode esperar de um negócio. Trata-se do militar transformado num negócio do setor privado”.

Por outro lado, Singer (2005) acrescenta que as companhias militares privadas “fornecem aos governos serviços intimamente ligados à guerra”, e representam a “evolução corporativa da antiga profissão de mercenário”. Portanto, destaca nesta definição que são os governos quem contratam, o que fornece uma certa legalidade, mas simultaneamente considera que existe uma ligação com o mercenário. Este autor identifica seis características essenciais que distinguem às CMSP: (1) têm estrutura e organização empresarial; (2) procuram o benefício económico; (3) operam num mercado aberto como entes legais, registados num país de origem; (4) fornecem uma grande variedade de serviços militares, para além do combate direto, que incluem informações, logística ou treino; (5) aplicam sistemas de gestão empresarial para o recrutamento e a seleção de pessoal; e (6) dispõem de ligações com *holdings* financeiros e outras corporações e empresas, o que garante financiamento e legitimidade.

Por último, (Laborie Iglesias, 2013, p. 68), estabelece uma definição genérica: “As CMSP são entidades mercantis, com ânimo de lucro e legalmente estabelecidas; fornecem, de forma aberta e mediante contrato, serviços ligados, direta ou indiretamente ao uso da força armada a um numero amplo de clientes, tanto de caráter público como privado; operam em áreas de conflito armado ou instáveis, nas quais a ação do governo responsável não esta garantida ou é inexistente”.

a. O conceito de CMSP e os mercenários

Há uma grande confrontação na atualidade entre os autores e organizações que consideram às CMSP como mercenários, e os que não o fazem. A indústria global dos serviços de segurança privada rejeita categoricamente toda a comparação.

Existem três normas legais internacionais que definem os mercenários: A Convenção da Organização da União Africana (OUA) para a Eliminação dos Mercenários em África de 1972, A Convenção Internacional contra o recrutamento, uso, financiamento e treino de mercenários de 1989, e o Protocolo Adicional I (1977) aos Convenções de Genebra de 1949. Porém, todas apresentam carências substanciais que dificultam a sua aplicação, mesmo em casos claros de mercenários.

Em termos gerais, as definições de mercenário sublinham o seu fator exclusivamente económico, como Pereira (2008, p. 603): “mercenário é a denominação do combatente que luta numa guerra exclusivamente em troca duma compensação económica, sem ter conta de razões ideológicas”. Aliás, o presidente da CMSP, Aegis, sublinha que (Kinsey, 2006, p. 67): “os mercenários são normalmente indivíduos, recrutados para uma tarefa específica. Não dispõem de estrutura permanente, coesão de grupo, doutrina, nem procedimento para serem investigados. As suas pautas, quer técnicas, quer de procedimentos, são suspeitosas e os seus motivos questionáveis”.

Em resumo, as características fundamentais do mercenário são: o caráter temporal e individual do serviço prestado; a falta de estrutura orgânica permanente; a clandestinidade das suas atividades; a motivação económica no tempo curto; e a falta de qualquer responsabilidade legal. Comparando-as com as características das CMSP, é possível determinar as diferenças: (a) as CMSP estão organizadas segundo modelos corporativos, diferente do modelo mercenário; (b) os Estados contratam abertamente as CMSP, atribuindo autorização para efetuar funções dos mesmos; (c) o trabalho das CMSP é delimitado por contrato legal, e os serviços a prestar estão oficializados; (d) os pagamentos às CMSP são efetuados no sistema financeiro, no entanto os mercenários são pagados em dinheiro; (e) as CMSP esforçam-se em manter uma imagem de respeitabilidade e código ético; (f) as CMSP procuram o benefício económico da empresa, e não estritamente do indivíduo; e (g) as CMSP podem efetuar uma grande variedade de missões para vários clientes simultâneos, contrariamente aos mercenários, que estão centrados no apoio direto ao combate para um único cliente.

A questão é polémica e tem sido agravada por alguma intervenção negativa das CMSP em conflitos recentes. O assunto é importante, como se discutirá no último capítulo, para a definição duma regulação legal efetiva do setor.

b. Tipologia das CMSP

A classificação mais comum das CMSP é a definida por Singer (2003, p. 93), baseada no distanciamento ao inimigo, na força e nos serviços fornecidos. Os clientes principais são as Forças Armadas regulares, sendo a indústria dividida em três níveis: (1) Companhias fornecedoras de serviços militares, focadas no nível tático, muito próximas à linha de contacto, que dirigem e executam operações de combate; (2) Companhias consultoras militares, que fornecem assessoria e treino sem intervir nas operações; e (3) Companhias de apoio militares, que fornecem assistência, principalmente logística em funções não relacionadas diretamente com o uso da força letal.

Outra classificação relevante para este estudo é a realizada por Spearin (2003, p. 30), que divide as CMSP em três tipos: (1) Companhias de funções logísticas, como manutenção, transporte, apoio sanitário, gestão de resíduos e alimentação; (2) Companhias envolvidas na manutenção e gestão de equipas e sistemas de armas complexas; e (3) Empresas militares ou de segurança privadas, que fornecem serviços militares ou policiais, como o treino, assessoria, planeamento, proteção de instalações e de pessoal, e ações de desminagem. Nesta mesma linha, o Departamento da Defesa dos EUA (DoD) utiliza o termo “Empresas de Segurança Privada” para referir-se às companhias que fornecem serviços de: apoio a bases, segurança, construção, tradução, transporte, comunicações e outros.

O governo dos EUA não utiliza o termo “militar” para referir-se às CMSP (Laborie Iglesias, 2013, p. 81), e classifica-as em: (1) serviços armados, para a segurança de instalações e pessoal; e (2) serviços sem armas, que incluem a coordenação operacional, informações e treino.

c. Modelos fundamentais de CMSP

A redução de efetivos e o aumento das missões, associados à crescente complexidade dos sistemas de armas, obriga os exércitos à externalização de determinadas funções. O estímulo à iniciativa privada próprio do liberalismo económico, levou muitas empresas privadas a fornecer serviços anteriormente exclusivos do setor público. Assim, muitas companhias privadas passaram a fornecer serviços militares e de segurança, pois os benefícios do setor são muito significativos. Entre 1994 e 2002, o DoD assinou contratos por mais de 300.000 milhões de USD.

O mercado dos serviços militares e de segurança privados é dominado por empresas dos EUA e do RU, que constituem o 70% das CMSP mundiais (Gómez del Prado and Torroja Mateu, 2011, p. 22).

(1). O modelo dos EUA. A CMSP Academi.

O recurso a prestadores de serviços (*contractors*) privados nos EUA começou no início da Guerra Fria, denominando-se “complexo industrial militar”, e inicialmente focado no desenvolvimento da investigação de novas tecnologias militares. A amplitude dos serviços fornecidos alargou-se significativamente nos últimos 50 anos, incorporando apoio humanitário, assistência ao desenvolvimento e reconstrução pós-conflito.

O modelo dos EUA caracteriza-se pelos fortes laços existentes entre as CMSP e o governo estatal, que são o seu principal cliente, e o completo alinhamento com as suas necessidades. Um grande número de militares na reserva passa a prestar serviço nestas companhias, fornecendo um acesso privilegiado ao sistema de comando militar. A privatização da guerra tem criado uma dinâmica estrutural em linha com a lógica comercial da indústria.

Segundo o Congresso dos EUA (Schwartz, 2009), as vantagens das CMSP são: (a) rápida adaptação às necessidades; (b) multiplicadoras da força militar; (c) contam com conhecimentos técnicos especializados; e (d) fator de poupança, ao ser contratadas quando são necessárias.

A CMSP *Academi*⁴ (antiga *Xe Services – Blackwater Worldwide*) foi criada em 1997 e tem a sua sé em Carolina do Norte (EUA), onde está localizado o “*US Training Center*”, um complexo dedicado ao treino tático especializado. *Academi* tem realizado operações diversas, que incluem: a proteção pessoal a Paul Bremer, Autoridade Provisoria da Coalizão no Iraque (2004-2004); a vigilância de Nova Orleães após o furacão Katrina (2005); proteção de pessoal diplomático dos EUA no Iraque (2005-2009); proteção de instalações da Agência Central de Informações (CIA) no Afeganistão (desde 2010); e controlo de meios aéreos não tripulados (UAV), dentro do programa da CIA para a eliminação de líderes terroristas no mesmo país (até 2009).

A *Blackwater* e seus afiliados receberam desde 2001 mais de 700 milhões de USD apenas em contratos classificados com a CIA (Laborie Iglesias, 2013, p. 114). Os contratos com o DoD e a CIA têm sido afetados pelas numerosas críticas recebidas contra a companhia, acusada de violência excessiva e uso da força injustificado. O incidente da praça Nissour (16 de setembro de 2007), no qual empregados da *Blackwater* escoltando um comboio, mataram 17 e feriram a outros 24 civis iraquianos, culminou no processo de cinco contratistas. Um juiz federal desestimou os cargos e o governo iraquiano formulou um recurso. Em 2010 a companhia mudou seu domicílio para Abu Dhabi, e começou relações com a CMSP *Saracen Internacional*, acusada pela OUA de práticas mercenárias.

(2). O modelo do Reino Unido. A CMSP *Aegis Defence Services Limited*.

Este modelo diferencia-se do anterior, na menor dimensão das CMSP, no tipo e missões que fornecem, nos clientes que servem, e na sua maior independência

⁴ Web: <http://www.academi.com/>.

do governo. Porém, parecem ter uma convergência progressiva com o modelo dos EUA nos últimos anos (Laborie Iglesias, 2013, p. 91).

As CMSP do RU têm um caráter mais global e independente do governo, com quem mantêm uma relação mais informal que as dos EUA. O seu principal cliente são governos estrangeiros, corporações multinacionais, OG e ONGs. A sua origem está ligada aos serviços de mercenários nas antigas colónias, pelo que a sua legitimidade é ocasionalmente posta em causa.

*Aegis Defence Services Limited*⁵ é uma CMSP do RU criada em 2002, com presença em vários países do mundo. Forneceu serviços a vários organismos, que incluem o DoD e a ONU (2005). Desde o 2004, *Aegis* foi contratada pelo DoD para coordenar a ação de todas as CMSP no Iraque, onde constituiu também uma central de emergências para socorrer a qualquer contratista em dificuldade.

Esta empresa tem um grande prestígio e é considerada como um modelo a seguir. Um relatório do Inspetor General Especial para a reconstrução do Iraque, sublinhou em 2009 que os contratos eram bem controlados e avaliados, e o comportamento extraordinário.

3. As CMSP enquanto recurso do Estado.

Os efeitos do fenómeno de privatização, segundo García Segura (2015, p. 16), afetam fundamentalmente quatro planos políticos: (a) a relação entre Estado, soberania e segurança; (b) a conceção e prática da segurança; (c) a relação entre o Estado e outros atores não estatais; e (d) a governança da segurança global.

No primeiro plano (a), a privatização da segurança tem implicações estruturais que afetam a base constitucional do sistema internacional intraestatal (questiona a soberania como capacidade de controlo do Estado), e algumas das suas instituições mais importantes, como as Forças Armadas.

No segundo plano (b), as CMSP intervêm na prática da segurança, despolitizando-a e imprimindo maior tecnicismo. Transformam-na num assunto que precisa apenas de uns conhecimentos técnicos, uma determinada experiência, e conseqüentemente separam-na do debate público e do controlo político.

No terceiro plano (c), ao converter a segurança num objeto de mercado, as CMSP alteram as relações entre os Estados e intervêm nos processos políticos e sociais, acrescentando o poder de aqueles que têm recursos para pagar os seus serviços, à margem da sua legitimidade político-social.

⁵ Web: <http://www.aegisworld.com/>.

Finalmente, no quarto plano (d), a privatização da segurança pode ser contrária à sua conceção como bem público global. Assim, não é possível atingir o objetivo da privatização, compreendida como um “ato público, realizado por uma autoridade pública, para atingir um bem público” (Frost, 2008, p. 54). Portanto, existe o perigo de perda de legitimidade e controlo por parte do Estado, permitindo a atores privados operar no âmbito da segurança sem mecanismos de rendição de contas, e consequentemente que se diluam responsabilidades nos casos de atuações ilícitas.

a. As CMSP e as funções do Estado.

A maior parte das dúvidas que imperam sobre a contratação de CMSP estão ligadas à privatização de “funções próprias dos Estados”, isto é, relacionadas diretamente com o interesse público, e que teoricamente deveriam ser executadas por funcionários (Manuel, 2014, p. 1). Portanto, há uma preocupação crescente com o facto de serem companhias privadas e não os governos quem conformem a política pública (Krsiak, 2010, p. 17).

O “*Green Paper*” do RU (Reino Unido, Foreign & Commonwealth Office., 2002), sublinha que o controlo da violência é um dos aspetos fundamentais, ou mesmo o principal, na política. Porém, na prática, a linha divisória entre as atividades governamentais que não devem ser contratadas, e as que podem ficar sob a gestão do setor privado, é muito ténue. Nos EUA, Fontaine e Nagl (2010, p. 27) sugerem focar-se nas competências que o governo escolhe manter como próprias, em lugar de definir as atividades que as CMSP podem realizar.

Os Estados ocidentais têm desenvolvido mecanismos para o controlo político dos exércitos, com a finalidade de alinhar perfeitamente os objetivos do governo e os das Forças Armadas. Na Europa Ocidental e nos EUA, o uso da força é consistente com os valores sociais estabelecidos pela democracia, respeito das leis internacionais, direitos humanos e a proteção de civis num conflito bélico. As CMSP são um desafio a estes valores sociais, e acrescentam preocupações adicionais aos dilemas existentes sobre os mesmos, pois a regra fundamental do mercado é a obtenção dos maiores benefícios empresariais (Leander, 2006, p. 51). Assim, a terceirização das funções militares acrescenta a separação entre os objetivos da segurança como bem público, e o imperativo privado de maximizar os benefícios. A questão principal é a do papel que deve desempenhar o Estado como garante do monopólio do uso da força.

A presença de CMSP em Estados frágeis é também motivo de preocupação, pois as dinâmicas fomentadas pelo “negócio da segurança” diminuem a

consolidação da segurança pública, porquanto criam a sua própria procura. Ao mesmo tempo, acrescentar o número de atores que controlam o uso da força, debilita o monopólio estatal sobre a mesma (Leander, 2006, p. 98).

A vantagem, já referida, de os governos utilizarem as CMSP para fugir do escrutínio público, põe em causa a saúde democrática dos governos e as sociedades em geral (Singer, 2005, p. 126). Portanto, estas companhias conferem a possibilidade de políticos de certos países poderem praticar políticas incorretas. Por exemplo, durante “a guerra ao terrorismo” do presidente Bush, o DoD executou operações clandestinas no estrangeiro sem licença dos governos locais e sem supervisão do Congresso.

As Forças Armadas, como organização que garante a aplicação da força de acordo com os princípios do Estado, é a instituição mais afetada pelas CMSP. A formação do pessoal militar no cumprimento das normas democráticas e as Leis humanitárias internacionais, são um elemento essencial da sua legitimidade. No entanto, as CMSP poderiam considerar que esta formação é desnecessária para seu pessoal, pois não se traduz em benefícios (Krahmann, 2008, p. 260).

A repercussão das CMSP nas Forças Armadas tem de ser considerada com precaução. A terceirização deve facilitar a especialização do pessoal militar nos processos que lhe são próprios, liberando-o de tarefas não indispensáveis que possam ser executadas fora da estrutura militar. Contudo, a confiança excessiva nos *contractors* constitui um risco desnecessário, que quando é levada ao extremo pode reduzir a destreza profissional dos exércitos e a sua legitimidade institucional no sistema democrático. Não é fácil delimitar quais são as atividades que podem ser contratadas. As funções têm de ser avaliadas cuidadosamente, para não perder capacidades no longo prazo.

A principal questão a resolver, é o desafio que representam as CMSP no controlo democrático do uso da força, pelos governos democráticos. É possível, como propõe Krahmann (2009, p. 9), que haja uma transição do modelo tradicional, em que o Estado fornecia segurança de modo monopolista, para outro modelo em que o Estado é simplesmente o gestor do contexto legal, onde atores públicos e privados podem utilizar legitimamente a força.

b. Vantagens e Vulnerabilidades.

A expansão das CMSP é devida às grandes vantagens que fornecem aos seus clientes, transformando-se num recurso essencial para governos, multinacionais e ONGs. Uma grande especialização, rapidez de projeção, flexibilidade de atuação e menor custo que as opções tradicionais são alguma das mais importantes (Laborie Iglesias, 2013, p. 119).

Aliás, há situações em que os governos não podem ou não querem utilizar as suas Forças Armadas, quer por uma opinião pública oposta, quer pelo compromisso legal de consulta parlamentar prévia. Nestes casos, as CMSP permitem aos governos executar ações para as que não teriam aprovação, tendo uma responsabilidade limitada nas consequências negativas das mesmas (Shearer, 1998, p. 69).

Um fator determinante nas intervenções militares atuais é a doutrina de “zero baixas”, para a que a morte de *contractors* não contabiliza nos meios de comunicação social. Entre outubro de 2001 e junho de 2010, morreram no Iraque 1.487 *contractors*, e 36.023 feridos (Schooner and Swan, 2010, p. 16), com limitada repercussão.

Porém, estas vantagens podem ser consideradas como uma quebra das normas legais e dos mecanismos democráticos de controlo da força armada. Assim, a utilização crescente de CMSP apresenta importantes incertezas, entre as quais se destacam a insuficiência de procedimentos legais para limitar e reparar os possíveis danos causados pelos contratistas, e a ausência de controlos adequados sobre as CMSP e os seus funcionários nos países ocidentais. Hynes (2010) apresenta cinco problemas no uso de companhias: (a) conflito entre benefício corporativo e bem público; (b) saturação global de armas e ex-militares; (c) ações ilegais sem supervisão; (d) abusos; e (f) riscos contra a paz e a segurança.

O problema principal é que as CMSP não estão obrigadas a justificar suas ações, e que as autoridades não podem exigir responsabilidades legais. Foram casos significativos no Iraque: os abusos a prisioneiros na prisão de Abu Ghrahb (2003); os 195 incidentes armados de empregados de *Blackwater*, usando indiscriminadamente força letal (2005-2007); ou os empregados da companhia britânica *Erinys* que em 2009 dispararam contra civis desarmados sem lhes prestar apoio sanitário imediato.

Além dos dilemas relacionados com os Direitos Humanos e as responsabilidades legais, a utilização de CMSP tem também problemas de caráter prático nos teatros de operações, como a supervisão dos contratos, a dificuldade de controlar os custos económicos ou a exigência de responsabilidades por incumprimento.

4. Regulação das CMSP

A regulação legal das atividades das CMSP é necessária, pois podem implicar o uso da força e das armas em contextos de instabilidade e conflito,

tendo efeitos negativos sobre a segurança e os Direitos Humanos. O objetivo é controlar as CMSP que incorrem em violações do DIH e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), e perseguir os Estados que as contratam ou consentem.

A Comunidade Internacional tem o imperativo de evitar a impunidade dos infratores, e o melhor modo de o fazer é através dos Estados, por serem os principais clientes, por terem o monopólio do uso legítimo da força e por serem responsáveis perante os cidadãos. Contudo, certos Estados não estão dispostos a limitar as amplas margens de manobra que possuem. Portanto, as organizações internacionais têm uma grande importância ao oferecerem uma perspectiva à margem dos interesses políticos dos Estados e dos interesses económicos das CMSP.

As questões polémicas estão centradas na qualificação jurídica dos atores (mercenários, combatentes ou população civil), o que determina o Direito aplicável. O estabelecimento da responsabilidade de atos criminosos e violações é o primeiro passo para evitar a sua impunidade (Saura, 2010, p. 5).

a. Regulação internacional.

A atividade das CMSP não ocorre num total vazio legal (Laborie Iglesias, 2013, p. 163), mas as normas e instrumentos existentes (DIH, DIDH e Direito Penal Internacional (DPI)) não se configuram suficientes, por darem resposta a outras problemáticas e realidades históricas (García Segura, 2015, p. 37). Assim, a posição maioritariamente aceite é a da que se precisa criar uma nova legislação específica.

A maior parte dos atos criminosos cometidos pelas CMSP têm lugar no contexto de conflitos armados, pelo que o enquadramento aplicável deveria ser o DIH. Existem muitas interpretações, e há quem diga que os empregados das CMSP não reúnem os requisitos de combatente definidos pelo DIH (Saura, 2010, p. 9), o que os classifica em mercenários. Este é o ponto de vista da ONU, que considera as CMSP combatentes ilegais sem a proteção do DIH (Laborie Iglesias, 2013, p. 164). Porém, uma maioria de autores discorda deste “foco crítico”.

O governo dos EUA considera as CMSP como civis autorizados a acompanhar as forças e reclama a proteção do DIH, e outros autores como Hoper (2008) consideram os *contractors*, que fornecem funções coercivas, parte das Forças Armadas do Estado cliente. O CICV, promotor do DIH, interpreta que os *contractors* que não participam diretamente nas hostilidades devem ser

considerados civis. Esta categoria inclui a maior parte do pessoal das CMSP, mas não é simples determinar a natureza civil ou militar das atividades das empresas, nem a dos serviços que fornecem em determinadas ocasiões.

Em relação ao DIDH importa determinar se o comportamento das CMSP constitui uma violação dos Direitos Humanos, delimitar a responsabilidade e evitar a impunidade. A maior dificuldade é a falta de vontade política dos Estados clientes, para punir violações que consideram em muitos casos como simples “danos colaterais”. O resultado é que existe um vazio regulatório e que a aplicação deste corpo regulatório é ambígua e limitada (Laborie Iglesias, 2013, p. 170).

É muito improvável que um *contractor* seja perseguido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), pois este não tem jurisdição sobre as empresas (García Segura, 2015, p. 24). Também é dificultado pela classe de crimes que pode julgar, de lesar a humanidade ou genocídio. Presentemente, todas as denúncias de crimes realizados por CMSP têm sido apresentadas pelas vítimas perante Tribunais de Justiça civis, nunca perante o TPI.

(1). Iniciativas de regulação não vinculante

O Documento *Montreux* é o resultado dum processo de discussões entre os governos de 17 países, patrocinadas entre 2006 e 2008 pelo governo suíço e o CICV, surgido da necessidade de reação perante a evidente proliferação das CMSP. O seu objetivo é promover o respeito das normas do DIH e DIDH nos conflitos armados. A adesão é livre, e inclui já os Estados detentores de 70% das companhias, e organizações como a UE, a OSCE e a OTAN (Laborie Iglesias, 2013, p. 208). O documento não é juridicamente vinculativo, considerando que o DIH e o DIDH são aplicáveis aos Estados nas suas relações com as CMSP, e preconiza que toda infração tem dois tipos de responsabilidade: (1) a penal dos autores e seus superiores; e (2) a do Estado que ordenou, dirigiu ou controlou.

O Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada (CIC), foi promovido pelo governo suíço em 2009 com a finalidade de estabelecer uns princípios e standards de conduta baseados no DIH, DIDH e DPI (García Segura et al., 2015, p. 28). O CIC foi assinado em 2010 por 58 CMSP, e em 2013 foi assinado por 708.

(2). Iniciativas de regulação vinculante

O Grupo de Trabalho sobre o uso de mercenários da Comissão de Direitos Humanos da ONU, preparou um documento dirigido aos Estados signatários,

para limitar a contratação e o uso de força armada às CMSP. A sua finalidade é garantir o estado de direito e o respeito aos Direitos Humanos, estabelecendo obrigações para os Estados na delegação das suas funções inerentes, mas não regula a conduta das CMSP diretamente. Propõe também a criação dum órgão internacional de controlo (Laborie Iglesias, 2013, p. 180).

b. Iniciativas de regulação nacional.

As iniciativas estatais são diversas e partilham uma incapacidade de regulação efetiva das CMSP. Pela sua natureza transnacional, a falta de coordenação entre enquadramentos regulatórios estatais facilita que as empresas se instalem em países de condições mais vantajosas, eximindo-se da responsabilidade de apresentar contas periodicamente (Pareja Alcaraz, 2015, p. 44). Assim, muitos analistas demonstram preferência por uma regulação internacional, contudo Carlos Ortiz (2004, p. 211) assinalou que “o acordo internacional deve permanecer como um ideal, sendo a regulação estatal uma responsabilidade pragmática”.

Os Estados com uma regulação dirigida às CMSP são minoria, e inclusive nestes casos as normas não estão adaptadas às características destas empresas, sendo muito limitadas, reativas ou *ad hoc*. Atualmente, apenas os EUA, o RU e África do Sul articularam instrumentos abrangentes e dirigidos a regular estas atividades (Schreier and Caparini, 2005, pp. 104–115).

Outra característica da regulação estatal, é a justaposição de diferentes instrumentos e mecanismos jurídicos e políticos. Inclusive nos EUA e no RU, este enquadramento é fragmentado, apresentando sobreposições e lacunas importantes. Considera de forma distinta os serviços de segurança e os militares, assim como as atuações dentro e fora do Estado. A regulação de atividades estritamente militares é quase inexistente, apenas os EUA dispõem de medidas legislativas para a exportação de serviços.

Os EUA consideram a segurança um bem misto, que pode ser fornecido por autoridades públicas ou adquirido no mercado privado. Este facto favoreceu que as Leis facilitem a delegação de funções de segurança a empresas privadas, com o único limite dos serviços “inerentes ao Estado” (Manuel, 2014, p. 1). Esta permissividade tem aumentado após o 11 de setembro, com a assinatura de acordos para as CMSP desenvolver missões de segurança fora das fronteiras dos EUA. O crescimento exponencial dos roles atribuídos a CMSP no Iraque e o Afeganistão demonstrou ao Congresso dos EUA a carência efetiva de capacidades de controlo. Faltava pessoal adequado para a supervisão dos contratos, e foi preciso responder a incidentes de grande impacto mediático,

nos que estava envolto pessoal de CMSP. A ferramenta essencial de contratação é a *Federal Acquisition Regulation (FAR)*⁶, que consiste em um conjunto complexo de regulações referidas aos processos de compra e contratação de serviços, orientados a garantir a normalização, consistência e imparcialidade dos mesmos. A FAR tem sido atualizada para incluir os aspetos suprarreferidos desde a sua criação em 1984.

Em particular, são relevantes para as CMSP as cláusulas: *Subpart 7.5, Inherently Governmental Functions; Subpart 9.4, Debarment, Suspension, and Ineligibility; Subpart 25.3, Contracts Performed Outside the United States; and 52.225-19, Contractor Personnel in a Designated Operational Area or Supporting a Diplomatic or Consular Mission Outside the United States.*

A referida cláusula 7.5 tem como objetivo assegurar que certas funções governamentais não sejam contratadas “*Contracts shall not be used for the performance of inherently governmental functions*”⁷, referenciando um elenco de funções específicas indelegáveis: “*(1) The direct conduct of criminal investigations; (2) The control of prosecutions and performance of adjudicatory functions other than those relating to arbitration or other methods of alternative dispute resolution; (3) The command of military forces, especially the leadership of military personnel who are members of the combat, combat support, or combat service support role; (4) The conduct of foreign relations and the determination of foreign policy (...)*”.

Contudo, a cláusula 52.225-19 *Contractor Personnel in a Designated Operational Area or Supporting a Diplomatic or Consular Mission Outside the United States* (2008), autoriza explicitamente ao pessoal contratado a usar a força letal: “*Contractor personnel performing security functions are also authorized to use deadly force when use of such force reasonably appears necessary to execute their security mission to protect assets/persons, consistent with the terms and conditions contained in the contract or with their job description and terms of employment.*”

O RU, tal como os EUA, é um dos países mais abertos à terceirização de serviços militares e de segurança. A principal controvérsia na atualidade refere-se à conveniência de permitir a participação das CMSP nas hostilidades.

Embora o Green Paper (2002) considere a exclusão da terceirização dos serviços militares, as necessidades das missões no exterior fizeram o governo adotar um sistema de autorregulação empresarial com suporte governamental.

⁶ Sítio web do FAR: <https://www.acquisition.gov/?q=/browse/far/7>.

⁷ Subpart 7.5; 7.503. Policy.

Isto favoreceu uma maior tolerância à externalização de funções e serviços militares e de segurança, dentro e fora das fronteiras estatais.

A única legislação relacionada diretamente com as atividades das CMSP no exterior do RU é o *Foreign Enlistment Act* de 1870, mas resulta ineficaz para regular a realidade atual. Alguns aspetos do *Export Control Act* e da legislação que regula os crimes de guerra e os direitos humanos poderia ser usada, mas é evidente a necessidade de um corpo legas específico. O *Human Rights Act* 1998 e o *International Criminal Court Act* 2001 têm certa relevância, mas existem limitações de jurisdição. Também uma possível aplicação das leis militares contidas no *Armed Forces Act* 2006 foi considerado, mas não foram adotadas medidas concretas. Embora o *Private Security Industry Act* 2001, regulador da indústria privada no RU, autorize e defina as atividades de guarda, segurança de acessos e consultoria de segurança, não existe nenhuma lei diretamente aplicável às atividades das CMSP no exterior do RU.

O RU começou a aplicar em 2012 o standard *Management System for Quality of Private Security Company Operations – Requirements with Guidance* (ANSI/ASIS PSC.1-2012) da *American Society for Industrial Security* (ASIS), publicado em março desse mesmo ano (Stack, 2012). O standard PSC.1 estabelece um mecanismo que permite auditar os serviços fornecidos pelas CMSP, verificando a sua conformidade com o CIC e as boas práticas propostas no Documento *Montreux*.

Conclusões

O presente trabalho enquadra-se no campo dos Estudos Estratégicos e analisa as CMSP no mundo ocidental, no passado recente, após o fim da Guerra Fria, com a finalidade de abordar algumas das consequências que o uso destas empresas apresenta nas funções de Defesa e de Segurança Nacional de Estados. A investigação decorre em três planos fundamentais: o conceptual, o estadual e o legal.

Uma revisão inicial da literatura especializada, permite verificar a importância que tem a matéria e diversidade de abordagens científicas realizadas no tempo recente. Torna-se evidente que o fenómeno da privatização da segurança e da defesa é considerado como um dos atuais desafios à segurança internacional, porquanto tem permitido o acesso de novos atores e autoridades privadas a um âmbito tradicionalmente reservado aos Estados.

A grande procura por parte de Estados, ONG, OG e multinacionais, explica o crescimento exponencial do número destas empresas, mas a Comunidade

Internacional está polarizada no que concerne à sua conveniência, devido à sua deficiente regulação legal e dificuldades que tem a supervisão das atividades das CMSP.

O percurso da investigação começa pela delimitação conceitual das CMSP, adotando a definição genérica de Laborie (2013, p. 68), que as define como “entidades mercantis, com ânimo de lucro e legalmente estabelecidas” que “fornecem, de forma aberta e mediante contrato, serviços ligados, direta ou indiretamente ao uso da força armada a um número amplo de clientes, tanto de caráter público como privado” e “operam em áreas de conflito armado ou instáveis”. Consideramos que foi justificada a distinção das CMSP de mercenários, mas determinar a sua condição de civis ou combatentes está ligada à sua atividade, e certas empresas cometem atividades ilícitas que dificultam a distinção e prejudicam ao mercado.

Existem várias formas de classificar as CMSP, pelos serviços que fornecem e as suas características, mas considera-se mais relevante a existência de dois modelos básicos: o dos EUA, totalmente ligado aos interesses do seu DoD, e assumindo funções militares amplas; e o do RU, que fornece serviços no mercado multinacional, tem mais limitações, mas uma atuação geralmente mais exemplar.

A análise no plano estatal, considera em detalhe as vantagens e as vulnerabilidades que as CMSP representam para os Estados, bem como o seu efeito sobre o instrumento tradicional de exercer a força armada (os exércitos), com a finalidade de esclarecer a legitimidade da privatização de certas funções militares.

As CMSP apresentam grandes vantagens para os governos, transformando-se num recurso essencial pela sua especialização, rapidez de projeção, flexibilidade de atuação e menor custo que as opções tradicionais. Aliás, permitem aos governos executar ações para as quais não teriam aprovação, tendo uma responsabilidade limitada nas consequências negativas decorrentes das mesmas.

Estas vantagens podem facilitar uma quebra das normas legais e dos mecanismos democráticos de controlo da força armada, pois há uma clara insuficiência de procedimentos legais para limitar e reparar os possíveis danos causados, e ausência de controlos adequados sobre as CMSP e os seus empregados.

As principais vulnerabilidades de natureza diversa que as CMSP apresentam para os Estados são o conflito entre benefício corporativo e bem público, a

saturação global de armas e ex-soldados, ações ilegais sem supervisão, possíveis abusos, e riscos contra a paz e a segurança.

Na Europa Ocidental e nos EUA, o uso da força é consistente com os valores sociais estabelecidos de democracia, respeito às Leis internacionais, Direitos Humanos e a proteção de civis num conflito armado. As CMSP representam um desafio a estes valores sociais, pois a regra fundamental do mercado é a obtenção dos maiores benefícios empresariais. Portanto, a terceirização das funções militares precisa dum grande controlo e supervisão, para não perder o objetivo da segurança como bem público, perante o imperativo privado.

A repercussão das CMSP nas Forças Armadas tem de ser considerada com precaução. A terceirização deve facilitar a especialização do pessoal militar nos processos intrínsecos, contudo a confiança excessiva nos *contractors* pode constituir um risco necessário, que reduza a destreza profissional dos exércitos e a sua legitimidade institucional no sistema democrático.

A legitimidade do uso das CMSP pelos governos parece justificada, pela transição de um modelo tradicional, em que o Estado fornecia segurança de modo monopolista, para um modelo em que o Estado é simplesmente o gestor do contexto legal no que atores públicos e privados podem utilizar legitimamente a força. Contudo, essa legitimidade depende da existência dum enquadramento legal que permita regular, controlar e limitar as atividades destas empresas, garantindo o bem público, e permitindo a exigência de responsabilidades das suas ações.

Existem modos de regulação a nível internacional e nacional. Muitos autores defendem o patamar internacional como o mais indicado para estabelecer as normas, pois as CMSP operam a este nível e podem mudar de país se as legislações nacionais não lhes convêm. Porém, isto não corresponde à realidade e são os Estados quem melhor podem exercer o controlo e exigir responsabilidades às empresas que contratam.

A regulação internacional serve para estabelecer medidas de coordenação e convergência no uso das empresas, mas carece de eficácia real. Os instrumentos de *soft-law* são predominantes neste nível, e o Documento *Montreux* é referência obrigatória. Aliás, a criação do CCI demonstra que as CMSP têm feito certos avanços na sua autorregulação. Contudo, é evidente que certos Estados são cúmplices dos benefícios derivados da ausência de regulação.

No patamar nacional, existe uma ampla regulação das atividades de segurança, mas não estão envolvidas as regulações de atividades militares. As iniciativas são principalmente reativas, consequência de crises ou escândalos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Os EUA e o RU, principais clientes dos serviços de CMSP, têm legislações muito tolerantes e permissivas. A exigência de responsabilidades a estas empresas pelas suas ações mais controvertidas é, quando menos, pontual.

As principais limitações encontradas ao longo da investigação estão relacionadas com a falta de transparência do uso destas empresas pelos Estados, e a ausência de dados oficiais relativos a volume de negócio e orçamentos em CMSP.

Considera-se de grande interesse para futuras pesquisas, analisar a evolução da adesão de CMSP às principais normas regulatórias internacionais, e a convergência das legislações nacionais, materializadas em controlos efetivos e eficazes que permitam evitar os comportamentos negativos das CMSP.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ASIS	American Society for Industrial Security
CIA	Agencia Central de Informações dos EUA
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
CSP	Companhias de Segurança Privada
CMSP	Companhias militares de segurança privada
DCAF	Centro para o Controlo Democrático das Forças Armadas
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DoD	Departamento da Defesa dos EUA
DPI	Direito Penal Internacional
EMSP	Empresas Militares e de Segurança Privada
ESP	Empresas de Segurança Privada.
EUA	Estados Unidos de América
PAR	Federal Acquisition Regulation
NGP	Nova gestão pública
OG	Organizações governamentais
ONG	Organizações não governamentais
OUA	Organização da União Africana
RU	Reino Unido
TPI	Tribunal Penal Internacional
UAV	Meios aéreos não tripulados
EU	União Europeia
USD	Dólar dos EU

Bibliografia

- Alexandra, A., Baker, D.-P., and Caparini, M., 2008. *Private military and security companies : ethics, policies and civil-military relations*. London; New York: Routledge.
- Avant, D., 2004. The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives*, [online] (5), pp. 153–157. Available at: <http://www.socsci.uci.edu/~davant/pub/8_avant_1sp.pdf> [Accessed 24 Dec. 2015].
- Berndtsson, J., 2009. *The Privatisation of Security and State Control of Force Changes, Challenges and the Case of Iraq*. [online] Gothenburg: School of Global Studies. University of Gothenburg. Available at: <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/19412/1/gupea_2077_19594_1.pdf>.
- Cameron, L., 2006. Private military companies: their status under international humanitarian law and its impact on their regulation. *International Review of the Red Cross*, [online] 88, pp. 573–598. Available at: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cameron.pdf>.
- Cilliers, J. and Mason, P. eds., 1999. *Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-torn African Societies*. [online] Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies. Available at: <<https://www.issafrika.org/pubs/Books/BlurbPPHTML>>.
- Cleaver, G., 2000. Subcontracting Military Power: The Privatisation of Security in Contemporary sub-Saharan Africa. *Crime Law and Social Change*, [online] 33, pp. 131–149. Available at: <<http://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1008346303773#page-1>>.
- Fontaine, R., and Nagl, J., 2010. *Contracting in Conflicts The Path to Reform*. [online] Washington. Available at: <[https://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Contracting_in_Conflicts_Fontaine Nagl.pdf](https://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Contracting_in_Conflicts_Fontaine_Nagl.pdf)>.
- Frost, M., 2008. Regulating anarchy. The ethics of PMCs in global civil society. In: A. ALEXANDRA, D.-P. BAKER and M. CAPARINI, eds., *Private Military and Security Companies. Ethics, policies and civil-military relations*. London: Routledge, pp. 41–54.
- García Segura, C., 2015. Las iniciativas multilaterales para la regulación de la actividad de las empresas militares y de seguridad privadas. In: *Documento de Trabajo 13/2015. Las Corporaciones Privadas de Seguridad*, Digital. [online] Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 15–42. Available at: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET13-2015_ESFAS_CorporacionesPrivadasSeguridad.pdf>.

- García Segura, C., Pareja Alcaraz, P., García Guindo, M., Baños Bajo, P., and Morales, J., 2015. *Documento de Trabajo 13/2015. Las Corporaciones Privadas de Seguridad*. Digital ed. [online] Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Available at: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET13-2015_ESFAS_CorporacionesPrivadasSeguridad.pdf>.
- Gómez del Prado, J.L., and Torroja Mateu, H., 2011. *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*. [online] Madrid: Marcial Pons. Available at: <<http://business-humanrights.org/en/node/57749>>.
- Hoper, C., 2008. Passing the Buck: State Responsibility for Private Military Companies. *European Journal of International Law*, [online] 19(5), pp. 989-1014. Available at: <<http://www.ejil.org/article.php?article=1714&issue=87>>.
- Hynes, H.P., 2010. Afghanistan and the Marketplace of Violence. *Fellowship*, [online] 73(1-3), p. 34. Available at: <<http://www.dmhawaii.org/?p=5368>>.
- Kinsey, C., 2006. *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies*. London: Routledge.
- Krahmann, E., 2008. Security: Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, [online] 14, pp. 379-404. Available at: <<http://ejit.sagepub.com/content/14/3/379.abstract>>.
- Krahmann, E., 2009. *Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change? PRIF reports*, nº88. [online] Frankfurt. Available at: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjK0J7dg7fLAhWMExoKHZgJBwsQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Ffedoc.vifapol.de%2Fopus%2Fvolltexte%2F2011%2F2729%2Fpdf%2Fprif88_01.pdf&usq=AFQjCNHcrEo59YtK8zhvp0cbgmID-o4M9w>.
- Krslak, V., 2010. A Functional Definition of Inherently Governmental. *Journal of International Peace Operations*, 6(2).
- Laborie Iglesias, M., 2010. El auge de las compañías militares privadas (y II). [online] (y II), pp. 83-119. Available at: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3346651>>.
- Laborie Iglesias, M., 2013. *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. Digital ed. [online] Madrid: Secretaría General Técnica. Available at: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La_Privatizacion_de_la_Seguridad_T152-090212_MarioLaborie.pdf> [Accessed 26 Dec. 2015].

- Leander, A., 2006. *Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force*. [online] Roma: Centro Militare di Studi Strategici. Available at: <https://www.google.es/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjL-JztzLHLAhWD8RQKHc9eAqQFggMAA&url=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/20517/ijpublicationdocument_singledocument/5bc56c89-a831-4ee0-bf>.
- Manuel, K.M., 2014. *Definitions of 'Inherently Governmental Function' in Federal Procurement Law and Guidance*. [online] Washington. Available at: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42325.pdf>>.
- Ortiz, C., 2004. Regulating private military companies: States and the expanding business of commercial security provision. In: K. et al Van der Pijil, ed., *Global Regulation: Managing Crises after the Imperial Turn*. New York: Palgrave Macmillan, pp., pp. 205–219.
- Pareja Alcaraz, P., 2015. Las iniciativas estatales para la regulación de la actividad de las Empresas Militares y de Seguridad Privada. In: *Documento de Trabajo 13/2015. Las Corporaciones Privadas de Seguridad*, digital. [online] Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 43–70. Available at: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEET13-2015_ESFAS_CorporacionesPrivadasSeguridad.pdf>.
- Percy, S., 2007. Mercenaries: The History of a Norm in International Relations. [online] Available at: <<http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:380643#VuARDQmTeSM.mendeley>> [Accessed 9 Mar. 2016].
- Pereira Castañares, J.C., 2008. *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel.
- Reino Unido. Foreign & Commonwealth Office., 2002. *Private Military Companies: Options for Regulation 2001-02*. Available at: <www.fco.gov.uk/Files/kfile/mercenaries_0.pdf>. Fecha de la consulta 15/01/2011>.
- Saura, J., 2010. Las empresas militares y de seguridad privadas ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Su actuación en el conflicto iraquí. *Revista electrónica de estudios internacionales*, [online] (19), pp. 1–22. Available at: <<http://www.reei.org/index.php/revista-num19/articulos/empresas-militares-seguridad-privadas-ante-derecho-internacional-derechos-humanos-su-actuacion-conflicto-iraqui>>.
- Schooner, S.L., and Swan, C.D., 2010. Contractors and the Ultimate Sacrifice. *Service Contractor*. *The George Washington University Law School*. [online] Available at: <<http://www.govexec.com/pdfs/092210kp1>>.

- Schreier, F. and Caparini, M., 2005. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Occasional Paper núm. 6. Genebra.
- Schwartz, M., 2009. *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*. *CRC Report for Congress, R40764*. [online] Washington. Available at: <<http://www.fas.org/>>.
- Shearer, D., 1998. Private Armies and Military Intervention. *The Adelphi Papers*, [online] 38(316). Available at: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/05679329808449478?journalCode=tacl19>>.
- Singer, P.W., 2003. *Corporate Warriors. The Rise of Privatized Military Industry*. 1ª ed. Ithaca, EUA: Cornell University Press.
- Singer, P.W., 2005. Outsourcing War. *Foreign Affairs*, 84(2).
- Spearin, C., 2003. American Hegemony Incorporated: The Importance and Implications of Military Contractors in Iraq. *Contemporary Security Policy*, 24(3), pp. 26–47.
- Stack, M.J., 2012. *ASIS ANSI PSC1 Standard Adopted by UK for Private Security Service Providers Overseas*. [online] ASIS News Release. Available at: <<https://www.asisonline.org/News/Press-Room/Press-Releases/2012/Pages/ASIS-ANSI-PSC1-Standard-Adopted-by-UK-for-Private-Security-Service-Providers-Overseas.aspx>> [Accessed 10 Jul. 2016].

COMBATE ÀS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS: A CONVERGÊNCIA E A DIVERGÊNCIA ESTRATÉGICAS ENTRE A 3. UE, OS EUA E A RÚSSIA

José Miguel Sequeira Maldonado

Major de Artilharia

Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016

Lisboa, Portugal

Resumo

Na atualidade, o mundo apresenta-se cada vez mais desafiante, decorrente da ligação das sociedades em rede e do esbatimento das fronteiras. Verifica-se uma interligação e interdependência, resultando grandes desafios e vários riscos. Neste âmbito, as ameaças que outrora eram facilmente localizadas e conhecidas dissiparam-se, com a alteração da ordem bipolar. Hoje proliferam ameaças cada vez mais complexas, difusas e desterritorializadas, que ultrapassam fronteiras físicas e esbatem a divisão entre segurança externa e interna. Referimo-nos às ameaças transnacionais, sendo as mais sobejamente conhecidas: o terrorismo, a criminalidade organizada, a proliferação de armas de destruição massiva e tantas outras que surgem ao ritmo da evolução tecnológica.

O contexto anteriormente descrito cria enormes desafios no combate e redução dos seus efeitos, tanto a estados como organizações internacionais, sendo para isso obrigados a utilizar todos os instrumentos do poder, a congregar esforços e a coordenar-se internacionalmente para serem eficazes na sua erradicação. Este processo é traduzido em documentos político-estratégicos, que dão orientações de como os vários instrumentos de poder se

¹No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

devem articular para a prossecução dos interesses nacionais ou da organização, sendo o fim último a sua segurança.

Com este trabalho pretende-se analisar a forma como as estratégias da União Europeia, dos Estados Unidos da América e da Federação Russa se aproximam (convergem) ou se afastam (divergem) na forma de combater estas ameaças. De facto, esta tendência não é linear, tendo-se verificado divergência no referente ao posicionamento no Sistema Político Internacional e na defesa dos interesses e objetivos nacionais declarados. Todavia existem aproximações no combate a ameaças como o terrorismo, daesh; proliferação de armas de destruição massiva, crime organizado, ataques cibernéticos, segurança energética, alterações climáticas, crise económica global e epidemias.

Palavras-chave: Ameaça Transnacional; Estratégia Total; Estratégia Europeia de Segurança; Estratégia de Segurança Nacional dos EUA; Estratégia de Segurança Nacional Russa.

Abstract

In the present times, the world is increasingly challenging, in spite of the societies linked in complex networks and the fading of borders. Everything is interconnected and interdependent, resulting in great challenges and several risks. In this framework, the threats that in the past were easily located and well known fade away, with the changing of the bipolar world order. Nowadays threats are increasingly complex, obscure and unterritorialized, crossing borders, overtaking the frontier between external and internal security. We are referring to transnational threats, being the most common the terrorism, the organized crime, the proliferation of mass destruction weapons and many more developing as the technology evolves.

The described framework creates enormous challenges to the states and international organizations in the process of fighting their effects, being forced to use all the available power instruments, to join efforts and to coordinate internationally to effectively counter them. This process is translated in political strategic documents, that provide direction and guidance on how they should articulate to achieve the state or organization's objectives, being security the most important one.

This work intent to annalise the way the strategies from European Union, the United States and the Russian Federation are approached (convergent) or distant (divergent)in the way they counter these threats. In fact, this trend is not

Combate às Ameaças Transnacionais:
a Convergência e a Divergência Estratégicas Entre a UE, os EUA e a Rússia

linear, and were able to find out that there is a disagreement with regard to the positioning in the international political system and the defence of the interests and declared national objectives. However, there are approaches to combat threats such as terrorism, terrorism, daesh; proliferation of weapons of mass destruction, organized Crime, cyber-attacks, energy security, climate changes, global economic crises and epidemics.

Keywords: *Transnational Threat; Total Strategy; European Security Strategy; US National Security Strategy; Russian National Security Strategy*

Introdução

O fim do mundo bipolar e sua alteração para um sistema multipolar foi contemporâneo do início da globalização, vindo potencializar a internacionalização econômica e a permeabilidade das fronteiras. Subjacente a esta mudança, os desenvolvimentos tecnológicos e a sociedade da informação vieram alterar radicalmente o modo de vida e funcionamento dos estados. Esta evolução foi acompanhada por uma mutação da ameaça, deixando de estar bem definida, surgindo novas ameaças, intrinsecamente complexas, difusas e globais, para a segurança e estabilidade mundial. Consequentemente, o conceito de segurança alterou-se para dar resposta à diversidade e imprevisibilidade das ameaças, usando a articulação dos vários instrumentos do poder e a cooperação.

Para dar resposta à multiplicidade de desafios de segurança num mundo cada vez mais interdependente, estados e organizações, são forçados a adaptar-se, repensado as suas estratégias, congregando esforços para garantir a prossecução dos seus interesses e contrariar as ameaças. Neste sentido, importa estudar a forma como diferentes estados e organizações, com contextos e pensamentos estratégicos distintos, combatem as ameaças que se manifestam à escala global, atravessam fronteiras e se manifestam nos planos externo e interno dos países.

A facilidade com que as Ameaças Transnacionais (AT) cruzam fronteiras, explorando as vulnerabilidades dos estados, exige medidas com alcance global e a união de esforços. O objeto de estudo são as estratégias totais da União Europeia (UE), dos Estados Unidos da América (EUA) e da Federação Russa (FR) no combate às AT. A investigação situa-se na atualidade, nomeadamente no preconizado nas estratégias de segurança atualmente em vigor de cada ator. O trabalho visa analisar a convergência e divergência entre as estratégias de segurança da UE, dos EUA e da FR no combate às AT.

A construção do modelo de análise² para o presente trabalho foi fundamentada na análise do trabalho de investigação de longa duração do Curso de Estado-Maior, elaborado pelo então MAJ ENG Rui Vieira, subordinado ao tema: “O Combate às Ameaças Transnacionais – sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais organizações internacionais de segurança e defesa (ONU e OTAN)”. Vieira (2007, pp. 3, 4) ao analisar o “grau de articulação das diferentes Estratégias Totais no combate” às AT, definiu as dimensões que compõem a articulação das estratégias totais, como sendo a convergência, a cooperação e a sincronização.

Para estudar estas dimensões, o autor definiu um modelo de análise fundamentado, entre outros conceitos, no ciclo de John Boyd, também conhecido como OODA Loop (*Observe, Orient, Decide, Act*). A convergência das Estratégias Totais dos diferentes atores foi avaliada por ação comparativa dos conceitos: Observar, Orientar e Decidir” (Vieira, 2007, p. 4). O conceito “Agir”, que contempla a cooperação e sincronização, não será analisado no presente trabalho, sendo o foco na convergência e divergência das estratégias dos diferentes atores.

Considerando o tema em estudo e a sua delimitação, para a construção do modelo de análise centramo-nos na análise da convergência e divergência recorrendo aos três conceitos mencionados do OODALoop, sendo subdivididos em várias dimensões e correspondentes indicadores.

1. Enquadramento conceptual

De seguida iremos explorar os conceitos fundamentais que permitem a caracterização e identificação da convergência ou divergência entre as estratégias dos atores.

Segundo o General Cabral Couto, a Estratégia é “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo” (Couto, 2004, p. 215). Neste ambiente agónico, a Estratégia encontra o seu campo de aplicação, em que de forma proactiva “permite a escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objetivo com os meios (de *hard e softpower*) disponíveis, procurando no jogo dialético minimizar sempre as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças” (Garcia, 2010, p. 123).

² Ver Figura 1.

Recordando a subdivisão da Estratégia apresentada por Beaufre, em níveis distintos quanto às formas de coação, existe num nível superior a Estratégia Total, seguindo-se as diversas Estratégias Gerais e decorrente de cada uma destas, situam-se num nível inferior as diferentes Estratégias Particulares (Garcia, 2010, p. 121).

A Estratégia Total encontra-se imediatamente subordinada à Política, cabendo-lhe “conceber, face às hipóteses de guerra e às ameaças admitidas, o desenvolvimento harmonioso e a utilização dos recursos morais e materiais, com vista à oportuna prevenção e superação de ameaças à consecução de determinados objetivos políticos. É sua função concretizar os fins de ação estratégica à luz dos objetivos políticos, auxiliar a política a definir a missão estratégica própria e dar a missão aos vários domínios de ação, combinando as diversas Estratégias Gerais” (Couto, 1988, p. 228).

“A interdependência das novas ameaças, de múltiplas naturezas, dinâmicas, polimórfas, assimétricas e globais, face à ineficácia do Estado e dos seus tradicionais instrumentos de política externa e de segurança, impulsionou o desenvolvimento gradual de uma nova conceção de segurança alargada, abrangendo outras dimensões para além da militar, forçando a adoção de uma Estratégia de resposta holística, sendo a eficácia da mesma subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objetivos e capacidades, se complementarão” (Viana, 2003, cit. por Garcia, 2010, p. 271).

Neste sentido, através da ação estratégica “a resposta deve ter por fundamento uma Estratégia Total, entrar em linha de conta com as diversas Estratégias Gerais (militar, política, psicológica, económica, de informações), todas interrelacionadas e interdependentes, e que integram os estilos de ação direta ou indireta. A ação direta com o emprego do *hardpower*, mostrando a utilidade do uso da força, e a ação indireta a recorrer frequentemente ao designado *softpower*, de forma a serem adotadas medidas para encorajar diversos países a aderirem à cooperação na luta contra as novas ameaças à segurança” (Garcia, 2010, p. 272).

De acordo General Abel Cabral Couto (1988, p. 329), o conceito de ameaça é definido como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria ou pode contrariar a consecução de um objetivo, que por norma é causador de danos morais e/ou materiais”.

Segundo Vieira (2007, p. 14) as AT possuem duas dimensões: a dos atores, (podem ser “de natureza humana ou não, de natureza estatal, não-estatal, coletiva ou individual”); a geográfica (na medida em que ultrapassam fronteiras

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

físicas, manifestam-se de forma transnacional e maioritariamente de forma global). Assim, AT é “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) transnacional, causador de perdas humanas, danos materiais e morais, que contraria a consecução de um objetivo e/ou que ponha em causa as seguranças nacional e/ou internacional”.

“O combate às AT, de natureza difusa, multifacetada e diversa, exige também, ações estratégicas de igual dimensão, isto é, ações estratégicas de dimensão total, transnacional ou global” (Vieira, 2007, p. 19).

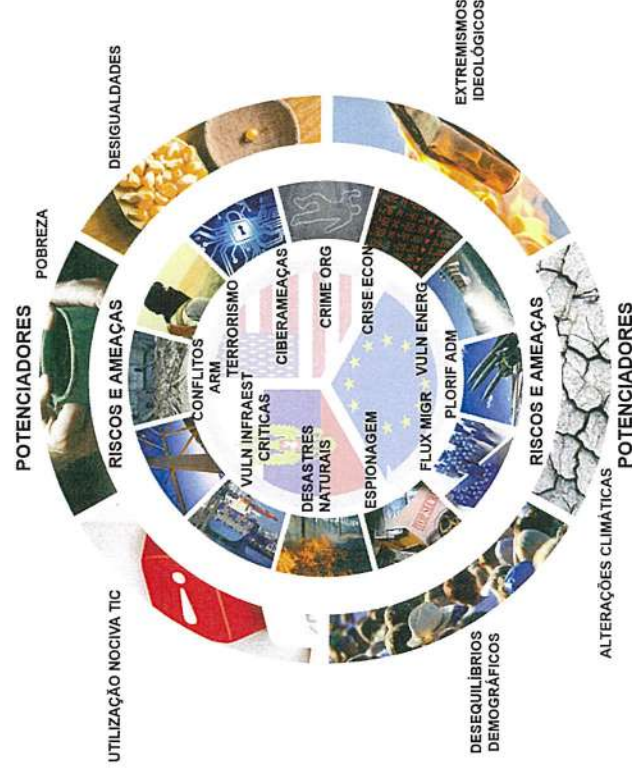


Figura 1 – Enquadramento das ameaças e riscos transnacionais

Fonte: Adaptado de (DSN, 2016).

Face ao exposto, nomeadamente aos desafios que as AT colocam aos estados e a correspondente necessidade de articulação dos vários instrumentos de poder, torna-se necessário analisar os documentos político-estratégicos, situados no nível da Estratégia Total.

2. Análise das Estratégias da EU, dos EUA e da Federação Russa

Neste capítulo iremos analisar os documentos mais recentes dos atores em estudo, ao nível da Estratégia Total, centrando o nosso estudo nas dimensões preconizadas no modelo de análise.

Tabela 1 – Modelo de análise

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR	EXPLICAÇÃO/OBJETIVO	
OBSERVAR	Sistema Político Internacional	Distribuição de Poder	Importância que cada ator confere à cooperação, ao multilateralismo Importância que cada ator dá aos restantes neste âmbito.	
	Ameaças	Tipo	Perceção que cada ator tem relativamente às principais AT. Identificar a tendência de convergência ou divergência de cada ator.	
		Estados / Regiões / Entidades	Importância que as AT apresentam para a definição das estratégias. Identificar quais as regiões, atores estatais e não estatais que apresentam maior preocupação.	
	Desafios	Internos	Principais problemas/obstáculos a ultrapassar para superar as vulnerabilidades.	
		Externos	Identificar a tendência de convergência ou divergência neste campo.	
	Oportunidades	Internas	Constituídas por mecanismos de diferente natureza, resultantes do ambiente estratégico, que devem ser explorados no sentido de maximizar as potencialidades de cada ator e/ou pelo seu conjunto.	
		Externas	O Estado final Desejado decorre da orientação política a montante da definição da estratégia, permitindo deduzir os objetivos políticos e estratégicos de cada ator.	
	ORIENTAR	Estado final Desejado	Político	Identificar a tendência de convergência ou divergência neste campo.
			Políticos Estratégicos	Identificar a definição dos objetivos e seguidamente analisar a sua convergência ou divergência.
		Objetivos	Estratégicos	Identificar o nível de ambição de cada ator e em que medida cada um concorre e coopera para o combate às ameaças transnacionais.
Princípios				
Aliados e Parceiros		Regionais	Identificar a escolha do momento para agir, os processos, modos preferenciais de atuação, meios empregues na conquista dos objetivos políticos e estratégicos, com vista a alcançar o estado final político desejado.	
		Globalis		
Vulnerabilidades		Internas	Identificar a escolha do momento para agir, os processos, modos preferenciais de atuação, meios empregues na conquista dos objetivos políticos e estratégicos, com vista a alcançar o estado final político desejado.	
		Externas		
		Potencialidades		
Ação Estratégica		Processo	Identificar a escolha do momento para agir, os processos, modos preferenciais de atuação, meios empregues na conquista dos objetivos políticos e estratégicos, com vista a alcançar o estado final político desejado.	
	Modo			
	Meios			
	Momento			
DECIDIR				

Fonte: Adaptado de (Vieira, 2007, pp. 72 - 74).

a. Estratégia Europeia de Segurança

A *EuropeanSecurityStrategy* (ESS) de 2003, foi analisada e revista em 2008, consubstanciada no relatório de implementação da ESS. Em 2015, foi elaborado o relatório *Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment* para avaliar o ambiente de segurança na Europa, com vista ao desenvolvimento de uma nova ESS (Anthony et al., 2015).

(1). Observar

Ao nível do Sistema Político Internacional (SPI), a UE reconhece que “nenhum país é capaz de responder aos problemas complexos da atualidade por si só”, mas sim através de Instituições comuns e de um multilateralismo efetivo. Sublinham a importância dos EUA no SPI, em particular para a integração e segurança europeia, concretizada através da OTAN. A UE tem-se tornado num ator mais credível, considerando-se um ator global e assumindo que deve estar preparada para assumir as suas responsabilidades na segurança global (UE, 2003, p. 1).

A ESS identifica cinco ameaças transversais: o terrorismo, a proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM), conflitos regionais, estados falhados e o crime organizado (UE, 2003, pp. 3-5). Estas foram revalidadas em 2008, sendo-lhes reconhecida crescente complexidade, nomeadamente: a proliferação de ADM por ação de Estados ou terroristas; o terrorismo na Europa e no mundo; a criminalidade organizada, nas vertentes do tráfico de droga, de seres humanos e de armas; a fraude internacional e branqueamento de capitais; a cibersegurança; a segurança energética, destacando a dependência europeia; e as alterações climáticas, sendo consideradas como um multiplicador de ameaças (Conselho da UE, 2008, pp. 3-5).

O relatório de 2015 identifica os desafios à segurança, permitindo extrapolar novos riscos e ameaças, para além das anteriormente identificadas: a crise económica de 2008; a instabilidade e conflito do Médio Oriente; as mudanças nas relações de poder; o choque da ação militar da Rússia, incluindo os conflitos na Geórgia e Ucrânia; o regresso da violência à Líbia e à Nigéria; a guerra civil no Iémen; a segurança alimentar; acidentes com reatores nucleares; e doenças epidémicas (Anthony et al., 2015, pp. 13-15).

No que se refere a desafios, a globalização e a abertura das fronteiras dissolveram a separação entre os aspetos internos e externos da segurança, requerendo que os Estados Membros (EM) assumam as suas responsabilidades e sejam solidários (Conselho da UE, 2008, p. 5).

São identificadas como oportunidades, o sistema multilateral europeu e a UE por ser um ator robusto capaz de garantir um mundo mais justo, seguro e unido. Após o Tratado de Lisboa surgiu o *European External Action Service* (EEAS) que possibilita operacionalizar a política externa da UE, conferindo uma resposta mais eficaz em situações de crise (Anthony et al., 2015, p. 56).

(2). Orientar

O estado final desejado é assumir a responsabilidade na segurança global e a criação de um mundo melhor (UE, 2003, p. 1).

Como objetivos, destacam-se: enfrentar as ameaças; criar segurança na vizinhança (Balcãs, Mediterrâneo, Sul do Cáucaso e Médio Oriente); desenvolver uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo; promover o empenhamento construtivo internacional; assumir a liderança da não proliferação de ADM; O contra terrorismo continua com elevada prioridade para a EU, que se assume como um ator relevante dentro e fora do espaço europeu (Anthony et al., 2015, pp. 13, 81).

O princípio fundamental é a ligação indissociável da segurança interna e externa da EU, crescendo a promoção dos valores de democracia, estado de direito e direitos humanos (UE, 2003, p. 10).

A parceria transatlântica é considerada insubstituível, contudo, o rebalanceamento da política externa dos EUA motivou o aumento de parcerias multilaterais e por via da ONU. A relação da UE com a OTAN deve ser mais proactiva e a cooperação mais aprofundada (Anthony et al., 2015, p. 82). Aludem às parcerias emergentes com a Ucrânia, Moldávia e Geórgia, onde a segurança é fulcral; a criação de “uma *umbrella* estratégica com o Médio Oriente, Norte de África e com a África; a evolução de parcerias com os países dos BRICS³ e outras potências regionais na Ásia e América Latina” (Anthony et al., 2015, p. 13).

A ESS é incompleta, o que perante a abertura das fronteiras e dissolução entre os aspetos internos e externos da segurança, representa uma elevada vulnerabilidade. Por outro lado, a UE mantém-se um polo de estabilidade, onde graças ao seu alargamento, a democracia e a prosperidade estenderam-se ao continente. A UE pode dar um contributo importante para o desenvolvimento e para a segurança através do EEAS (Conselho da UE, 2008, pp. 1, 2; Anthony et al., 2015, p. 81).

³ BRICS é um grupo de cooperação informal de estados, fundamentalmente na esfera económica, compostos pela República Federativa do Brasil, a Federação Russa, a República da Índia, a República Popular da China e a República da África do Sul (BRICS, 2016).

(3). Decidir

A EU, com base na resiliência da sociedade, pretende contrariar as ameaças e limitar os seus efeitos. Usar todos os instrumentos para a gestão de crises e prevenção de conflitos, através da EEAS, dando corpo ao conceito de segurança cooperativa. No contra-terrorismo, é fundamental uma nova aproximação à ameaça, dentro e fora das fronteiras, usando os média sociais e outras ferramentas de comunicação para envolver os jovens, dentro e fora da Europa. No caso particular das ciberameaças, pretende contrariá-las por via da criação de legislação para regular a utilização responsável da *Internet*. Para dar resposta às consequências securitárias decorrentes das alterações climáticas e da migração, é fundamental identificar claramente os alvos, empregar resiliência e planeamento estratégico e boa governança (Anthony et al., 2015, pp. 81, 83).

b. Estratégia Nacional de Segurança dos EUA

A *National Security Strategy* (NSS) de 2015 denota uma “continuidade política, ideológica, com a NSS de 2010” (Borges, 2015).

(1). Observar

A NSS evita orientar a política externa em torno de uma única ameaça ou região, porquanto os interesses de uma potência líder global num mundo cada vez mais interconectado são necessariamente diversificados. Verifica-se uma grande ênfase na vontade de assumir a liderança dos assuntos globais, entre nações e nas Instituições internacionais (Lucas & McInnis, 2015).

A importância estratégica e geopolítica do Atlântico e da Europa diminuiu, verificando-se um rebalanceamento nos planos político e económico para as regiões da Ásia e Pacífico, com foco na China e na Índia. “Os EUA entendem que a Europa, deve assumir um maior sentido de responsabilidades e um papel mais interventivo na sua região de influência”.

Relativamente a ameaças, destacamos: o terrorismo, que permanece uma ameaça elevada; o *Daesh* (al-Qaeda e ISIL), bem como os seus apoiantes, que são a verdadeira ameaça; a proliferação e/ou uso de ADM; crime organizado; ataques cibernéticos; grandes perturbações do mercado energético; alterações climáticas; surtos infecciosos globais de doenças graves; crise económica global ou desaceleração económica generalizada; estados fracos e falhados; conflitos regionais (Colômbia, conflito no Cáucaso, provocação da Coreia do Norte e as tensões a Este e Sul do mar da China); instabilidade regional no Sul da Ásia, Médio Oriente e África (Borges, 2015).

De uma forma geral, as ameaças identificadas constituem desafios, a par das situações complexas, como as da Síria e Ucrânia, não obstante serem conjunturais, apresentam elevada incerteza e complexidade (Borges, 2015).

Como oportunidades, destacam-se: a liderança de Instituições para a promoção da paz, segurança, prosperidade e proteção dos direitos humanos; o rebalanceamento para a Ásia e Pacífico; a parceria trans-pacífico; o potencial da Índia; cooperação abrangente com a China; o investimento em África; abertura a Cuba; o aumento da interdependência da economia global e o ritmo de mudança tecnológica. Uma economia forte aliada à presença americana no sistema financeiro global, cria oportunidades para avançar na segurança. (The White House, 2015, pp. 4, 15, 23).

(2). Orientar

O estado final desejado é o poder americano e influência no mundo. (The White House, 2015, p. 1), para a construção da paz mundial.

Verifica-se continuidade quanto aos interesses nacionais: segurança, prosperidade, valores e ordem internacional (Lucas & McInnis, 2015, p. 2). No que se refere aos objetivos políticos, decorrentes dos referidos interesses nacionais, destacamos: “segurança (fortalecer a segurança e defesa nacional, reforçar a segurança interna, combater a ameaça persistente do terrorismo, construir capacidades para prevenir conflitos, prevenir a proliferação e o uso das ADM, enfrentar as mudanças climáticas, incrementar a segurança global ao nível da saúde); prosperidade (colocar a economia a funcionar, melhorar a segurança energética, moldar a ordem económica global); valores (reforçar a equidade, apoiar as democracias emergentes, prevenir eventos catastróficos em massa); ordem internacional (reequilíbrio para a Ásia e o Pacífico, fortalecer a aliança duradoura com a Europa, buscar a estabilidade e a paz no Médio Oriente e no Norte de África, investir no futuro de África, aprofundar a cooperação económica e de segurança com as Américas” (Borges, 2015).

O princípio fundamental é a “paciência estratégica” como principal meio de resolução dos problemas estruturais do Mundo, que necessitam de tempo para serem sanados. Identifica-se uma aproximação a Cuba (com vista a uma maior estabilidade no Continente Americano), é dada prioridade económica e militar ao Continente Africano (com objetivo de contrariar a China), é reforçada a parceria estratégica com a Índia (com o propósito de oposição à Rússia e China), um esforço de juntar a Associação de Nações do Sudeste

Asiático (ASEAN⁴), a utilização privilegiada do G20 e da Organização Mundial do Comércio e “a complexidade das relações com a Rússia, que reforça o peso da geopolítica, entretanto esquecida do léxico das anteriores NSS”. É feita menção à “necessidade de desenvolver operações contraterroristas com parceiros responsáveis, mas também a importância de medidas preventivas do extremismo religioso” (Borges, 2015).

Como vulnerabilidades são apontados: o impacto das alterações climáticas; a vulnerabilidade das infraestruturas críticas, cibernéticas e físicas; pandemias e novos micróbios resistentes; agentes biológicos (The White House, 2015, pp. 9, 12).

Como potencialidades são identificadas: a diplomacia e liderança americana, suportada por uma forte componente militar; a sua economia forte e presença no sistema financeiro global; a OTAN como a aliança mais forte do mundo (The White House, 2015, pp. 10, 15, 25).

(3). Decidir

Existe intenção de rebalanceamento estratégico para a Ásia e o Pacífico, até alcançar a total liderança global por parte dos EUA, fazendo uso da lição aprendida, a paciência estratégica, em que o tempo aliado à persistência é mais eficaz para enfrentar os novos desafios. Importa referir que não é sinónimo de contenção ou relutância, fazendo “uso de todos os instrumentos de poder, incluindo uma perspetiva assumidamente multilateral. Por outro lado, é perceptível a redução gradual do peso do fator militar, relativamente ao económico, ao político e mesmo ao cultural”. Um aspeto inovador e importante é a procura da “autonomia energética, que tem ditado a baixa do preço do petróleo, e conseqüente uma maior estabilidade financeira dos EUA” (Borges, 2015).

É assumida a “necessidade de negociar com o Irão (xiita), fundamentalmente para reduzir a proliferação das ADM”, a par de reunir aliados na região contra o *dãesh* (sunita), num esforço concertado de estabilizar o Médio Oriente. É referido que para fazer face a estes riscos e ameaças, “o uso da força não será a primeira escolha, mas será uma escolha necessária em algumas situações”. Rejeitam “deliberadamente que os EUA e os aliados estão em guerra contra o Islão, assumem que a luta continuará a ser desenvolvida, de modo legal e não só com as armas, em países como a Somália, o Afeganistão e o Iraque” (Borges, 2015).

⁴ Organização regional de cooperação económica, social e cultural para a promoção de crescimento, estabilidade e paz regional (ASEAN, 2016).

c. Estratégia de Segurança Nacional Russa

A estratégia da FR, *Russian National Security Strategy* (RNSS) de 2015, apresenta uma continuidade do pensamento da RNSS de 2009 (Mshvidobadze, 2016).

(1). Observar

Ao nível do SPI, defendem que o emprego de *dehard power* continua válido nas Relações Internacionais (RI), nomeadamente na construção de segurança. Destacam a inviabilidade de sistemas de segurança baseados na OTAN e UE na região Euro-Atlântica, considerando-os impotentes face ao leque de ameaças e desafios da atualidade. O crescente potencial militar da OTAN constitui uma ameaça à segurança regional e internacional (Russian Government, 2015, p. 4). Referem que a política externa e interna independente da FR é contrária à intenção de domínio global dos EUA e seus aliados (Russian Government, 2015, p. 3).

Advogam a extensão da cooperação internacional na área de segurança pública e do estado, a cooperação interagências, com países vizinhos fronteiriços e com sistemas estrangeiros equivalentes nas áreas de combate a desastres naturais e provocados pelo homem (Russian Government, 2015, pp. 9, 24).

Ao nível das ameaças destacam: as organizações terroristas, extremistas e criminosas com o objetivo de alterar a ordem constitucional; o *Daesh*; a proliferação e/ou uso de ADM; a incerteza sobre estados com posse e capacidade de produção ADM; organizações e grupos criminosos (comércio ilegal de narcóticos e substâncias psicotrópicas, armas, munições, explosivos, álcool, migração, ilegal e tráfico humano); os ataques cibernéticos; o emprego no âmbito informacional de comunicações e alta tecnologia; as alterações climáticas globais (desastres naturais, acidentes, catástrofes ea segurança alimentar); a escassez de água, epidemias e novos vírus; a crise económica e financeira de larga escala (Russian Government, 2015, pp. 4, 5).

A RNSS aborda os focos persistentes de tensão no Médio e Próximo Oriente, África, Sul da Ásia, Península da Coreia e novos *hot spots* emergentes e zonas não controladas por autoridades estatais. Alude à crise, instabilidade e emergência de conflitos armados junto às fronteiras da FR (Russian Government, 2015, pp. 4, 5).

No que se refere a desafios: o fortalecimento da Rússia ocorre numa conjuntura de novas ameaças à segurança nacional; o processo de moldar um novo modelo policêntrico da ordem mundial num contexto de crescente

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

instabilidade mundial e regional; a liderança na exploração dos recursos dos oceanos do mundo e do Ártico (Russian Government , 2015, pp. 3, 4).

Como oportunidades referimos acooperação bilateral e multilateral, no âmbito das parcerias e organizações que integra, que lhe permite explorar oportunidades ao nível económico e de segurança energética. Destacam a nova fase de integração do espaço Euroasiático através da União Económica da Eurásia (EEU) e a parceria abrangente com a China (Russian Government , 2015, pp. 13, 14).

(2). Orientar

O estado final desejado é “fortalecer a segurança nacional da FR e assegurar o desenvolvimento sustentado do país no longo prazo” (Russian Government, 2015, p. 1).

Os seus objetivos são aumentar o potencial russo nos planos económico, político, militar e moral para moldar um mundo policêntrico. Os seus interesses nacionais de longo prazo são: “fortalecer a defesa do país, assegurar a inviolabilidade da ordem constitucional, soberania, independência e integridade nacional e territorial; aumentar a competitividade da economia nacional; consolidar o seu estatuto como potência líder mundial, para manter a estabilidade estratégica e parcerias de benefício mútuo” (Russian Government 2015, p. 3).

Relativamente aos princípios defendem: a segurança nacional interligada do desenvolvimento socioeconómico do país; uma política externa pragmática, racional e aberta, afastando confrontos custosos; o desenvolvimento do comércio idêntico e o aumento da cooperação económica com países estrangeiros; RI baseadas na Lei internacional e em princípios da igualdade, respeito mútuo, a não interferência em assuntos internos dos estados, cooperação mutualmente benéfica; e resolução política de situações de crise regional e global (Russian Government , 2015, pp. 6, 8).

No âmbito das alianças e parcerias: parceria com os EUA em interesses coincidentes (economia, controlo de armamento, medidas de construção de confiança, não proliferação de ADM, luta contra o terrorismo e resolução de conflitos regionais); cooperação com EMda UE e com a EU; cooperação com os BRICS, triângulo Rússia-Índia-China, Organização para a Cooperação de Xangai (SCO), a Cooperação Económica da Ásia-Pacífico, o G-20, a *Commonwealth of Independent States* (CIS), República da Abcázia e República da Ossétia do Sul; pretendem uma influência estabilizadora na CIS, na EEU

e na Organização do Tratado de Segurança Coletiva, capacitando-a para confrontar ameaças regionais e internacionais (terrorismo e extremismo, o tráfico ilícito de narcóticos e substâncias psicotrópicas, imigração ilegal e ameaças na esfera informacional); estabelecer uma parceria abrangente e cooperação estratégica com a China, fator chave da manutenção de estabilidade global e regional; importância da parceria estratégica com a Índia; construírem mecanismos de confiança e apoio à segurança e estabilidade regional da Ásia Pacífico; cooperação política, económica e técnico militar com estados da América Latina e África e com associações regionais (Russian Government , 2015, pp. 24, 25).

Encara como vulnerabilidades: o impacto negativo da segurança ambiental no esgotamento de reservas; a larga proporção da economia sombria; a existência de territórios com elevado nível de poluição; quebra dos ecossistemas (Russian Government , 2015, p. 23)

Como potencialidades refere a capacidade de salvaguardar a soberania, independência, integridade estatal e territorial, assim como proteger os direitos dos seus cidadãos no estrangeiro. A sua economia demonstrou subsistir e fortalecer-se em condições de instabilidade económica mundial e com a aplicação de medidas económicas restritivas (Russian Government , 2015, p. 3).

(3). Decidir

Tem como objetivo o fortalecimento da unidade interna da sociedade russa, assegurando a estabilidade social, acordos interétnicos, tolerância religiosa, eliminando desequilíbrios estruturais, modernizando a economia e contribuir para uma melhoria da capacidade de defesa do país (Russian Government , 2015, p. 6).

Estes interesses são assegurados através da implementação de prioridades nacionais: defesa nacional, segurança pública e do estado, crescimento económico, saúde, ecologia dos sistemas vivos e o uso racional de recursos naturais; estabilidade estratégica e parcerias estratégicas de igualdade (Russian Government , 2015, pp. 6, 7).

Assegurar a segurança pública e do estado, através da implementação de um sistema para descobrir, prevenir e deter as principais ameaças (inclusive na esfera da informação); regular e fortalecer o nível de segurança de infraestruturas críticas; implementar medidas para proteger os cidadãos da exposição a informação destrutiva de extremistas e organizações terroristas (Russian Government , 2015, pp. 9, 10).

Contribuir para aumentar a proteção das fronteiras, através da cooperação interagência e transfronteiriça. Proteção da população e território contra desastres naturais e provocados pelo homem, na área de segurança contra incêndios, através da cooperação com sistemas estrangeiros equivalentes.

Garantir a regulação da economia pelo estado, com vista a assegurar a segurança económica, criar medidas eficazes contra a economia sombra e criminalidade organizada. Aumentar a segurança energética, criando reservas estratégicas (Russian Government , 2015, pp. 13, 14).

O desenvolvimento dos cuidados de saúde e o fortalecimento da saúde da população são a melhor forma de assegurar a segurança nacional nesta área (Russian Government , 2015, p. 18).

Ao nível da segurança ambiental, promover o uso racional dos recursos naturais através políticas de longo prazo para proteção e reprodução do potencial natural e ecológico, um crescente nível de educação ambiental dos cidadãos, aumento da capacidade das forças de prevenção e a eliminação dos efeitos ambientais de desastres industriais e outras emergências; desenvolvimento de um sistema de controlo ambiental; cooperação internacional na esfera da proteção ambiental (Russian Government , 2015, pp. 23, 24).

A RF atua em conjunto com outros estados no fortalecimento dos mecanismos internacionais de não proliferação de ADM, no comprometimento de controlo de armas (Russian Government , 2015, p. 26).

Considera a manutenção de paz internacional um instrumento efetivo para a resolução de conflitos armados e advoga o fortalecimento de instituições de acordo com os princípios da carta da ONU. Participa em atividades sob a égide da ONU e outras OI, para lidar com desastres naturais, provocados pelo homem e outras emergências, e para prestar ajuda humanitária a países afetados (Russian Government , 2015, p. 26).

Após termos analisado a estratégia total de cada um dos atores, com base no modelo de análise, a par de uma reflexão sobre a sua convergência e divergência, estamos em condições de apresentar as conclusões do nosso estudo.

Conclusões

Neste ensaio propusemo-nos a analisar a convergência e divergência entre as estratégias de segurança da UE, dos EUA e da FR no combate as AT, sendo-nos possível afirmar que ao nível do conceito observar, no SPI verifica-se uma

dualidade de tendências entre as estratégias dos três atores, que se assumem como globais.

Subsiste divergência no posicionamento, nomeadamente na pretensão dos EUA assumirem a liderança dos assuntos globais, bem como das instituições internacionais, facto fortemente contestado pela FR. Acresce referir a descrença dos EUA numa só voz da Europa, devido a divergências de políticas dos seus EM. Acresce referir que a FR não considera viáveis os sistemas de segurança com base na OTAN e UE no espaço Europeu. A UE e os EUA privilegiam a cooperação por via de instituições comuns, posição distinta da FR, que privilegia a cooperação regional ou bilateral. A nível global, admite cooperar em áreas específicas, tais como a segurança pública e o combate a desastres naturais e provocados pelo homem, reconhecendo-se tendência de convergência nestes assuntos.

Existe convergência na identificação das ameaças: terrorismo, *daesh*; proliferação de ADM, crime organizado, ataques cibernéticos, segurança energética, alterações climáticas, crise económica global e epidemias. Mas ao nível da identificação dos conflitos regionais, estados falhados e focos de instabilidade existe divergência, não obstante existirem áreas comuns de preocupação, tais como a Ásia Pacífico e o Médio Oriente.

Os desafios identificados pelos três atores apresentam ambivalência, contudo consideramos que a generalidade das ameaças e riscos identificados representam igualmente desafios. Os três Atores são instrumentais no reconhecimento da complexidade do SPI e da instabilidade que perpassa as fronteiras dos estados, abolindo a fronteira entre a segurança interna e externa.

Ao nível de oportunidades existe divergência, própria do contexto geoestratégico e geopolítico de cada ator, da cooperação no âmbito das parcerias e organizações que integram. Importa destacar a importância conferida à economia sólida como garante da segurança. É reconhecida a importância da China e da UE para a FR. É assumido pela UE que nada pode substituir a relação transatlântica.

No âmbito do conceito orientar, quanto ao estado final desejado verifica-se divergência entre as estratégias. A UE declara-se preparada para assumir o seu papel na promoção da segurança global, enquanto que os EUA advogam para si o papel da liderança do SPI como referido. A FR tendo presente a salvaguarda dos seus interesses nacionais, pretende assegurar a segurança e o desenvolvimento sustentado do país.

Quanto aos objetivos, regista-se divergência, não obstante existirem pontos comuns entre as estratégias da UE e EUA, nomeadamente no que concerne a

enfrentar a ameaça do terrorismo, proliferação de ADM e conflitos regionais. No que se refere aos princípios, estes são divergentes, decorrentes do seu próprio pensamento estratégico e contexto intrínseco. Ao nível de parcerias verifica-se convergência, no interesse declarado de cooperar nos planos económico, de controlo de armamento, não proliferação de ADM, luta contra o terrorismo e na resolução de conflitos regionais. Entre os EUA e a UE destaca-se a importância da parceria transatlântica e da OTAN. Exceto estes aspetos, existe uma clara divergência entre os três atores, não obstante integrem algumas organizações comuns, os seus objetivos são distintos.

Ao nível das vulnerabilidades, para além das infraestruturas críticas, cibernéticas e alterações climáticas, cada ator apresenta as suas próprias particularidades. Da mesma forma as potencialidades são distintas, em que cada ator aponta para a sua diplomacia e capacidades que dispõe para a promoção da segurança e a resiliência no caso da Rússia.

No conceito decidir, verifica-se divergência, sendo a ação estratégica de cada ator prosseguida de forma distinta. Fundamentalmente a UE aposta no planeamento estratégico, no multilateralismo, no EEAS, na boa governança e na resiliência da sociedade. Os EUA advogam o uso de todos os instrumentos de poder, uma perspetiva assumidamente multilateral, a procura da autonomia energética e para fazer face riscos e ameaças o uso da força não é a primeira escolha, mas em algumas situações poderá ser necessária. A FR pretende garantir a regulação da economia pelo estado, com vista a assegurar a segurança económica, aumentar a segurança energética, criando reservas estratégicas. A manutenção de paz é considerada um instrumento efetivo para a resolução de conflitos armados, a cooperação internacional (sob a égide da ONU e outras OI) no âmbito naturais e provocados pelo homem, proteção ambiental, no fortalecimento dos mecanismos internacionais de não proliferação de ADM, e no comprometimento de controlo de armamento.

É possível constatar que existe convergência na definição das principais ameaças, criando condições para uma convergência nas estratégias de resposta, que deve ser aprofundada considerando a severidade do impacto que podem apresentar para a comunidade internacional e para os próprios estados.

Importa recordar que o estudo se baseou em documentos estratégicos recentes que apresentam orientações genéricas e objetivos, estabelecendo as diretrizes para a articulação dos vários instrumentos do poder na prossecução dos interesses de cada um. Dada a pertinência de algumas das ameaças contempladas para o atual ambiente securitário, é de prosseguir a

investigação com base na nova ESS⁵ que previsivelmente será apresentada aos EM em junho de 2016.

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Armas de Destruição Massiva	<i>Weapons of mass destruction</i>
AT	Ameaça Transnacional	<i>Transnational Threat</i>
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul	<i>Brazil, Russia, India, China and South Africa</i>
CIS		<i>Commonwealth of Independent States</i>
EEAS	Serviço de Ação Externa Europeu	<i>European External Action Service</i>
EEU	União Económica da Eurásia	<i>Eurasian Economic Union</i>
EM	Estados Membros	<i>Member States</i>
EUA	Estados Unidos da América	<i>United States of America</i>
ESS	Estratégia Europeia de Segurança	<i>European Security Strategy</i>
FR	Federação Russa	<i>Russian Federation</i>
NSS	Estratégia de Segurança Nacional	<i>National Security Strategy</i>
OI	Organização Internacional	<i>International Organization</i>
ONU	Organização das Nações Unidas	<i>United Nations Organization</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
RI	Relações Internacionais	<i>International Relations</i>
RNSS	Estratégia de Segurança Nacional Russa	<i>Russian National Security Strategy</i>
SPI	Sistema Político Internacional	<i>International Political System</i>
UE	União Europeia	<i>European Union</i>

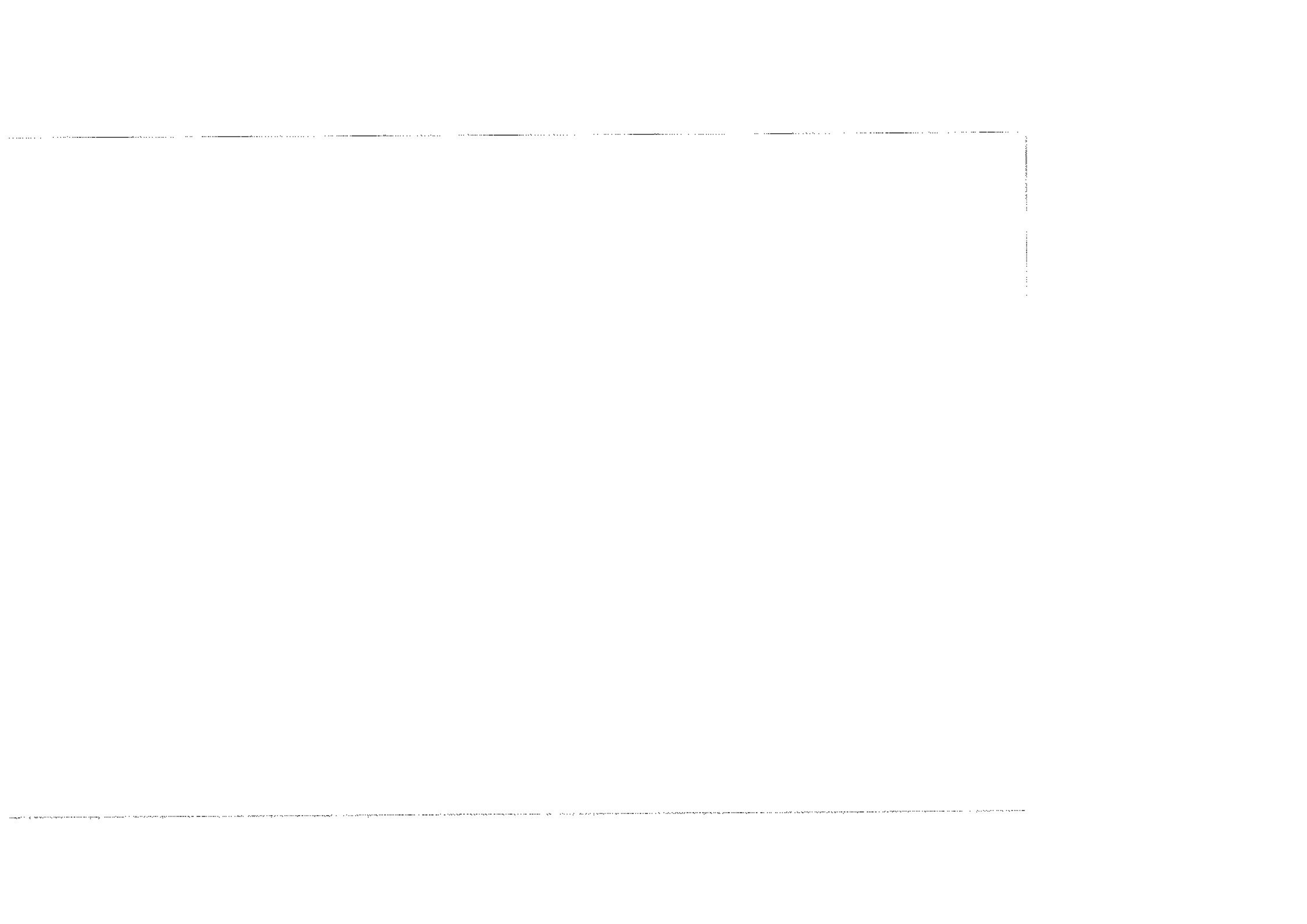
Referências Bibliográficas

- Anthony, L. Grand, C. & Lewis, P., 2015. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK "http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf" http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf [Consult. 19 Abr. 2016].
- ASEAN, 2016. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK "http://asean.org/asean/about-asean/overview/" http://asean.org/asean/about-asean/overview/ [Consult. 16 Mai. 2016].

⁵ European Union Global Strategy on Foreign and Security Policy (EU, 2016).

- Borges, J.V., 2015. *Revista Militar*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=1014” http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=1014 [Consult. 19 Abr. 2016].
- BRICS, 2016. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<http://infobrics.org/history-of-brics-2/>” [Consult. 15 Jun. 2016].
- Conselho da UE, 2008. *Council of the European Union*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf” http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [Consult. 16 Abr. 2016].
- Couto, A.C., 1988. *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso. Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A.C., 2004. Posfácio. In F. Abreu & H. Fernandes, eds. *Pensar a Estratégia. Do político militar ao empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo. pp. 215-30.
- DSN, 2016. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/RIESGOS_Y_AMENAZAS_2.png” http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/RIESGOS_Y_AMENAZAS_2.png [Consult. 15 Jun. 2016].
- EU, 2016. *European Union*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>” <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> [Consult. 22 Abr. 2016].
- Garcia, F.P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia. A nova Polemologia*. [Em linha] Prefácio Disponível em: HYPERLINK “https://www.academia.edu/9973071/Da_Guerra_e_da_Estrat%C3%A9gia._A_nova_Polemologia” https://www.academia.edu/9973071/Da_Guerra_e_da_Estrat%C3%A9gia._A_nova_Polemologia [Consult. 16 Fev. 2016].
- Lucas, N.J. & McInnis, K.J., 2015. *Federation of American Scientists*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44023.pdf>” <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44023.pdf> [Consult. 19 Abr. 2016].
- Mshvidobadze, K., 2016. *Defense News*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<http://www.defensenews.com/story/defense/commentary/2016/01/26/commentary-new-russian-security-strategy/79294976/>” <http://www.defensenews.com/story/defense/commentary/2016/01/26/commentary-new-russian-security-strategy/79294976/> [Consult. 22 Abr. 2016].

- Russian Government , 2015. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>” <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> [Consult. 22 Mar. 2016].
- The White House, 2015. *The White House*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf” https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf [Consult. 12 Abr. 2016].
- UE, 2003. *European External Action Service*. [Em linha] Disponível em: HYPERLINK “<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>” <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [Consult. 12 Abr. 2016].
- Viana, V.D.R., 2003. *O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Trabalho Individual de Longa Duração. Lisboa: IAEM Instituto de Altos Estudos Militares.
- Vieira, R.M.d.C.R., 2007. *O Combate às Ameaças Transnacionais - sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais organizações internacionais de segurança e defesa (ONU e OTAN)*. *Trabalho Individual de Longa Duração do CEM2005/07*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.



AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS: A INTEGRAÇÃO REGIONAL E 4. O CONTEXTO ESTRATÉGICO

Maurício da Costa Joia Dias
CFr – Marinha do Brasil
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O Brasil, baseado em sua política externa, elaborou três documentos que definem, perante a sua sociedade, os interesses e anseios políticos afines ao emprego do poder militar na defesa dos interesses nacionais. Esses documentos definem o entorno estratégico de interesse do Brasil, tendo a América do Sul como principal foco.

Na era de globalização, a atual paz da região permitiu que o Brasil e os demais países sul-americanos pudessem realizar integrações econômicas e militares, a fim de se manterem inseridos no contexto internacional baseado na cooperação. Assim, os Estados sul-americanos têm atuado em cooperação para mitigar problemas comuns, como o crime transnacional e a ameaça terrorista

Neste trabalho, abordou-se como as Forças Armadas brasileiras adaptaram-se a esse novo contexto de cooperação e a divisão do seu foco entre defesa e segurança. Para que isto ocorresse algumas alterações na legislação foram efetuadas, a fim de permitir o emprego dos militares nas questões de segurança interna.

Palavras-chave: Forças Armadas, Sul-Americano, Criminalidade, Brasil

Abstract

The Brazil, based on its foreign policy, has prepared three documents that define, to its society, interests and political aspirations relating to the use of military power in defense of national interests. These documents define the strategic environment of interest for Brazil, and South America as the main focus.

In the era of globalization, the current peace in the region has allowed Brazil and other South American countries to achieve economic and military integrations in order to remain inserted in the international context based on cooperation. Thus, the South American countries have been active in cooperation to mitigate common problems, such as transnational crime and terrorist threat.

In this work it is described how the Brazilian armed forces have adapted to this new environment of cooperation and the division of its focus between defense and security. For this to happen some changes in the legislation were made in order to allow the use of the military in internal security matters.

Keywords: *Armed Forces, South American, Crime, Brazil*

Introdução

O Brasil elaborou os três documentos que permitem a compreensão clara das questões ligadas à política de defesa e que são o resultado de um intercâmbio transparente entre Estado e sociedade: as novas versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Por meio destes, a sociedade está apta a conhecer, de forma ampla, as capacidades militares do país e os objetivos e desafios da Defesa Nacional.

Esses documentos foram baseados na política externa brasileira e no entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul. Em face ao exposto, é de grande interesse nacional a integração econômica dos países desse continente e o Brasil, por ser a maior potência desta região, tem um papel muito importante e até mesmo decisivo nesta integração.

Atualmente, em virtude da baixa probabilidade de ocorrer um conflito bélico entre os países sul-americanos, as Forças Armadas (FA) têm cumprido um papel importante que vai além das questões de defesa. No século XXI, as chamadas novas ameaças, como os crimes transnacionais e o terrorismo, têm-se tornado um dos grandes problemas a serem enfrentados pelos Estados. Desta forma as FA têm dividido o seu foco entre a defesa e a segurança.

1. A Atual Política de Defesa do Brasil

Na primeira década do século XXI, visando a um papel de maior protagonismo no cenário político mundial, o Brasil adotou novas estratégias para sua inserção internacional.

A política externa brasileira assumiu uma postura de afirmação dos interesses nacionais, ao articular ações coletivas dos países do Sul, com vistas à transformação da ordem vigente. Com este posicionamento, o país busca contribuir para a multipolaridade, característica que confere um maior equilíbrio nos processos decisórios nos fóruns globais, permitindo a emergência de novos centros de poder (Lima, 2010, pp. 9-14). Criam-se assim maiores oportunidades de projeção internacional para países como o Brasil.

Em 1994, o Brasil já havia tornado oficial sua aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sob o argumento de conferir maior legitimidade e efetividade àquele organismo. No tocante às operações de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir de 1999 houve uma mudança significativa na postura tradicional brasileira, quando o país passou a participar em missões de caráter coercitivo¹. Esta mudança representou um maior compromisso do Brasil nas questões de segurança coletiva² (Lima, 2010, pp. 13-14).

Desta forma, a cooperação do Brasil com as iniciativas derivadas das Resoluções do CSNU está pautada nos seus interesses nacionais. Demonstra, perante a comunidade internacional, a sua aspiração e capacitação para um papel de protagonismo mundial e contribui para a proteção dos cidadãos brasileiros residentes no exterior.

O Brasil detém hoje três importantes documentos que pautam a compreensão clara das questões ligadas à política de defesa, que resulta de um intercâmbio transparente entre os poderes executivo e legislativo e entre o Estado e a sociedade. São eles a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Segundo o Embaixador Celso Amorim, Ministro da Defesa entre 2011 e 2015, a PND lastreia-se na Constituição Federal (CF) e alinha-se às diretrizes de Governo - em particular, às diretrizes da política externa brasileira, orientadas pela solução pacífica das controvérsias, pelo fortalecimento da paz e da

¹ Em 1999, o Brasil enviou tropas das suas FA ao Timor Leste, para integrarem a Força Multinacional da ONU, com o objetivo de restaurar a paz e a segurança naquele país.

² Não existe consenso em torno de uma definição única do conceito de segurança coletiva. A expressão "Segurança Coletiva" está associada a um conjunto diverso de conjeturas e ideias, cuja perenidade decorre em boa parte da discussão sobre o próprio conceito.

segurança internacionais, pelo reforço do multilateralismo e pela integração sul-americana (como parte indispensável da integração latino-americana e caribenha como um todo). A garantia da soberania, do património nacional e da integridade territorial é o mais alto Objeto Nacional de Defesa elencado pela política. A END, por sua vez, estabelece as orientações e as formas de alcançar os Objetivos de Defesa por meio de ações de médio e longo prazo. O LBDN divulga e detalha a visão geral do governo na área da defesa. É uma medida concreta que visa à sensibilização do público para a importância da defesa (Amorim, 2012, pp. 332-333).

A publicação do LBDN cumpre um duplo propósito: de um lado, comunica com transparência à sociedade os objetivos traçados para sua defesa, bem como as carências que terão de ser supridas para a sua realização; de outro, sinaliza as estratégias de preservação dos interesses brasileiros, de modo a manter os altos níveis de confiança junto a nossos parceiros no exterior (Amorim, 2012, p. 333).

Segundo a PND, a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países litorais da África, assim como a Antártica. A norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a esta região.

A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, os processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos (Brasil, 2012).

Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem os Objetivos Nacionais de Defesa:

- I. garantir a soberania, o património nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

- VII. manter as FA modernas, integradas, treinadas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira acerca da importância dos assuntos de defesa do País;
- IX. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as FA em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
- XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Mauro Vieira, em palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais, em 16/2/2016 proferiu: “o país preconiza o respeito à legalidade internacional e valoriza a diplomacia e o exercício multilateral que possibilitam que a política externa brasileira tenha como seu foco principal, hoje, a promoção do desenvolvimento. Somos guiados precisamente por um sentido de interesse nacional e por uma capacidade de ler a realidade internacional à luz das nossas prioridades. O Brasil nunca abdicou de aprofundar suas relações com qualquer país à luz de supostas preferências ou alinhamentos de natureza política. Não é à toa que somos hoje um dos poucos países do mundo com relações diplomáticas com todos os membros da ONU. Uma nação com as dimensões e o peso do Brasil não pode dar-se ao luxo de restringir sua rede de relacionamentos. Muito pelo contrário, temos a obrigação de buscar parcerias e oportunidades em todo o planeta, a exemplo do que já fazem os principais atores globais. Essa é a prioridade do Governo da Presidente Dilma Rousseff, que vê a política externa como um instrumento indispensável para o desenvolvimento socioeconômico do País.” (Vieira, 2016).

2. O Brasil e o Contexto Sul-Americano

Neste capítulo serão abordadas as relações e a integração entre os países sul-americanos, enfatizando as questões de defesa e segurança.

a. A intergração e o contexto internacional na América do Sul

Historicamente, a matriz da integração regional sul-americana tem sido a cooperação entre os dois maiores países da região, o Brasil e a Argentina.

Entre os anos de 1950 e 1980, apesar de Brasil e Argentina se encontrarem com governos no contexto dos Regimes de Segurança Nacional, as experiências de integração entre estes países não obtiveram sucesso, devido a concepções geopolíticas diferentes, que acirravam desconfianças e rivalidades mútuas, aliadas à diferença nos modelos económicos adotados. Enquanto a Argentina buscava um relacionamento mais próximo com EUA, no Brasil buscava-se a substituição de importações (Vizzentini, 2004). Nesta época, com a Guerra Fria e a bipolarização do sistema de poder internacional, os EUA exerceram uma liderança sem contestação sobre a América Latina, à exceção de Cuba, utilizando-se da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)³ como arcabouços institucionais de tal domínio, apoiando-se ainda na grande influência de suas instituições militares sob as dos países latino-americanos (Gonçalves, 2012).

A partir de 1973, com o choque do petróleo e a estagnação do crescimento brasileiro que se seguiu, até o final dos anos 1980, os governos brasileiros passaram a revalorizar a América Latina como espaço para sua política externa e, consequentemente, procuraram melhorar as relações Brasil-Argentina, dentro da política de aprofundamento da substituição de importações (Vizzentini, 2004). A visível derrocada da União Soviética (URSS), grande rival dos EUA no sistema internacional, que viria a extinguir-se em 1991, contribuiu também para que a interdependência ou solidariedade hemisférica entre os países latino-americanos e os EUA não fosse mais sentida em toda a intensidade anteriormente vista (Silva, 2012). Tal aspeto foi demonstrado por ocasião da Guerra das Malvinas, em 1982, em que a Argentina viu os EUA, a despeito do TIAR, apoiarem decisivamente o vitorioso Reino Unido, enquanto contou com apoio brasileiro.

Em 30 de novembro de 1985, Sarney e Alfonsín assinaram a Declaração de Iguazu, que acabava a muralha de ressentimentos erguida pela história entre as potências da Bacia do Prata, fundando, sem declarar expressamente, uma aliança estratégica bilateral baseada na integração económica e na renúncia mútua às armas nucleares (Magnoli, 2007, p. 49). Com isso, evitou-se no cone sul a repetição do que aconteceu no subcontinente indiano, onde a rivalidade entre Índia e Paquistão ganhou contornos nucleares. Posteriormente, o Tratado de Assunção, em 1991, fixaria as metas de constituição de uma zona de livre-comércio e de união aduaneira, reunindo o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o

³ TIAR é um tratado de defesa mútua celebrado em 1947 na cidade do Rio de Janeiro entre diversos países americanos. O princípio central do acordo é que um ataque contra um dos membros será considerado como um ataque contra todos.

Paraguai no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Entre 1991 e 1997, multiplicou-se por cinco o fluxo comercial entre o Brasil e seus parceiros no Mercosul. Em 1998, pelo Protocolo de Ushuaia, o Mercosul incorporou uma “cláusula democrática” ao Tratado de Assunção, procurando evitar um regresso do autoritarismo no continente. Tal cláusula serviu para abortar, na origem, duas tentativas de golpe de Estado no Paraguai (Magnoli, 2007, p. 52).

Em 1997, o Chile e a Bolívia associaram-se ao Mercosul, que tinha negociações em curso com outros países sul-americanos e avançava em outros aspectos de integração. Porém, a crise financeira que se iniciou nos chamados “mercados emergentes” em 1997 levou a que, no início de 1999, o Brasil desvalorizasse fortemente o real, encarecendo as suas importações e atingindo duramente a Argentina. Iniciava-se aí a chamada “crise do Mercosul” (Vizentini, 2004, pp. 181-210).

A busca do Brasil por uma vaga no CSNU, como representante das Américas, não foi bem aceite pela Argentina, o que contribuiu para agravar a crise na integração regional. Mesmo assim, o Brasil seguiu procurando a integração institucional da região. Em 2006, a Venezuela ingressou no mercado comum. Surgiram também, a partir do Mercosul, iniciativas de construção de instituições que promovessem a integração continental tanto nos campos do desenvolvimento como da segurança. São exemplos disso a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (Silva, 2012).

Atualmente, assiste-se ao aumento dos acordos bilaterais entre os EUA e nações latino-americanas e há o desenvolvimento de alianças como a Parceria Transpacífica, entre diversos países daquele litoral (como México, Peru, Colômbia e Chile). Já o Mercosul, nas negociações internacionais, não desenvolve acordos notadamente devido ao crescente protecionismo argentino. Assim, o Brasil vê-se ameaçado de perder espaço não apenas no comércio internacional, como principalmente na integração de cadeias produtivas, que é o objetivo final de tais negociações.

b. A criminalidade na América do Sul

A baixa propensão ao conflito entre os Estados sul-americanos é um verdadeiro “património” regional. Recursos que, noutras partes do globo, são alocados para o possível confronto com países vizinhos, direcionam-se aqui para políticas voltadas à promoção do bem-estar das sociedades locais. Contudo, a preservação deste “património” para as próximas gerações depende

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

do desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração (Neri, 2014, p. 9).

Ao mesmo tempo, a América do Sul atravessa um período preocupante no que diz respeito à criminalidade transnacional. A expansão da produção e do tráfico de drogas, bem como de diversos delitos conexos, traz consigo o crescimento da violência e de diversos problemas de saúde pública, afetando milhares de vidas e drenando recursos públicos já escassos (Neri, 2014, p. 9).

É nesse contexto que a segurança na América do Sul deve ser pensada. Por um lado, as ameaças interestatais não possuem grande relevância e, nos casos em que se mantêm, é possível minimizar a possibilidade de escalada de tensões a partir de mecanismos regionais. Por outro lado, a violência está presente de forma acentuada no subcontinente: taxas de homicídio mantêm-se elevadas (sobretudo no Brasil e na porção norte da América do Sul), e a criminalidade organizada transnacional parece um problema cuja solução não se vislumbra no curto prazo (Neri, 2014, p. 10).

Elementos como o tráfico de drogas e o comércio ilegal de armas mostram-se cada vez mais determinantes para a explicação do aumento da criminalidade no Brasil no período recente. No bojo das lutas entre facções criminosas que se organizavam em torno do comércio de estupefacientes, as demandas por drogas e armas de fogo, alimentadas pelo tráfico internacional – por meio de diversas rotas nas regiões de fronteira do país –, desempenharam um papel fundamental para explicar a escalada da violência a partir da metade da década de 1980. Mesmo após diversas iniciativas de promoção da segurança pública, com novas abordagens que visam aproximar as forças policiais da sociedade e fortalecer a presença do Estado em regiões antes menos assistidas, ainda não se logrou eliminar a influência do crime organizado, sobretudo nas grandes cidades. A eficácia do combate às ações de grupos criminosos também depende, pois, de iniciativas em regiões de fronteira que restrinjam a entrada de armas e drogas no país, onde se evidencia a necessidade crescente de cooperação com os países vizinhos ao Brasil (Junior & Filho, 2014, p. 169).

O envolvimento das FA brasileiras em missões internas para o combate à criminalidade é bastante controverso. Os argumentos contrários são diversos, variando desde o receio de “contaminação” do instrumento militar pelo crime organizado, passando pelo risco de ampliação da autonomia militar. Contudo, há argumentos que defendem a sua utilização, em virtude da atual falta de ameaça externa ao país, além de justificar perante a sociedade o aumento do orçamento militar.

3. O Emprego das Forças Armadas no Brasil

A atual CF do Brasil, promulgada em 1988, definiu bem as atividades previstas para as FA. Contudo, com o aumento da insegurança interna e a baixa probabilidade de um conflito armado com outros países fizeram com que leis complementares fossem publicadas, a fim de adequar o emprego das FA à realidade atual. Neste capítulo serão abordadas as atuais situações de emprego das FA e o impacto das novas atividades sobre a sociedade e as próprias FA.

a. A missão das FA

A lei complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA. Nesta seção serão abordados alguns tópicos desta lei.

O instrumento militar responsável pela defesa do Brasil é constituído pelas FA, compostas pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira. São instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas sob a égide da hierarquia e da disciplina e atuam sob a autoridade suprema do Presidente da República (PR).

A missão das FA é garantir os poderes constitucionais constituídos e, por iniciativa destes, atuar na garantia da lei e da ordem para, em espaço e tempo delimitados, preservar o exercício da soberania do Estado e a indissolubilidade da Federação.

As FA atuam sob a direção superior do Ministério da Defesa (MD), que tem a incumbência de orientar, supervisionar e coordenar as atividades desenvolvidas por essas instituições.

Em ações conjuntas, atuam sob a coordenação do Estado-Maior Conjunto das FA (EMCFA), órgão responsável pela assessoria do Ministro da Defesa em operações e exercícios militares conjuntos e na atuação de forças nacionais em operações de paz. Cabe ao EMCFA coordenar programas de interoperabilidade entre os ramos, a fim de otimizar os meios militares na defesa do país, na segurança de fronteiras e em operações humanitárias e de resgate.

Ségundo o Art. 16º, cabe às FA, como atribuições subsidiárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante delito (Brasil, 1999).

b. O emprego das FA no combate à criminalidade

Neste subcapítulo serão apresentadas as duas formas em que as FA podem ser empregues ao apoio à segurança interna.

(1). Atuação em Segurança Pública

As FA podem ser empregues, excepcionalmente, em proveito da segurança pública, conforme será explicitado a seguir.

O artigo 144 da CF de 1988 prevê que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e que deve ser exercida através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares (Brasil, 1988). Embora a referência ao emprego das FA em atividades de segurança pública já estivesse presente em Constituições anteriores, a atuação das FA para este fim também foi prevista no art. 142º da CF de 1988. Contudo, somente veio a ser disciplinada com o advento da Lei Complementar nº 97/99, com a denominação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). A regulamentação desta forma de emprego veio a ocorrer somente com a aprovação do Decreto nº 3.897/2001, no qual se prevê que o emprego das FA para estas tarefas somente é justificado no caso de tais órgãos não serem capazes de cumprir com suas destinações constitucionais por força própria.

O Decreto supracitado define a Operação de GLO como: uma operação militar determinada pelo PR e conduzida pelas FA de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144º da CF ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. Não são consideradas Operações de GLO: operações na faixa de fronteira, patrulha naval, fluvial e combate ao tráfico aéreo ilícito; segurança do PR; apoio aos órgãos federais (logística, informações, comunicações e instrução); e combate à guerrilha e grupos armados.

Dentro das diretrizes apresentadas pela END, a décima sétima apresenta o seguinte: “Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal”. O referido diploma exorta ainda que seja realizada a legitimação das responsabilidades das FA de forma a respeitar as condições específicas e os procedimentos federativos para a execução de tais operações e resguardo de seus integrantes (END, 2008, p. 16). Percebe-se assim que as FA devem preparar-se para este tipo de operações,

mas que devem ser observados os preceitos legais de forma a resguardar todas as tarefas e atos dos militares envolvidos na operação.

O emprego das FA em GLO é da competência do PR. A decisão do emprego das FA em GLO pode ser por iniciativa própria do PR ou a pedido manifestado pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados e dos Governadores de Estado. Para isso, os órgãos responsáveis pela segurança pública serão considerados esgotados quando forem formalmente reconhecidos pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes (Brasil, 1999).

Recentemente, as FA têm sido empregues algumas vezes em operações de GLO, como o combate ao crime organizado na cidade do Rio de Janeiro, a coordenação da segurança durante a realização de grandes eventos (Copa do mundo da FIFA) e o apoio à segurança pública devido ao estado de greve dos órgãos policiais estaduais.

(2) Atuação nas fronteiras

O crime organizado é cada vez mais desenvolvido a partir de redes fluidas, com uma maior flexibilidade, diversidade e pouca visibilidade. A agilidade das redes criminosas contrasta fortemente com a fraca partilha de informação e de cooperação nas investigações criminais por parte dos estados vizinhos (Caracho, 2012, p. 9).

O Brasil, a maior potência econômica da América Latina, exibe uma presença significativa do crime organizado ligado a crimes transnacionais. Uma das principais atividades dos grupos criminosos organizados é o tráfico de drogas. Segundo Woloszyn (2012, p. 139), o narcotráfico estabelece um ciclo de violência e criminalidade, havendo os crimes conexos, sejam eles homicídios, terrorismo, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e corrupção, causando instabilidade em determinadas regiões (Woloszyn, 2012). Dada a dimensão transnacional do tráfico de drogas, as fações criminosas brasileiras, apesar de uma orientação mais voltada para o interior do país, são frequentemente reportadas em atividades de tráfico transfronteiriço de drogas (Muggat & Diniz, 2014, p. 6).

É também amplamente reconhecido que o tráfico ilegal de armas é um subproduto do comércio de drogas ilícitas no Brasil (Muggat & Diniz, 2014, p. 7). Os riscos associados à lavagem de dinheiro⁴ também estão conectados

⁴ Lavagem de dinheiro é uma expressão que se refere a práticas econômico-financeiras que têm por finalidade dissimular ou esconder a origem ilícita de determinados ativos financeiros ou bens patrimoniais, de forma a que tais ativos aparentem uma origem lícita.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

a fatores geográficos e a setores específicos envolvidos. Parece não ser tão significativo em áreas de fronteira quanto nas grandes metrópoles (Muggat & Diniz, 2014, p. 10).

O parágrafo 2º, do artigo 20º, da CF 1988 (Brasil, 1988) define como faixa de fronteira a área de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres brasileiras, bem como estabelece que essa faixa territorial é considerada fundamental e essencial para a defesa do território nacional e a sua ocupação e utilização serão reguladas por lei.

O parágrafo 1º do artigo 144º instituiu a Polícia Federal como responsável legal pela segurança das fronteiras. A grande extensão das fronteiras brasileiras, bem como a escassez de recursos humanos impossibilitam que a Polícia Federal promova com eficácia a repressão e prevenção de crimes na faixa de fronteira. Outros órgãos e instituições também participam da proteção da fronteira, a exemplo das FA, da Polícia Rodoviária Federal e das polícias civis e militares dos estados que possuem fronteiras internacionais (Agência Brasil, 2012).

Em face ao exposto, o governo federal estabeleceu uma série de medidas de segurança, entre elas, a mudança da concepção do emprego das FA. A Lei Complementar 117 passou a dar o poder de polícia para as FA, quando estiverem a atuar na faixa de fronteira do território nacional, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos.

Para materializar as novas determinações contidas na lei supracitada, duas grandes ações operacionais foram criadas – as operações Sentinela e Ágata. A primeira, coordenada pelo Ministério da Justiça, envolve a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria Nacional de Segurança Pública. A segunda desenvolve-se sob a coordenação do Ministério da Defesa, sendo que no período 2011-2014 foram realizadas oito Operações Ágata (Brasil & MJ, 2013).

A operação Sentinela, que é desenvolvida em caráter permanente, baseia-se nas informações de segurança pública para repressão dos ilícitos transfronteiriços (Brasil, MJ, 2012). Desde 2011, os principais resultados foram: organizações criminosas transnacionais desarticuladas; milhares de pessoas presas; toneladas de drogas (maconha e cocaína), armas, medicamentos falsificados, veículos e dinheiro oriundo de atividades ilícitas apreendidos (Paiva, 2013).

A Operação Ágata tem caráter temporário de combate ostensivo à criminalidade. A iniciativa serve para coordenar o planejamento e execução de operações militares, policiais e sociais em cooperação com países fronteiriços. Intensifica a presença do Estado nas regiões de fronteira e apoio à população.

c. Aspectos Negativos

O principal argumento dos que criticam o emprego das FA na segurança pública é de que essa tarefa exige atitude e doutrina totalmente diferentes do que é ensinado nos quartéis. O militar é treinado para reconhecer o inimigo e combatê-lo. O seu sucesso é medido pelo número de inimigos eliminados ou postos fora de combate. No entanto, no caso do combate ao crime comum, o soldado enfrenta um concidadão, um brasileiro que deve ter seus direitos civis e sua integridade física respeitados e garantidos até o limite do possível, independentemente do crime que ele tenha cometido.

De acordo com Gavião (2011, p. 163), a dificuldade em distinguir a “tropa inimiga” da população local ampliou o risco de haver danos colaterais, o que requereria o estabelecimento de regras de engajamento que protegessem as pessoas da comunidade. O uso de regras de empenhamento claras e detalhadas quando se opera em zonas urbanas tem-se mostrado fundamental. Nas operações em apoio à segurança pública estas regras de empenhamento têm que estar disseminadas a todos os elementos participantes, de modo que não haja dúvida quanto aos procedimentos a serem tomados.

Outro fato a se destacar é a utilização de equipamentos e armamentos militares numa área urbanizada. O dilema é que as viaturas blindadas utilizadas possuem armamentos de grosso calibre que, se utilizados contra pessoas, podem causar danos colaterais inaceitáveis.

Atualmente, as FA gozam de grande prestígio junto à sociedade brasileira (FAB, 2012). No entanto, a sua utilização constante em eventos de GLO poderá afetar essa relação de confiança, em virtude dos efeitos colaterais inerentes ao seu emprego, bem como pela corrupção a que a tropa estará exposta.

Conclusões

Atualmente, há uma baixa probabilidade de ocorrer um conflito armado entre Estados, principalmente na América do Sul. Neste contexto, as FA têm-se adaptado para atuar contra as novas ameaças, como o terrorismo e a criminalidade. Em face ao exposto, o Brasil ampliou o emprego de suas FA de modo que elas contribuam para as questões relacionadas à segurança, mas sem perder o foco na defesa, que é a sua atividade principal.

Para que as FA brasileiras pudessem atuar internamente, em favor da segurança, foi necessário realizar alterações na legislação e ter a consciência de que as FA devem ter uma atuação limitada e bem definida para este emprego, a fim de não se tornar um instrumento de interesses não democráticos e preservar

os sólidos pilares morais de sua sustentação. Nesse sentido, a Constituição de 1988 tratou de abordar o tema, sendo complementada por leis adicionais e por decretos presidenciais que se propuseram a tornar mais claras as condições do emprego dos militares.

A PND lastreia-se na CF e alinha-se às diretrizes de Governo Federal. Em particular, está diretamente ligada às diretrizes da política externa brasileira, orientadas pela solução pacífica das controvérsias, pelo fortalecimento da paz e da segurança internacionais, pelo reforço do multilateralismo e pela integração sul-americana (como parte indispensável da integração latino-americana e caribenha como um todo). As garantias da soberania, do património nacional e da integridade territorial são os mais altos Objetivos Nacionais de Defesa elencados pela Política.

Em que pese não haver a previsão de um confronto bélico entre os países sul-americanos, o Brasil não poderá abrir mão de ter FA capazes de desestimular ações de todos os níveis contra seu território, recursos e interesses. Contudo, deve ter a preocupação de demonstrar aos demais países vizinhos que a política de defesa brasileira não significa uma ameaça aos seus territórios, o que poderia provocar uma corrida armamentista na região, prejudicando ainda mais a integração e, conseqüentemente, o desenvolvimento da América do Sul.

Constata-se que o Brasil, por possuir grande extensão territorial e fronteiras vulneráveis, tornou-se uma rota favorável para os crimes transnacionais. A legislação criada que prevê o emprego das FA foi positiva, dando uma base de sustentação para o emprego dos meios materiais e humanos para o cumprimento das atividades de defesa e vigilância de fronteiras, que complementam a capacidade dos demais órgãos federais.

Por fim, há uma tendência natural do aumento das solicitações às FA para preservação da segurança interna, em virtude do aumento da criminalidade no país. No entanto, não deve ser esse o foco que deve nortear a preparação e o emprego dessas Forças. O caráter subsidiário do tema GLO impõe que seja dada a devida importância ao assunto, sem, contudo, se perder o entendimento da tarefa principal – defender a pátria e os poderes constituídos.

Bibliografia

Agência Brasil, 2012. *TCU aponta deficiências na política nacional antidrogas*. [Em linha] Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-15/tcu-aponta-deficiencias-na-politica-nacional-antidrogas> [Acedido em 16 Abril 2016].

- Amorim, C., 2012. Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro. *Revista Política Hoje*, pp. 330-349.
- Brasil, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [Em linha] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm[Acedido em 10 Abril 2016].
- Brasil, 1999. *LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999*. [Em linha] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm [Acedido em 10 Abril 2016].
- Brasil, 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: s.n.
- Brasil & MJ, M. d. J., 2013. *ENAFRON*. [Em linha] Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp/anexos/proj-pedag-enafron.pdf> [Acedido em 16 Abril 2016].
- Caracho, 2012. *Ameaças contra a segurança no século XXI*. Lisboa: IESM.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global - Das Palavras aos Actos*. Lisboa: Marcador.
- END, 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: s.n.
- Exército Brasileiro, 2013. *Manual de Operações em Ambiente Interagências*. Brasília: s.n.
- FAB, 2012. *As Forças Armadas são a instituição mais confiável para os brasileiros, aponta FGV*. [Em linha] Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/9997/PESQUISA---As-For%C3%A7as-Armadas-s%C3%A3o-a-institui%C3%A7%C3%A3o-mais-confi%C3%A1vel-para-os-brasileiros,-aponta-FGV> [Acedido em 21 Abril 2016].
- Gavião, L. O., 2011. Vila Cruzeiro: legados ao emprego dos Fuzileiros Navais no século XXI. *Revista Marítima Brasileira*, pp. 162-177.
- Gonçalves, 2012. *Segurança Internacional na Década de 1990*. Em: *Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 21-47.
- Junior, A. d. O. & Filho, E. B. d. S., 2014. *Cooperação Internacional No Combate à Criminalidade: o caso brasileiro*. Em: *O Brasil e a Segurança em seu Entorno Estratégico*. Brasília: IPEA, pp. 169-195.
- Lima, M. R. S. d., 2010. *Plataforma Democrática*. [Em linha] Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679.pdf> [Acedido em 05 Abr. 2016].
- Magnoli, D., 2007. *Política Externa*. Em: *O Brasil no Contexto 1987-2007*. São Paulo: Contexto, pp. 47-62.

- Muggat, R. & Diniz, G., 2014. *Prevenindo a violência na América Latina por meio de Novas Tecnologias*. [Em linha] Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/12/AE-06_Prevenindo-violencia_novas_tecnologias.pdf [Acedido em 16 Abril 2016].
- Neri, M. C., 2014. Apresentação. Em: *Brasil e a Segurança em seu Entorno Estratégico*. Brasília: IPEA, pp. 9-10.
- Paiva, M., 2013. *A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia*. 1 ed. Rio de Janeiro: ECEME.
- Saraiva, J. F., 2009. O papel das ideias na integração regional: as diferentes visões do Mercosul existentes dentro da Argentina e do Brasil. Em: *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos*. Rio de Janeiro: Revan, pp. 141-156.
- Silva, F. C. T. d., 2012. Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: um esboço histórico. Em: *Defesa Nacional para o Século XXI: Política Externa, Estratégia, Tecnologia Militar*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 49-81.
- Vieira, E. M., 2016. *Repertório de política Externa 2015-2016*. [Em linha] Disponível em: <http://funag.gov.br/fpr/images/repertorio/Repertorio-de-Politica-Externa-2015-16-04-04-2016.pdf> [Acedido em 06 abril 2016].
- Vizzentini, 2004. América do Sul, Espaço Geopolítico Prioritário do Projeto Nacional Brasileiro. Em: *Seminário de Política de Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, pp. 181-210.
- Woloszyn, 2012. Terrorismo e narcotráfico. Em: *Ameaças e Desafios à Segurança Humana no Século XXI*. São Paulo: Schoba, pp. 139-143.

OS DESAFIOS AO SISTEMA DE INFORMAÇÕES BRASILEIRO NO QUADRO DO COMBATE À CRIMINALIDADE 5. TRANSNACIONAL

Ricardo Pereira
Brasil
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

A Comunidade Internacional assiste atualmente o crescimento das organizações criminosas, as quais afrontam cada vez mais as sociedades. No Brasil, o crime organizado é um fenômeno social de graves consequências para o Estado e seu povo, nomeadamente no decorrer da extensa faixa de fronteira terrestre brasileira, exigindo adoção de ações preventivas e repressivas por parte das Instituições Públicas.

Em virtude da complexidade e da amplitude das atividades criminosas em âmbito interno e transnacional, o Brasil busca combater o crime organizado não apenas com ações exclusivas de caráter repressivo, mas também com atividades de informações. Assim sendo, o Sistema Brasileiro de Inteligência, como instrumento de apoio às Forças Legais na integração das ações de planeamento e execução das atividades de informações do País, enfrenta desafios no combate à criminalidade transnacional.

Os principais desafios desse Sistema no quadro do combate à criminalidade transnacional podem ser caracterizados como a necessidade de implementação de mecanismos internos e internacionais de cooperação e coordenação, a necessidade de consolidar um banco de dados nacional e a mitigação da

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

ausência da cultura de inteligência entre os órgãos da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: crime organizado, Informações, fronteira, desafios.

Abstract

The international community is currently witnessing the growth of criminal organizations, which increasingly confront societies. In Brazil, organized crime is a social phenomenon with serious consequences for the State and its people, particularly during the extensive range of Brazilian land border, requiring adoption of preventive and repressive action by the Public Institutions.

Because of the complexity and scope of the criminal activities in the domestic and transnational domain, Brazil seeks to combat organized crime not only with repressive actions, but also with information activities. Thus, the Brazilian Intelligence System, as a tool to support the Legal Forces in integrating the planning of actions and implementation of the country's information activities, faces challenges in combating transnational crime.

The main challenges of this system in the fighting against transnational crime, can be characterized as the need for implementation of internal and international mechanisms for cooperation and coordination, the need of consolidating a national database and of mitigating the lack of intelligence culture among structures of the Brazilian Public Administration.

Keywords: *organized crime, information, border, challenges.*

Introdução

O presente artigo pretende abordar a problemática em torno do Sistema de Informações Brasileiro, com especial enfoque no quadro do combate à criminalidade transnacional.

Neste aspeto, observamos, de maneira geral, um crescimento e uma ramificação de poderosas redes criminosas no cenário mundial. O desmantelamento do sistema bipolar trouxe novos atores para o contexto internacional. São organizações que ocuparam o vácuo de poder que o Estado não pôde cobrir. As máfias locais, os movimentos separatistas, as organizações terroristas e o crime organizado buscaram desenvolver sua influência à margem do Estado (Santana, 2012).

O fim da Guerra Fria contribuiu para a proliferação ao redor do mundo de Estados falhados¹, onde o crime organizado pôde facilmente exercer influência sobre as agências governamentais, os políticos, as lideranças empresariais e os órgãos de comunicação. Assim, os próprios governantes passaram a comandar as atividades criminosas em larga escala, inclusive por meio dos sistemas financeiros, fazendo surgir um Estado criminalizado (Santana, 2012).

O Brasil, embora não seja um Estadofalhado, possui fatores como a corrupção, as deficiências estruturais internas, a desigualdade na distribuição da renda, a exclusão social, a deficiência dos Órgãos de Segurança Pública (OSP), as leis complacentes, o sentimento de impunidade e o processo de urbanização caótico, que contribuíram para aumentar a desordem social e, conseqüentemente, colaboraram para um ambiente favorável às ações do crime organizado.

No que concerne ao desenvolvimento das organizações criminosas transnacionais e aos prejuízos que tais organizações podem provocar para a estabilidade institucional do Estado, algumas questões não podem ser desconsideradas, dentre as quais, o papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado. A atividade de Informações² é de grande importância, tanto para a prevenção das ações criminosas, quanto para o fornecimento de dados úteis para a repressão aos delitos e, sobretudo, para o estabelecimento de cenários e estratégias de atuação nas áreas de segurança pública e institucional.

Atendendo o tema em domínio, a problemática evidenciada encontra-se na análise dos principais desafios atinentes ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) como ferramenta de apoio às Forças Legais no enfrentamento à criminalidade transnacional, aqui representada pelo narcotráfico, contrabando de armas, crimes ambientais e demais crimes conexos, como homicídios, tráfico de pessoas e corrupção.

O objetivo geral do presente artigo é analisar os desafios do SISBIN no combate à criminalidade transnacional. Após a introdução, no primeiro capítulo são abordadas as ameaças transnacionais presentes na faixa de fronteira do Brasil, nomeadamente, o narcotráfico, o contrabando de armas, os crimes ambientais e demais crimes conexos, como homicídios, tráfico de pessoas e corrupção. Neste contexto, serão analisados os fatores externos e internos que

¹ O Estado falhado, embora seja nominalmente soberano, já não é capaz de manter-se como uma unidade política e econômica viável. É um Estado que se tornou ingovernável e carece de legitimidade aos olhos da comunidade internacional" (Griffith, et al., 2013).

² No Brasil, o termo "Informações" é definido como "Inteligência". Sendo assim, o sistema em questão é o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Doravante, será utilizado o termo "Inteligência" para se referir a "Informações" e o acrônimo para referenciar o mencionado sistema.

potenciam tais ameaças. No segundo capítulo é abordada a caracterização geral da faixa de fronteira do Brasil.

No terceiro capítulo abordamos as características do SISBIN e suas capacidades, sob o enfoque da análise dos desafios desse Sistema para fazer face às ameaças estudadas, levando em conta os conceitos de surpresa e vantagem estratégica.

Finalmente, nas conclusões serão realçados os aspetos como a capacidade de monitorização do SISBIN e desafios a esse Sistema, como a necessidade de criar e aperfeiçoar um banco de dados em conjunto com os órgãos de Polícia.

1. As ameaças transnacionais

a. A criminalidade transnacional no Brasil

Segundo Garcia (2010, p. 230), as ameaças transnacionais são aquelas não militares que cruzam as fronteiras e que, simultaneamente, ameaçam a integridade social e política dos Estados, ou até a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida.

A criminalidade organizada internacional constitui uma ameaça para os Estados e para a sociedade em geral, provocando a erosão da segurança humana e do dever fundamental dos Estados de garantir o cumprimento da lei e da ordem. Neste contexto, combater o crime organizado serve o duplo propósito de reduzir esta ameaça e de constituir um passo necessário para prevenir e resolver conflitos internos, combater o aumento dos armamentos e mitigar o terrorismo (ONU, 2004).

Conforme Santana (2012), atualmente, as organizações criminosas no Brasil estão dispostas em redes e de forma piramidal em cinco faixas: na primeira faixa que constitui a base da pirâmide estão os distribuidores de drogas no varejo e os assaltantes de bancos; na segunda faixa estão as organizações criminosas como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC)³; na terceira faixa está o pessoal ligado às organizações criminosas com conexões internacionais; na quarta faixa estão os grandes produtores de drogas, os cartéis e as máfias; e no topo da pirâmide encontramos a face oculta do crime, que são

³ O CV constitui uma organização presente em todo o Brasil e com ampla abrangência nas ações criminosas no Rio de Janeiro. Surgiu na década de 1970, durante o regime militar e se caracterizou pelo fato de que alguns de seus líderes, quando detidos, estiveram em contato com presos políticos comunistas de quem aprenderam a se organizar (Santana, 2012). O PCC surgiu no Estado de São Paulo, na década de 1980 e se expandiu a tal ponto de exercer influência sobre parte do sistema carcerário brasileiro, ao controlar e coordenar atividades ilícitas (tráfico de drogas, assaltos a bancos, assassinatos e rebeliões em presídios) realizadas dentro e fora da prisão. Hoje, o PCC detém um amplo controlo sobre toda a dinâmica da administração do cotidiano prisional no país (Dias, 2009).

os responsáveis pelas grandes movimentações financeiras – os empresários do crime.

Assim sendo, vemos que no Brasil, a criminalidade organizada, constituída, sobretudo do topo dessa mencionada estrutura, é caracterizada por desenvolver-se a partir de redes fluidas, diversificadas e com pouca visibilidade, aspecto que dificulta sobremaneira as ações de produção de conhecimento por parte dos órgãos de inteligência do país.

Estas estruturas desenvolvem as seguintes modalidades de crimes, as quais, a seguir, serão fruto de uma abordagem pormenorizada: o narcotráfico, o contrabando (sobretudo o de armas), o crimes ambientais e demais crimes conexos, como homicídios, tráfico de pessoas, roubo de cargas e corrupção.

b. Modalidades da criminalidade organizada transnacional

O narcotráfico se caracteriza pelo comércio de substâncias ilícitas, cujo lucro obtido através do comércio desses produtos é extremamente elevado. Assim, a possibilidade de se obter grandes lucros estimula os traficantes a se empenharem nessas atividades que envolvem estruturas logísticas e outras ações criminosas vinculadas ao narcotráfico (Freitas, 2010, p. 25).

Neste contexto, segundo Castells (2002) o forte crescimento da indústria do tráfico de drogas, desde a década de 1970, tem transformado a economia e a política da América Latina. Esta modalidade de crime, baseada principalmente na produção, processamento e exportação de coca e cocaína, realizou uma profunda penetração nas instituições e na organização social dos países dessa região. Em torno de poderosas redes criminosas, formadas a partir do tráfico de drogas, outras atividades criminosas (mais especificamente, lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de armas, tráfico de imigrantes, prostituição internacional e sequestro) vêm sendo organizadas, constituindo, portanto, um mundo criminoso vasto e complexo. Dessa forma, podemos evidenciar que o narcotráfico constitui uma força motriz, ao redor da qual, circundam outras modalidades de crimes.

De acordo com dados do Ministério da Justiça, anualmente ocorrem 125 mil apreensões de entorpecentes e 80 mil apreensões de armas de fogo e grande parte dos entorpecentes e armas de fogo apreendidas entra no Brasil por meio das fronteiras (Ministério da Justiça, 2009).

Segundo Freitas (2010), grande parte das drogas consumidas no mundo é cultivada em países sul-americanos que fazem fronteira com o Brasil, nomeadamente, Colômbia, Peru e Bolívia. A distribuição das drogas para os

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

diversos mercados consumidores é realizado por via terrestre, marítima e aérea, com destino a um amplo mercado consumidor. Neste contexto, o tráfico de drogas conta com um sistema logístico complexo que se inicia com a produção nos mencionados países e adentra no Brasil, o qual detém diversas rotas para o transporte de drogas que permite também o abastecimento do mercado europeu.

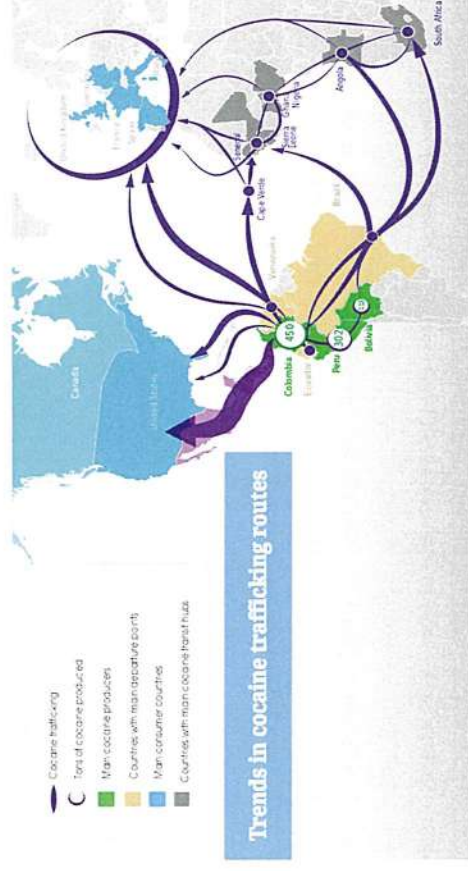


Figura 1 – Rotas do narcotráfico na América do Sul

Fonte: (Business Insider, 2015).

Segundo Freitas (2011), o contrabando constitui prática ilegal do transporte e comercialização de mercadorias e bens de consumo, cuja venda é proibida por lei. Trata-se, assim, de outra modalidade de crime transnacional com ocorrência no Brasil. O contrabando é favorecido pelas grandes distâncias entre as sedes dos órgãos do poder público e pelo imenso espaço territorial que existe para fiscalização, sobretudo, na Amazônia.

No que diz respeito ao contrabando de produtos importados, pode-se destacar o de bebidas alcoólicas e de eletroeletrônicos na fronteira entre Brasil e Bolívia, o de mercadorias europeias que entram pela Guiana Francesa, o de armas de fogo, que são trocados por drogas e ingressam no país pelo Suriname e Colômbia e o de gasolina e bebidas alcoólicas, na fronteira do Brasil com a Venezuela (Freitas, 2011).

No entanto, é na Tríplice Fronteira⁴ onde ocorrem as ações contrabandistas mais contundentes, com foco para o fluxo ilegal no país de produtos eletrônicos,

⁴ Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

bebidas alcoólicas, armas de fogo e biopirataria. Estes contrabandados, na maioria das vezes, são financiados pelo narcotráfico, tem como destino o comércio informal, alimentando também as ações de corrupção elavagem de dinheiro.

No que diz respeito aos ilícitos ambientais, o crime organizado adentra também no tráfico de animais, devido ao seu caráter lucrativo (de até 800%), ao baixo risco de detenção e à impunidade. Neste sentido, estima-se que no Brasil o comércio ilegal de animais movimenta aproximadamente 2 bilhões⁵ de reais por ano e a comercialização ilegal de madeira, 4 bilhões⁶ de reais por ano (Brito, 2007, p. 40).

Aliado a estes aspetos, Freitas (2011) afirma que o garimpo⁷ ilegal é uma atividade econômica bastante comum, sobretudo na Amazônia que acarreta prejuízos ao meio ambiente, pois o mercúrio utilizado no processo de exploração do ouro é letal à vida dos seres vivos. A impunidade e o desrespeito às normas existentes conduzem à existência de uma elevada quantidade de garimpos e de mineradoras ilegais no país, nomeadamente nas regiões fronteiriças. Estas atividades agregam também problemas sociais, como a prostituição infantil, enfermidades na população e disputas pela posse de terras entre os garimpeiros, índios e fazendeiros.

O tráfico de pessoas, segundo Macedo (2015, p. 92) é classificado em três ramos, segundo a natureza da violência: trabalho forçado, remoção de órgãos e exploração sexual. Quanto a esta última modalidade, trata-se de uma relação de comercialização e abuso do corpo de pessoas por exploradores sexuais organizados em redes de comercialização global e local, ou por pais e/ou responsáveis, e por consumidores de serviços sexuais pagos. No Brasil, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual comercial tem como principais alvos as mulheres e as crianças, através do aliciamento, transporte, acolhimento e coação física.

Por fim, podemos ainda destacar, dentre as modalidades de crimes transnacionais apresentadas, o furto e o roubo de veículos e cargas. Segundo Brito (2007), trata-se de duas das modalidades de crimes que mais cresceram nos últimos anos. Neste sentido, o produto é roubado ou furtado no país por membros de organizações criminosas e transportado em partes ou na sua totalidade para os países fronteiriços até chegar às mãos de elementos receptadores. No Brasil são roubados ou furtados por ano aproximadamente 400

⁵ Valor equivalente a cerca de 450 milhões de euros.

⁶ Valor equivalente a cerca de 900 milhões de euros.

⁷ O garimpo é uma forma de extrair riquezas minerais (pedras preciosas e semipreciosas) utilizando-se, na maioria das vezes, de poucos recursos, baixo investimento, equipamentos simples e ferramentas rústicas (Freitas, 2011, p. 95).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

mil veículos e 15 mil cargas e grande parte destes veículos e cargas são levados para fora do país passando pelas fronteiras (Ministério da Justiça, 2009).

A tabela⁸ a seguir apresenta uma distribuição da incidência dos principais eventos criminosos derivados da inserção na zona de fronteira por Unidade da Federação.

EVENTOS CRIMINOSOS	GRAU DE PRIORIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO																	Estados Presentes					
	ALTA							MÉDIA							PA								
	AP	RS	MS	SC	AM	RR	PR	AC	RO	MT	PI	CE	MA	PA		TO	DF	GO	MS	PR	SC	RS	
Tráfico de drogas																							11
Roubo de cartões, veículos																							10
Tráfico de Armas e Munições																							9
Crimes ambientais																							9
Refúgio de criminosos																							9
Contrabando e descaimino																							7
Exploração sexual infanto-juvenil																							4
Tráfico de pessoas																							4
Rota de veículos roubados																							4
Abitestado (roubo de radar)																							4
Ataque																							3
Extorsão																							2
Evaseio de divisas																							2
Turismo sexual																							1
Eventos Criminosos Presentes	9	9	8	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	3	3	3	1	

Figura 2–Eventos Criminosos Relacionados à Zona de Fronteira do Brasil

Fonte: (Ministério da Justiça, 2009).

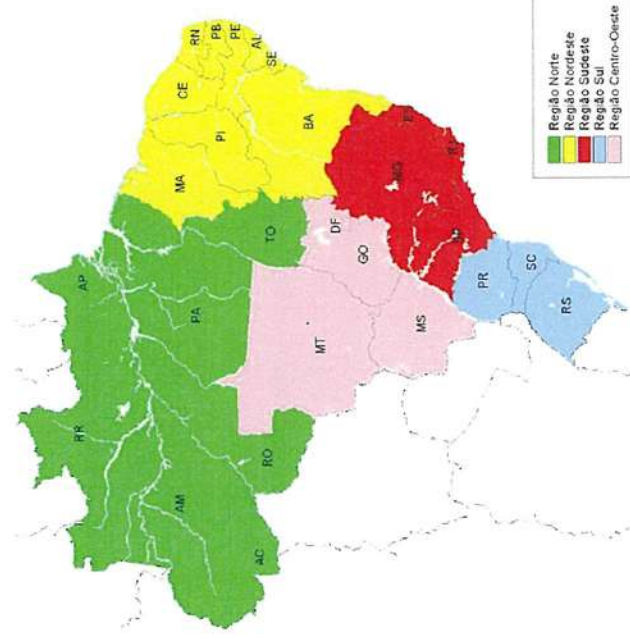


Figura 3–Identificações Estados brasileiros

Fonte: (MBI, 2016).

⁸ Os eventos estão discriminados pelos Estados brasileiros fronteiriços com países sul-americanos: Amapá (AP), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso do Sul, (MS), Santa Catarina (SC), Amazonas (AM), Roraima (RR), Paraná (PR), Acre (AC), Rondônia (RO) Mato Grosso (MT) e Pará (PA).

c. Síntese Conclusiva

Podemos verificar que as ameaças aqui analisadas são constituídas pelos crimes transnacionais, nomeadamente o narcotráfico, o contrabando, os ilícitos ambientais, o tráfico de pessoas, as ações de corrupção e o roubo de veículos e cargas.

Tais atividades são conduzidas por organismos atuantes em redes dentro e fora do país, inclusive com a convivência de agentes do Estado e auferem enormes dividendos em termos de lucros. Neste sentido, os crimes transnacionais extrapolam a fronteira do Brasil, formando uma ligação com os demais países da América do Sul, nomeadamente Paraguai, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Perú, possuindo uma natureza motivada, tanto por fatores externos, quanto por fatores internos.

Verificamos que o tráfico de drogas constitui o crime de maior relevância aqui analisado, sendo o elemento central no diagrama de influências com os demais crimes evidenciados. Dessa forma, o narcotráfico se destaca por gerar capital para financiar outros crimes como o contrabando (sobretudo o de armas), o tráfico de animais e de pessoas e a corrupção.

2. A Faixa de Fronteira do Brasil

O parágrafo 2º, do artigo 20, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 define como faixa de fronteira a área de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres do país e estabelece que essa faixa territorial é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (Brasil, 1988). Verifica-se, dessa forma, a importância que a Carta Magna atribui às fronteiras do país no contexto da segurança.

Corroborando com este conceito, Neto (2012) considera que a fronteira territorial simboliza o limite de uma soberania, passando a ser uma porção geopoliticamente sensível do Estado. Assim, a posse do território nacional, a sua defesa e a delimitação dos direitos territoriais por meio das fronteiras tornam-se imperativos.

A fronteira brasileira com os países limítrofes sul-americanos tem 16.886 quilômetros de extensão, sendo 7.363 quilômetros de linha seca e 9.523 quilômetros de rios, lagos e canais. São 23.415 quilômetros de rodovias federais. Os países vizinhos são: Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Peru, Paraguai, Argentina e Uruguai (Portal Brasil, 2013).

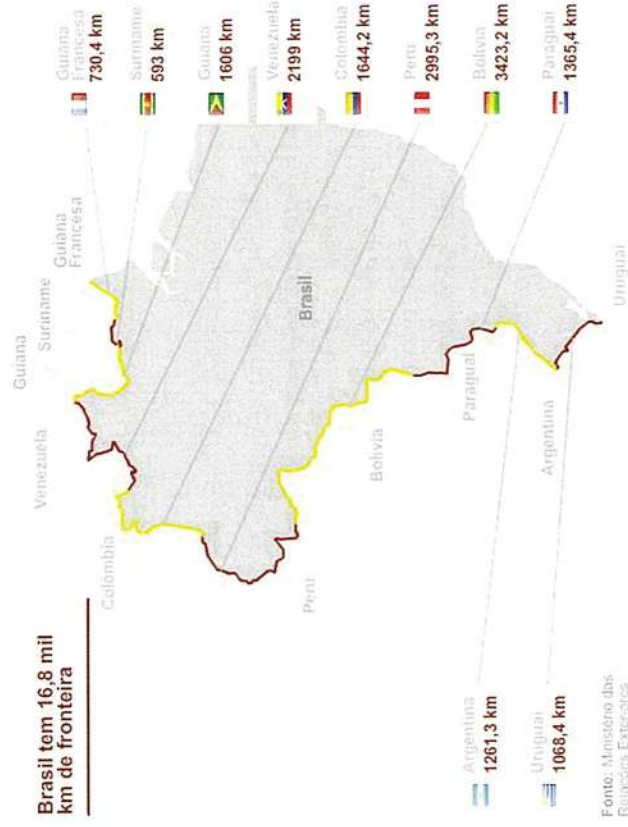


Figura 4 – Extensões da Fronteira do Brasil

Fonte: (Ministério da Justiça, 2009).

A mencionada malha rodoviária e a grande extensão da linha fronteira apresentam vulnerabilidades que dificultam a eficácia de fiscalização tradicional. Mostram-se potencialmente porosas a todo o tipo de ameaça, inclusive externa, dentre elas infiltração criminosa, contrabandistas, traficantes de armas, drogas e pessoas e até mesmo guerrilheiros oriundos de países vizinhos instáveis e que podem adentrar o território nacional na busca de refúgio ou mesmo formação de base de atuação (Ferreira, 2012, p. 46). De fato, a vasta geografia do Brasil exige que fatores geográficos sejam levados em conta. Esses espaços são extremamente complexos e diferenciados, sendo muito difíceis de serem monitorizados e mantidos (Muggah & Diniz, 2013).

Cabe realçar ainda que a baixa densidade demográfica, nomeadamente na fronteira Norte do país (conforme apresentado na Figura 4), as dificuldades de deslocamento, aliadas às precárias linhas de comunicação, fazem com que as fronteiras brasileiras apresentem um isolamento que dificulta a sua segurança. Outro problema é a extensa malha hidroviária que corta diversas regiões brasileiras e serve como escoadouro de embarcações clandestinas que entram no Brasil para o transporte de drogas e outros produtos ilícitos (ABIDES, 2011).

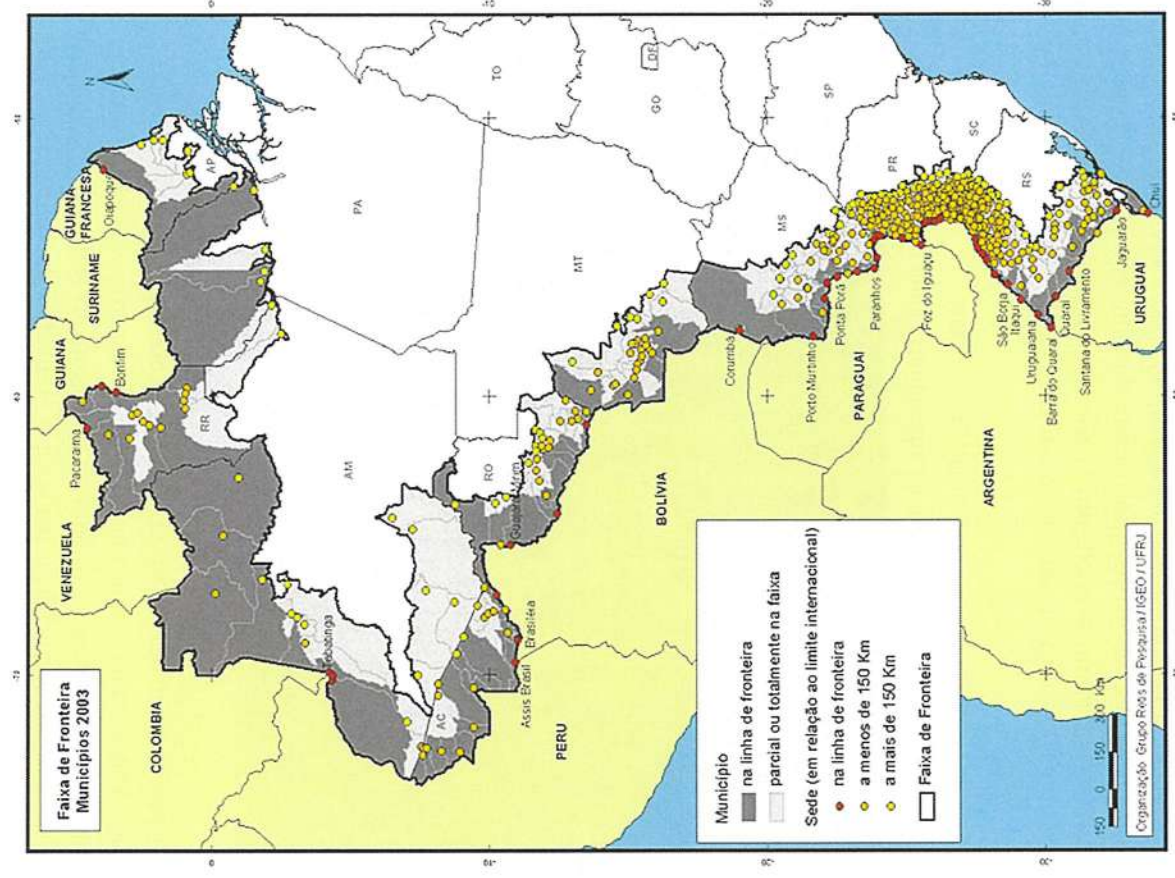


Figura 5 – A Faixa de Fronteira do Brasil

Fonte: (Ministério da Justiça, 2009).

Portanto, por um lado, esquemas de venda de drogas e armas e de tráfico de seres humanos, por exemplo, utilizam-se das potencialidades e vulnerabilidades associadas à geografia do Brasil para sua atuação no país, tais como a zona

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

fronteira entre a Amazônia e os países andinos, os portos e aeroportos, e a Tríplice Fronteira com Argentina e Paraguai. Existem relatos frequentes, por exemplo, de cartéis de drogas bolivianos, colombianos e paraguaios empregando pequenas aeronaves de uso civil para enviar remessas de cocaína ao Brasil, utilizando pistas de pouso clandestinas abertas rapidamente no meio da vegetação (Muggah & Diniz, 2013).



Figura 6 – Pista de pouso clandestina na faixa de fronteira amazônica

Fonte: (Piloto Policial, 2010).

A Figura 6 mostra uma pista de pouso clandestina na fronteira amazônica, utilizada para atividades de garimpo ilegal e transporte de drogas provenientes dos países fronteiriços da América do Sul. Neste caso, o produto ilícito chega em pequenas aeronaves e pode facilmente ser escoado através da abundante rede hidroviária presente na área de fronteira.

Podemos observar, dessa forma, que a permeabilidade das fronteiras facilita o transporte de drogas e outros contrabandos. Isto possibilita a proliferação de crimes transnacionais, especialmente aqueles relacionados ao contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas.

a. Síntese Conclusiva

Verificamos que o Brasil possui uma complexidade geográfica, no que diz respeito às suas fronteiras com os vizinhos da América do Sul. De fato, os quase 17 mil quilômetros de fronteira terrestre estabelecidos numa faixa de 150 quilômetros, aliados ao relevo, à hidrografia, à malha rodoviária e à dificuldade de comunicação constituem fatores que dificultam a segurança fronteiriça.

Tais características dificultam as ações do Estado na fiscalização, no acompanhamento e na repressão das ameaças difusas e multifacetadas apresentadas anteriormente, na figura da criminalidade transnacional.

3. Os desafios do Sistema Brasileiro de Inteligência

a. A atividade de Inteligência e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)

A atividade de Inteligência objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, de fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (ESG, 2013, p. 95).

Neste contexto, Araújo (2013) considera que a Inteligência obedece aos preceitos legais, inseridos nos Princípios Fundamentais da Constituição Federal Brasileira. Atende às necessidades do Estado em qualquer oportunidade e também assessora às autoridades constituídas com informações oportunas, a fim de que os objetivos nacionais sejam atingidos.

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 instituiu o SISBIN, o qual tem por objetivo integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Dessa forma, o Sistema é responsável pelo processo de obtenção, análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao assessoramento no processo decisório do Poder Executivo, nos assuntos relacionados à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional. Para as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência, a mesma Lei criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e destacou-a como órgão central do SISBIN.

Cabe realçar ainda que quando os aspectos acompanhados são essencialmente de interesse da Expressão Militar do Poder Nacional, o chamado Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) participa com a missão de integrar as ações de

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

planeamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa e assessorar o processo decisório, no âmbito do Ministério da Defesa (MD), nos assuntos que podem envolver a participação das FFAA (Araújo, 2013).

O Decreto nº 4.376, de 13 de dezembro de 2002 estabelece a composição dos demais órgãos que compõem o SISBIN, sendo os mais relevantes o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração Nacional, a Casa Militar e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Neste contexto, verifica-se que essa diversidade de componentes busca construir a ideia central de um Sistema, no caso específico o SISBIN, no qual seus membros, em que pese a atuação distinta, têm que atuar de forma articulada, coordenada e, obviamente, respeitando a autonomia funcional de cada órgão. Observa-se que cada órgão possui capacidades específicas (monitorização, fiscalização, julgamento, repressão, segurança e defesa), que reunidas, fazem frente aos crimes transnacionais estudados, levando em conta a surpresa e a vantagem estratégica.

b. Os Desafios do Sistema Brasileiro de Inteligência

Diante do grau de complexidade e diversificação do crime organizado transnacional, a atividade de Inteligência adquire grande importância, não só para a repressão, mas, nomeadamente, no que diz respeito à prevenção contra o desenvolvimento do crime organizado. A atividade de Inteligência é útil para o planejamento de estratégias de ação das autoridades no contexto de segurança pública. E as ações de Inteligência devem reunir Inteligência Governamental e Policial, a nível da Federação e dos Estados (Gonçalves, 2003). Neste contexto, cabe realçar que tais ações devem atuar em estreita ligação com as FFAA e os OSP⁹ na mitigação da criminalidade transnacional.

Dessa forma, evidenciamos como um dos desafios ao SISBIN no quadro do combate à criminalidade transnacional a necessidade de implementação de mecanismos de cooperação, coordenação e controle. De acordo com Gonçalves

⁹ A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, modificada pelas Leis Complementares 117/2004 e 136/2010 regula as ações das FFAA no combate aos ilícitos transfronteiriços. Neste sentido, cabe às FFAA, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (I) patrulhamento; (II) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (III) prisões em flagrante delicto.

(Gonçalves, 2003), o maior problema da efetividade das ações de Inteligência no Brasil constitui a ausência de um sistema que promova a cooperação entre os diversos órgãos que atuam nessa área. O que se percebe é que, na maior parte dos casos, há dificuldade de integração entre os OSP, os organismos de fiscalização e a ABIN.

Podemos constatar, ainda, a necessidade de cooperação a nível internacional entre os órgãos de Inteligência, nomeadamente dos vizinhos sul-americanos e o SISBIN, como um desafio de grande relevância a este Sistema no combate ao crime organizado. Nesse sentido, de acordo com Brito (2007), além do intercâmbio de informações entre os serviços de Inteligência e seus congêneres estrangeiros, também merecem destaque as iniciativas relacionadas a atividades conjuntas em encontros de cúpula entre as autoridades dos vários serviços, bem como o envio de agentes para treinamento nas escolas de Inteligência das nações amigas.

Outro desafio para o SISBIN no combate ao crime organizado transnacional é a necessidade de consolidar um banco de dados nacional que reúna todas as informações processadas pelos diversos órgãos e as centralize, disponibilizando-as para os outros entes do Sistema. A ausência de um banco de dados unificado é uma problemática que tem contribuído para a ineficiência da atividade de Inteligência em diversos setores da Administração Pública (Brito, 2007). Embora tenham ocorrido ações colaborativas das FFAA com o SISBIN, como as operações Ágata na faixa de fronteira (a partir de 2011) e a atual implementação do Sistema de Monitorização de Fronteiras (SISFRON), esta unificação de banco de dados de Inteligência ainda constitui uma lacuna (ver Corpo de Conceitos).

Por fim, podemos destacar como desafio a mitigação da ausência da cultura de inteligência entre os órgãos da Administração Pública brasileira. Para Gonçalves (2003), a presente questão envolve as deficiências e vulnerabilidades relacionadas à falta de conhecimento de condutas e procedimentos essenciais para instituições e agentes públicos que lidam com informações sigilosas e com pessoas e temas relacionados à segurança. Essa cultura pode ser estimulada por meio de treinamentos e a apresentação da atividade de inteligência a esses órgãos.

c. Síntese Conclusiva

Observamos como desafios do SISBIN no quadro da criminalidade transnacional a necessidade de implementação de mecanismos de cooperação,

coordenação e controlo; a necessidade de cooperação a nível internacional entre os órgãos de Inteligência, nomeadamente dos vizinhos sul-americanos e o referido Sistema; a necessidade de consolidar um banco de dados nacional; e a mitigação da ausência da cultura de Inteligência entre os órgãos da Administração Pública brasileira.

Apesar da necessidade premente de vencer tais desafios para sua eficácia no combate ao crime organizado, podemos constatar que o SiSIBIN constitui um sistema que visa integrar as ações de planeamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil de forma pró-ativa. Neste sentido, cada órgão que compõe esse Sistema possui capacidades específicas, tais como monitorização, fiscalização, julgamento, repressão, segurança e defesa, que juntas, fazem frente às ameaças transnacionais tratadas no referido artigo.

3. Conclusões

A realização do presente artigo pretendeu abordar a problemática em torno dos desafios do SiSIBIN, com especial enfoque no combate à criminalidade transnacional no Brasil.

No decorrer do artigo, deparámo-nos com um quadro de ameaças presentes na faixa de fronteira do Brasil com seus vizinhos da América do Sul, representado pela criminalidade transnacional, bem como as atividades de Inteligência para fazer face a tais ameaças.

No capítulo um, numa primeira parte, relativamente à caracterização das ameaças transnacionais presentes na faixa de fronteira do Brasil, nomeadamente, o narcotráfico, o contrabando de armas, os crimes ambientais e demais crimes conexos, como homicídios, tráfico de pessoas e corrupção, entendemos ser pertinente a análise de fatores que potenciam tais ameaças.

Concluimos que essas ações ilícitas são desencadeadas por organismos atuantes em redes dentro e fora do país, inclusive com a conivência de agentes do Estado e auferem enormes dividendos em termos de lucros. Os crimes transnacionais extrapolam a fronteira do Brasil, formando uma ligação com os demais países da América do Sul, nomeadamente Paraguai, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Peru.

Constatámos que o narcotráfico constitui o crime de maior relevância aqui analisado, sendo o elemento central no diagrama de influências com os demais crimes evidenciados. Dessa forma, o tráfico de drogas se destaca por gerar capital para financiar outros crimes como o contrabando (sobretudo o de armas), o tráfico de animais e de pessoas e a corrupção.

No capítulo dois é abordada a caracterização geral da faixa de fronteira terrestre do Brasil com os países sul-americanos, analisando suas condicionantes e peculiaridades relacionadas com a criminalidade transnacional.

Concluímos que o Brasil possui uma complexidade geográfica, no que concerne às suas fronteiras com os vizinhos da América do Sul. A enorme extensão de fronteira terrestre estabelecida numa faixa de 150 quilômetros de largura interna, aliada ao relevo, à hidrografia, à malha rodoviária e à dificuldade de comunicação apresenta fatores que dificultam a segurança do país.

Tais características tornam difíceis as ações do Estado na fiscalização, no acompanhamento e na repressão das ameaças difusas e multifacetadas representadas pela criminalidade transnacional.

O capítulo três levou-nos a efetuar a abordagem das características do SISBIN e suas capacidades, sob o enfoque da análise dos desafios desse Sistema para fazer face às ameaças estudadas.

Concluímos que, apesar da necessidade premente de vencer desafios para sua eficácia no combate ao crime organizado, o SISBIN constitui um sistema que visa integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do Brasil de maneira pró-ativa. Neste sentido, cada órgão que compõe esse Sistema possui capacidades específicas, tais como monitorização, fiscalização, julgamento, repressão, segurança e defesa, que juntas, fazem frente às ameaças transnacionais tratadas no referido artigo.

Dessa forma, elencamos como tais desafios do SISBIN, no quadro da criminalidade transnacional, a necessidade de implementação de mecanismos de cooperação, coordenação e controle; a necessidade de cooperação a nível internacional entre os órgãos de Inteligência, nomeadamente dos vizinhos sul-americanos e o referido Sistema; a necessidade de consolidar um banco de dados nacional; e a mitigação da ausência da cultura de inteligência entre os órgãos da Administração Pública brasileira.

Diante do grau de complexidade e diversificação da criminalidade organizada transnacional, a atividade de Inteligência adquire grande importância não só para a repressão, mas, sobretudo, na prevenção contra essa tipologia de crime.

Bibliografia

- ABIDES, 2011. *Associação Brasileira de Integração e Desenvolvimento Sustentável. Fronteiras brasileiras: vulnerabilidades e oportunidades.* [Em linha] Disponível em: <http://abides.org.br/as-fronteiras-brasileiras-vulnerabilidades-e-oportunidades/>[Acedido em 17 abril 2016].

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

- Araújo, C. A. R. d., 2013. *Inteligência Estratégica: atividade fundamental para o assessoramento no processo decisório no Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: ESG.
- Brasil, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1 ed. Brasília: DOU.
- Brasil, 2012. *Projeto de Força do Exército Brasileiro - PROFORÇA*. Brasília: EGGCF.
- Brito, V. M. d., 2007. *O Papel da Inteligência no Combate ao Crime Organizado Transnacional*. Rio de Janeiro: ESG.
- Business Insider, 2015. *Business Insider*. [Em linha] Disponível em: <http://www.businessinsider.com/the-sinaloa-cartel-and-colombian-cocaine-2015-8>[Acedido em 21 maio 2016].
- Castells, M., 2002. *Fim de Milênio – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. 1ª ed. Pedrouços: IAEM.
- CSH, 2003. *Human Security Now*. [Em linha] Disponível em: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/com-seg-hum.pdf> [Acedido em 2 janeiro 2016].
- Dias, C. C. N., 2009. Da guerra à gestão: a trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo. *Revista Percurso: Sociedade, Natureza e Cultura*, Vol. 02, pp. 79-96.
- ESG, 2013. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: elementos fundamentais, vol 2*. Rio de Janeiro: ESG.
- Ferreira, A. V., 2012. *Emprego das Forças Armadas na Segurança Pública: Questões Jurídicas e Peculiaridades da Atuação no Contexto do SISFRON*. Rio de Janeiro(RJ): ESG.
- Freitas, C. A. d. A., 2011. *A Estratégia Nacional de Defesa no contexto da Amazônia Brasileira*. 1 ed. Rio de Janeiro: ECEME.
- Freitas, M. A. L. d., 2010. *Lei do Abate: Importância para a Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: ECEME.
- Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia - a nova polemologia*. 1 ed. Lisboa: Prefácio.
- Gonçalves, J. B., 2003. *Senado Federal - Biblioteca Digital. A Atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil*. [Em linha] Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/103> [Acedido em 7 abril 2016].
- Griffith, M., Callaghan, T. O. & Roach, S., 2013. *International Relations: The Key Concepts*. 3ª ed. Londres: Routledge.

- IESM, 2015. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: s.n.
- Macedo, D. A. d., 2015. A Atividade de Inteligência Aplicada ao Combate ao Tráfico de Mulheres. *Revista Brasileira de Inteligência. Brasília:ABIN*, maio, p. 115.
- MBI, 2016. *MBI*. [Em linha] Disponível em: <http://www.mbi.com.br/mbi/biblioteca/tutoriais/divisao-territorial-brasil-regioes-estados-mesorregioes-microrregioes-municipios/>[Acedido em 21 maio 2016].
- MD, 2016. *Ministério da Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>[Acedido em 21 maio 2016].
- Ministério da Justiça, 2009. *Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira. Brasília*. [Em linha] Disponível em: http://www.ssp.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=268&Itemid=174[Acedido em 12 abril 2016].
- Muggah, R. & Diniz, G., 2013. Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade” contra o crime organizado transnacional. *Instituto Igarapé*, outubro, p. 32.
- Neto, W. B. F., 2012. *Política de Fronteiras: elemento aglutinador do Estado-Sociedade, da Defesa-Desenvolvimento (1999-2011)*. [Em linha] Disponível em: https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/apresentacao_trabalhos.php[Acedido em 3 abril 2016].
- ONU, 2004. *A more secure world: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change..* [Em linha] Disponível em:<http://www.un.org/secureworld/>[Acedido em 4 Abril 2016].
- Piloto Policial, 2010. *Piloto Policial - Portal da Aviação de Segurança Pública e Defesa Civil*. [Em linha] Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/operacao-mosaico-do-apui-%E2%80%93-graerpmam/>[Acedido em 17 abril 2016].
- Portal Brasil, 2013. *Portal Brasil*. [Em linha] Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2013/05/acao-integrada-reforca-seguranca-em-areas-de-fronteiras> [Acedido em 17 abril 2016].
- Santana, M. V., 2012. O fenômeno do crime organizado: uma ameaça à segurança nacional. *Coleção Meira Mattos. Revista das ciências militares*, 3º quadrimestre. Rio de Janeiro: ECEME.

- Santos, J. L. d., 2000. *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Lisboa: IAEM/Publicações Europa América, 2000.
- Tomé, L., 2010. Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Outono, 2010, Volume 1, pp. 33-49.
- United Nations, 1986. *United Nations Publication. Concepts of Security*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf>[Acedido em 2 janeiro 2016].
- UNODC, 2010. *United Nations Office on Drugs and Crime. Relatório Mundial sobre Drogas*. [Em linha] Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/06/23-relatorio-mundial-sobre-drogas-2010-do-unodc-revela-tendencias-de-novas-drogas-e-de-novos-mercados.html>[Acedido em 12 abril 2016].

Anexo A – Corpo de Conceitos

1. Ameaça

Qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objetivo e que, por norma, é causador de danos materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções. A ameaça é causada por uma vontade consciente, com vista à prossecução de objetivos próprios, e traduzem-se numa situação de coação. A coação, por sua vez, pode ser psicológica, diplomática, de política interna, económica e militar (Couto, 1988).

2. Segurança

Condição na qual, um Estado considera que não existe ameaça de ataque militar, pressão política ou coerção económica, permitindo o prosseguimento livre dos seus objetivos de progresso e desenvolvimento (United Nations, 1986). Trata-se ainda da proteção e da promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas (Tomé, 2010).

3. Segurança Humana

Proteção das liberdades fundamentais e essenciais à vida, contra ameaças severas e globais, por meios suportados na força e aspirações das pessoas, criando sistemas políticos, sociais, ambientais, económicos, militares e culturais que, em conjunto, proporcionem a sobrevivência, qualidade de vida e dignidade das populações (CSH, 2003).

4. Defesa

A defesa constitui a atividade que possibilita a um Estado atingir o estado segurança. Segundo o GEN Loureiro dos Santos, o Instituto de Defesa Nacional (IDN) definiu o conceito de Defesa Nacional, como o “conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que adequadamente coordenadas, integradas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças que direta ou indiretamente possam pôr em causa a Segurança

Nacional”, ou seja “o conjunto de medidas que contribuem para alcançar a Segurança” (Santos, 2000, p. 81).

5. Operação Ágata

A Operação Ágata, ocorrida desde o ano de 2011 é coordenada pelo MD e possui o objetivo de fortalecer a segurança de toda a faixa de fronteira terrestre do Brasil. Ao longo da operação, militares das FFAA brasileiras realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. Além da Defesa, a operação Ágata envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são feitos de forma integrada, com articulação contínua entre as FFAA e os OSP nos níveis federal, estadual e municipal (MD, 2016).

6. SISFRON

O SISFRON consiste num sistema integrado de sensoriamento, de apoio à decisão e de emprego operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira. Este Sistema, que se encontra atualmente em fase de implantação, contribui para a inviolabilidade do território nacional, para a redução dos problemas advindos da região fronteira e para fortalecer a interoperabilidade, as operações interagências e a cooperação regional (Brasil, 2012).

Parte III

Planeamento estratégico

Coordenação de Côrte-Real Andrade,
Luís Escorreaga e Rui Pais dos Santos



MÉTODOS E FERRAMENTAS DE APOIO AO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO: SUA APLICAÇÃO AOS PLANEAMENTOS ESTRATÉGICOS DA DEFESA E MILITAR

Bernardo González-Lázaro Sueiras
CTE, EXE ESP (DEM)

Paulo César Cabedal dos Santos
MAJ, FA ENGEL

Jorge Manuel Lobato Barradas
MAJ, GNR INF

Fernando Jorge Dias Malta
MAJ, EXE ENG

Pedro Miguel Rico Ramalho
MAJ, GNR CAV

João Nuno Saraiva Mota de Albuquerque
MAJ, EXE INF

Sérgio Manuel Oliveira da Rocha
MAJ, EXE ART

Alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

A conjuntura atual, com a globalização em destaque, faz com que as ameaças ocorram de forma cada vez mais inopinada, sendo caracterizadas por um aumento da sua complexidade e severidade. Transpondo esta realidade para as forças militares, o *foresighting*, e todo o processo que lhe está subjacente, é essencial para fazer frente a estas ameaças e ao cabal cumprimento das missões que lhes estão adstritas.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Planeamento Estratégico.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

O Conceito Estratégico Militar, enquanto processo de *foresighting*, abarca alguns dos métodos e ferramentas mais comuns, mas não o faz em toda a sua plenitude. Face ao expandido, e sendo esse um dos nossos objetivos, sugerem-se métodos e técnicas concernentes com cada fase do processo em análise, podendo este trabalho constituir uma mais valia na elaboração de documentos semelhantes no futuro.

Palavras-chave: Prospetiva, Métodos, Ferramentas, Planeamento Estratégico Militar.

Abstract

At present times,, with an emphasis on globaliization, threats become increasingly unannounced and sudden, being characterized by an intensification in their complexity and severity. Transferring this to the military realm, foresighting and all related processes appear to be essential for the proper fulfillment of their tasks.

The Military Strategic Concept, conceived as foresighting process, portrays some of the associated methods and tools, but very limitedly. As a matter of fact, the present work suggests methods and techniques pertaining to each stage of the process under review, which is indeed one of the main objectives of the study, in a decided intent to be an asset in the future development of documents of the same nature.

Keywords: *Foresighting, Methods, Tools, Military Strategic Planning.*

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico e Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CPEDN	Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
DIF	Dispositivo de Forças
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar

EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPIM	Lei de Programação das Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
LTP	Long Term Planning
LTDPP	Long Term Defense Planning Process
MIFA	Missões da Forças Armadas
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDPP	NATO Defence Planning Process
PDM	Planeamento de Defesa Militar
PEDN	Planeamento Estratégico de Defesa Nacional
OFN	Objetivo de Forças Nacionais
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SFN	Sistema de Forças Nacional

Introdução

Este ensaio académico tem como objetivo analisar o emprego de métodos e ferramentas no planeamento estratégico militar, considerando este como um exercício de *foresighting* ou prospetiva.

O estudo do *foresighting*, a sua aplicabilidade e as consequências do seu emprego reveste-se da maior importância quando se associa o seu emprego à mitigação das ameaças sistémicas e emergentes, que a atual conjuntura gera. Esta constatação ganha especial relevo neste ensaio, quando consideramos que as missões atribuídas aos militares estão profundamente ligadas a este tipo de ameaças.

O *foresighting* enquanto processo, envolve métodos e ferramentas. A evolução tecnológica e o interesse de diversos autores trouxeram uma imensa diversidade de conceitos, métodos e técnicas, que muitas das vezes apenas diferem na sua designação. Perante esta multiplicidade, urge encarar este processo com propriedade, através de um apurado conhecimento do mesmo, bem como das ferramentas e métodos associados.

O planeamento estratégico militar, enquanto processo de *foresighting*, deve comportar ferramentas e métodos científicos, anulando a indesejada intuição e a adivinhação. Pretende-se com presente ensaio expor o processo

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

de *foresighting* associado ao Conceito Estratégico Militar 2014 (CEM), que ferramentas e métodos foram utilizados e, perante uma sustentação conceptual, apresentar quais as alternativas existentes a estas.

Para sustentar o raciocínio, a par da realização de entrevistas exploratórias a elementos com experiência adquirida neste âmbito, efetuou-se uma leitura e análise documental de autores nacionais e internacionais de referência, bem como os documentos e os normativos que enformam esta temática.

Como percurso, procedeu-se em primeira instância a uma observação do processo *foresighting*, numa abordagem conceptual desde a sua génese até ao processo que lhe é inerente. Adquiridos os conceitos, é analisada a formulação do Conceito Estratégico Militar 2014, identificam-se as fases deste processo e as ferramentas utilizadas, sendo trazida à colação a paridade entre os ciclos de planeamento estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)² e o Nacional. Por último, são sugeridas por este grupo de trabalho ferramentas e métodos alternativos a cada fase do processo de *foresighting* presente nesta peça fundamental da Estratégia de Defesa Nacional.

1. Ancoragem conceptual

“A finalidade maior da análise prospetiva é antecipar para agir”
(Saragoça, 2012)

a. Delimitação do tema

Para efeitos de delimitação, e após escutada³ a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM), relevamos que de momento não está a ser utilizada qualquer tipo de metodologia de planeamento a longo prazo, na elaboração do Planeamento Estratégico de Defesa Nacional (PEDN). De facto, este é conduzido com base num conjunto de responsabilidades inscritas em sede da Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional (LDN), e Lei Orgânica nº1-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)⁴. Por esta razão, será feita uma análise mais detalhada do Planeamento de Defesa Militar (PDM) nacional, que tem subjacente uma metodologia de planeamento, em contraponto com o planeamento homólogo da OTAN.

² Embora se recorra à expressão em português, em determinados momentos do presente trabalho será referida a nomenclatura original, em inglês, que consta igualmente no corpo de siglas.

³ De acordo com o transmitido pela DIPLAEM, na figura do Coronel Godinho, durante a entrevista exploratória realizada no âmbito do presente trabalho.

⁴ E que se encontra sistematizado na Figura 18, constante no Anexo D ao presente trabalho.

b. A Prospetiva ou *foresighting*

A mudança sempre fez parte do nosso cotidiano. Esta é uma realidade intrínseca à ordem natural das coisas. No entanto, a conjuntura atual ao acrescentar as variáveis rapidez e incerteza, alterou a forma como somos afetados. Fruto da globalização, a volatilidade e premência desta nova realidade não encontra fronteiras ou barreiras físicas, fazendo com que as sociedades, instituições, governos, até os próprios Estados, estejam vulneráveis às mudanças inopinadas e repentinas, e logicamente às ameaças associadas.

Segundo Jackson (2013, p. 3), cada vez mais as mudanças são inesperadas, sendo caracterizadas por um aumento da sua complexidade e severidade onde a preparação para a mudança, mitiga as suas consequências e, no nosso entender, a prospetiva toma assento e ganha relevância.

No entanto, uma miríade infundável de autores e conceitos relacionados com a predição, levam na maioria das vezes a um entendimento enviesado do que é realmente a prospetiva. Face a esta constatação, urge realçar que a prospetiva está relacionada com um futuro relativamente distante, “enfrentando uma série de dificuldades que são consequências de incertezas e contingências do futuro” (Stojkovic & Dahl, 2007, p. 7) plenamente distinta da previsão associada ao conceito *forecast*, conforme expandido na tabela infra.

Tabela 1 – Comparação entre previsão e prospetiva

Previsão (<i>forecast</i>)	Prospetiva (<i>foresighting</i>)
Concentra-se nas Certezas; Oculta as Incertezas.	Concentra-se nas Incertezas, legitimando o seu reconhecimento.
Origina projeções sobre um único ponto e lineares.	Origina imagens diversas, mas lógicas, do futuro.
Privilegia as Continuidades.	Toma em consideração as Rupturas.
Afirma o primado do Quantitativo sobre o Qualitativo.	Alia Qualitativo e Quantitativo.
Oculta os Riscos.	Sublinha os Riscos.
Favorece a Inércia.	Favorece uma atitude de Flexibilidade e o espírito de Responsabilidade.
Parte do que é Simples para o que é Complexo.	Parte do que é Complexo, para o que é Simples.
Adota uma abordagem normalmente sectorial.	Adota uma abordagem Global.

Fonte: Hugues de Jouvenel (cit. por Saragoça, 2012).

Considerando os ensinamentos de Jackson (2013, p. 3), “aqueles que detetarem novas tendências através de uma estratégia prospetiva, e as explorem o mais cedo possível, adquirem vantagem sobre os seus, menos preparados, rivais”⁵, podemos extrapolar que também para os militares a prospetiva se reveste da maior importância.

A organização militar é um sistema social complexo que é projetado para agir em situações dinâmicas e em condições instáveis. Antever e desenvolver, as suas capacidades, perante as constantes mudanças de toda a sua envolvente, é primordial para o sucesso das missões que lhes estão adstritas (Stojkovic & Dahl, 2007, p. 8). A inclusão da prospetiva nos documentos estruturantes e enformadores das suas organizações é a prova bastante do reconhecimento da sua essencialidade por parte dos militares e por quem os tutela.

Dessarte, para a OTAN (2014, p.iii) o planeamento de longo prazo (*LTP*) é essencial para organizações, cujo futuro é recheado de incerteza combinada com a pouca flexibilidade no que diz respeito aos recursos disponíveis. Para esta organização e para os seus estados-membros, o planeamento tornou-se mais complexo após a Guerra Fria. Hoje o planeamento não se cinge a uma única ameaça, mas sim à emergência constante de novas ameaças, exigindo uma abordagem holística à ampla diversidade de futuros desafios que se colocam à defesa.

Identificada a importância desta temática e a relevância para as organizações militares, importa perceber de que forma se efetiva este exercício de prospeção do futuro a médio/longo prazo, afastando deste âmbito as indesejáveis intuição e mera adivinhação.

c. O *foresighting* enquanto processo

O planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospetiva. Mas o que importa salientar é que numa reflexão prospetiva o interessante é o processo que a conduz. Assim, a grande mais valia da aplicação da prospetiva e seus métodos e ferramentas não se extingue na solução. O mais relevante é o processo que, numa fase inicial, permite pôr os seus intervenientes em relação, confrontando ideias e entrando em rotura com as suas convicções. O processo de planeamento é também um processo de aprendizagem. Permite, numa fase posterior, em caso de alteração do ambiente ou em face da avaliação, regressar

⁵ Tradução livre do autor “Those who spot new trends through strategic foresight and exploit them early have competitive advantage over their less prepared rivals.”

a qualquer etapa do processo e recolocar o ponto de chegada, redefinindo caminhos (Perestrelo, 2000, p. 2).

Segundo Coates (1985 cit. por Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016) a prospectiva, inerente ao conceito de *foresighting*, traduz-se num processo através do qual se chega a uma compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planeamento e na tomada de decisões. A atividade prospectiva está, portanto, estreitamente vinculada ao planeamento.

Nesta senda, para Godet (2000) “para ser fecundo, ou seja, portador de futuro, o casamento entre a Prospectiva e a Estratégia deve encarnar-se na realidade quotidiana e dar origem, através da apropriação (por todos os atores envolvidos, do topo à base da hierarquia), a uma verdadeira mobilização da inteligência coletiva.” Este mote, deixado por este autor, é por nós considerado de extrema importância, pois relewa uma participação de toda a estrutura das organizações.

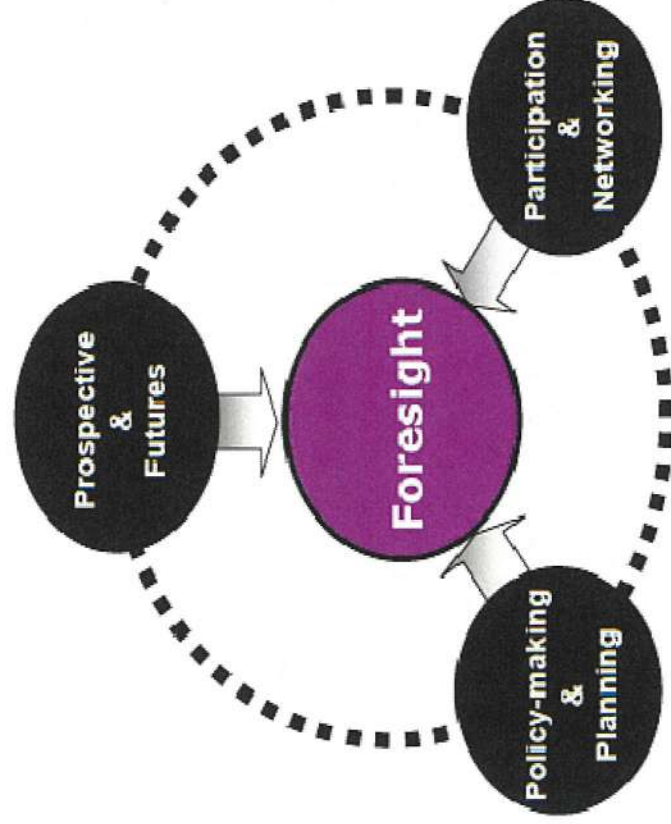


Figura 1 – O processo do foresight

Fonte: Popper, 2008.

Seguindo este racional, para Popper (2008), o *foresight* é muito mais abrangente do que o *forecast*⁶. Segundo este autor, e conforme se constata na Figura 1, *foresight* é a elaboração de um processo de pensamento a longo prazo⁷, caracterizado pela partilha de uma visão e dos objetivos, pela promoção da investigação interdisciplinar, envolvendo toda a estrutura da organização, desde as bases até aos detentores do poder de decisão, que culmina na partilha e na transversalidade do conhecimento. Corroborando com a interdisciplinaridade deste processo, de acordo com Stojkovic & Dahl (2007, p. 7) as atividades são mutuamente dependentes e a sua coordenação é primordial. A abordagem interdisciplinar deste tipo de planeamento exige uma forte cooperação entre todo o espetro de entidades envolvidas, desde quem planeia, passando por vários especialistas, até aos comandantes militares e decisores políticos.

Sendo um processo, importa sistematizar e apresentar as suas fases, permitindo, durante o desenrolar deste trabalho, tentar encontrar paralelo nos documentos analisados. Mais uma vez, existem inúmeras opções neste campo dos conceitos. No entanto, será apresentado o modelo de Miles (2002 Cit. por Popper, 2008), considerado como o mais consensual e usual. Este modelo comporta cinco fases⁸, conforme se observa na Figura 2: *Pre-foresight*, recrutamento, geração, ação e renovação.

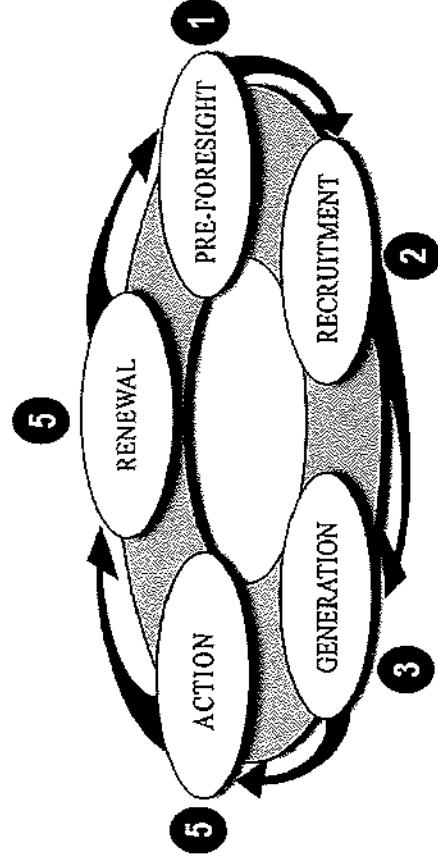


Figura 2 – Sistematização do processo do foresight

Fonte: Popper, 2008.

⁶ Segundo este autor, o *forecasting* é apenas feito por especialistas.

⁷ Tradução livre do autor "Long term thinking process".

⁸ Sendo cada uma delas explicada individualmente por Popper (2008) conforme apresentado na figura 5.

Identificado o processo e a sua sistematização, e concorrendo com o aludido no título deste trabalho, importa perceber de que forma se materializa a prospetiva. Para o cumprimento deste desiderato, são utilizados métodos e ferramentas, onde a sua escolha se encontra dependente do tipo de organização, da visão e objetivos que lhe estão inerentes.

A evolução tecnológica tem acompanhado o processo aqui retratado, levando a uma constante evolução e aparecimento de novos métodos e ferramentas, tendo como resultado a existência de um inculcável número dos mesmos. Por forma a facilitar a compreensão da função de cada método no processo em causa, estes são diferenciados pela sua natureza, e logicamente pelos produtos que deles resultam, permitindo ser associados às fases do processo, acima elencadas.

Esta divisão, em métodos qualitativos, quantitativos e semi quantitativos (Popper, 2008), dá liberdade de escolha a quem faz este tipo de planeamento, adaptando a ferramenta às fases da forma mais adequada. No entanto, existem autores como é o caso de Godet (2000) que, face ao expandido anteriormente e por forma a facilitar o exercício *la prospetive*, apresentam um conjunto pré-definido de ferramentas as quais apelidam de *toolbox*. Para a realização deste trabalho optámos pelo racional mais abrangente do primeiro autor.

Apesar de não se considerar importante elencar todos os métodos e ferramentas existentes para este trabalho, é relevante apurar, desde o seu início, quais são os mais utilizados no nosso país e qual o racional associado. Através da bibliografia consultada podemos afirmar que os métodos mais utilizados, de forma isolada ou em combinação com outros, são a revisão da literatura, a cenarização e os painéis de peritos. Portugal não foge à regra. Conforme foi identificado pelo relatório elaborado em 2007 por Popper e outros autores, no panorama nacional os dois primeiros métodos foram os mais amplamente empregues⁹.

De forma conclusa podemos afirmar que a prospetiva é um processo que envolve o uso complementar de vários métodos ou técnicas, mitigando possíveis deficiências, alavancadas pelo uso isolado de técnicas ou métodos. Uma vez que não faz sentido definir uma fórmula pronta para uma metodologia de prospeção, a escolha dos métodos e técnicas e a sua utilização, dependem intrinsecamente de cada situação (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016).

⁹ Conforme podemos observar no Anexo E- Panorama da Prospetiva em Portugal 2007.

2. Desconstrução do Conceito Estratégico Militar 2014

a. Paridade dos ciclos de planeamento de defesa militar português e da OTAN

Até ao ano de 2011 o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) era executado a cada dois anos (Ribeiro, 2007, p. 3). Com a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, aprovada por despacho nº 04/MDN/2011 de 31 de janeiro 2011, o CPDM passa a estar sincronizado com o ciclo homólogo da OTAN (Ministério da Defesa Nacional, 2014, pp. 23656-57), o designado *NATO Defence Planning Process* (NDPP). Considerando o referido, iremos de seguida analisar sucintamente os dois ciclos, identificando as suas semelhanças e compatibilidades.

O CPDM compreende a execução de cinco passos, de acordo com o observado na Figura 14^o. O primeiro consiste na elaboração das necessárias orientações políticas, o segundo trata da definição de requisitos e identificação de lacunas, o terceiro consiste na definição de objetivos de capacidades, o quarto corresponde à sua implementação e o quinto prevê a revisão dos resultados.

O primeiro passo é materializado com a elaboração da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) que dá orientações para todo o processo, considerando o Conceito Estratégico e Defesa Nacional (CEDN), a análise político-militar e o alinhamento com o contexto da OTAN e União Europeia. No segundo passo é elaborada e difundida a Diretiva de Planeamento de Forças que tem em consideração o CEM, as Missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças Nacional (SFN), o Dispositivo de Forças (DIF) e ainda a avaliação da situação militar. É neste passo que são definidos os requisitos de capacidades e identificadas as lacunas. No terceiro passo são definidos os objetivos de capacidades considerando as propostas do EMGFA e dos Ramos. Após apreciação das propostas, é elaborado o Projeto de Proposta de Forças que depois de validado pelo nível político e alinhado com a OTAN resulta na elaboração do Objetivo de Forças Nacionais (OFN), planos de implementação, Lei de Programação Militar (LPM) e Lei de Programação das Infraestruturas Militares (LPIM). No quarto passo são implementados os planos, elaborados no passo anterior, a LPM e a LPIM por um período de quatro anos (Pires, 2014, p. 35), sendo este passo de uma natureza contínua. No último passo são revistos os resultados através de uma auditoria ao SFN, tendo como resultado o Relatório de Capacidades. Este passo considerava esta

¹⁰ Anexo A.

avaliação e os compromissos assumidos na OTAN e tem por objetivo apoiar o ciclo seguinte, executado de quatro em quatro anos e atualizado de dois em dois (Ministério da Defesa Nacional, 2011, p. 11).

O NDPP(Figura 15¹¹), consiste também num ciclo de 5 passos realizados durante um período de quatro anos, que se inicia com o estabelecimento de orientações políticas, seguido pela determinação e distribuição de requisitos, definição de metas, implementação e, por fim, a revisão de resultados (NATO, 2014).

No primeiro passo são estabelecidos os objetivos a serem alcançados pela Aliança, dadas orientações para a elaboração do Conceito Estratégico da OTAN e determinadas as capacidades necessárias. No passo dois são identificados os requisitos das capacidades, correntes e futuras, e consolidados numa lista designada de Requisitos Mínimos das Capacidades. No passo seguinte, são distribuídos os requisitos mínimos pelos aliados, de forma equilibrada e razoável, sob a forma de um conjunto de objetivos a alcançar. No quarto passo a OTAN apoia as medidas nacionais e internacionais com vista à satisfação das metas acordadas e no quinto é feita uma avaliação global de todo o ciclo visando a determinação do grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos e a elaboração de orientações para o ciclo seguinte (NATO, 2014).

Tabela 2 - CPDM e NDPP

Passo	CPDM	NDPP	Observações
1	Elaboração da orientação política	<i>Establish political guidance</i>	CPDM: considera o contexto OTAN. NDPP: determinação de capacidades necessárias.
2	Definição de requisitos e identificação de lacunas	<i>Determine requirements</i>	CPDM: definidos os requisitos de capacidades e identificadas as lacunas. NDPP: identificados os requisitos das capacidades, correntes e futuras.
3	Definição de objetivos de capacidades	<i>Apportion requirements and set targets</i>	CPDM: Objetivo de Forças Nacionais considera reuniões bilateral e multilateral com OTAN. NDPP: distribuídos os requisitos mínimos pelos aliados
4	Implementação	<i>Facilitate implementation</i>	Natureza contínua em ambos.
5	Revisão dos resultados	<i>Review results</i>	Ambos têm por objetivo apoiar o ciclo seguinte.

Fonte: (autores).

¹¹ Anexo B.

Como se poderá verificar pela análise da Tabela 2 os dois ciclos são bastante semelhantes e, por força da DMPDM de 2014, o CPDM está agora sincronizado com o NDPP.

b. O Conceito Estratégico Militar 2014 e o foresighting

Conforme descrito no primeiro capítulo, o *foresighting* engloba três dimensões: a prospetiva e futuro, a participação e rede, o planeamento e a elaboração de políticas. Consiste na partilha de uma visão e estabelecimento de objetivos, na pesquisa multidisciplinar, no envolvimento de entidades chave, que inclui decisores e políticos, na criação de redes de conhecimento, na extensão da base de conhecimento para a tomada de decisão e na organização de um processo de pensamento a longo prazo (Popper, 2008).

Tal como o CPDM e o NDPP, o *foresighting* pressupõe um processo de cinco passos, conforme se observa na Figura 16¹². No primeiro (*Pre-foresight*) pretende-se pesquisar e compreender os principais desenvolvimentos, tendências e questões do contexto envolvente e no passo dois (Recrutamento) procura-se mobilizar e envolver os elementos chave. O terceiro passo (*Geração*) visa gerar conhecimento através da exploração, análise e antecipação de futuros possíveis. O quarto passo (*Ação*) procura-se moldar o futuro através do planeamento estratégico e no quinto passo (*Renovação*) faz-se a avaliação de todo o processo identificando o conhecimento adquirido e disseminando-o (Popper, 2008), contribuindo assim, se necessário, para o primeiro passo do ciclo.

O CEM reúne os “princípios de ação estratégica geral militar do Estado para materialização dos objetivos da política de defesa nacional” (Andrade, 2016). A tabela seguinte sistematiza os aspetos mais relevantes que relacionam o CEM com o *foresighting*.

A análise da tabela 3 permite verificar que o CEM respeita, de uma forma geral, os preceitos consignados no processo de *foresighting*. No entanto, é de assinalar que a última etapa não é tida em conta, pelo menos de uma forma explícita. É certo que todo o conhecimento gerado com o processo é considerado na elaboração do CEM seguinte, mas não existem discriminados no CEM mecanismos de disseminação desse conhecimento. No entanto, o CPDM prevê na fase IV a elaboração do Relatório de Capacidades, que acaba por incorporar todo esse conhecimento que será fundamental para dar início a um novo ciclo.

¹² Anexo B.

Tabela 3 – CEM2014 e o foresighting

Passo	Foresighting	CEM 2014/ Observações
1	Pre-foresight	<ul style="list-style-type: none"> - Análise do ambiente externo: a globalização estimula a cooperação entre os povos. Identifica oportunidades, referindo que as organizações internacionais desempenham um papel fundamental no contexto da segurança e defesa (OTAN e UE), e também diversos desafios à estabilidade e equifíbros regionais (pág. 2-6); - Análise do ambiente interno: identifica seis potencialidades, que deverão ser exploradas para maximizar o emprego das capacidades nacionais, quatro vulnerabilidades e nove tipos de ameaças e riscos com importância para a atuação das Forças Armadas (pág. 6-16).
2	Recrutamento	<ul style="list-style-type: none"> - Não explicitado. No entanto, o PEDN prevê formalmente que os elementos chave são o CEMGFA, o CCEM, o Ministro da Defesa Nacional e o CSDN.
3	Geração	<ul style="list-style-type: none"> - Pretende contribuir para o refinamento do pensamento estratégico e tem reflexo na definição dos Objetivos Estratégicos Militares, Conceito de Ação Militar, MIFA, SFN e DIF e ainda no apoio à tomada de decisão para levantamento ou sustentação de capacidades (pág. 16); - Define seis cenários gerais de atuação, cada um deles com diversos subcenários (pág. 17-26).
4	Ação	<ul style="list-style-type: none"> - Define Conceito de ação militar através de orientações para a definição das MIFA, SFN, DIF, planejamento de forças e elaboração de planos e caracteriza a atuação das Forças Armadas, ao nível estratégico-militar, com vista a alcançar os Objetivos Estratégicos e nível de ambição e respeitando os cenários identificados (pág. 26-28); - As ações a desenvolver pelas Forças Armadas são descritas para três realidades distintas: empenhamento em tempo de paz, em estados de exceção/crise e em tempo de guerra (pág. 29-35).
5	Renovação	<ul style="list-style-type: none"> - Não explicitado, mas definido no CPDM, conforme Figura 14 (Anexo A)

Fonte: (autores).

c. A importância do Conceito Estratégico Militar 2014 para as FFAA nacionais e para a prossecução das suas missões

O CEM 2014 constitui um instrumento fundamental para a prossecução das missões das Forças Armadas. A sua formulação tem em consideração o CEDN e a Diretiva Ministerial de Defesa, e constitui-se como o documento central da ação estratégico-militar nacional que contribui para a definição da estratégia estrutural e genética decorrentes da estratégia operacional (CCEM, 2014, p. 2).

A estratégia estrutural e a genética ocupam-se do desenvolvimento de forças ou capacidades e a sua respetiva organização e articulação, tendo como referência os objetivos definidos e as ameaças, riscos e desafios futuros

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

(Andrade, 2016). É a partir do CEM que são estabelecidas as orientações específicas fundamentais para a definição das MIFA, do SF e do DIF – é a base de todo o planeamento da estratégia operacional (CCEM, 2014, p. 2) e, portanto, documento essencial para as Forças Armadas e para a prossecução das suas missões.

d. Resumo da forma como aparece o Conceito Estratégico Militar 2014 no Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Da análise abrangente do CPEDN e decorrente da síntese dos documentos estruturantes, o CEM identifica, para a componente militar da Defesa Nacional, os objetivos estratégicos militares; as modalidades de ação militar para atingir esses objetivos e as orientações para a definição das capacidades militares necessárias para as operacionalizar (CCEM, 2014a).

Em primeiro lugar são analisadas, de forma abrangente, as possíveis ameaças e riscos para a Nação, decorrente do ambiente externo e com impacto nos interesses nacionais que se enquadram na esfera de ação das Forças Armadas. Em seguida, são estrategicamente equacionados os cenários mais prováveis de atuação que permitem identificar os objetivos estratégicos militares que se desejam atingir e as ações militares para os alcançar, incluindo, a discriminação das missões específicas das Forças Armadas e a caracterização das capacidades militares que sustentam a sua execução (CCEM, 2014a).

e. Análise à metodologia constante no anexo A ao Conceito Estratégico Militar

O desenvolvimento conceptual do CEM encontra-se representado na Figura 17¹³. A definição da estratégia militar nacional teve por base a análise de três documentos fundamentais: a Constituição da República Portuguesa, a Lei de Defesa Nacional e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Estes documentos enquadram os objetivos nacionais permanentes e os conjunturais que tiveram em conta a análise do ambiente externo e interno, onde se incluem o Conceito Estratégico da OTAN e a Estratégia da União Europeia (CCEM, 2014b)

Da análise efetuada às possíveis ameaças e riscos para a Nação, foram consideradas as que possam afetar os interesses nacionais e que se enquadram no âmbito de ação das Forças Armadas para, a partir delas, se criarem os cenários mais prováveis da sua atuação. A cenarização estratégica é uma ferramenta essencial para a correta dedução e validação dos objetivos

¹³ Anexo C.

Métodos e Ferramentas de Apoio ao Planejamento Estratégico: sua Aplicação aos Planejamentos Estratégicos da Defesa e Militar

estratégicos militares a atingir, para a definição da ação militar necessária para os alcançar, para a especificação das missões específicas das Forças Armadas e para a caracterização das capacidades militares que sustentam a sua execução (CCEM, 2014b).

A ação militar é função dos objetivos estratégicos militares, e encontra-se modulada, porquanto foi especificado o nível de empenhamento para cada cenário, distinguindo a situação de paz, os estados de exceção ou de crise e a de guerra.

A tipologia de capacidades, meios ou forças necessárias para materializar a ação militar teve em consideração a prioridade de emprego e o nível de ambição definido ao nível político (CCEM, 2014b).

3. Uma nova abordagem ao planeamento do Conceito Estratégico Militar 2016.

“Strategic planning is not a precise science”
(The SWOT Model | www.decide-guide.com, 2016).

A materialização das etapas que constituem o planeamento estratégico necessita da utilização de métodos e ferramentas para sistematizar e objetivar os resultados obtidos. Porém, as metodologias utilizadas para planeamento estratégico são diversas e com diferentes propósitos.

A metodologia e ferramentas ao dispor de quem planeia estratégias é tão vasta, que Popper et al. (2007) identifica as metodologias mais utilizadas em estudos e planeamento estratégico (Figura 3).

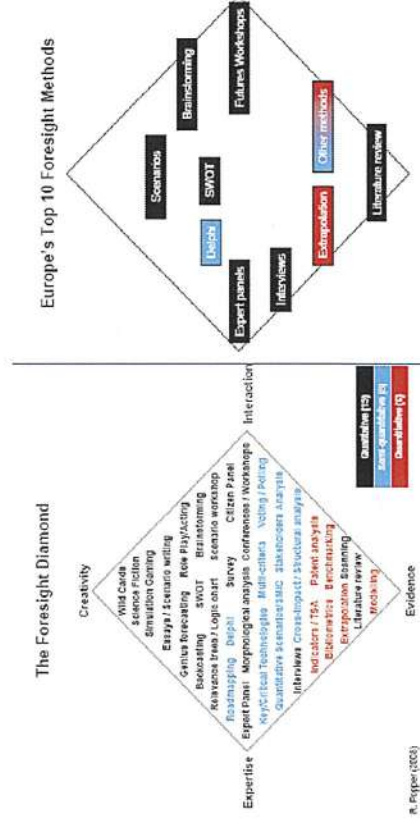


Figura 3 – Foresight Diamond e O Top 10 dos métodos europeus. Fonte: (Popper et al., 2007).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Segundo Popper (2008), não existe um marco metodológico que defina quais as melhores ferramentas a utilizar, nem qual o número ideal de métodos a aplicar. No entanto, o que é realmente importante é realizar em primeiro lugar uma correta definição dos objetivos, e só então proceder com a seleção dos métodos.

No caso do CEM2014, esta definição prévia de objetivos está assegurada pela Constituição da República Portuguesa, a Lei de Defesa Nacional e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Estes documentos incorporam os objetivos nacionais permanentes e conjunturais, complementados pela análise do ambiente externo e interno, assim como os conceitos estratégicos da OTAN e a UE.

Para a seleção dos métodos e ferramentas de possível aplicação na criação do CEM2014 são elementos chave os fatores: tempo, a qualidade do pessoal, infraestruturas, meios técnicos e financeiros disponíveis. Assim, resulta uma evidente e adequada preparação e treino do pessoal, acompanhado do uso de meios técnicos avançados, e que permitirá atingir uma maior qualidade dos produtos. Evidentemente, o equilíbrio entre tempo e custo serão os fatores limitativos.

Tabela 4 – Métodos qualitativos, quantitativos e semiquantitativos

Qualitative	Quantitative	Semi-quantitative
<p>Methods providing meaning to events and perceptions. Such interpretations tend to be based on subjectivity or creativity often difficult to corroborate (e.g. brainstorming, interviews)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Backcasting 2.Brainstorming 3.Citizen panels 4.Conferences/workshops 5.Essays / Scenario writing 6.Expert panels 7.Genius forecasting 8.Interviews 9.Literature review 10.Morphological analysis 11.Relevance trees /logic charts 12.Role play / Acting 13.Scanning 14.Scenario /Scenario workshops 15.Science fictioning (SF) 16.Simulation gaming 17.Surveys 18.SWOT analysis 19.Weak signals /Wildcards 	<p>Methods measuring variables and applying statistical analyses, using or generating (hopefully) reliable and valid data (e.g. economic indicators)</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. Benchmarking 21. Bibliometrics 22. Indicators / time series analysis 23. Modelling 24. Patent analysis 25. Trend extrapolation / impact analysis 	<p>Methods which apply mathematical principles to quantify subjectivity, rational judgements and viewpoints of experts and commentators (i.e. weighing opinions)</p> <ol style="list-style-type: none"> 26. Cross-impact / structural analysis 27. Delphi 28. Key / Critical technologies 29. Multi-criteria analysis 30. Polling / Voting 31. Quantitative scenarios / SMIC 32. Roadmapping 33. Stakeholder analysis

Fonte: (Popper, 2008).

O CEM utiliza basicamente dois métodos de caráter qualitativo, a cenarização e a revisão documental, definidos por algum grau de subjetividade. O objeto do trabalho a seguir consistirá na proposta de outras ferramentas, selecionadas entre o catálogo de métodos e ferramentas mais amplamente utilizadas, que permitam elevar a qualidade na criação de um CEM, contribuindo para a melhoria do processo do planejamento estratégico.

Embora nem todos os métodos e ferramentas disponíveis possam ser utilizados, o elenco é muito amplo. Isto porque o CEM tem uma aproximação ao futuro essencialmente exploratória no que respeita à definição dos cenários (considera a ocorrência de possíveis opções). Aliás, a definição dos objetivos estratégicos militares é claramente normativa. Esta dualidade de explorar o futuro, combinada com a definição normativa de objetivos e das modalidades de ação militar que permitem atingi-los, abre consideravelmente o leque de métodos e ferramentas que podem ser empregues.

Como é referido na tabela 4, uma consideração importante é a da própria natureza dos dados a considerar, quer qualitativos, quer quantitativos ou semiquantitativos. *À priori*, a análise do ambiente externo e interno são aspetos claramente qualitativos, mas a recorrência de determinados fatores de risco pode ser analisada tomando em consideração aproximações quantitativas. Assim, é frequente calcular de forma estatística a reiteração de certos riscos relacionados com a meteorologia ou a geologia (possibilidade de catástrofes por inundações, de fortes tormentas, de tsunami ou de terramoto nos últimos anos).

O sistema utilizado neste estudo para a análise e proposta de ferramentas e métodos, começa com a consideração feita na tabela 3 entre os cinco passos do *foresighting* (Pre-foresight, recrutamento, geração, ação e renovação) e os elementos constituintes do CEM. De acordo com a proposta de Popper (2008), referida nas tabelas 5 e 6, existem para cada uma das fases ferramentas mais adequadas que outras.

Tabela 5 – Uso de métodos qualitativos

Methods / Activities	Foresight Phases				Type of method
	Pre-Foresight	Recruitment	Generation	Action	
1 Backcasting	•	•	•••	•••	•
2 Brainstorming	•••	••	••••	•••	•••
3 Citizens Panels	••	•	••	••••	•••
4 Conferences/Workshops	••	••	••••	•••	•••
5 Essays/Scenario Writing	••	•	••••	••	•••
6 Expert Panels	•••	••	••••	•••	•••
7 Genre Forecasting	••	•	••••	••	•
8 Interviews	••	••	••••	••	•••
9 Literature Review (LR)	••••	••	•••	••	••
10 Morphological Analysis	•	•	•••	•••	•
11 Relevance Trees/Logic Charts	••	••	•••	•••	•••
12 Role play/Acting	•	••	•••	•••	•
13 Scanning	••••	••	•••	•••	••
14 Scenarios/Scenario Workshops	•	•	••••	•••	••
15 Science Fictioning (SF)	•	•	••••	•••	•
16 Simulation Gaming	•••	•••	••••	•••	•
17 Surveys	•••	•••	••••	••••	•
18 SWOT Analysis	••	•	••••	••••	••
19 Weak Signals/Wild Cards	••	•	•••	••	•

Legend of symbols: little no contribution [•], some contribution [••], significant contribution [•••], major contribution [••••]

Fonte: (Popper, 2008).

Tabela 6 – Uso de métodos quantitativos e semiquantitativos

Methods / Activities	Foresight Phases				Type of method
	Pre-Foresight	Recruitment	Generation	Action	
20 Benchmarking	•••	••	•••	•••	•••
21 Bibliometrics	•••	•••	••	•	•
22 Indicators Time Series Analysis (TSA)	•••	•	•••	•••	••
23 Modeling	•	••	•••	•••	•
24 Patent Analysis	•••	•••	••	•	•••
25 Trend Extrapolation/Impact Analysis	•••	•	•••	•••	••
26 Cross-impact/Structural Analysis (SA)	••	•	•••	•••	••
27 Delphi	•	••	•••	•••	••
28 Key/Critical Technologies	••	•	•••	•••	••
29 Multi-criteria Analysis	••	•	•••	•••	••
30 Polling/Voting	••	••	•••	•••	•••
31 Quantitative Scenarios SMC	•	•	•••	•••	••
32 Roadmapping	••	•	•••	•••	••
33 Stakeholders Analysis/MACTOR	••	•••	••	•••	••

Legend of symbols: little no contribution [•], some contribution [••], significant contribution [•••], major contribution [••••]

Note: the table (above) provide an impressionistic view of the contribution that 33 methods might make to each phase of the foresight process. The potential contribution is represented with bullets. For example: Backcasting may have little no contribution [•] in the Pre-Foresight, Recruitment and Renewal Phases, whereas significant contribution [•••] in the Generation and Action Phases

Fonte: (Popper, 2008).

a. O pre-foresight no Conceito Estratégico Militar 2014.

No primeiro passo do foresighting (Pre-foresight) pretende-se pesquisar e compreender os principais desenvolvimentos, tendências e questões do contexto

envolvente. Dentro do CEM isto corresponde à análise dos ambientes externo e interno, e à identificação de potencialidades nacionais, vulnerabilidades, ameaças e riscos.

Os métodos qualitativos mais adequados a este passo, são: Revisão de literatura; *Scanning*; *Brainstorming*; Painéis de peritos; e análise *SWOT*. Como métodos quantitativos ou semiquantitativos propõem-se: análise de indicadores/ análise de séries temporais (*Time Series Analysis* (TSA)); e extrapolação de tendências e análise de impacto.

O CEM utiliza o sistema qualitativo de revisão de literatura, complementada com uma análise aos ambientes interno e externo. A revisão de literatura é baseada em legislação e documentos enquadreadores de referência, os objetivos nacionais permanentes e conjunturais, os riscos e ameaças, as potencialidades e as vulnerabilidades, mas podem também ser complementada com outro tipo de literatura. Além desta, pode também ser complementada com métodos de âmbito qualitativo como Painéis de peritos, *SWOT*, e de âmbito quantitativo como a análise de indicadores e de tendências. Stoikovic e Robert (2007) sugerem uma recolha de informação para avaliação do ambiente nos domínios da segurança, política, economia, sociologia e da tecnologia. (Por ex.:Análise STEEP).

A análise de indicadores e de tendências aplicado à recorrência de determinados riscos naturais, pode ser útil para complementar ou priorizar os riscos e vulnerabilidades considerados. Nesta análise, são formuladas hipóteses para poderem ser verificadas ou refutadas que podem ser neste âmbito alinhadas como riscos, ameaças ou critérios para cenarização (Fig. 4).

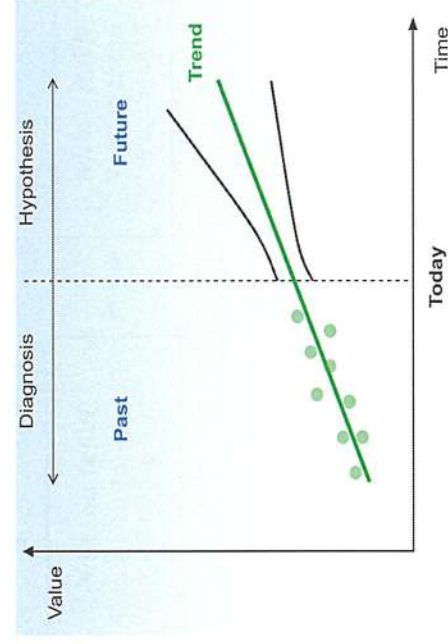


Figura 4 – Detecção de movimentos estatísticos que decorrem ao longo do tempo
Fonte: (Pillkahn, 2008).

Nesta fase do processo, a utilização de painéis de peritos é útil para acrescentar conhecimento à caracterização dos ambientes externo e interno, atingindo um resultado de maior realismo e de conteúdo.

A SWOT como método analítico é usada para identificar e categorizar fatores significativos internos (SW) e externos (OT). A análise SWOT não é necessariamente uma primeira aproximação prospetiva, mas um começo para fomentar a discussão, e o resultado é uma matriz com as mais importantes “*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*” (European Foresight Platform, 2016). Porém, tem certas limitações como: listas com demasiados fatores para análise, falta de priorização de fatores, não sugere solução para discordância, a análise é feita apenas num nível, definição de fatores desadequada; subjetividade nos fatores; e a utilização de palavras e frases vagas e ambíguas. No entanto dada a sua versatilidade pode ser utilizada em diversas fases do processo de planeamento estratégico.

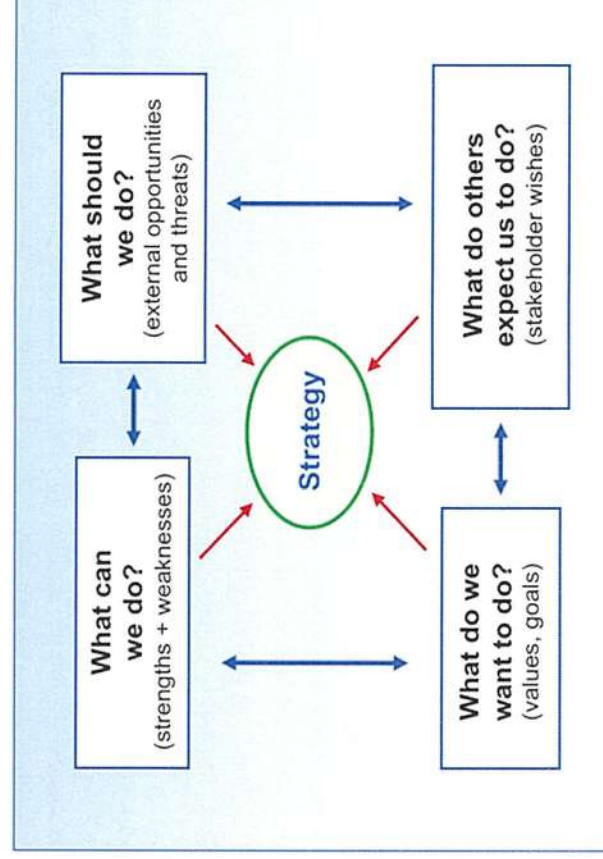


Figura 5 – SWOT uma ferramenta estratégica

Fonte: (Pillkahn, 2008).

b. O Recrutamento para o processo de planeamento

Este passo consiste na mobilização e envolvimento de elementos chave no processo. O PEDN prevê o CEMGFA, o CCEM, o Ministro da Defesa Nacional e o CSDN como entidades chave do planeamento estratégico.

O método qualitativo que se propõe para este passo é o Survey. Este método, operacionalizado em forma de entrevista ou dirigido a um leque diverso de entidades (Ministérios, indústria da defesa ou autoridades militares), poderia acrescentar a realidade do processo e complementar as informações recebidas pela estrutura orgânica originadas na documentação que sustenta o desenvolvimento do CEM.

c. A Geração no Conceito Estratégico Militar 2014.

A finalidade deste passo é gerar conhecimento através da exploração, análise e antecipação de futuros possíveis. O CEM materializa este ponto com a definição de seis cenários gerais de atuação cada um deles com diversos sub-cenários.

Os métodos qualitativos mais adequados a este passo, são: *Brainstorming*, Painéis de peritos, *Genius Forecasting*, *Workshops* de cenários e análise SWOT. Como métodos quantitativos ou semi-quantitativos adaptam-se melhor o modelamento (*Modelling*), *Delphi*; agrupamento/votação (*Polling/Voting*), cenários quantitativos (*Quantitative Scenarios/SMIC*).

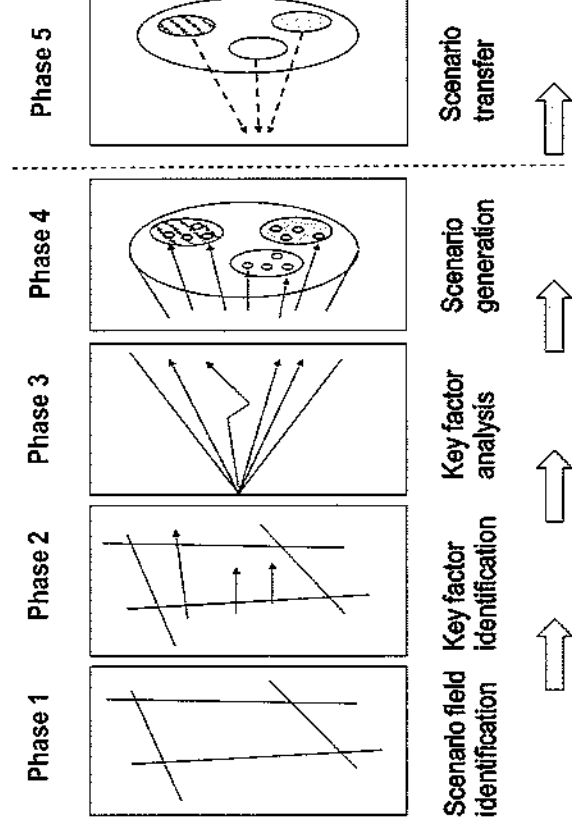


Figura 6 – Etapas da cenarização.

Fonte: (Kosow e Gaßner, 2008).

O CEM2014 utiliza a cenarização que permite desenvolver com algum detalhe seis cenários gerais de atuação. Os cenários são a preparação para

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

os potenciais futuros desafios e não predizem. Criam antes visões plausíveis do futuro que auxiliam os decisores a determinar a melhor resposta e como reagir a alternativas (Jackson, 2013). O desenvolvimento de cenários é normalmente dividido em cinco etapas conforme mostra a figura 7 (Kosow e Gaßner, 2008, p. 28).

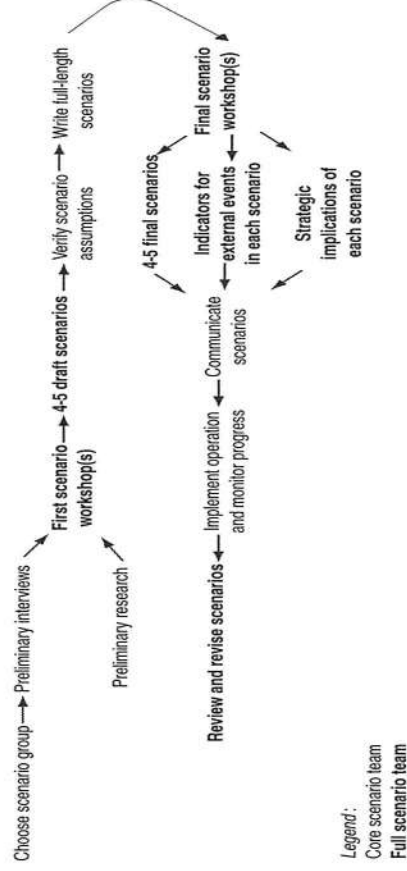


Figura 7 – Percorso de desenvolvimento de cenários

Fonte: (Maack, 2001, p. 63).

Os cenários são normalmente caracterizados em pares opostos: “explorativos vs normativos” e “quantitativos vs qualitativos”. Como já foi abordado, no CEM2014 é mais adequado a utilização de um cenário explorativo (Kosow e Gaßner, 2008, p. 32). O produto final será uma narrativa. A Figura 7 ilustra um possível percurso de desenvolvimento de cenários.

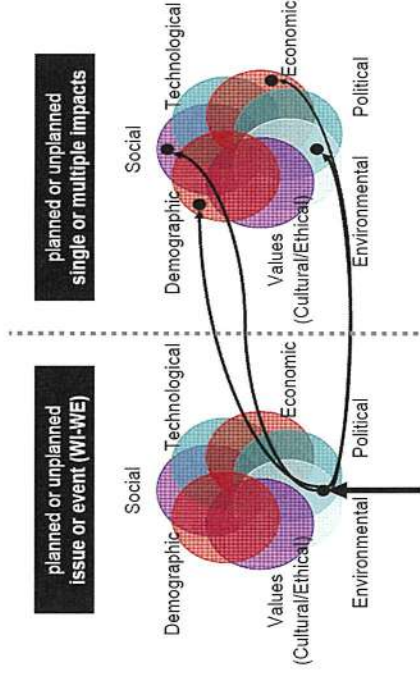


Figura 8 – Teoria da complexidade e outras.

Fonte: (Popper, 2008).

A análise de impacto cruzada (*Cross Impact Analysis*) cruza os diversos subcenários com os critérios, e atribui-lhes uma pontuação do impacto, o que se ajusta perfeitamente na identificação e priorização de riscos e ameaças.

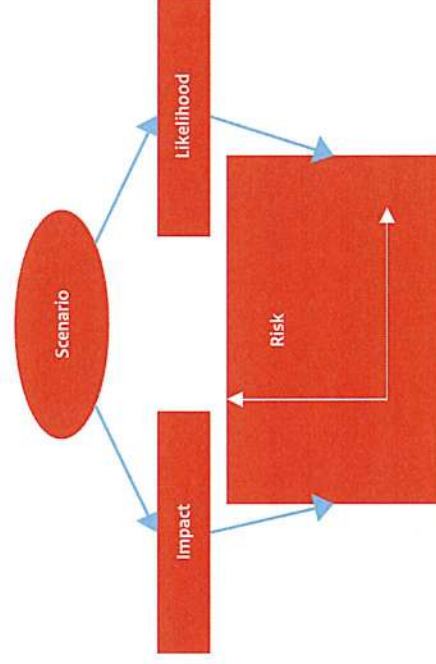


Figura 9 – Verificação de impactos e probabilidades na detecção de riscos

Fonte: (Bergmans et al., 2009, p. 25).

	Crit.1.1	Crit.1.2	Crit.2.1	Crit.2.2	Crit.2.3	Crit.3.1	Crit.4.1	Crit.5.1	Crit.5.2	Crit.5.3
S01	X	X	D	C	A	D	X	B	X	E
S02	X	X	E	D	E	D	X	E	C	E
S03	X	X	C	X	A	C	A	A	X	A
S04	E	B	D	E	E	E	E	E	B	E
S05	E	B	D	E	E	E	E	E	A	E
S06	X	X	B	A	A	D	C	X	D	B
S07	X	C	A	A	A	D	C	X	D	B
S08	X	A	A	B	A	X	D	X	E	D
S09	X	A	A	A	A	X	A	X	B	B
S10	X	A	A	A	A	X	B	X	A	A

Figura 10 – Matriz modelo de atribuição de pontuação de impacto cenário vs critério

Fonte: (Bergmans et al., 2009).

A análise morfológica é uma variante para desenvolvimento de cenários (Pillkahn, 2008, p. 203) que procura explorar os possíveis futuros de forma sistemática, estudando todas as combinações que resultam da decomposição de um sistema (Kosow e Gafner, 2008, p. 66). É um método geral de estruturação e análise de problemas complexos, não quantificáveis, contém incertezas sem resolução e que não podem ser simulados ou modelados (Ritchey, 2002). Quando usada como técnica de cenarização, o cenário tem que estar em desenvolvimento e já identificadas as componentes e variáveis. Após esse pressuposto podem descrever-se as diversas combinações (Figura 11). Esta metodologia é perfeitamente adequada no desenvolvimento do CEM, sendo aplicável em estudos sobre segurança nacional e na gestão e mitigação de crises. Esta metodologia foi utilizada no projeto “*Scenarios and Strategies for Major Societal Disruptions (Portuguese Ministry of Defence)*” (Ritchey, 2016).

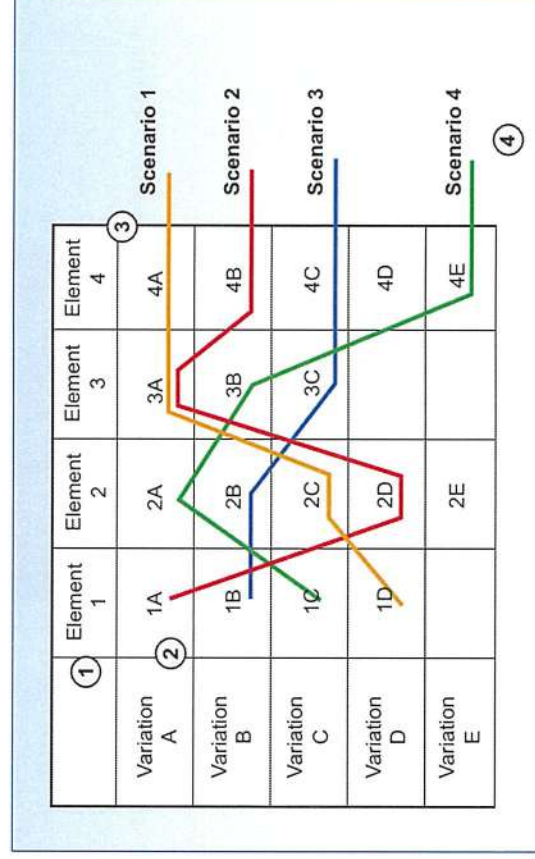


Figura 11 – Os cenários são dependentes da variação de elementos futuros

Fonte: (Pillkahn, 2008).

d. A Ação Militar no Conceito Estratégico Militar 2014.

Este passo procura adaptar e antecipar os efeitos emergidos dos cenários criados. No CEM isto corresponde à parte mais normativa do documento. Define o conceito de ação militar através de orientações para a definição das MIFA, SFN, DIF, planeamento de forças, elaboração de planos e caracteriza a atuação das Forças Armadas, ao nível estratégico-militar, com vista a alcançar os objetivos estratégicos e o nível de ambição, respeitando os cenários

Métodos e Ferramentas de Apoio ao Planejamento Estratégico: sua Aplicação aos Planejamentos Estratégicos da Defesa e Militar

identificados. Além disso, inclui as ações a desenvolver pelas Forças Armadas (FFAA), descritas para três realidades distintas: empenhamento em tempo de paz, em estados de exceção/crise e em tempo de guerra.

Para esta etapa ajustam-se melhor os métodos qualitativos como pesquisas (*Surveys*); análises *SWOT*. Como métodos quantitativos ou semi-quantitativos propõem-se: modelamento(*Modelling*), agrupamento/votação (*Polling/Voting*), *Roadmapping*, ou *Delphi* caso se pretenda criar consenso na ação que se pretende definir. Os métodos propostos para melhorar a qualidade da Ação no CEM são o quantitativo modelamento (*Modelling*), e o semi-qualitativo, *Roadmapping*

O modelamento(*Modelling*) consiste na definição dum modelo quantitativo complexo que atribua valores a determinados indicadores, possibilitando a validação dos resultados.O *Roadmapping* consiste na construção de uma sequência de eventos a desenvolver, satisfazendo os requisitos definidos pelas orientações que fornece o CEM. Pode ser de utilidade para validar os avanços e as fases sucessivas do processo.

Além dos referidos, a utilização de árvores de relevância é um método largamente aplicado no domínio militar e tecnológico, e tem o objetivo de ajudar a equipa na seleção de várias ações estratégicas que possam ser tomadas para satisfazer objetivos estratégicos globais (Godet, Durance e Gerber, 2008, p. 78).

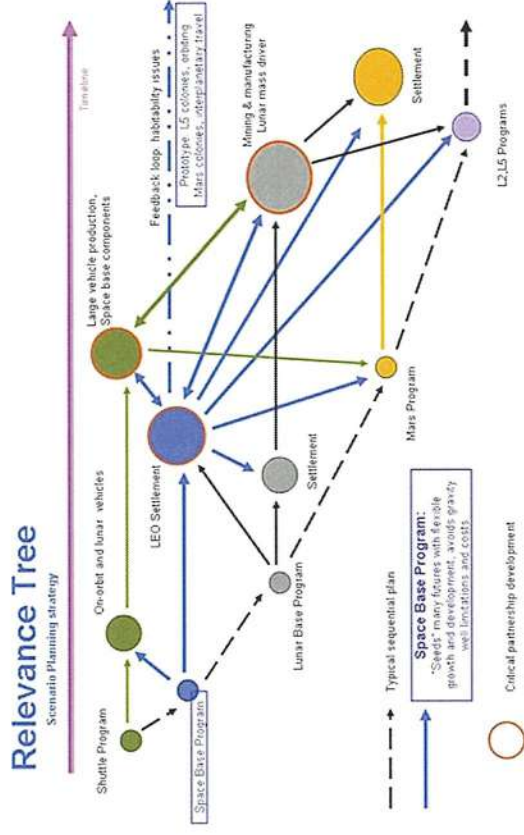


Figura 12 – Exemplo de árvore de relevância aplicada em planeamento estratégico

Fonte: (The Greensward: Civitas: Further Adventures of a Space Cadet, 2016).

e. **Análise e desenvolvimento de capacidades.**

A análise e desenvolvimento de capacidades bem como a sua priorização carece de uma análise estruturada e consensual das entidades envolvidas na elaboração do CEM.

Para se analisar as capacidades e a sua priorização deve ser feita uma revisão aos riscos e ameaças identificadas em cada cenário, e ver quais as que têm que ser reforçadas de forma a mitigar o risco ou preparar uma resposta percecionada como mais ajustada.

A metodologia mais adequada para esta etapa do processo de planeamento recorre à utilização de grupos de peritos que conheçam as capacidades existentes e consigam ver quais as que melhor se adaptam a cada cenário desenvolvido (Bergmans et al., 2009, p. 69).

A sistematização desta tarefa pode ser feita com recurso a técnicas de gestão como por exemplo diagramas de espinha de peixe (*fishbone*). O diagrama espinha de peixe (*fishbone*) é útil para identificar as lacunas entre o que é pretendido e o que se possui atualmente.

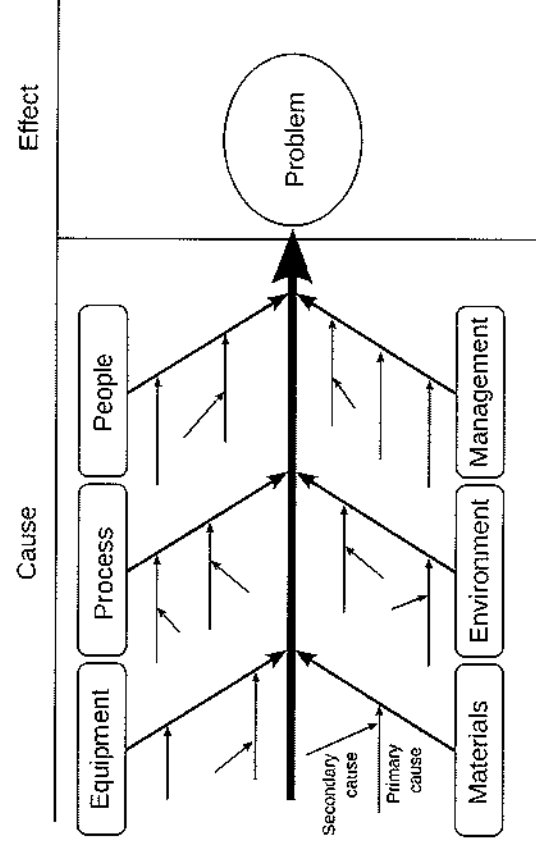


Figura 13 – Exemplo de um diagrama fishbone

Fonte: Wikipedia, 2016.

f. Revisão do Processo

Neste passo faz-se a avaliação de todo o processo identificando o conhecimento adquirido e disseminando-o (Popper, 2008), contribuindo assim se necessário para o primeiro passo do ciclo.

Entre as ferramentas propostas por Popper, têm destaque as de caráter qualitativo, como entrevistas, e a quantitativa, como extrapolação de tendências e análise de impactos.

Um método complexo que poder ser de utilidade para verificar a evolução do cumprimento dos objetivos, mas que precisa da definição de indicadores adequados, é o *Balanced Scorecard*. Apesar da sua complexa instrumentalização, pode servir para verificar a implementação do CEM, identificando aquelas áreas nas quais pode ser necessário ajustamentos e revisões ao mesmo.

4. Conclusões

A conjuntura atual, com a globalização em destaque, faz com que as ameaças sejam cada vez mais inopinadas e repentinas, sendo caracterizadas por um aumento da sua complexidade e severidade. Uma preparação atempada e consciente, aplaca as consequências destas ameaças sistémicas e emergentes, dando uma vantagem óbvia a quem o faz.

Esta preparação ganha especial relevo nas organizações militares, das quais é espetável uma preparação cuidada e projetada para agir em situações dinâmicas e em condições instáveis, inerentes à maioria das missões que lhes estão adstritas. A aplicação da prospetiva é essencial para o cabal cumprimento destas missões, sendo esta uma realidade palpável pela inclusão da mesma nos documentos estruturantes e enformadores das suas organizações.

Este exercício de antevisão do futuro, científico e diferenciado da mera adivinhação, comporta o uso complementar de vários métodos ou técnicas, mitigando possíveis deficiências, alavancadas pelo uso isolado destas. Uma vez que não faz sentido definir uma fórmula pronta para uma metodologia de prospeção, a escolha dos métodos e técnicas e seu uso dependem intrinsecamente de cada situação.

Nesta senda, a escolha da ferramenta ou método tem de ser consciente, sob pena do resultado advindo poder adulterar ou mesmo comprometer o resultado final, acarretando consequências desastrosas para a organização militar. Relevando que a prospetiva, enquanto processo, tem sofrido uma constante evolução, bem como os seus métodos e ferramentas, para uma rigorosa utilização, é necessário compreender cada um deles, qual a fase

do processo em que melhor se incluem, e acima de tudo, qual o produto resultante.

Observando a realidade nacional, e tendo presente o corpo de conceitos elencados neste trabalho, no que diz respeito ao CPDM e ao NDPP, foi possível verificar que são bastante semelhantes e que se encontram sincronizados neste momento. Os dois ciclos contemplam cinco passos. No primeiro são estabelecidas orientações políticas; no segundo são definidos os requisitos necessários; no terceiro são estabelecidos os objetivos a atingir com a elaboração de planos; no quarto são implementados os planos elaborados e finalmente no quinto é feita uma avaliação dos resultados obtidos, com o intuito de produzir orientações para o ciclo seguinte. Esta paridade e sincronização, que vai neste momento no terceiro passo, permite ao Estado Português responder no *timing* correto às solicitações da OTAN.

O *foresighting*, de acordo com o modelo aqui adotado, compreende também um ciclo de cinco passos. No primeiro é caracterizado o contexto envolvente; no segundo são envolvidos os elementos chave; no terceiro é gerado conhecimento e são antecipados futuros possíveis; no quarto procura-se moldar o futuro e no quinto é efetuada uma avaliação de todo o processo, avaliação essa que será integrada no primeiro passo do ciclo seguinte.

Da análise do CEM2014 foi possível verificar que existe uma correspondência com o processo de *foresighting*. Foi possível identificar diversos aspetos do CEM que concorrem diretamente com o previsto neste processo, o que nos permite concluir que a sua implementação na elaboração do CEM poderá ser facilmente executada sem necessidade de grandes alterações.

O CEM constitui um instrumento fundamental para a prossecução das missões das Forças Armadas, influenciando diretamente a sua estratégia estrutural e genética, e constitui-se como a base de todo o planeamento operacional. Concorre ainda, de forma decisiva, para o CPEDN pela identificação dos objetivos estratégicos militares, das modalidades de ação militar para atingir esses objetivos e das orientações para a definição das capacidades militares necessárias para as operacionalizar.

Da análise das ameaças e riscos para a Nação, com base no ambiente externo e com impacto nos interesses nacionais que se enquadram na esfera de ação das Forças Armadas, são estrategicamente equacionados os cenários mais prováveis de atuação, que permitem identificar os objetivos estratégicos militares que se desejam atingir e as ações militares para os alcançar, incluindo a discriminação das missões específicas das Forças Armadas e a caracterização das capacidades militares que sustentam a sua execução.

Ao nível do EMGFA, a DIPLAEM constitui um ponto nevrálgico do processo de planejamento militar, não apenas pela inclusão das suas necessidades e contributos estratégicos autónomos (como um quarto Ramo), mas sobretudo pela sistematização e harmonização dos contributos dos ramos, o que permite a consolidação do produto final.

O nosso CEM “tem por finalidade orientar a constituição de um instrumento militar que permita dar respostas às necessidades, interesses e responsabilidades de âmbito nacional, onde se incluem as solicitações de natureza coletiva e cooperativa” (CEEM, 2014, p. 2). Assim, enquanto documento de orientação, enquadra-se num produto de prospetiva utilizado no planeamento estratégico que privilegia, na senda do panorama nacional, os métodos mais utilizados.

O planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospetiva, onde se releva o processo que a conduz. A mais valia da aplicação da prospetiva e seus métodos e ferramentas não se extingue na solução. O processo envolve, na fase inicial, todos os seus intervenientes, permitindo um confronto de ideias e a rotura das convicções existentes. O processo de planeamento é também um processo de aprendizagem pois permite, numa fase ulteriore em caso de alteração do ambiente ou em face da avaliação, regressar a qualquer etapa do processo e recolocar o ponto de chegada, redefinindo caminhos.

Pelo que os autores indicam e podemos verificar, dado não dominarmos nenhum destes métodos ou ferramentas, a escolha dos mesmos será sempre em função dos objetivos e da situação particular na qual os queremos utilizar. Aqueles que optámos por recomendar, basearam-se na nossa avaliação das suas vantagens e inconvenientes, bem como na conjugação de métodos qualitativos e quantitativos.

Queremos concluir, reiterando que o mais importante na aplicação dos métodos e ferramentas é, para além da óbvia objetividade que se ganha no processo, a possibilidade de introduzir alterações, em qualquer fase, sem que estas se subordinem a um determinado indivíduo ou grupo de trabalho. Conseguiremos deste modo sistematizar o planeamento, ancorando-o em processos e não em pessoas.

Anexo A – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

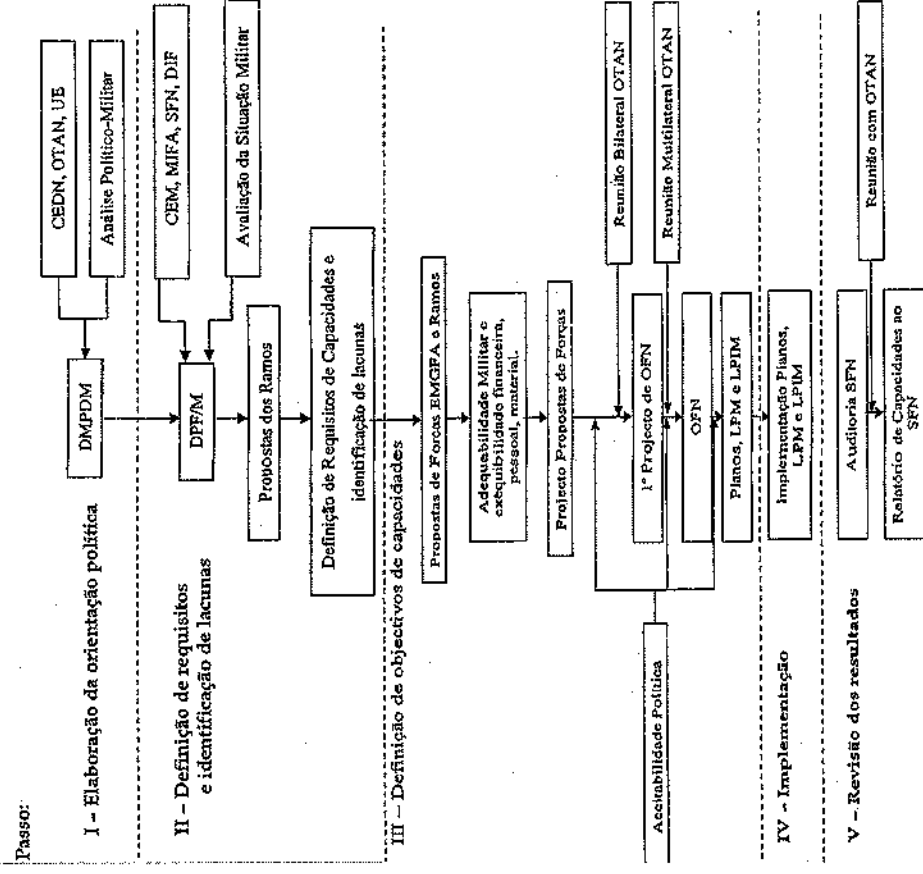


Figura 14 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

Anexo B – Nato Defense Planning Process

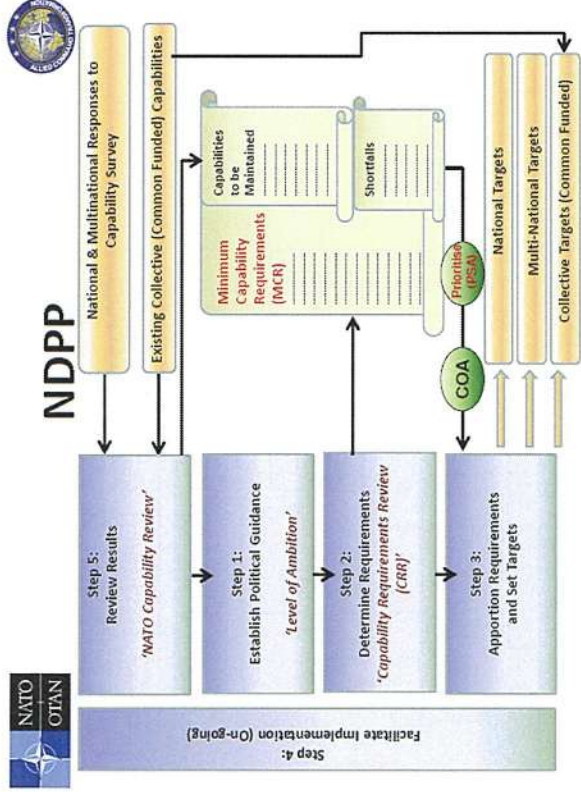


Figura 15 – NATO Defence Planning Process

Fonte: (Cathro, 2012).

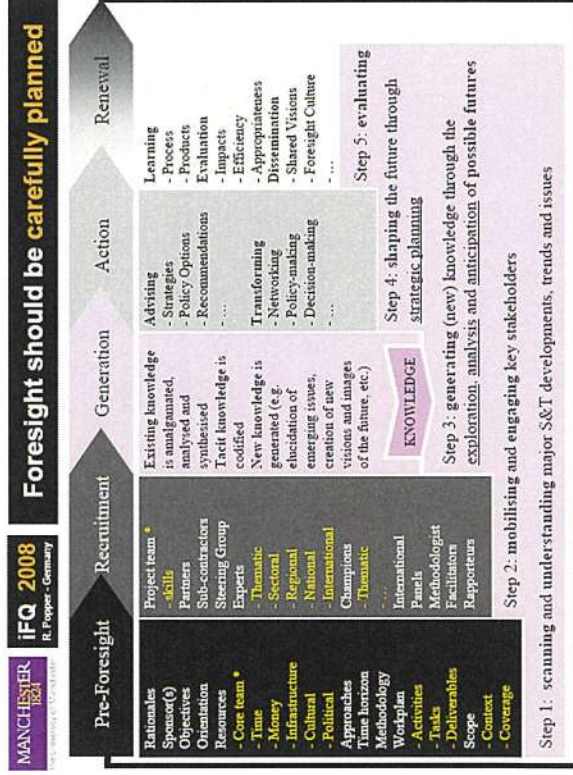


Figura 16 – Fases do foresight

Fonte: (Popper, 2008).

Anexo C – Desenvolvimento conceitual do CEM

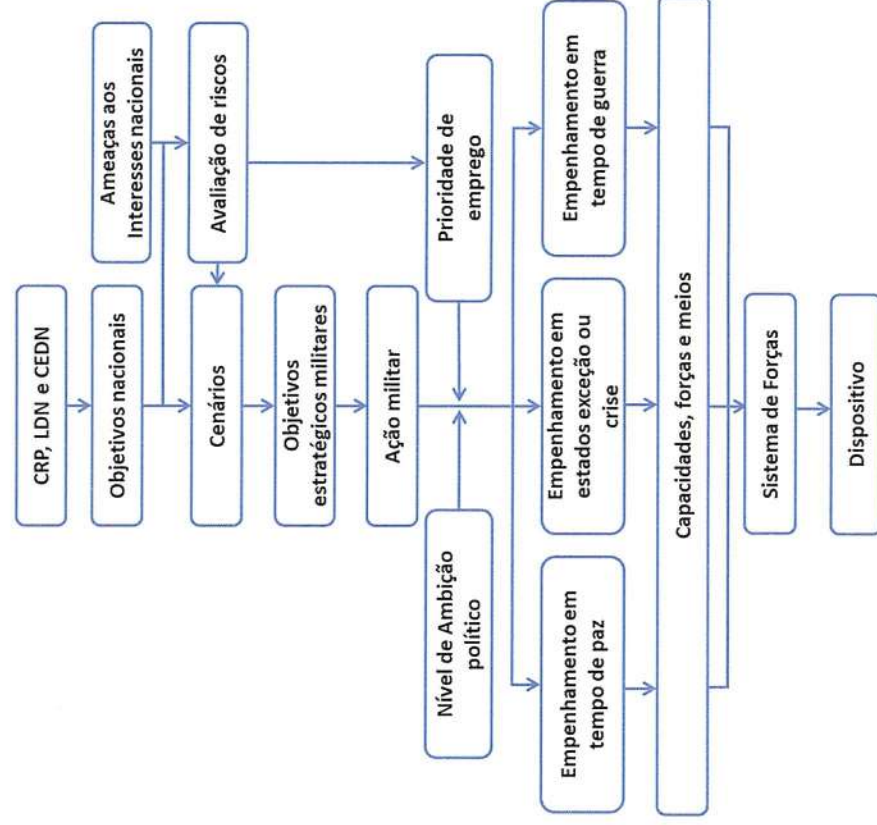


Figura 17 – Desenvolvimento conceitual do CEM

Fonte: (CEEM, 2014).

Anexo E – Panorama da Prospetiva em Portugal 2007

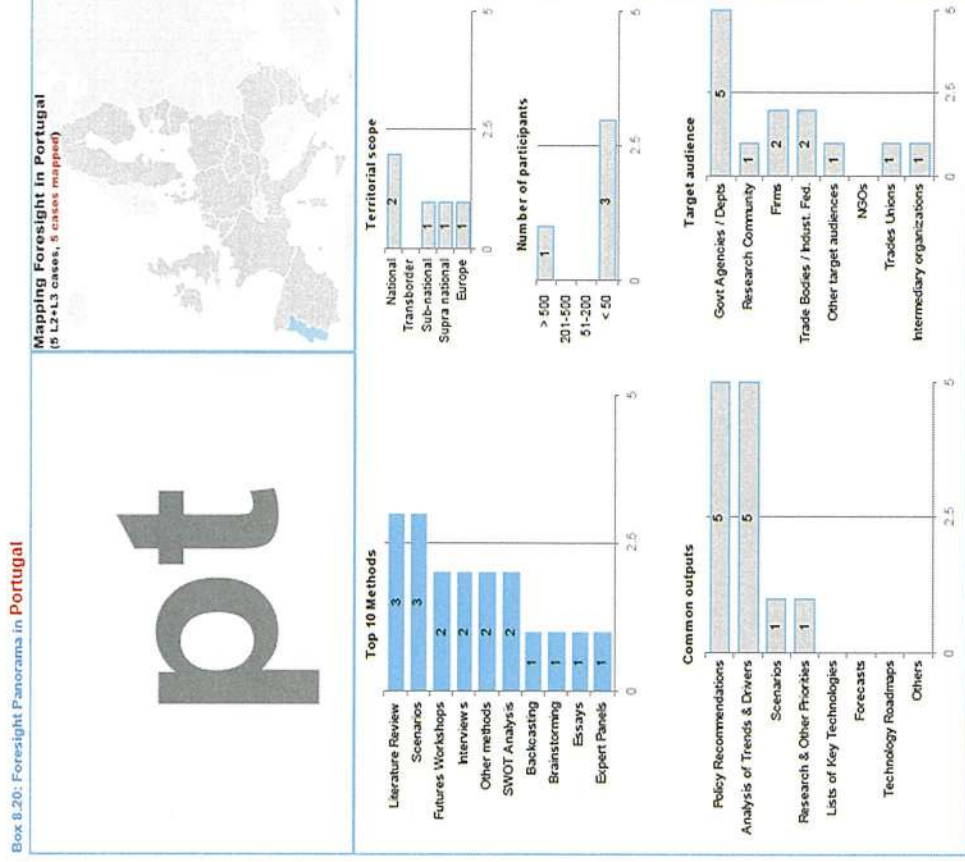


Figura 19 – Panorama da Prospetiva em Portugal 2007

Fonte: (Popper et al., 2007, p. 55).

Bibliografia

- Andrade, C.-R., 2016. *Modelos de Planeamento Estratégico*. Pedrouços: IESM.
- Cathro, D., 2012. *NATO Defence Planning Process*. Mons: ACT Staff Element Europe.
- Anón, 2016. *The Greensward: Civitas: Further Adventures of a Space Cadet*. [Em Linha] Disponível em: <http://greenswardcivitas.blogspot.pt/2008/04/further-adventures-of-space-cadet.html> [Acedido em 17 Fevereiro 2016].
- Anón, 2016. *The SWOT Model* | www.decide-guide.com. [Em Linha] Disponível em: <http://www.decide-guide.com/swot/> [Acedido em 17 Fevereiro 2016].
- Bergmans, D.H., Horst, I.J. van der, Janssen, D.L., Pruyt, D.E., e Service, G.I. and S., 2009. Working with scenarios , risk assessment and capabilities. [em linha] (October). Disponível em: http://www.preventionweb.net/files/26422_guidancemethodologynationalsafetyan.pdf.
- CCEM, 2014a. *Síntese dos documentos estruturantes do Planeamento Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- CCEM, 2014b. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*. [Em linha] Disponível em: http://www.cgee.org.br/prospeccao/index.php?operacao=Exibir&serv=textos/texto_exib&texto_id=1 [Acedido em 11 fevereiro 2016].
- EMGFA, 2015. *Descrição da DIPLAEM*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pr/organizacao/emgfanoval/diplaem/descricaoadiplaem/> [Acedido em 9 fevereiro 2016].
- Godet, M., 2000. *A "caixa de ferramentas da prospetiva estratégica - Problemas e métodos*. Paris.
- Godet, M., Durance, P., e Gerber, A., 2008. *Strategic Foresight La Prospective Use and Misuse of Scenario Building. The Circle of Future Entrepreneurs*, [em linha] p. 143. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Strategic+Foresight+La+Prospective+Use+and+Misuse+of+Scenario+Building#2>.
- Jackson, M., 2013. *Practical Foresight Guide*. [Em linha] Disponível em: <http://www.shapingtomorrow.com/media-centre/pf-complete.pdf> [Acedido em 11 fevereiro 2016].
- Jackson, D.M., 2013. *Shaping Tomorrow's Practical Foresight Guide*. [Em Linha] Disponível em: www.shapingtomorrow.com/media-centre/pf-complete.pdf.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

- Kosow, H., e Gaßner, R., 2008. *Methods of Future and Scenario Analysis*. [Em Linha] Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=95979>.
- Maack, J., 2001. Scenario Analysis: A Tool for Task Managers. *Social Analysis Selected Tools and ...*, [em linha] pp. 62-87. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/SAtools.pdf#page=68>.
- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Diretiva Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa (Despacho Nº04/MDN/2011)*. Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 11400/2014)*. Lisboa: Diário da República.
- NATO, 2014. *The NATO Defence Planning Process*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm [Acedido em 6 de fevereiro 2016].
- Pires, F., 2014. *Impacto da Gestão Estratégica nas FFAA. Resultados e perspetivas futuras*. Pedrouços: IESM.
- Pillkahn, U., 2008. *Using Trends and Scenarios as tools for Strategic Development*. Erlangen: Publicis Corporate Publishing.
- Popper, R., 2008. *Foresight Methodology: an overview and more*. Bonn: IFQ.
- Popper, R. et al., 2007. *Global Foresight Outlook 2007*. Brussels: European Commission European Foresight Monitoring Network (EFM).
- Ritchey, T., 2002. Modelling complex socio-technical systems using morphological analysis. *Adapted from an address to the Swedish Parliamentary IT Commission, Stockholm*. [em linha] Disponível em: <http://www.swemorph.com/pdf/it-webart.pdf>.
- Ritchey, T., 2016. *MA/Carma*. [Em Linha] Disponível em: <http://www.swemorph.com/macarma.html> [Acedido em 6 Fevereiro 2016].
- Ribeiro, A., 2007. *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha.
- Saragoça, J., 2012. *Breves Notas sobre Análise Prospectiva*. Évora: Universidade de Évora.
- Stojkovic, & Dahl, R., 2007. *Methodology for long term defence planning*. Kjeller, Noruega: Norwegian Defence Research Establishment.

A ANÁLISE DE RISCO E O PROCESSO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR 2. EM PORTUGAL

Cláudio Sérgio Sousa Dias
CTen MAR

Rui Jorge de Matos Alvarinho
Maj Art EXE

Paulo Alexandre Severino José
MAJ, GNR INF

Tiago José Moura da Costa (Coordenador)
Maj Mat EXE

José Carlos Pereira de Andrade
Maj Inf EXE

Octávio Barbosa de Sousa Castro
Maj Mat EXE (STP)

Jens Janis
TCor Inf EXE (ALE)

Alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Sendo as ameaças e riscos dois fatores presentes no ambiente operacional onde atuam as Forças Armadas e os recursos raramente satisfazerem na sua totalidade os requisitos operacionais, com o presente trabalho procura-se analisar a incorporação de metodologias de análise de risco durante o processo de Planeamento Estratégico Militar em Portugal.

Neste contexto, apresentam-se duas metodologias de análise de risco de nível estratégico, designadamente a metodologia de avaliação de risco desenvolvida

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Planeamento Estratégico.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

pelas Forças Armadas Portuguesas com o objetivo de identificação, priorização e avaliação de risco associado às lacunas identificadas durante o processo de Planeamento Estratégico Militar; e a Análise de Cenários, que possibilita aos decisores explorar e detetar o maior número de alternativas futuras e riscos associados, de modo a clarificar as ações presentes, as subseqüentes consequências e adaptar a implementação plena do ciclo da análise de risco no processo de Planeamento Estratégico Militar.

Palavras-chave: Planeamento Estratégico, Capacidade, Análise de Risco, Risco e Lacunas

Abstract

Threats and risks are two factors always presents in the operational environment of the military. The scarcity of resources, rarely meet all operational requirements. The present work, seeks to analyze the incorporation of risk analysis methodologies in the process of the Military Strategic Planning in Portugal.

In this context, we present and describe two possible methodologies/tools of strategic level for risk analysis, including the risk assessment methodology developed by the Portuguese Armed Forces and for the purpose of identification, prioritization and risk assessment associated with the gaps identified during the process of Military Strategic Planning and, scenario analysis, allowing decision makers to explore and detect if not all, of the greatest possible number of future alternatives, in order to clarify the present actions and their subsequent consequences, and sought to adapt for the implementation of the fullness of the risk analysis cycle in the process of Military Strategic Planning.

Keywords: *Strategic Planning, Capabilities, Risk Analysis, Risk and Gaps.*

Introdução

Os fatores do desenvolvimento tecnológico, das alterações climáticas, da pirataria, do terrorismo e da criminalidade transnacional são alguns dos focos de incerteza que compõe o ambiente atual, onde as organizações em geral e a Instituição Castrense em particular desenvolvem as suas atividades. Inclusivamente, alguns desses fatores são referidos como ameaças e riscos, tanto pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 como pelo Conceito

Estratégico Militar (CEM) de 2014. Para além disso, os tempos atuais têm sido marcados pela crise económica que tem imposto diversos constrangimentos de carácter económico ao nível do setor da defesa, com repercussões na edificação de algumas capacidades projetadas inicialmente e com consequentes riscos associados.

Assim, decorrente de todos os fatores referidos e tendo como objeto de estudo o processo de Planeamento Estratégico Militar (PEM) em Portugal, delimitado à sua vertente genética, como objetivo geral, pretende-se analisar a incorporação de metodologias de análise de risco durante o processo de PEM em Portugal.

1. Enquadramento Concetual

Segundo Couto (1988, p. 329), ameaça é definida como “Qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.)”. O mesmo autor refere ainda, que em termos da estratégia, apenas se devem considerar as ameaças com origem de uma vontade consciente, pelo que, considerara-se ameaça como o “produto de uma possibilidade por uma intenção”.

Neste contexto, importa agora definir o conceito de estratégia. Uma das possíveis definições é a que refere estratégia “como a relação entre fins [ends], formas [ways] e meios [means]. Os fins são os objetivos ou metas pretendidas. Os meios são os recursos disponíveis para prosseguir a obtenção dos objetivos. As formas ou métodos são como organizar e aplicar os recursos” (Dorff, 2001, p. 11). Decorrente da volatilidade do ambiente externo e dos sempre existentes constrangimentos em termos de recursos, sejam eles financeiros, materiais ou humanos, Escorrega (2013, pp. 195-196) e de forma implícita Dorff (2001, pp. 14-15) adicionam a esta definição o risco, obtendo-se que a Estratégia é a relação entre fins (ends), formas (ways), meios (means) e o inerente risco (risk) de não ser possível ter todas as formas e/ou meios.

Outro conceito que importa definir é o conceito de planeamento estratégico. Conforme Santos (1983, p. 269), planeamento estratégico consiste no processo de “definir objetivos concretos longínquos (médio e longo prazo) e objetivos concretos atuais (curto e médio prazo); definir a forma de os alcançar (com, quando e onde), o que pode incluir a ultrapassagem de ameaças ou obstáculos (ação estratégica em termos substanciais) e que vai de encontro à definição

mais simplista apresentada por Mintzberg (1994, p. 23), que define planeamento estratégico como “formação da estratégia, pelo menos nas melhores práticas”.

Por último, apresentam-se os conceitos de riscos e risco, que aparecem de forma indiferenciada na maioria dos contextos. Contudo, para o presente trabalho, a interpretação dos mesmos deve ser feita de forma distinta. Assim, considera-se risco como o produto da análise de risco, definido como “a medida da probabilidade e consequência de eventos futuros incertos”. Relativamente aos riscos, estes deverão ser compreendidos como “uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia), provinda de um ator interno ou externo não necessariamente estratégico” (Duarte e Fernandes, 1999 cit. por Escorrega, 2009). Ou, mais simplesmente, “eventos não intencionais com impacto estratégico” (CCEM, 2014a, p. 8), que assim se diferencia do conceito de ameaça, por esta última ter implícita uma intenção enquanto os riscos têm implícito o acaso do evento.

2. Processo de Planeamento Estratégico Militar

a. Processo do Planeamento Estratégico Militar em Portugal

O PEM realiza-se no nível estratégico militar. Envolve o nível político, na vertente genética e operacional do instrumento militar e envolve o nível militar com a criação das condições para o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) planear, dirigir e controlar a estratégia militar.

Da estratégia militar decorrem a estratégia genética, estratégia estrutural e a estratégia operacional. Na estratégia genética e estrutural são edificadas as forças ou capacidades² e a sua organização e articulação, enquanto na estratégia operacional são desenvolvidos planos e diretivas que visam o emprego operacional das capacidades existentes nas Forças Armadas (FFAA).

O Despacho n.º 4 de 2011 do Ministério da Defesa Nacional (MDN) que aprova a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar orienta o PEM segundo o conceito de planeamento baseado em capacidades, de acordo com os moldes adotados pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE) e para aplicação no ciclo iniciado em 2014.

² Capacidade - conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras (DOTMLP1) (CCEM, 2014a, p. 38).

Neste contexto, o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) articula-se em PEM e em Planeamento de Recursos, sendo o primeiro da responsabilidade do CEMGFA e o segundo da responsabilidade do MDN. O PEM, por sua vez, inclui outros dois planeamentos: o Planeamento de Forças, baseado em capacidades militares a médio/longo prazo e que permite identificar lacunas aquando do estabelecimento de prioridades e da atribuição de recursos proporcionando, desta forma, uma visão conjunta de longo prazo das capacidades a edificar nas FFAA; e o Planeamento Operacional, da responsabilidade do Comando Conjunto para as Operações Militares, que conduz à elaboração de planos gerais de defesa militar e de contingência.

Ainda sobre o CPDM, importa referir que este se desenvolve segundo cinco passos, conforme apresentado na figura 1:

- Passo I - Elaboração da orientação política
Neste passo são determinados, segundo orientação política, o conjunto de finalidades e objetivos que devem ser atingidos pelas FFAA, definindo claramente quais são as capacidades necessárias e suas prioridades. O produto final é a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) cujo objetivo consiste em estabelecer as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional para o CPDM.
- Passo II - Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas
Neste passo procura-se identificar, com precisão, quais as capacidades necessárias para as FFAA atingirem os objetivos e finalidades determinados no passo anterior, apresentando o mesmo com documentos estruturantes, como o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças (SF) e o Dispositivo de Forças (DIF). Após a difusão da Diretiva de Planeamento de Forças por parte do CEMGFA, inicia-se a identificação dos requisitos de capacidades necessárias para preencherem o SF com o nível de ambição estabelecido pela DMPDM. Neste passo, é feita uma análise comparativa entre os requisitos levantados e as capacidades existentes e planeadas, que permite detetar as lacunas existentes e enumerá-las por prioridades em função do risco associado.
- Passo III - Definição dos objetivos de capacidades
Este passo tem como finalidade seleccionar as capacidades que devem merecer prioridade na atribuição de recursos. Após a

elaboração, apresentação e priorização de propostas de forças organizadas por capacidades, os objetivos são analisados segundo três critérios: a adequabilidade militar pelo CEMGFA (procura obter o efeito desejado), a exequibilidade financeira e de recursos pelo Secretário-Geral do MDN e Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional do MDN (atua mediante os recursos disponíveis), para posterior aceitabilidade política (autorização dos custos). Após o que, o CEMGFA elabora o Projeto de Proposta de Forças Nacionais organizado por capacidades, para parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CEEM) e posterior aceitabilidade da tutela. Da reunião bilateral com a OTAN, este Projeto é analisado para ser finalmente submetido para validação ao MDN como primeiro projeto de Objetivos de Forças. Estes Objetivos, depois de definidos, permitem selecionar as capacidades que devem ser prioritárias a fim de obterem recursos materiais, financeiros ou humanos para a sua edificação por intermédio da Lei de Programação Militar (LPM) e Lei das Infraestruturas Militares (LIM).

- Passo IV - Implementação
Visa implementar os planos e executar a LPM e LIM, numa ótica de contribuição para o atingir dos objetivos definidos no Passo I e resultantes do passo anterior.
- Passo V – Revisão dos resultados
Aqui é feita uma auditoria às capacidades do SF que permite a obtenção de informação sobre as capacidades existentes e planeadas, bem como sobre o planeamento financeiro correspondente. Essa informação é tratada e coordenada com a OTAN e é preparado o Relatório de Capacidades do SF.

O PEM é assim um processo que permite que as FFAA desenvolvam com coerência as suas capacidades militares e que antevêm a sua aplicação para a consecução dos objetivos políticos estratégicos fixados, quer seja em tempo de paz, de guerra ou numa situação de crise.

b. Análise de risco no processo de Planeamento Estratégico Militar em Portugal

Conforme Ribeiro (2006), a norma fundamental do PEM consiste na reflexão sobre se as FFAA servem a estratégia de defesa nacional e a estratégia militar, de

tal forma que, considerados os problemas e as incertezas, os objetivos nacionais sejam atingidos com risco aceitável. Nestas circunstâncias, torna-se evidente que as decisões finais relativas a que forças deverão ser incluídas na próxima LPM, estão condicionadas, para além dos objetivos nacionais, estratégia de defesa nacional, estratégia militar nacional, diretiva orçamental, programação, também pelos riscos assumidos, por não se ter investido em ocasiões anteriores.

Reconhecendo-se que o risco não pode ser calculado com precisão e a sua avaliação é sempre subjetiva, em todo o caso, para escolher as forças militares com realismo e eficiência, é preciso analisar, avaliar e gerir o risco (Ribeiro, 2006).

Assim, no Passo II do CPDM – Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas –, inicia-se a análise de risco conforme figura 1, o qual designaremos de 1º ciclo. O EMGFA, ao comparar os requisitos de capacidades militares com as capacidades existentes e planeadas, identificará as lacunas que poderão impedir de alcançar o nível de ambição estabelecido pela DMPDM. O conjunto das lacunas identificadas é depois ordenado, por prioridades, em função do risco que lhes está associado.

Será depois no Passo III do CPDM – Definição dos objetivos de capacidades –, que o CEMGFA irá elaborar o Projeto de Forças Nacionais, organizado por capacidades. Este passo conclui a respetiva análise de risco, terminando assim o 1º ciclo iniciado no Passo II e que será objeto de parecer do CCEM e submetido à aceitabilidade política do MDN.

O Passo V do CPDM – Revisão dos resultados –, é de fulcral importância, pois assenta numa avaliação prévia das capacidades do SF que, após reunião multilateral com a OTAN, onde a avaliação é confirmada ou ajustada, é elaborada uma avaliação de risco pelo CCEM e é preparado um Relatório de Capacidades do SF, que designaremos de 2º ciclo. O relatório apresentará uma avaliação de risco associado, incluindo os derivados do facto de as lacunas não terem sido totalmente contempladas no processo de definição dos objetivos, podendo ainda identificar a forma como esse risco poderá, total ou parcialmente, ser mitigado.

Para Ribeiro (2006) a avaliação de risco deve considerar sempre quais as implicações totais das deficiências identificadas. Para isso, é preciso decidir como é medido e descrito o risco. Em cada caso, o significado de sucesso deve ser definido. A descrição do risco evidencia as áreas que requerem atenção em termos de programação de ações. Pode-se reajustar os recursos entre as áreas de missão, aceitando maior risco em algumas delas, a fim de reduzir o risco noutras. O passo seguinte do Planeamento de Forças consiste em selecionar,

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

entre as forças alternativas, o número, o tipo e a combinação de capacidades militares necessárias para corrigir as deficiências das nossas forças, e minimizar o risco, sem esquecer que se deve manter o equilíbrio entre os níveis de força e o realismo orçamental.

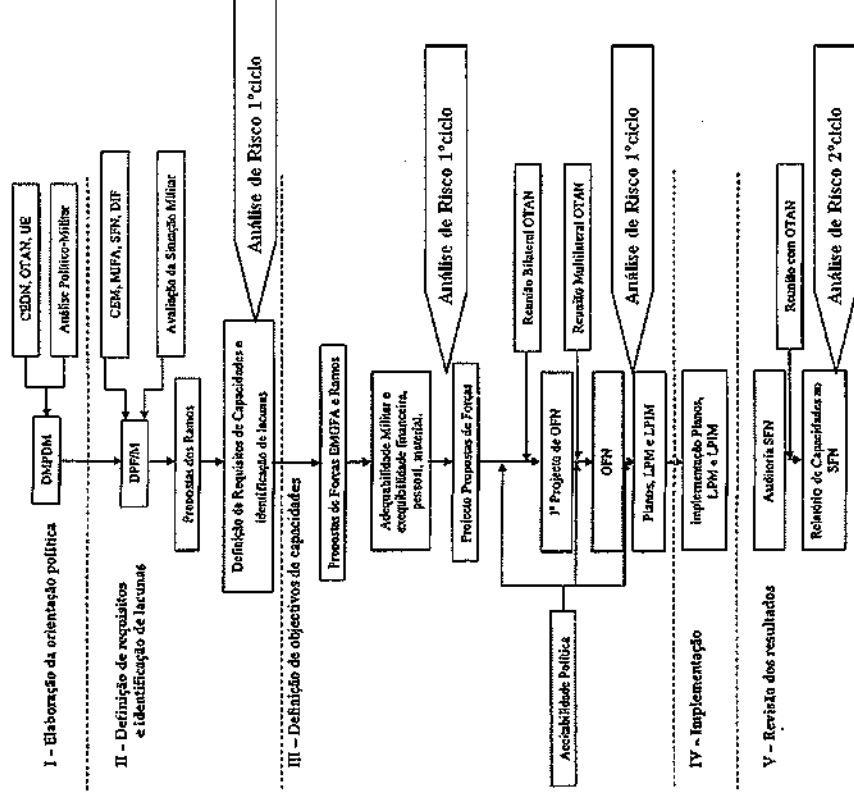


Figura 1 – Modelo de Planeamento de Defesa Militar e Análise de Risco

Fonte: Adaptado de MDN (2011).

3. Análise de risco

a. Enquadramento Geral

No âmbito deste trabalho, o risco é a medida da probabilidade e consequência de eventos futuros incertos. É a possibilidade de um resultado indesejado. Esse resultado pode ser uma perda ou um ganho potencial que não é realizado. De facto, risco e oportunidade são uma dualidade, como as duas faces de uma

moeda (Bekefi, et al., 2008, p. 3). O que normalmente cria essa “possibilidade” é a falta de informação acerca dos eventos que ainda não ocorreram, ou seja, a “incerteza” subjacente ao futuro.

Assim, dada a presença de um perigo ou de uma oportunidade, existem duas componentes importantes do risco: a possibilidade ou probabilidade e um resultado indesejado ou consequência:

$$\text{Risco} = (\text{Probabilidade} \times \text{Consequência})$$

Esta expressão diz-nos que para que o risco seja real as duas componentes têm de existir, pois se alguma delas for igual a zero o risco não existe. Se um evento de qualquer consequência não tem probabilidade de ocorrer, não existe risco. Da mesma forma, se não existe consequência ou resultado indesejado, não existe risco.

Contudo, a não existência de risco é quase uma não opção, ainda que uns sejam mais importantes ou sérios do que outros. Isto significa que deveremos ser capazes de descrever objetivamente estes riscos – avaliação do risco – para nós próprios e para os outros; deveremos ser capazes de comunicar essa informação a outro – comunicação do risco – e, por fim, precisamos de um meio de determinar quando um risco não é aceitável e precisa de ser evitado ou gerido até um nível que possa ser tolerado – gestão do risco. Este é, basicamente, o processo de análise de risco (Yoe, 2012, p. 5).

Assim, a análise de risco é um processo para a tomada de decisão em ambiente de incerteza que consiste em três tarefas: a avaliação, a comunicação e a gestão de risco. É uma forma sistemática de recolha, registo e cálculo de informação que pode levar a recomendações para uma decisão ou ação em resposta a um perigo identificado ou oportunidade de ganho, ou seja, o processo de análise de risco fornece informação ao decisor, mas não toma decisões e não remove a subjetividade e o julgamento da tomada de decisão.

(1). Gestão de risco

A tarefa de gestão de risco representa o processo de identificação do problema, recolha de informação, cálculo do risco e as ações iniciais para identificar, calcular, selecionar, implementar, monitorizar e modificar ações tomadas para alterar níveis de risco inaceitável para níveis aceitáveis ou toleráveis, ou seja, a gestão de risco deve incluir a modificação de riscos, bem como mitigá-los (Yoe, 2012, pp. 8-9).

(2). Comunicação do risco

A tarefa de comunicação do risco é a troca aberta nos dois sentidos da informação e opinião sobre o risco, que permita conduzir a uma melhor compreensão e a melhores decisões de gestão de risco. Esta tarefa proporciona um fórum para o intercâmbio de informações com todos aqueles que estão preocupados com a natureza do risco, a avaliação do risco e como este deve ser gerido (Yoe, 2012, p. 10).

(3). Avaliação de risco

A tarefa de avaliação de risco representa um processo sistemático para descrever a natureza, a probabilidade e a magnitude do risco associado com alguma substância, situação, ação ou evento que inclua a consideração de relevantes incertezas. A avaliação de risco contempla um conjunto de atividades que diferem entre autores. No entanto, constata-se da existência de algumas atividades comuns à maioria destes: identificar perigos e oportunidades, avaliação das consequências, avaliação das probabilidades e caracterização do risco.

Para desenvolver estas atividades são necessários métodos de avaliação de risco, que podem ser divididos em métodos qualitativos e métodos quantitativos (Ramona, 2011).

O método qualitativo revela-se mais adequado para tarefas de rotina que não geram controvérsia; quando a teoria, os dados, o tempo e a experiência são limitados; quando se lida com problemas definidos de forma ampla e onde a avaliação de risco de forma quantitativa é impraticável. Contudo, dados numéricos e análise podem fazer parte do *input* de uma avaliação de risco qualitativa, mas não são parte do *output* da caracterização do risco. Se é possível responder às questões do gestor do risco e descrever o risco de forma narrativa ou por categorias, então uma avaliação de risco qualitativa é suficiente (Yoe, 2012, pp. 150-151).

O método quantitativo baseia-se em expressões numéricas na caracterização do risco. As medidas numéricas do risco são genericamente mais informativas do que as estimativas qualitativas. As avaliações do risco quantitativas podem ser determinísticas ou probabilísticas. A escolha depende das questões do gestor do risco, os dados disponíveis, a natureza das incertezas, as capacidades dos avaliadores, a eficácia dos *outputs* na informação e apoio dos decisores e do número e robustez das hipóteses feitas na avaliação (Yoe, 2012, p. 151).

b. Ferramentas de análise de risco

(1). Metodologia de Avaliação de Risco

Resultante do estudo de um grupo de trabalho, com a participação de todos os ramos das FFAA e sob a coordenação da DIPLAEM/EMGFA, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação de risco designada por MAVR, para análises de risco de nível estratégico militar. O objetivo é a identificação do impacto global das lacunas remanescentes em 2018 (resultantes da execução prevista da LPM 2015) e respetivo risco para o cumprimento das MIFA (subcenários do CEM 2014). Assim, traduz-se na determinação para cada MIFA do efeito negativo das lacunas no valor estratégico-militar global das Tipologias de Meios (TM) necessárias a empregar para o cumprimento dessas MIFA, assumindo que estes cenários surgem na sua máxima amplitude e intensidade (Gomes, 2016, p. 1).

Esta metodologia (MAVR) baseia-se numa análise de risco qualitativa, embora desenvolvida por intermédio de dados numéricos, tendo subjacente à mesma, a partir da construção de cenários, a utilização do cálculo do risco em termos do produto (Impacto X Probabilidade), conforme representado na figura 2.



Figura 2 – Metodologia de avaliação de risco

Fonte: (Gomes, 2016).

Com esta metodologia pretende-se determinar o impacto do cenário de inexistência total de uma capacidade militar ou tipologia de meios necessários para a sua total edificação, em face da ocorrência de cada cenário onde essas capacidades irão ser aplicadas. A MAVR, como ferramenta desenvolvida de acordo com as especificidades do seu utilizador, tem subjacente ao seu algoritmo as análises presentes nos vários documentos enquadrantes do PEM, designadamente, o CEM, as MIFA, o SF e o DIF.

(2). Análise de Cenários

Outra ferramenta possível de ser usada para fazer a análise de risco é a análise de cenários, conforme referido na norma IEC 31010:2009. Um cenário

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

pode ser definido como um conjunto coerente de hipóteses decorrentes de uma situação atual para uma situação futura (Godet, 2006, p. 22).

A análise de cenários, como ferramenta de gestão estratégica, tem como principal objetivo permitir aos decisores explorar e detetar se não todas, o maior número possível de alternativas futuras de modo a clarificar as ações presentes e as suas subsequentes consequências (Ratcliffe, 2000, p. 5). Para isso, conforme Godet (2006, p. 109), temos que fazer as perguntas corretas e constituir um grupo de hipóteses reais fundamentais para o futuro, a fim de avaliarmos a consistência e viabilidade das possíveis combinações e não deixar de fora prováveis futuros. Com a análise de cenários pretende-se estabelecer um pensamento relativo a possíveis futuros, minimizando o efeito da surpresa.

Deste modo, ir-se-á utilizar a mesma ferramenta para identificar os riscos, considerando os possíveis desenvolvimentos futuros e explorando as suas implicações.

Quanto ao processo da sua aplicação, inúmeros métodos foram desenvolvidos. Contudo, para o presente trabalho, iremos adotar a metodologia dos oito passos de Schwartz (1996):

- Passo I: Identificação do assunto ou da decisão;
- Passo II: Identificar os fatores chave do ambiente local;
- Passo III: Identificação das forças condutoras;
- Passo IV: Fazer o *ranking* das forças condutoras (fatores chave) por importância e incerteza;
- Passo V: Selecionar as lógicas dos cenários;
- Passo VI: Desenvolver os Cenários;
- Passo VII: Implicações;
- Passo VIII: Selecionar indicadores e sinalizadores.

4. Aplicação de ferramentas de análise de risco no Planeamento Estratégico Militar em Portugal

a. Aplicação da ferramenta Metodologia de Avaliação de Risco³

Tal como já referido, a MAVR consiste numa análise de risco qualitativa, dividida em dois momentos: na edificação de cenários, aos quais é dada uma

³ A descrição da MAVR foi apoiada em documentos de trabalho facultados pelo CFR EN-AEL Dias e Maj Eng Gomes, aquando da realização de entrevistas com os mesmos no EME e EMA, e do próprio conteúdo das mesmas (Dias, 2016; Gomes, 2016).

probabilidade de ocorrência com critérios de avaliação que permitam a dedução das consequências que daí possam resultar; e na determinação do impacto da falta de uma capacidade versus a probabilidade de ocorrência de cada MIFA. Desta forma, é possível ser determinado o risco de cada cenário, conforme anteriormente apresentado na figura 2. Importa referir, antes de se descrever o processo de aplicação da MAVR, que são utilizadas apreciações qualitativas, decorrentes dos documentos estruturantes do PEM, adaptadas⁴ e quantificadas em valores numéricos para posterior avaliação.

A figura 3 apresenta de forma esquemática o processo de aplicação da MAVR.



Figura 3 – Processo de cálculo do risco

Fonte: (Gomes, 2016).

As MIFA constituem o ponto de partida para a avaliação de risco e decorrem dos cenários de emprego das FFAA, do Conceito de Ação Militar e das Orientações Específicas definidos no CEM2014.

Assim, a Prioridade de Emprego e a Violência associada a cada MIFA, conjuntamente com os contributos das áreas de capacidade necessários para a execução de cada uma das MIFA e os contributos da correlação entre as MIFA, as capacidades e essas áreas de capacidade, conforme o SF2014, permitirão avaliar o Valor Estratégico-militar Específico, V_{ESP} , de cada uma das TM e para cada uma das MIFA, bem como, perceber a redução desse valor resultante das lacunas identificadas como remanescentes em 2018, D_{ESP} . Desta forma,

⁴ Afigurou-se conveniente usar um nível intermédio entre as Capacidades e os meios, a Tipologia de Meios, permitindo uma maior discriminação/diferenciação nas avaliações e simplificando a dedução dos efeitos das lacunas nas tipologias de meios que lhes correspondem.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

pode-se seguramente realizar o cálculo do impacto e, após a incorporação do fator probabilidade, conforme CEM2014, determinar o risco subseqüente para a execução de cada uma das MIFA.

Segue-se então, de forma mais detalhada, a descrição do processo de cálculo de risco nas suas diferentes variáveis.

Quanto ao V_{ESP} este destina-se a quantificar⁵ a criticidade de cada TM para a condução de cada uma das MIFA, combinando os contributos de cada área de capacidade para cada MIFA com os contributos de cada TM para cada área de capacidade conforme Anexo B do SF2014, ou seja, o somatório dos produtos (propriedade distributiva) de acordo com a figura 4.

ÁREAS DE CAPACIDADE		ÁREAS DE CAPACIDADE						MISSÕES	
Comando e Controlo	6	6	6	6	6	6	3	M.1.1	Defesa Convencional do TN
Emprego da Força	6	36							
Proteção e Sobrevivência	6								
Mobilidade e Projção	6					36			
Conhecimento Situacional	6						36		
Sustentação	6						36		
Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperao	6						18		
									216
Comando e controlo	6								
CAPACIDADES									

Figura 4 – Algoritmo de cálculo do V_{ESP}

Fonte: (Gomes, 2016).

Além deste mapeamento, foi incluído um índice de participação, que pretende quantificar o contributo real de uma tipologia para uma dada MIFA, no processo de cálculo do V_{ESP}

⁵ Na atribuição das tipologias de meios às MIFA, verificou-se a necessidade de substituir o “X” no Anexo B do SF2014, por um valor que refletisse ou traduzisse a preponderância/intensidade da respetiva participação/contribuição da respetiva tipologia de meios na MIFA.

O Défice Estratégico-militar Específico, designado por D_{ESP} , destina-se a apurar a redução do V_{ESP} provocado pela(s) lacuna(s), consideradas como remanescentes, em 2018, do exercício da LPM 2015. O D_{ESP} que representa a importância de uma lacuna, obtém-se através do produto de cada V_{ESP} pela ponderação da lacuna (PL):

$$D_{ESP} = PL * V_{ESP}$$

A identificação da lacuna⁶, resultante da degradação tecnológica e/ou da inexistência de meios, e a determinação da sua ponderação no V_{ESP} é obtida, de acordo com as entrevistas realizadas, no Exército por intermédio de inquéritos às Unidades que inscrevem a cada força/meio o nível de capacidade de cumprimento da missão, a prioridade e a estimativa de custos para a lacuna, em similaridade aos questionários utilizados neste âmbito pela OTAN⁷, e na Marinha e EMGFA, através de *brainstorming* com especialistas, e dada em percentagem.

O Valor MIFA, designado por M, destina-se a quantificar a importância de cada cenário, tendo em conta a prioridade de emprego de forças militares, a perigosidade de cada cenário, e ainda os contributos das áreas de capacidade necessários para a execução de cada uma das MIFA. Ou seja, M resulta da soma algébrica dos valores relativos à prioridade de emprego, grau de violência associada à MIFA (subcenário) e média dos contributos das áreas de capacidade para a MIFA.

Por fim, o valor do impacto para cada MIFA é resultado do produto entre o M e o quociente do somatório dos D_{ESP} e o somatório dos V_{ESP} . Nesta fase do processo é possível então saber qual a percentagem do impacto das lacunas das TM em cada MIFA.

Finalmente o processo termina com o cálculo do risco através do produto do Impacto com a Probabilidade de ocorrência da MIFA conforme Anexo D do CEM 2014. Para tal, os valores qualitativos das probabilidades são transformados em valores numéricos, assim como os valores percentuais do impacto, são transformados em valor absoluto, conforme figura 5.

⁶ Diferenciando-se entre lacuna qualitativa (relativa ao grau de degradação da operacionalidade de meio existente) e lacuna quantitativa (quantidade de meios existentes insuficiente relativamente ao SF2014).

⁷ Inserido no âmbito do *Nato Defence Planning Process* e submetido através do software NATO Defense Planning Automated Support System.

Probabilidade	Alta	0,75	0,75	1,5	3	6
	Média	0,5	0,5	1	2	4
	Baixa	0,3	0,3	0,6	1,2	2,4
	Muito Baixa	0,15	0,15	0,3	0,6	1,2
		1	2	4	8	
		Baixo	Médio	Alto	Muito Alto	
		Impacto				
		0-15 %	16-30 %	31-50%	51-100 %	

Figura 5 – Matriz de risco

Fonte: (Dias, 2016).

Por sua vez, a figura 6, apresenta-nos qual o valor do risco calculado pelo algoritmo apresentado no processo da análise de risco:

$$\text{Risco} = (\text{Impacto} \times \text{Probabilidade}).$$

Nível de Risco Atribuição	Correspondência
MA	É provável que não se atinja o fim desejado em termos militares, ocorrerá atraso ou perda dos recursos, bem como baixas humanas e danos pessoais graves;
A	É possível que não se atinja o fim desejado em termos militares, poderá ocorrer atraso ou perda dos recursos, bem como baixas humanas e danos pessoais graves;
M	É pouco provável que não se atinja o fim desejado em termos militares, poderá ocorrer pequeno atraso ou perda dos recursos, bem como pequenos danos pessoais graves;
B	É pouco provável que não se atinja o fim desejado em termos militares, atraso ou perda dos recursos mínimo /nenhum, bem como ameaça mínima para o pessoal;
MB	A lacuna tem pouco impacto no cumprimento dos objetivos e fim militar desejado.

Figura 6 – Nível do Risco

Fonte: (Dias, 2016).

Quanto ao processo de priorização das lacunas, representado de forma esquemática na figura 7, este segue os mesmos princípios e pressupostos

assumidos no processo de análise de risco, sendo utilizadas várias das variáveis descritas anteriormente. Neste particular, a análise de priorização de lacunas tem como princípio, que o valor global de uma determinada lacuna será tanto maior quanto maior seja o défice provocado por essa mesma lacuna, no valor relativo global da respetiva TM.



Figura 7 – Processo global de avaliação e priorização de lacunas

Fonte: (Dias, 2016).

Assim, seguindo este princípio, é determinado o Valor Estratégico-militar Relativo das TM, designado por V_{REL} , através do produto de M e V_{ESP} (ambas já descritas anteriormente), ou seja,

$$V_{REL} = (M \times V_{ESP})$$

Este valor permite-nos relativizar o V_{ESP} de uma determinada TM para o cumprimento de uma dada MIFA, em função da sua relevância ou importância.

Posteriormente, é calculado o Défice Estratégico-militar Relativo das Lacunas, designado por D_{REL} , pelo produto de V_{REL} com PL, ou seja,

$$D_{REL} = (V_{REL} \times PL)$$

Desta forma, obtém-se agora conhecimento da redução do valor da relevância das TM para as MIFA, induzido pela respetiva lacuna.

No processo segue-se o cálculo do Défice Relativo Global da lacuna, designado por V_{LAC} , referente a uma determinada TM. Este valor é determinado

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

através do somatório do produto entre as probabilidades de cada uma das vinte MIFA e os valores dos D_{REL} provocados pela lacuna dessa TM em cada uma das MIFA, já anteriormente calculado, ou seja,

$$V_{LAC} = \sum_{m=1}^{20} Prob_m \times D_{REL_m}$$

De igual modo é possível obter o Valor Relativo Global de uma TM, designado por V_{TM} , que á semelhança do V_{LAC} , é obtido pelo somatório dos produtos das probabilidades e o V_{REL} da TM, ou seja,

$$V_{TM} = \sum_{m=1}^{20} Prob_m \times V_{REL_m}$$

Finalmente, com o resultado do V_{LAC} , que exprime o impacto no V_{TM} , é possível priorizar as lacunas e assim valorizar as Propostas de Forças (PF), para que também, neste particular, serem priorizadas⁸. Para colmatar as lacunas já identificadas, e desta forma gerir o risco associado às mesmas, as PF são determinadas através de uma valorização, designada por V_{PF} , que se obtém do produto da percentagem de preenchimento, designada por PPr, de cada lacuna que se pretende colmatar pelo V_{TM} ou seja,

$$V_{PF} = (PPr \times V_{TM})$$

Este produto é ilustrado na figura 8.

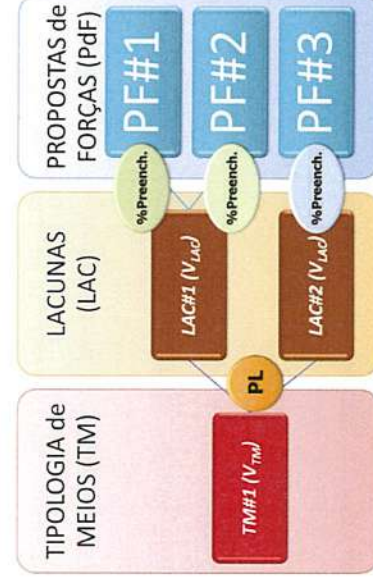


Figura 8 – Avaliação e Priorização das Propostas de Forças

Fonte: (Dias, 2016).

⁸ O Passo III do CPDM, após identificadas as lacunas, inicia-se com a apresentação e priorização de PF, organizadas por capacidades (nesta metodologia organizadas por TM), a apresentar pelo EMGFA e Ramos.

b. Aplicação da ferramenta Análise de cenários

(1). Análise de cenários

A ferramenta de análise de cenários, conforme anteriormente descrita, pode ser aplicada durante a execução da tarefa de avaliação de risco, na identificação de perigos e oportunidades, na avaliação das consequências, na avaliação das probabilidades e na caracterização do risco (Studies, 1999, pp. 11-13).

Assim, no Passo I da aplicação desta ferramenta, o objetivo é identificar a principal preocupação estratégica que é fundamental para o futuro. Neste caso, passa pela decisão sobre a edificação ou não da capacidade de helicópteros através de um Grupo de Helicópteros do Exército (GHE) do SF2014 (CCEM, 2014c), consistindo na nossa “identificação de lacunas” conforme CPDM.

O Passo II deste processo é a identificação dos fatores-chave do (micro) ambiente que influenciam o sucesso ou a falha da decisão tomada no passo anterior. Assim, o que vai determinar o sucesso ou o fracasso dessa decisão será a maior ou menor necessidade e utilidade de helicópteros (ao nível tático) nas operações realizadas pelas FFAA no futuro. Deste modo, os helicópteros serão mais ou menos necessários se o campo de batalha onde as FFAA vão operar, apresentar características que requeiram as capacidades dos mesmos. Este poderá apresentar uma ameaça em que é difícil prever o momento em que a mesma vai atuar e a forma como o vai fazer. Uma ameaça que se movimenta no meio de civis, uma ameaça que atua em qualquer tipo de terreno, uma ameaça de tipologia variada (híbrida), etc. Uma outra característica deste “campo de batalha” é o terreno, podendo variar entre áreas urbanas, áreas desertas, áreas montanhosas, climas frios, climas quentes, etc. Uma outra característica que o “campo de batalha” poderá requerer é uma resposta rápida, flexível e precisa por parte das FFAA, a necessidade de elevada mobilidade (tanto terrestre como aérea), impor a dispersão e o isolamento de forças, a versatilidade e precisão na atuação dos meios de forma a evitar danos colaterais, a necessidade em operar com outras organizações (civis), etc. Uma outra característica do “campo de batalha” do futuro poderá ser a duração e persistência de fenómenos adversos às forças, a presença de civis, a existência de feridos e baixas (tanto civis como militares), etc.

O Passo III é a identificação das forças condutoras ao nível do (macro) ambiente que provocam alterações nos fatores chave. Algumas destas forças condutoras são incertas e outras estão pré-determinadas. Como forças condutoras pré-determinadas consideramos as vinte MIFA (CCEM, 2014b). Contudo, das vinte MIFA o Exército participa com Forças Ligeiras, nestas incluindo o GHE, em

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

dezassete delas. Destas, o emprego de helicópteros é passível de ocorrer em treze. Isto porque, considerando que o Exército emprega as suas forças de acordo com o seu conceito operacional, poderá conduzir operações ofensivas, defensivas, de estabilização e de apoio civil. Deste conceito operacional decorrem tarefas primárias e complementares, onde os helicópteros contribuem com a realização de tarefas, tais como operações aeromóveis, evacuação sanitária, entre outras. Das treze MIFA em que é passível o emprego de helicópteros à luz da doutrina nacional, a evacuação sanitária pode ocorrer em onze MIFA e a operação aeromóvel pode ocorrer em oito MIFA (Marques, Andrade e Santos, 2015). Destas treze MIFA, cinco poderão ter uma natureza de intervenção autónoma, cinco poderão ter uma natureza de intervenção combinada e as restantes três poderão assumir uma natureza de intervenção mista (autónoma ou combinada) (CCEM, 2014a).

Ainda como forças condutoras ou macrodependências incertas, que afetam os fatores chave identificados no passo anterior, poderemos considerar, a nível político, a decisão de emprego ou não das FFAA no cumprimento de determinadas MIFA, os Teatros de Operações (TO) onde as FFAA irão cumprir determinadas MIFA, a tendência para a imposição de “zero baixas” no cumprimento das MIFA pelas FFAA, o receio relativo a uma opinião pública adversa relativamente ao emprego das FFAA no cumprimento de determinadas MIFA, o sentido das reformas do instrumento militar, etc. A nível económico, verificamos uma tendência de crise financeira dos Estados, uma redução dos orçamentos para a Defesa, etc. Em termos sociais, verifica-se um afastamento dos cidadãos relativamente a questões relativas à Defesa, uma diáspora relevante, etc. A nível tecnológico, verifica-se uma aposta nos veículos aéreos não tripulados, na ciberdefesa, etc.

No Passo IV pretende-se hierarquizar os fatores influenciadores (fatores chave e forças condutoras) em termos de importância e incerteza, de acordo com o seu grau de influência para o sucesso da decisão tomada no Passo I. Assim, é necessário listar os fatores chave e as forças condutoras por ordem de importância, considerando-se as “zero baixas” como o fator influenciador mais importante, secundado pela tipologia de ameaça presente no “campo de batalha”, a natureza da intervenção e o seu grau de autonomia, a presença de civis, o TO e as características do terreno, etc., conforme figura 9. Em termos de hierarquia de incerteza, consideramos como mais incerto a tipologia da ameaça com que as FFAA se podem deparar no “campo de batalha” do futuro, o momento em que esta ameaça se irá concretizar, a decisão sobre a intervenção e a natureza da mesma, a duração da operação, etc. Desta

hierarquização, consideramos como fatores influenciadores mais críticos e incertos, a tipologia de ameaça com que as FFAA se vão deparar no “campo de batalha” do futuro e a natureza da intervenção em que operam nesse mesmo “campo de batalha”. Necessariamente, a tipologia de ameaça existente no “campo de batalha” do futuro influenciará, em maior ou menor grau, a política de “zero baixas”.

Assim, no Passo V desenvolve-se uma matriz de dois eixos com base nos extremos das incertezas críticas identificadas, criando-se de seguida as lógicas dos cenários de acordo com a sua localização na matriz, figura 10.

No passo seguinte, o Passo VI, procura-se desenvolver os cenários através do relacionamento dos fatores-chave e das tendências identificadas nos Passos II e III, de forma a desenvolver uma narrativa e identificar as implicações daí resultantes, que permitam perceber o caminho entre a posição onde nos encontramos e para onde cada cenário nos poderá levar.

No Passo VII pretende-se verificar qual o impacto da decisão tomada no Passo I (a edificação ou não da capacidade de helicópteros) em cada cenário identificado, anotando as oportunidades e os riscos que cada cenário coloca à decisão tomada.

No último passo, o Passo VIII, selecionam-se um conjunto de indicadores de cada cenário, relativamente ao micro e ao macro ambiente, que interessa analisar e acompanhar, de forma a verificar o cenário que está a “emergir” e para onde se está a caminhar. Neste passo, através da monitorização de indicadores lógicos, pretende-se antecipar a realidade através dos cenários construídos.

(2). Análise de risco

Após a aplicação dos oito passos da ferramenta de análise de cenários, identificaram-se um conjunto de oportunidades e risco associados a cada um dos cenários criados. Neste caso, o risco comum a todos os cenários está associado à maior ou menor exposição das FFAA a uma ameaça durante o cumprimento das MIFA. Este grau de exposição comporta, entre outros, o risco de feridos que, caso não sejam socorridos e evacuados em tempo, poderá levar à ocorrência de baixas, figura 9.

Desta forma, a decisão tomada no Passo I representa a possibilidade ou não das FFAA disporem de uma capacidade que permita realizar um conjunto de tarefas, como operações aeromóveis, evacuação sanitária, entre outras, que contribuem para o cumprimento das MIFA com sucesso. Assim, a exposição das FFAA ao risco, de baixas e outros, é considerado inaceitável, sendo por

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

isso necessário tornar este risco aceitável ou, no mínimo, tolerável. No fundo, é necessário gerir este risco.

MIFA	Forças Leigtas (OHE)	Frortidade de Empreço	Necessidade CHB (análise doutrinária)	Naturaza da Interença	Probabilidade	Violência (Severidade)	Evacuão Sanitária (AIRMEDVA)	Operação Aeromóvel	Avelliação de Risco (balas)
	X	I	X	M	MB	A	X	X	M
1 M1.1 Defesa Convencional do TN	X								
2 M1.2 Garantia de circulação no espaço interterritorial									
3 M1.3 Atuação em estados de exceção	X	I	X	A	B	M/A	X	X	A
4 M1.4 Evacuão de cidadãos nacionais em áreas de crise	X	II	X	M	A	B/M	X	X	A
5 M1.5 Extração/proteção de contingentes e FND	X	II	X	M	B	M/A	X	X	A
6 M1.6 Ciberdefesa									
7 M1.7 Cooperação com as forças e serviços de segurança	X	II	X	A	M	M			
8 M2.1 Defesa do território das nações aliadas	X	I	X	C	M	A	X	X	A
9 M3.1 Vigilância e controlo, incluindo a fiscalização e o policiamento aéreo, dos espaços sob soberania e jurisdição nacional	X	I	X	A	A	NA/B			
10 M3.2 Busca e salvamento	X	II	X	A	A	NA	X		M
11 M3.3 Segurança das linhas de comunicação no EENP	X	II							
12 M4.1 Operações de Resposta a Crises no âmbito da OTAN	X	II	X	C	A	B/A	X	X	A
13 M4.2 Outras operações e missões no âmbito da OTAN									
14 M4.3 Operações e missões no âmbito da UE	X	II	X	C	A	B/M	X	X	A
15 M4.4 Operações de paz no âmbito da ONU ou da CPLP	X	III	X	C	M	B/M	X	X	A
16 M4.5 Operações e missões no âmbito de acordos bilaterais e multilaterais	X	II	X	C	M	B/M	X	X	A
17 M5.1 Apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens	X	II	X	A	A	NA	X		B
18 M5.2 Apoio ao desenvolvimento	X	III							
19 M6.1 Cooperação e assistência militar de natureza bilateral e multilateral	X	III							
20 M6.2 Ações no âmbito da Reforma do Sabor de Segurança de outros países	X	III							

Figura 9 – Necessidade de helicópteros

Fonte: Adaptado de Marques, Andrade e Santos (2015).

A Análise de Risco e o Processo de Planeamento Estratégico Militar em Portugal

Neste sentido, a gestão de risco passa por adotar estratégias que permitam evitar o risco de baixas presente em todos os cenários criados. Das estratégias possíveis para os cenários em questão, tendo como lacuna identificada no Passo II do CPDM e referida no Passo I da análise de cenários a capacidade de helicópteros, recorrer a um aliado que garanta a capacidade de evacuação sanitária e outras tarefas, quando a natureza da intervenção é combinada ou mista ou ainda, recorrer aos helicópteros da Força Aérea Portuguesa para realizar algumas destas tarefas, quando a natureza da intervenção é autónoma, são apenas duas hipóteses. Desta forma, o risco é gerido para um nível aceitável, sendo possível cumprir as MIFA com o sucesso esperado, devendo ser esta análise apresentada no final do 1º ciclo de Análise de Risco no Passo III do CPDM.



Figura 10 – Matriz de Cenários

Fonte: Autoria do Grupo de Trabalho.

c. Estudo Comparativo

Conforme referido pela OTAN, a comparação da avaliação de risco é difícil ou mesmo impossível de fazer, quando usadas metodologias ou ferramentas diferentes, mesmo que baseadas nos mesmos princípios (Task Group IST-049, 2008). Assim, no presente ponto do trabalho, iremos apenas fazer a sua sucinta análise, em termos de pontos fortes e limitações.

Relativamente à MAVR desenvolvida no seio do EMGFA e atualmente utilizada pelo próprio e o Exército Português, constata-se que os seus pontos fortes são, como seria expectável, decorrentes desse mesmo fator, ou seja, desenvolvimento de uma metodologia “à medida” do utilizador. Deste modo, verifica-se que a mesma, através da análise dos documentos estruturantes nacionais em termos do PEM, designadamente, o CEM, as MIFA, o SF e o DIF, e atribuição de valores numéricos às análises e/ou descrições qualitativas existentes nos mesmos, permite aferir as lacunas existentes, diferenciando entre lacunas qualitativas e lacunas quantitativas, e seus riscos associados, assim como, proceder à sua priorização e gestão de risco. Como principais limitações, refere-se o facto da inexistência de um procedimento comum, entre os vários ramos, para a identificação das lacunas e quantificação do respetivo impacto no designado valor estratégico-militar específico da tipologia de meios a que respeita, utilizando o EMGFA o método do *brainstorming* e o Exército o método de inquérito, que retirando alguma da subjetividade do método utilizado pelo EMGFA, é muito mais moroso.

No que concerne à Análise de Cenários, referem-se como seus pontos fortes, para além de consistir num processo sistemático, a possibilidade de incorporar uma grande variedade de informações qualitativas e quantitativas produzidas através de outros métodos de prospeção, a elaboração de estratégias de contingência, de mapear as incertezas e incorporar elementos que facilitem a tomada de decisão por parte do decisor, ou seja, permitir a prospetiva do maior número de cenários possíveis, que possibilitam desta forma, executar a avaliação de risco face a uma infinidade de incertezas, ameaças e riscos, tendo unicamente como fator de limitação a vontade do utilizador e/ou suas condicionantes, por exemplo temporais. Por sua vez, no que respeita às suas principais limitações, refere-se a necessidade da utilização de especialistas, com preferências pessoais e preconceitos, a possibilidade de muitos dos cenários, poderem ser mais fantasia do que prospeção, quando se identifica o futuro desejado sem considerar as restrições e barreiras que se tem que ultrapassar para chegar até lá, e a análise isolada de cada lacuna.

Em suma, e nunca esquecendo que a aplicação da Análise de Cenários no processo de PEM em Portugal consiste na procura do grupo de trabalho adaptar uma ferramenta já consolidada à análise de risco do mesmo, sem qualquer conhecimento prévio desta ferramenta e com as limitações temporais de realização do presente trabalho de aplicação de grupo, considera-se que apesar da maior simplicidade da MAVR, as mesmas não se eliminam uma à outra, mas podem sim complementar-se em termos das limitações e pontos fortes apresentados por cada uma, e desta forma permitindo aumentar a sua abrangência.

Conclusões

Decorrente da análise do processo de PEM em Portugal, na sua vertente genética, foi possível verificar que a análise de risco durante o mesmo é realizada em dois ciclos distintos. Um primeiro ciclo, iniciado no Passo II e finalizado no Passo III do CPDM, e que permite a identificação de lacunas entre os requisitos de capacidades e as capacidades existentes e planeadas na LPM em vigor, e sua priorização tendo em conta a importância e risco para o cumprimento das missões de nível estratégico militar incumbidas às FFAA; e, um segundo ciclo, durante o Passo V do CPDM, ou seja, quando da Revisão dos resultados, permitindo desta forma verificar se o risco identificado no 1º ciclo foi totalmente contemplado no processo de definição dos objetivos, podendo ainda identificar a forma como este risco poderá, total ou parcialmente, ser mitigado.

Assim, e em resposta à questão central, “Quais as vantagens da incorporação da análise de risco no processo de PEM em Portugal?”, conclui-se que face às sempre existentes restrições de recursos, financeiros, humanos ou materiais, propor a edificação das capacidades realmente necessárias, assim como contribuir com a informação indispensável à diminuição da incerteza na tomada de decisão por parte do decisor, incluindo nesta, o risco a aceitar ou mitigar e resultante da existência das lacunas previamente identificadas, revela-se de todo pertinente e premente, e é possível de conseguir através da aplicação de ferramentas/metodologias de análise de risco.

A fim de auxiliar a consecução desse desiderato, foram descritas duas ferramentas/metodologias de análise de risco com possível aplicação no processo de PEM em Portugal, designadamente, a Metodologia de Avaliação de Risco e a Análise de Cenários.

Do estudo comparativo entre ambas as ferramentas/metodologias realizado após sua descrição, concluiu-se que a MAVR, desenvolvida no seio das FFAA

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

com o propósito da análise de risco no âmbito do processo de PEM em Portugal, apesar de algumas fragilidades e sua falta de maturidade, consiste numa poderosa ferramenta, que permite dar cabal resposta às iniciais necessidades, ou seja, identificação de lacunas e sua priorização em termos de importância e risco.

Contudo, em alguns aspetos, nomeadamente, na consideração de novas ameaças e riscos que não tenham sido previamente contemplados pela documentação estruturante, a Análise de Cenários permite a complementaridade da MAVR, ou mesmo, a sua utilização concorrentemente e em apoio a esta, aproveitando o seu potencial de prospeção.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

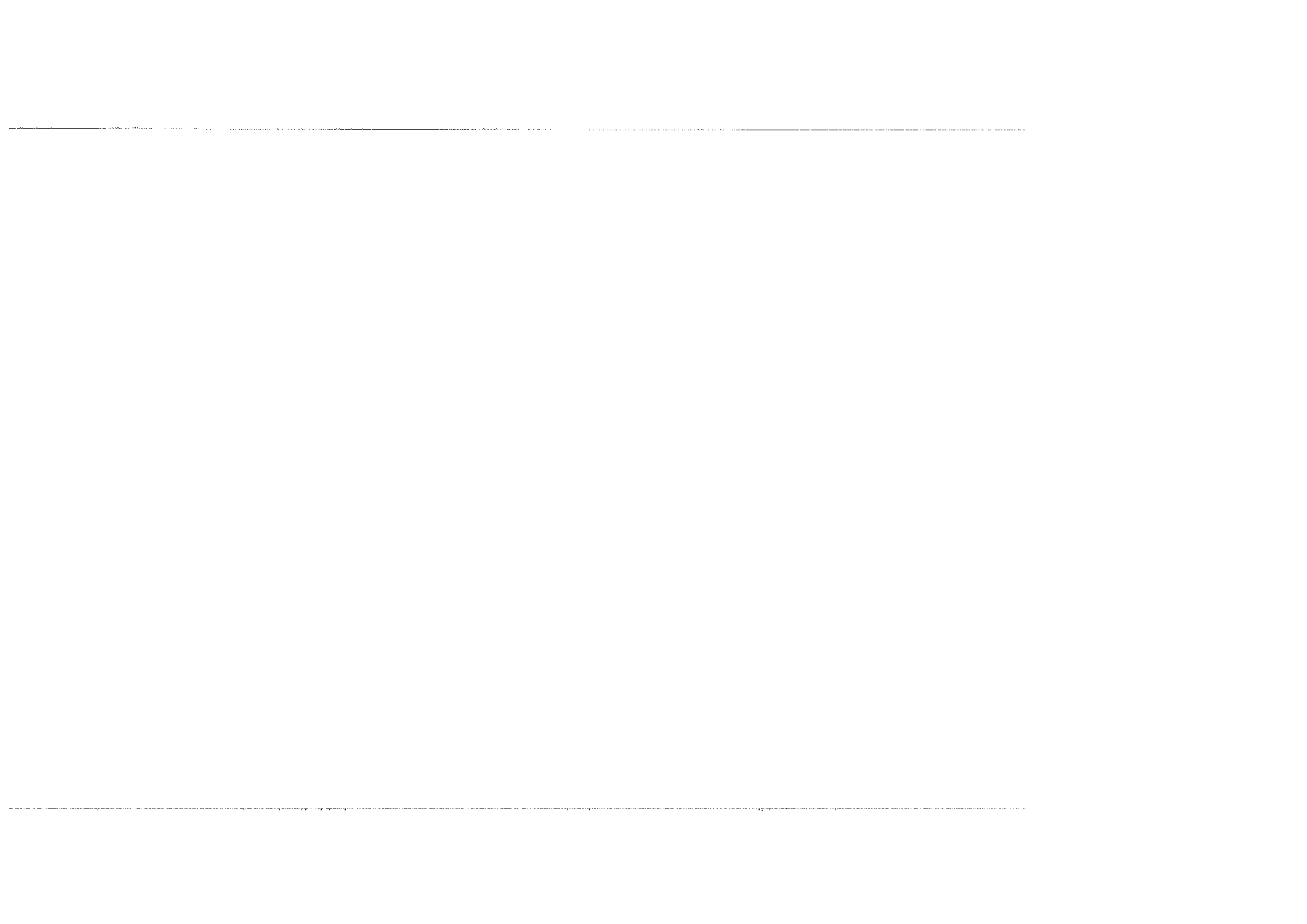
AEL	Armas e eletrónica
AIRMEDEVAC	<i>Air Medical Evacuation</i>
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CFR	Capitão de Fragata
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
D _{ESF}	Défice Estratégico-militar Específico
DIF	Dispositivo de Forças
DIPLAEM	Divisão de Planeamento de Estratégico Militar
DMPDM	Diretiva Ministerial para o Planeamento de Defesa Militar
DOTMLPPI	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
D _{REL}	Défice Estratégico-militar Relativo
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EMA	Estado-Maior da Armada
EME	Estado-Maior do Exército
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EN	Engenheiros Navais
Eng	Engenharia Militar

FFAA	Forças Armadas
FND	Forças Nacionais Destacadas
GHE	Grupo de Helicópteros do Exército
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LIM	Lei das Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
M	Valor MIFA
Maj	Major
MAvR	Metodologia de Avaliação de Risco
MDN	Ministério de Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PF	Proposta de Forças
PL	Ponderação da Lacuna
PPr	Percentagem de Preenchimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SF	Sistema de Forças
TM	Tipologia de Meios
TN	Território Nacional
TO	Teatro de Operações
V_{ESI}^1	Valor Estratégico-militar Específico
V_{LAC}	Défice Relativo Global de Lacuna
V_{PF}	Valorização da Proposta de Forças
V_{HEL}	Valor Estratégico-militar Relativo
V_{TM}	Valor Relativo Global da Tipologia de Meios

Referências Bibliográficas

- Bekefi, T., Epstein, M. & Yuthas, K., 2008. *Managing Opportunities and Risks*. Canada: The Society of Management Accountants of Canada, the American Institute of Certified Public Accountants and The Chartered Institute of Management Accountants.
- CCEM, 2014a. *Conceito Estratégico Militar 2014*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- CCEM, 2014b. *Missões das Forças Armadas 2014*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- CCEM, 2014c. *Sistema de Forças 2014*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Volume 1*. 1. ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dias, P. N. M.(CFr), 2016. *Ferramentas de Análise de Risco no processo de Planeamento Estratégico Militar* [Entrevista] Estado-Maior da Armada (18 fevereiro 2016).
- Dorff, R. H., 2001. *A Primer in Strategy Development*. Em: *Guide to Strategy*. s.l.:U.S War Colleague, pp. 11-18.
- Esconrega, L. C. F., 2009. *A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspetivas Várias*. [Em linha] Disponível em: http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=499 [Acedido em 10 fevereiro 2016].
- Esconrega, L. C. F., 2013. *U.S. National Security Strategy: Strategy, Globalization and Liberalism*. *Revista Militar*, Volume 2533/2534, pp. 195-204.
- Godet, M., 2006. *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. 2nd ed. France: Economica Ltd.
- Gomes, G. J. (Maj), 2016. *Metodologia de Avaliação de Risco, Diretiva de Planeamento de Forças - Propostas de Forças do Exército* [Entrevista] Estado-Maior do Exército (17 fevereiro 2016).
- Marques, A., Andrade, J. e Santos, M., 2015. *O Emprego Tático de Helicópteros no Contexto da Tipologia de Forças Nacional*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- MDN, 2011. *Despacho n.º 04/MDN/2011*, s.l.: s.n.
- Mintzberg, H., 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Prentice Hall.
- Ramona, S. E., 2011. *Advantages and Disadvantages of Quantitative and Qualitative Information Risk Approaches*. *Chinese Business Review*, Volume 10, pp. 1106-1110.

- Ratcliffe, J., 2000. Scenario building: a suitable method for strategy property planning?. *Property Management*, 18(2), pp. 127-144.
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2006. *Revista Militar* n.º 2457. [Em linha] Disponível em: http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=136 [Acedido em 06 janeiro 2016].
- Ribeiro, A. S., 2007. *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças*. Lisboa: Culturais da Marinha.
- Roda, P., 2015. *Planeamento Estratégico Militar Nacional*, Pedrouços: s.n.
- Santos, J. A. L. d., 1983. *Incursoões no domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Schwartz, P., 1996. *Infinite Futures*. [Em linha] Disponível em: <http://www.infinitefutures.com/tools/sbschwartz.shtml> [Acedido em 15 fevereiro 2016].
- Studies, T. C. f. S. B., 1999. Scenarios: The search for foresight. *The Antidote*, s.d. s.d., pp. 11-13.
- Yoe, C., 2012. *Primer on Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*. New York: CRC Press, Taylor & Francis Group, LLC.



EDIFICAÇÃO DA CAPACIDADE DE "GESTÃO ESTRATÉGICA" DA DEFESA 3. NACIONAL

Francisco Alves

Auditor do Curso de Promoção a Oficial-General¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

No contexto da sociedade da informação, o mundo tornou-se mais dinâmico, cheio de oportunidades, mas também de desafios e ameaças que apela, como nunca antes, à capacidade de adaptação das organizações. É neste âmbito que as Forças Armadas são convocadas a reconhecerem e a adaptarem-se continuamente à sua envolvente, único modo de se manterem modernas, relevantes e militarmente eficazes. Este estudo visa investigar a edificação de uma capacidade de "Gestão Estratégica" transversal à Defesa Nacional.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard, Estratégia, Gestão Estratégica, Planeamento Estratégico*

Abstract

In the information society the world has become more dynamic, full of opportunities, but also of challenges and threats, that requires, more than ever, organizations to be agile and stay adapted to their environment. In this context, the Portuguese Armed Forces are called to dynamically identify and adapt to

¹ No âmbito do Trabalho de Investigação Individual.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

their challenging environment to remain militarily relevant and effective. This research investigates the implementation of a "Strategic Management" capability across the Portuguese Defense Sector.

Keywords: *Balanced Scorecard, Strategy, Strategic Management, Strategic Planning*

Introdução

Na era da sociedade da informação e do conhecimento, as tecnologias da informação sucederam às industriais, a comunicação em rede tornou o mundo uma aldeia global e o conhecimento e o seu agente, o homem, tornaram-se o ativo mais precioso e diferenciador das organizações. É um mundo diferente, dinâmico e a acelerar, cheio de oportunidades, mas também de desafios e ameaças que apela, como nunca antes, à capacidade contínua de adaptação das organizações.

É neste âmbito que Portugal, as suas organizações privadas e instituições públicas, incluindo as Forças Armadas (FFAA), são convocadas a reconhecerem a sua envolvente, a serem escrutinadas permanentemente e a adaptarem-se continuamente, único modo de se manterem relevantes e de aproveitarem as oportunidades e superarem os desafios desta onda de transformação e mudança. A capacidade de gerir estrategicamente as organizações, visionando e projetando o seu futuro e perseguindo, monitorizando e adaptando a execução dos correspondentes planos à dinâmica da envolvente é fundamental. Assim, este trabalho investiga o modo mais adequado de se edificar uma capacidade sustentável de "Gestão Estratégica" (GE) transversal ao setor da Defesa Nacional (DN) que, através da melhoria dos alinhamentos estratégicos:

- Vertical, de cariz estrutural-gestionário, entre o MDN e as FFAA;
- Vertical, de cariz militar-operacional, entre o EMGEA e os Ramos;
- Horizontal, de cariz estrutural-gestionário e militar-operacional, entre os Ramos;

aumente a coerência entre o "pensar" e o "executar" a DN, mormente a sua componente militar.

Prevê-se que este trabalho contribua para modernizar e melhorar a coerência estratégica entre as Entidades Superiores da DN (ESDN), traduzindo-se nas seguintes vantagens:

- Melhoria do alinhamento estrutural-gestonário e militar-operacional entre as ESDN;
- Melhoria da gestão do setor (planeamento/organização/direção/controlo);
- Maior racionalidade e coerência na obtenção e emprego dos recursos;
- Modernização do setor, através da otimização dos processos e redução da burocracia;
- Maior eficácia e eficiência no aprontamento, emprego e sustentação do Sistema de Forças, fomentando o cumprimento da missão das FFAA e a criação de valor.

A literatura é abundante a apresentar casos de aplicação da GE ao setor privado, com alguma frequência ao setor público, mas raramente à Defesa, designadamente à componente militar, pelo que este trabalho pretende contribuir simultaneamente para aprofundar o conhecimento, experiência e especificidades de aplicação do Processo de GE (PGE) a organizações de defesa, incluindo militares.

O objetivo deste trabalho consiste em propor uma solução de edificação da Capacidade de GE da DN (CGE-DN), assente numa aproximação metodológica adequada e estruturada pelo vetor integrador dos elementos de capacidade DOTMLPPII (Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade). No sentido de atingir este objetivo, o estudo percorre o seguinte percurso metodológico:

- 1º Estabelece o estado da arte da GE e o seu enquadramento concetual e metodológico;
- 2º Identifica como o MDN, EMGFA e Ramos gerem a sua estratégia;
- 3º Identifica as oportunidades de melhoria metodológicas e estruturais dos processos de GE das ESDN;
- 4º Deduz e propõe as componentes metodológica e estrutural da CGE-DN.

O trabalho é delimitado às cinco ESDN (MDN, EMGFA e Ramos), contudo a capacidade de GE proposta é projetável aos restantes órgãos superiores do MDN.

O glossário do estudo é apresentado em Anexo A.

1. Estado da Arte e Enquadramento Conceitual e Metodológico da GE

a. Da estratégia militar à organizacional

A palavra Estratégia deriva do grego, significando “arte de liderar o exército, comandar” e designava a função do General. Segundo Freire (1997, p. 18), devido às suas raízes militares, a estratégia consiste na disposição e manobra da força militar para alcançar a vitória, sendo concebida pelo General e traduzindo-se num plano de campanha que determina as ações ofensivas e defensivas. Similarmente, nas organizações, a estratégia é conotada com a formulação de um plano que reúne os objetivos, políticas e ações da organização para alcançar o sucesso. Contudo, enquanto nas operações militares a finalidade da estratégia é vencer o inimigo, nas organizações é a criação de uma vantagem competitiva sustentável.

Do exposto, verifica-se que no contexto da DN, mormente da sua componente militar, a estratégia tem dupla aplicabilidade, uma de cariz operacional, focada no “emprego da força militar”, e outra, centrada na “gestão da organização e preparação, aprontamento e sustentação da força militar”, ação fundamental para potenciar o emprego das FFAA. Este estudo enquadra-se neste último contexto: A evolução da “Gestão” das FFAA portuguesas para um modelo estruturado de “Gestão Estratégica”.

b. A estratégia organizacional

Até aos anos 60 do século passado, a estratégia era uma disciplina político-militar. Com o incremento da complexidade empresarial e da competitividade, as organizações privadas começaram a desenvolver uma capacidade de Planeamento Estratégico (PE). Entre os principais pioneiros que contribuíram para a aplicação da estratégia à gestão das organizações contam-se Peter Drucker, Philip Selznick, Alfred Chandler, Theodore Levitt e Igor-Ansoff.

No livro “Managing Results” (1964), Peter Drucker (2001, p. x), considerado o “Fundador da Gestão Moderna”, foi o primeiro autor a abordar os fundamentos da aplicação da “Estratégia” à gestão. No seu livro “The Practice of Management” (1954) já tinha criado o conceito de “gestão por objetivos”: “Todos os membros da organização contribuem de forma diferente para um objetivo comum. Os seus esforços devem ser canalizados na mesma direção, e os seus contributos devem moldar-se para produzir um todo coerente”. Segundo Drucker (2001) “cada gestor, do patrão ao capataz, necessita de objetivos claramente definidos que determinam o nível de desempenho esperado da unidade que chefiar. [...] a ênfase deve ser no trabalho de equipa e nos resultados”. A gestão por

objetivos leva Drucker a inventar o conceito de “autocontrole”: “De modo a controlar o seu desempenho, o gestor necessita de conhecer mais do que os seus objetivos. Ele deve ser capaz de medir e comparar os seus resultados com as correspondentes metas”.

No fim da segunda guerra mundial, muitos defendiam que os ramos das FFAA americanas seriam mais eficazes se fossem unificados. À medida que o debate se intensificou, o sociólogo Philip Selznick verificou que a Marinha emergia, destacando as características distintivas dos ramos, diferenciando o Exército, assente no efetivo, da Marinha, assente na tecnologia. Face à ameaça do seu desaparecimento, a Marinha consciencializou-se das suas “competências distintivas”, conceito que teve grande ressonância na GE (Ghemawat, 2000, p. 3). Selznick cruzou as referidas características internas da organização (“competências distintivas”) com a envolvente externa. Esta ideia foi desenvolvida por Kenneth Andrews no que conhecemos agora como análise SWOT (*Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats*) (figura 1), em que as potencialidades e vulnerabilidades internas da organização, sobre as quais tem controlo, são identificadas e contrapostas às oportunidades e desafios/ameaças impostos pela envolvente, permitindo deduzir as suas Opções Estratégicas (OPESTR). A análise SWOT constitui-se num instrumento importante na estruturação do pensamento estratégico e competitivo (2000, p. 4).

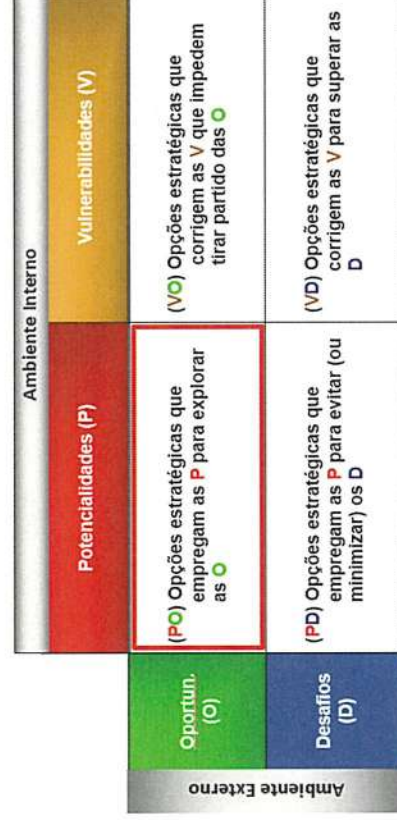


Figura 1 – Análise SWOT

Fonte: (Marinha, 2011).

Alfred Chandler relacionou os impactos mútuos entre a estrutura organizacional (e.g. Divisional) e a estratégia, admitindo que “a estrutura e a estratégia organizacional têm impactos mútuos” (1998, p. 348). Este é um aspeto

essencial, porque condiciona o sucesso da Execução Estratégica (EE) que requer que a estrutura e os processos organizacionais sejam adaptados à estratégia formulada. Não há estratégia que “águente” uma estrutura desadequada e inflexível e processos pesados e burocráticos. Assim, a formulação estratégica deve, não só, identificar os objetivos e ações estratégicas a encetar no contexto da envolvente externa, mas também as mudanças a realizar internamente, na estrutura organizacional, nos processos e na política de recursos da organização. Este edifício, dos recursos à criação de valor, passando pelo modo como a organização se estrutura e trabalha, é o objeto em que a estratégia incide. Não é sustentável criar valor para os públicos de interesse (e.g. sociedade) sem conceber e implementar uma estratégia genética e estrutural adequada, como não faz sentido ter a melhor das estratégias internas, sem que tenha um propósito operacional externo, materializado em criação de valor social, económico ou outro.

Theodore Levitt, no artigo “Marketing Myopia” criticou as corporações por se concentrarem no produto e não no cliente, referindo que quando a corporação falha, deve-se normalmente à incapacidade de interpretar as necessidades dos clientes (Levitt, 1960, p. 14). Adaptando esta asserção às ESDN objeto deste estudo, dir-se-ia que a DN não se deve focar “no que pode fazer (produto)”, mas antes, “no que deve fazer”, numa perspetiva de criação de valor público, e que a organização e gestão da DN/FFAA se deve manter permanentemente adaptada à envolvente, primando pela modernidade, racionalidade e eficiência, sem prejuízo da eficácia, fim primeiro duma organização de defesa/militar. Nesse sentido, é necessário desenvolver uma capacidade estruturada e robusta que confronte permanentemente a realidade interna, “onde estamos e o que somos”, com a envolvente, “o que queremos ser e para onde devemos caminhar para o ser”, e formule, operacionalize e execute e controle a estratégia adequada para reduzir esta lacuna. Esta capacidade é a “Gestão Estratégica”, proposta neste estudo.

Em 1965, Igor Ansoff no famoso livro “Corporate Management” propôs um modelo de PE constituído pelos seguintes passos sequenciais: Análise estratégica; Definição da missão; Definição dos objetivos; Geração das OPESTR; Seleção da estratégia (OPESTR) a adotar; Elaboração dos planos/programas/orçamentos e Avaliação, controlo e *feedback*. Ansoff observou que as organizações se tinham tornado muito hábeis na formulação estratégica, mas descuidavam a sua implementação prática. Esta circunstância levou-o a estabelecer uma distinção entre “planeamento estratégico” e o que apelidou de “gestão estratégica”, sendo esta integrada por três componentes (Economist, 2009): Planeamento estratégico; Implementação estratégica e Gestão da mudança.

Michael Porter definiu no livro “Competitive Strategy” o conceito de vantagem competitiva, consistindo nos atributos que permitem que uma organização suplante a concorrência. Segundo Porter, a GE deve focar-se em desenvolver uma vantagem competitiva sustentável. Em 1985, no livro “Competitive Advantage”, Porter sublinhou que o fundamento para se ganhar vantagem competitiva reside na qualidade e execução superior dos processos organizacionais.

Nesse sentido, para se identificarem as vantagens competitivas, Porter propôs o recurso a um instrumento, que designou “cadeia de valor”, a qual define os processos de relevância estratégica, através dos quais, a organização cria valor. A figura seguinte mostra um exemplo de cadeia de valor que integra os dois tipos de processos organizacionais: processos-chave e de suporte.

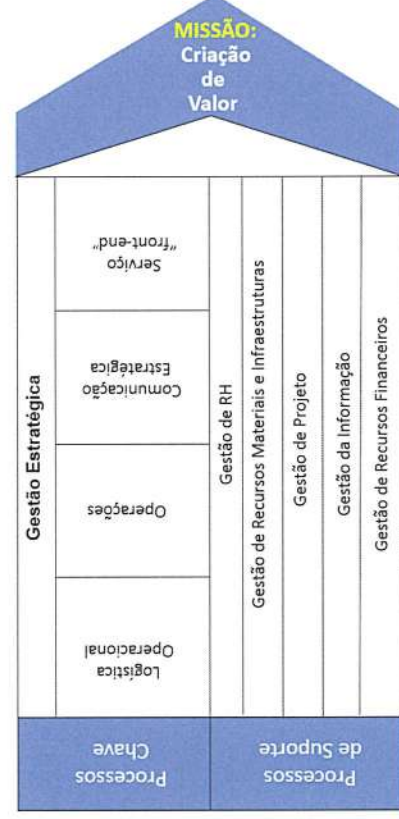


Figura 2 – Cadeia de valor (exemplo)

Fonte: (Autor, 2016).

c. Gestão Estratégica

Segundo Bartol e Martin (1998, cit. por Santos, 2008, p. 326) a GE é um “processo através do qual os gestores formulam e implementam estratégias, tendentes a assegurar a consecução dos objetivos da organização, em função do meio envolvente e das suas condições internas”. Para estes autores o PGE integra dois subprocessos sequenciais: a formulação e a implementação estratégica.

A formulação estratégica começa por clarificar a missão e efetuar a análise de envolvente (SWOT), deduzindo as OPESTR a encetar que fazendo uso dos fatores internos (potencialidades/vulnerabilidades) exploram as oportunidades e superam os desafios. Os resultados desta reflexão permitem

deduzir os objetivos a alcançar e a estratégia a desenvolver em cada patamar da organização, vertidos em planos estratégicos. A implementação da estratégia operacionaliza e executa esses planos, monitorizando e controlando a sua concretização e os resultados obtidos. A figura seguinte representa o processo sequencial e cíclico de GE:

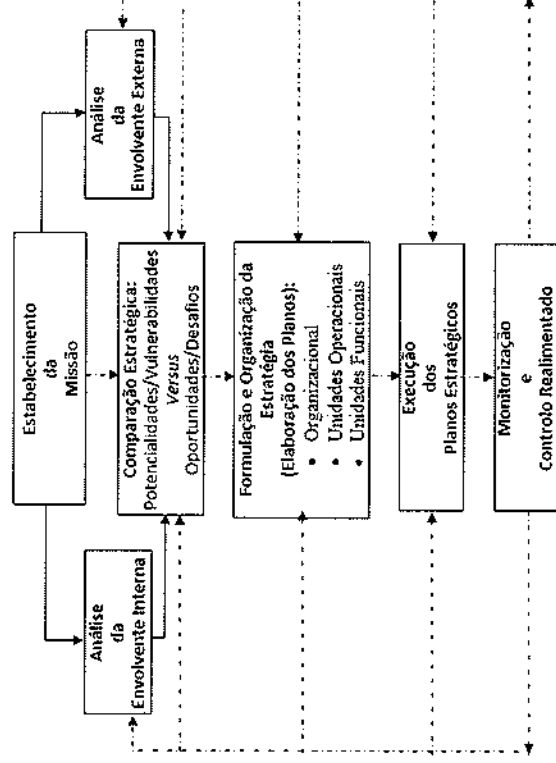


Figura 3 – Processo de GE

Fonte: (Bartol, 1988, adaptado pelo Autor, 2016).

Para Santos (2008, p. 326) este modelo tem a virtude de mostrar os passos formais do PGE. Contudo Mitzberg e Quinn (1987 e 1980, cit. por Santos, 2008, p. 327) defendem que o processo não é estritamente sequencial e formal, considerando inadequado separar a formulação da implementação, visto que a dinâmica da envolvente pode determinar que algumas fases possam sobrepor-se ou ser omitidas. Segundo Mitzberg (1987, cit. por Santos, 2008, p. 327) as estratégias realizadas não correspondem às estratégias intencionadas, mas à combinação de estratégias deliberadas e estratégias emergentes, nem sempre de forma intencional, o que reforça o entendimento que o processo de formulação e implementação da estratégia é dinâmico, sem princípio nem fim, em que as estratégias vão sendo “forjadas”, em função das alterações da envolvente. Mitzberg sintetizou a GE como um processo dinâmico, sistemático e cíclico de análise, decisão e implementação.

Esta circunstância tinha levado Quinn (1980, cit. por Santos, 2008, p. 327) a referir que o problema evidenciado pelos gestores, reclamando que a generalidade das suas estratégias não era implementada, se ficava a dever justamente às suas organizações encararem os processos de formulação e implementação como processos separados e sequenciais. Quinn sugere a adoção do “incremento lógico”, fundado na “constante integração incremental dos processos de formulação e implementação” que se “constitui a arte central da GE efetiva”.

A fim de compatibilizar a natureza processual-formal e informal-intuitiva da GE, Santos define a GE como um “processo contínuo e dinâmico de planeamento, organização, liderança e controlo, através do qual as organizações determinam “onde estão”, “para onde querem ir” e “como é que lá irão chegar”, e agem em conformidade com o caminho traçado, ajustando-o continuamente às alterações ocorridas no seu meio envolvente e nas preferências dos clientes” (2008, p. 328). Para Santos, a GE assim definida (figura 4) evidencia que é um processo:

- De gestão, composto pelas funções: planear, organizar, dirigir e controlar;
- Imprescindível ao cumprimento da missão, por permitir criar vantagens competitivas;
- Inclui o planeamento e a implementação estratégica.

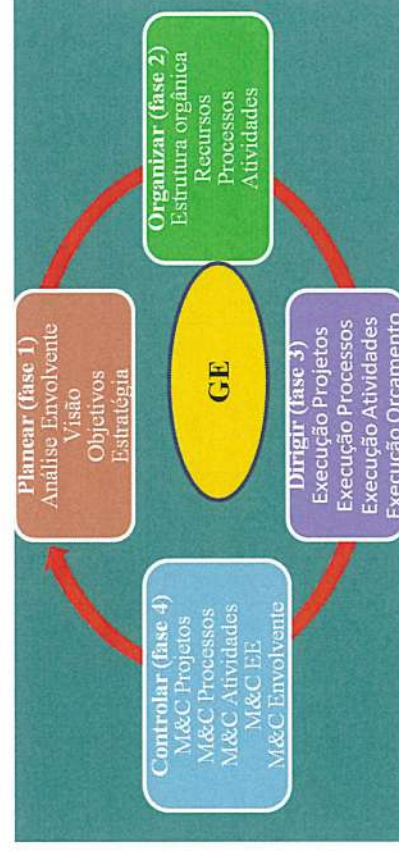


Figura 4 – GE como modelo moderno de gestão

Fonte: (Santos, 2008, adaptado pelo Autor, 2016).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

d. Enquadramento metodológico da GE

O PGE não se deve limitar a planear e implementar de forma sequencial a estratégia, devendo antes constituir-se como um processo cíclico, contínuo e aberto, permitindo incorporar dinamicamente elementos contingenciais decorrentes da envolvente ou de reflexões estratégicas emergentes. Caracterizam-se seguidamente os dois modelos basilares de GE utilizados pelas organizações modernas.

(1). Modelo de GE convencional

Este modelo implementa um sistema de reflexão estratégica e de avaliação e controlo contínuos, integrando e fazendo interagir de forma aberta e dinâmica os diversos elementos estratégicos. Com base em Santos (2008, p. 370), o modelo de GE convencional é representado na figura 5 que reflete:

- O dinamismo e abertura em adaptar-se a alterações contingências da envolvente;
- A interatividade contínua entre os elementos estratégicos (setas bidirecionais) para agilizar e otimizar a resposta estratégica às oportunidades/ameaças.

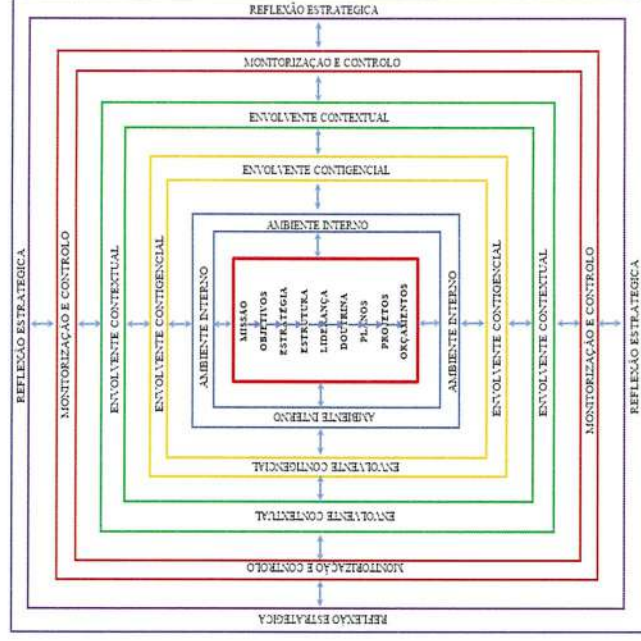


Figura 5 – Modelo de GE convencional

Fonte: (Santos, 2008, adaptado pelo Autor, 2016).

De seguida sumarizam-se os elementos estratégicos do modelo.

(a). Reflexão estratégica

A GE requer que toda a organização esteja envolvida no PGE (figura 6), potenciando a busca de vias estratégicas originais e criativas de maximização das oportunidades e minimização das ameaças.

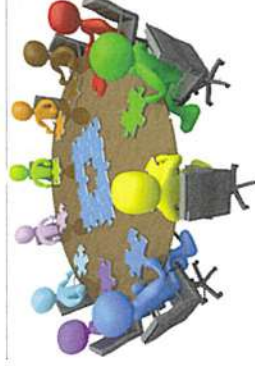


Figura 6 – Reflexão estratégica

Fonte: (Calismasi, 2015).

(b). Análise estratégica

A análise estratégica inclui as análises externa, interna e SWOT.

(c). Análise Externa

Determina os elementos externos da análise SWOT: oportunidades e desafios. Segundo Freire (1997, p. 65) a análise externa deve ser efetuada a dois níveis, contextual e transaccional. A análise contextual recorre normalmente à análise PEST(AL) (Política, Económica, Social, Tecnológica, Ambiental e Legal) (figura 7) que permite identificar o impacto de cada componente PEST(AL) na organização.

	Evolução previsível ou tendência	Impacto favorável	Impacto desfavorável
Cultural	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Demográfico	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Político	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Legal	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Social	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Económico	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tecnológico	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Figura 7 – Análise PEST(AL)

Fonte: (Autor, 2016).

A análise transaccional incide sobre os elementos que interagem diretamente com a organização (e.g. cidadão). No caso das organizações públicas, os elementos referidos (*stakeholders*) são caracterizados relativamente ao “poder versus interesse” que têm sobre a organização (figura 8) e quanto ao valor que atribuem aos seus diferentes serviços (figura 9).

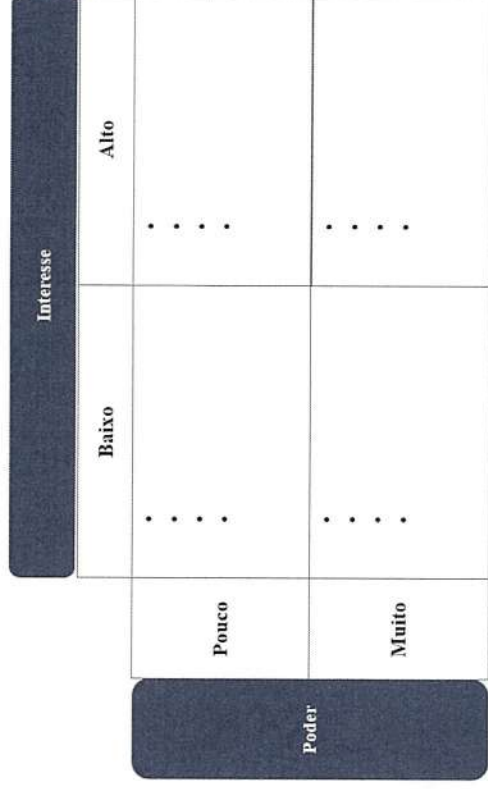


Figura 8 – Análise de Stakeholders

Fonte: (Autor, 2016).

Segmentos (Stakeholders/ Clientes)	ATRIBUTOS DE VALOR				Estratégia Dominante
	Qualidade	Celeridade	Credibilidade	...	
Stakeholder 1	●	●	●	●	
...					

LEGENDA: ● → Crítico ● → Muito Importante ● → Importante

Figura 9 – Segmentação de stakeholders/clientes

Fonte: (Autor, 2016).

(d). Análise Interna

Determina os elementos internos da análise SWOT: potencialidades e vulnerabilidades. Segundo Wheelen (2012, pp. 16-17) estes elementos caracterizam a organização e o modo como opera e incluem a estrutura, recursos, processos e cultura interna. Dois instrumentos utilizados para este efeito são a cadeia de valor, apresentada anteriormente (figura 2) e a análise de recursos (figura 10).

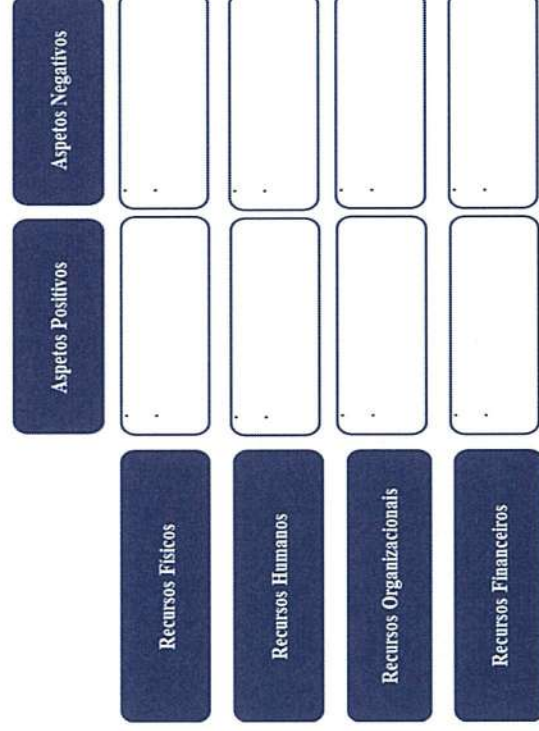


Figura 10 – Análise de recursos

Fonte: (Autor, 2016).

(e). Análise SWOT

Segundo Freire (1997, p. 120), é conveniente sintetizar as principais conclusões da análise externa e interna numa análise SWOT, de que resultam as OPESTR para formulação da estratégia da organização. A análise SWOT permite cruzar as variáveis internas, potencialidades/vulnerabilidades, com as externas, oportunidades/desafios. Como mostrado na figura 1, cada um dos quatro quadrantes de cruzamento entre as variáveis internas e externas, permite deduzir as OPESTR, as quais derivam do emprego das potencialidades para explorar as oportunidades e evitar/minimizar os desafios e da correção das vulnerabilidades que impedem tirar partido das oportunidades e de superar os desafios.

Analisando as OPESTR pode-se reconhecer normalmente três a seis padrões distintivos² onde incidem. Estes padrões indicam, o que o modelo *Balanced Scorecard* (BSC), abordado adiante, define como “temas estratégicos”, ou seja, as “avenidas estratégicas” que a organização deseja perseguir. É claro, portanto, que a visão, que cita onde a organização deseja estar no fim do ciclo estratégico, deve ser deduzida com base nos temas estratégicos. Por outro lado, a riqueza da informação resultante desta reflexão e análise permite clarificar a missão da organização. Assim, a análise SWOT contribui para: formular a estratégia; fixar a missão; definir os temas estratégicos (modelo BSC); clarificar os Objetivos Estratégicos (OE) e contribuir para a chefia estabelecer a visão.

(f). Formulação estratégica

Segundo Santos (2008, p. 375) a formulação estratégica resulta de um processo dinâmico que, tendo por base a missão da organização e a avaliação dos resultados da execução estratégica atual, deduz, através da reflexão e análise estratégica, a estratégia (a seleção adequada das OPESTR) que assegura o melhor relacionamento entre as potencialidades/vulnerabilidades e as oportunidades/desafios.

(g). Implementação da estratégia

Para Wheelen (2012, p. 21) a implementação estratégica é o processo que coloca a estratégia em ação, por via do desenvolvimento de programas, orçamentos e procedimentos.

Para Gonçalves (1986, cit. por Santos, 2008, p. 378) a implementação da estratégia consiste no ajustamento dos seguintes componentes da organização: Estrutura Organizacional; Processos (Recursos Humanos (RH), logísticos, operacionais, etc.) e Comportamentos.

A implementação ou operacionalização da estratégia, consiste na: Escolha da estrutura organizacional; Afetação dos recursos aos OE; Melhoria das atividades, competências e processos críticos; Articulação das atividades e definição dos fluxos de informação; Comunicação estratégica e união e motivação das pessoas em torno dos objetivos e Adequação do estilo de liderança e das políticas de gestão que potenciem a criação de vantagens competitivas e o sucesso na execução da estratégia.

² Diversas OPESTR que incidem numa área estratégica comum (e.g. inovação).

Para Santos (2008, p. 379), “...o sucesso da estratégia organizacional, medido em termos da extensão com que esta permite alcançar os objetivos traçados, depende, não apenas da sua bondade e oportunidade, mas também, e em grande medida, da forma como é operacionalizada e executada no terreno”.

(h). Avaliação e controle

Segundo Wheelen (2012, p. 22) a avaliação e controle é a última fase do PGE e consiste na monitorização dos resultados atingidos, comparação com os resultados desejados e tomada de ações corretivas, permitindo também identificar desajustamentos na estratégia delineada ou na sua operacionalização, estimulando assim a sua revisão.

Por sua vez, (Santos, 2008, p. 380) refere que “a ferramenta essencial de avaliação e controle do desempenho das organizações reside no seu sistema de controlo de gestão” e acrescenta que este sistema compreende três subsistemas: Controlo estratégico (controla as variáveis estratégicas e da envolvente); Controlo operacional (controla o processo produtivo) e Controlo orçamental (controla a atividade económico-financeira e orçamental).

(2). Modelo de GE “Balanced Scorecard”

“O Balanced Scorecard teve uma rápida implantação em diversos tipos de organizações. As suas potencialidades, reconhecidas mundialmente por organizações implementadoras, consultores, investigadores e académicos, levaram a revista *Harvard Business Review* (HBR) a classificá-la como uma das 75 melhores ideias de gestão do século XX” (Pinto, 2007, p. 47).

(a). BSC como sistema de avaliação de desempenho

O BSC foi introduzido em 1992 por Robert Kaplan e David Norton, como um sistema revolucionário de avaliação do desempenho organizacional, apresentado no artigo “The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance”, publicado na prestigiada HBR. Até então, os sistemas de avaliação tradicionais monitorizavam exclusivamente indicadores financeiros/orçamentais/contabilísticos que resultando do desempenho passado da organização, não permitiam aferir a sua capacidade futura de criação de valor sustentado. “Era necessário integrar e “balancear” na medição da performance outro tipo de indicadores para além dos financeiros, solução que Kaplan e Norton apresentaram com o nome Balanced Scorecard” (Pinto, 2007, p. 40).

Segundo Kaplan e Norton (1992, p. 2), o BSC inclui medidas financeiras que mostram os resultados das ações passadas e medidas operacionais (e.g. melhoria dos processos internos) que suportam a futura performance da organização, constituindo-se num quadro de medição equilibrado (*balanced scorecard*), permitindo aos gestores ter uma rápida e completa perspetiva do desempenho da organização. Os autores afirmam que a complexidade de gestão numa organização moderna requer que os gestores monitorizem simultaneamente o desempenho atual e as áreas e processos que sustentam o presente e futuro.

Assim, à tradicional dimensão “financeira”, acrescentaram outras três: “clientes”, “processos internos” e “inovação e crescimento”, permitindo que os gestores olhem para a organização a partir dessas quatro “perspetivas”, sustentadas em informação de cariz tangível (e.g. financeira) e intangível (e.g. qualidade de serviço).

O modelo BSC inicial é mostrado na figura seguinte. Para cada perspetiva são definidos objetivos e indicadores que devem funcionar de forma integrada/balanceada estabelecendo relações de causa-efeito entre eles e, logo, entre as diferentes perspetivas.

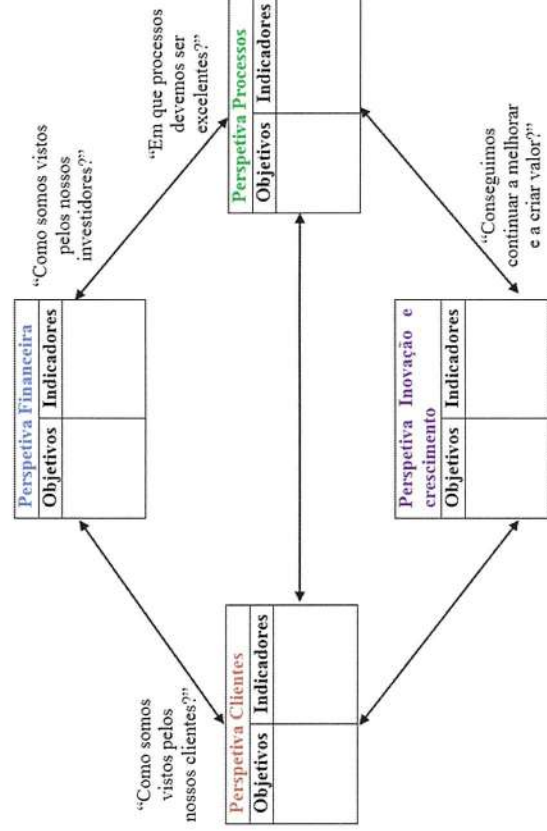


Figura 11 – BSC (modelo inicial de 1992)

Fonte: (Kaplan & Norton, 1992).

(b). BSC como sistema de GE

Passados dois anos da criação do BSC, período em que muitas organizações implementaram o modelo, Kaplan e Norton publicam um novo artigo na HBR,

“Putting the BSC to Work”, donde se destaca “O BSC disponibiliza aos gestores um modelo lógico que traduz os OE num conjunto coerente de indicadores de performance. Muito mais do que um exercício de medição, o BSC é um sistema de gestão capaz de contribuir para melhorias profundas em áreas críticas da organização” (Kaplan & Norton, 1993).

A aplicação do BSC mostrava que o modelo possuía mais potencialidades do que as previstas como sistema de medição do desempenho organizacional. O BSC começava a ser visto como um verdadeiro Sistema de GE (SGE) e a espinha dorsal dum sistema integrado de gestão de desempenho organizacional capaz de dar consistência e integrar outras soluções de melhoria da gestão que surgiram na mesma altura, tal como a gestão de processos.

Segundo Pinto (2012, p. 52), o BSC tendo a capacidade de integrar soluções, assumia-se como foco central do desempenho da organização, tendo passado assim a ter um papel fundamental no processo de planeamento, retirando importância significativa ao orçamento anual, que tinha sido, durante muitos anos, o principal instrumento de planeamento e de execução organizacional. A este propósito, o BSC ao focar a organização em objetivos e metas/resultados concretos a atingir, estimula a mudança do paradigma tradicional de afetação dos recursos orçamentais, no sentido de passar a ser em função das metas de performance a atingir, em vez de assentar em dotações a atribuir aos serviços públicos, surgindo assim o designado “orçamento baseado na performance”. A figura seguinte apresenta o modelo BSC como SGE (SGE-BSC).

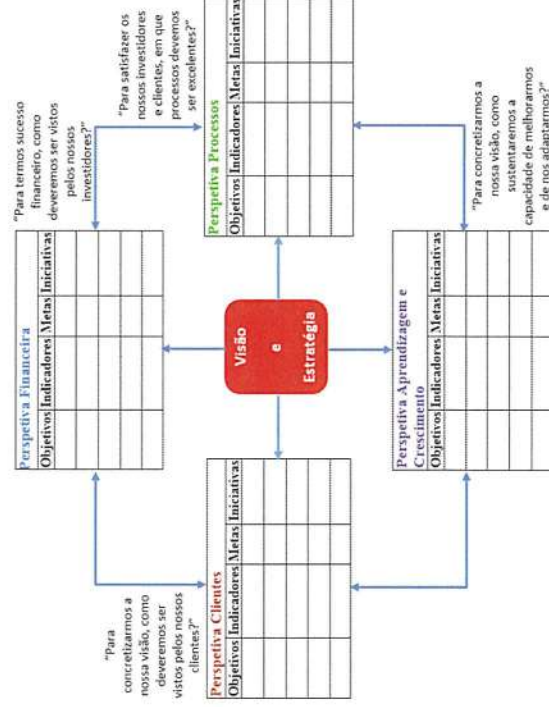


Figura 12 – BSC como SGE

Fonte: (Autor, 2016).

O enfoque passa a ser a visão e a estratégia, agora colocados no centro do modelo, o que indica que o BSC passa a ser utilizado para gerir a estratégia organizacional, traduzindo-a em objetivos, indicadores, metas e iniciativas (projetos), devidamente balanceados nas quatro perspetivas, através de relações causa-efeito. O BSC, como SGE, possuía nesta altura quatro fases representadas na figura seguinte:

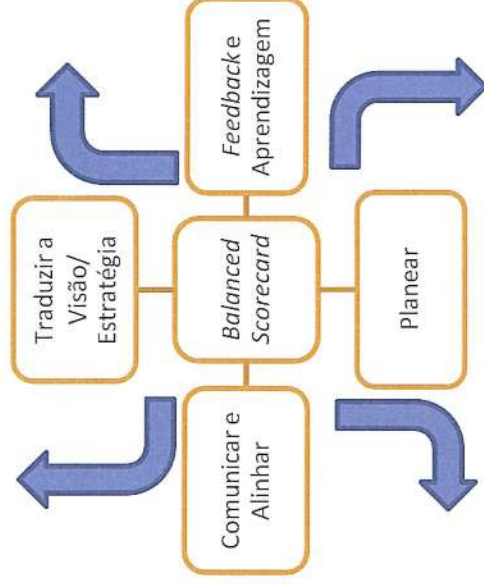


Figura 13 – Fases do BSC como SGE (1996)

Fonte: (Autor, 2016).

O SGE-BSC começa por “Traduzir a Visão/Estratégia” em elementos estratégicos acionáveis (e.g. objetivos, indicadores e metas). Seguidamente, comunica-se a visão e a estratégia corporativa (“Comunicar e Alinhar”), promovendo o alinhamento das Unidades Orgânicas (UO) e a adesão das pessoas que a executam, podendo-se associar incentivos pessoais ao cumprimento de metas. Na fase seguinte, “Planear”, são deduzidas iniciativas para se atingir as metas e alocados recursos para suportar as iniciativas. Por último, a fase “Feedback e Aprendizagem” consiste no acompanhamento contínuo da EE, permitindo verificar o cumprimento das metas, tomar as ações corretivas necessárias e validar se as hipóteses ou relações-causais entre objetivos que suportaram a formulação da estratégia se mantêm válidas. O BSC assumia-se assim como um SGE, permitindo a tradução da estratégia em elementos acionáveis, o alinhamento da organização/pessoas/recursos/iniciativas, a Monitorização e Controlo (M&C) da EE e a validação da estratégia formulada.

(c). BSC como sistema de comunicação estratégica e de gestão da mudança

Na segunda metade dos anos 90 a adoção do BSC cresceu imenso a nível mundial. De acordo com Pinto (2007, p. 76), depois das grandes empresas, a implementação do BSC alargou-se às pequenas e médias empresas e, muito especialmente, aos serviços públicos e organizações sem-fins-lucrativos, atentas as necessárias adaptações de conceitos. Segundo o autor “o BSC tinha, no final da década de 90, uma implementação generalizada em milhares de organizações de diferentes setores e dimensões”. É neste quadro que surge um instrumento, agora imprescindível em qualquer implementação do BSC, o Mapa Estratégico (ME). Era frequente os implementadores ao tentarem identificar relações causa-efeito entre objetivos, utilizarem representações gráficas. Esta prática foi aperfeiçoada pelos criadores do BSC, originando o ME, cuja invenção, Kaplan e Norton consideram tão importante como a invenção do próprio BSC, aludindo que “não é possível medir aquilo que não se consegue descrever”. De facto, tal como o nome indica, “o mapa estratégico descreve o percurso da estratégia, que atravessa diferentes “zonas geográficas” – as perspetivas do BSC. Durante este percurso o mapa conta a “história” da estratégia e mostra como poderão ser testadas as suas hipóteses, através das relações causa-efeito estabelecidas entre os objetivos” (Pinto, 2007, p. 77). As perspetivas segmentam horizontalmente o ME e os temas estratégicos segmentam-no verticalmente. Na figura 14 apresenta-se um exemplo simples de um ME que visa uma estratégia de crescimento empresarial³:

Este ME descreve como a empresa visa desenvolver a sua estratégia de crescimento. Os ME desenvolvem-se de cima para baixo e leem-se de baixo para cima. Neste caso, o gestor estabeleceu para a “perspetiva financeira” o objetivo de incrementar os lucros em 25%. Para sustentar este OE, na “perspetiva clientes”, objetiva incrementar as vendas em 20% e atrair/fidelizar novos clientes através de ações de *marketing*. Com esse fim, na “perspetiva processos”, a gestão decidiu melhorar o relacionamento com os clientes, através da exploração de um novo *Customer Relationship Management System* (CRM) e introduzir mais duas linhas de produtos. Para sustentar a mudança, na “perspetiva aprendizagem/crescimento”, decidiu-se qualificar os vendedores no novo CRM e nos novos produtos e incrementar os incentivos individuais. As relações causa-efeito, representadas pelas setas na figura, descrevem as hipóteses assumidas, i.e., onexo causal entre OE. Periodicamente, na fase de

³ Neste caso, o ME só possui este tema.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

feedback e aprendizagem, validam-se estas relações, o que poderá induzir alterações aos objetivos, indicadores, metas e/ou iniciativas.

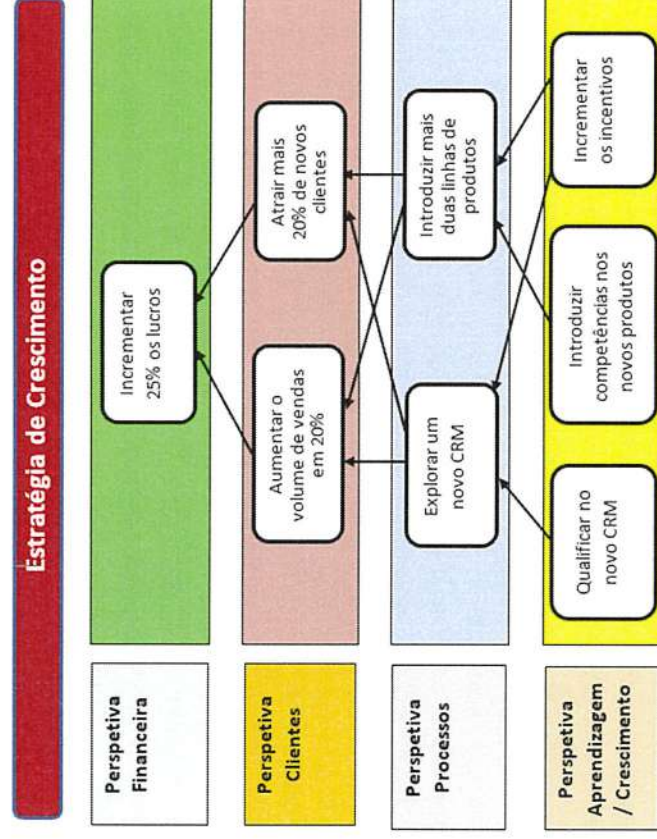


Figura 14 – ME (Exemplo simplificado)

Fonte: (Autor, 2016).

O ME veio facilitar o alinhamento organizacional, através da disseminação da estratégia pelas UO e colaboradores, materializada pelo “desdobramento em cascata” do ME corporativo aos diversos níveis da organização, podendo ir até ao nível individual. Assim o ME, para além de ter reforçado a capacidade de alinhamento estratégico do BSC, proporcionou-lhe a capacidade de comunicação estratégica e de gestão da mudança. A figura seguinte mostra a evolução do BSC.

Após 10 anos de aperfeiçoamento e inúmeras implementações, incluindo nos serviços públicos, os criadores do modelo publicam em 2001 o segundo livro “The Strategy-Focused Organization”. “O BSC estava definitivamente implantado nas organizações como instrumento de medição, comunicação e gestão estratégica” (Pinto, 2007, p. 81). Os autores agruparam as boas-práticas do SGE-BSC em cinco princípios (figura 16).

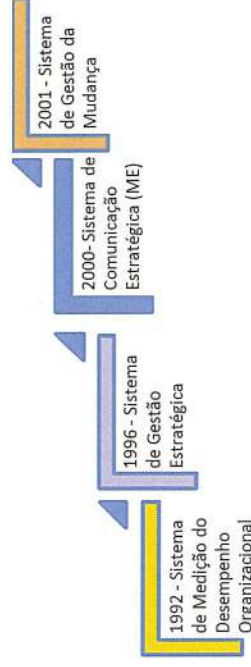


Figura 15 – Evolução do BSC (1992-2001)

Fonte: (Autor, 2016).

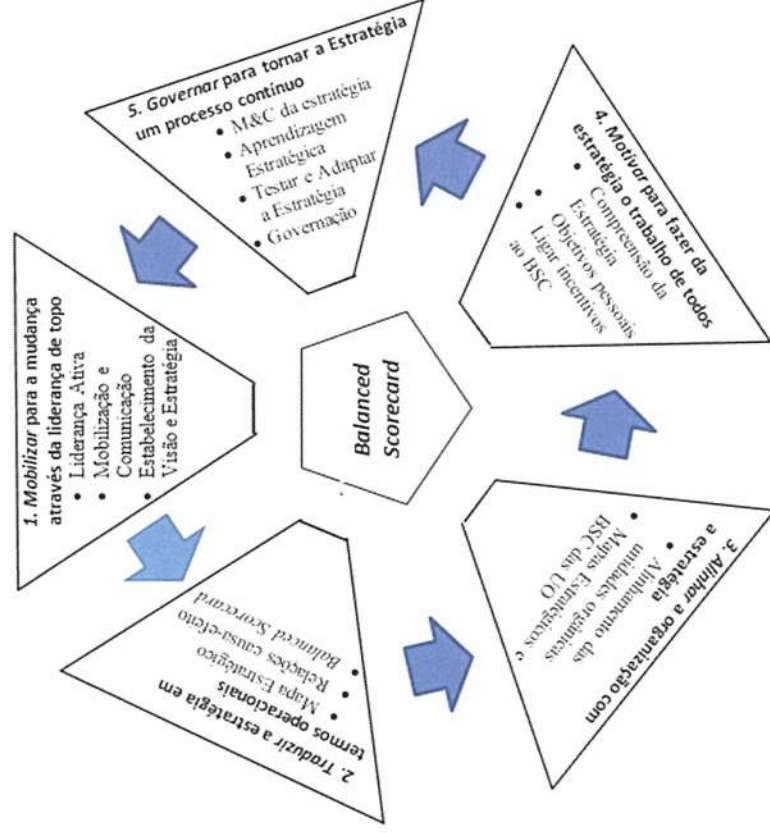


Figura 16 – Princípios da organização focada na estratégia

Fonte: (Kaplan & Norton, 2001, adaptado pelo autor, 2016).

O primeiro princípio consiste na “mobilização para a mudança” que requer a liderança/empenhamento dos gestores de topo. O segundo princípio compreende

a “tradução da estratégia” num ME e correspondente BSC⁴ (indicadores, metas e iniciativas). O terceiro princípio consiste no “Alinhamento” das UO com a estratégia corporativa, através de ME/BSC interligados em cascata. O quarto princípio consiste no “alinhamento/motivação das pessoas” com a estratégia, através da comunicação estratégica e, se adequado, do desenvolvimento de BSC individuais e estabelecimento de incentivos. O último princípio consiste em “executar, monitorizar e governar a estratégia”, compreendendo a M&C dos resultados e a validação e revisão periódica da estratégia. Neste âmbito, torna-se essencial dispor de um Sistema de Informação (SI) de GE (SIGE).

O alinhamento organizacional proporcionado pelo SGE-BSC é uma fonte crítica de criação de valor, o que leva os autores a referirem que no quadro dos cinco princípios indutores da GE, o maior fosso entre as organizações de excelência distinguidas no “Hall of Fame for Executing Strategy”⁵ e as restantes organizações encontra-se precisamente na distinta capacidade de alinhamento (2006, pp. 2-4).

Com o objetivo de resolver o problema de sustentabilidade do PGE BSC nas organizações (quinto princípio) que tendia a enfraquecer com a mudança dos gestores responsáveis pela implementação do processo, os autores publicaram em 2009 o seu último livro, o famoso “The Execution Premium”. Este problema devia-se ao PGE não ter sido incorporado na cultura da organização, levando os autores a referirem que “ainda não tinham encontrado um modo de embeber definitivamente o PGE na cadeia de valor da organização”. Contudo, após longo trabalho com organizações distinguidas com o prémio *Hall of Fame*, incluindo o Exército Americano, afirmavam: “julgamos ter identificado todos os processos necessários para implementar o quinto princípio, “Governar para tornar a Estratégia um processo contínuo”” (Kaplan & Norton, 2009, p. viii). Assim, os autores deduziram o modelo final BSC, designado “Modelo (ou Sistema) Integrado de GE BSC em Malha-Fechada” (SGE-BSC-MF) que integra todos os desenvolvimentos anteriores.

Conclui-se que a edificação de uma CGE robusta requer que se criem condições para a sua sustentabilidade e governação, designio que, numa perspetiva de Defesa, deve ser potenciado através do desenvolvimento integrado de todos os elementos DOTMLPPII da capacidade. A este propósito, para Hallett e Thorngren (2011, p. 41), a OTAN utiliza o paradigma DOTMLPFI para orientar as suas atividades de desenvolvimento de capacidades, incluindo no âmbito do desenvolvimento de conceitos e experimentação (CD&E). Para estes autores,

⁴ Face às raízes históricas do modelo, a designação “BSC” designa o modelo global, mas também a sua componente de medição.

⁵ A Maninha foi agraciada em 2015. É a única entidade nacional com esta distinção.

este conceito articula todos os elementos relevantes à edificação de capacidades coerentes e sustentáveis: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade.

(d). Modelo Integrado de GE BSC em Malha-Fechada

Segundo Kaplan e Norton (2009, p. 4), num inquérito efetuado a 143 profissionais de gestão do desempenho organizacional, acerca dos sistemas que as suas organizações utilizavam para gerir a estratégia, 46% afirmaram não possuir um SGE e, destes, a maioria (73%) relatou um desempenho global inferior à média. Os restantes 54%, cujas organizações possuem um SGE, a maioria (70%) afirmou ter um desempenho superior aos seus pares, concluindo-se que o mero facto de as organizações possuírem um SGE aumenta 3 vezes a probabilidade de apresentarem um desempenho acima da média. A figura seguinte, criada a partir do referido inquérito, mostra a diferença de utilização pelas organizações dos processos elementares de GE apresentados no quadro. A figura mostra que a maioria (cerca de 70%) das organizações de sucesso utilizam os processos de GE, enquanto a maioria (cerca de 70%) das organizações com desempenho reduzido não os utilizam. Segundo os autores (2009, p. 6), das organizações que possuem um SGE, a maioria (75%) utilizam o BSC.

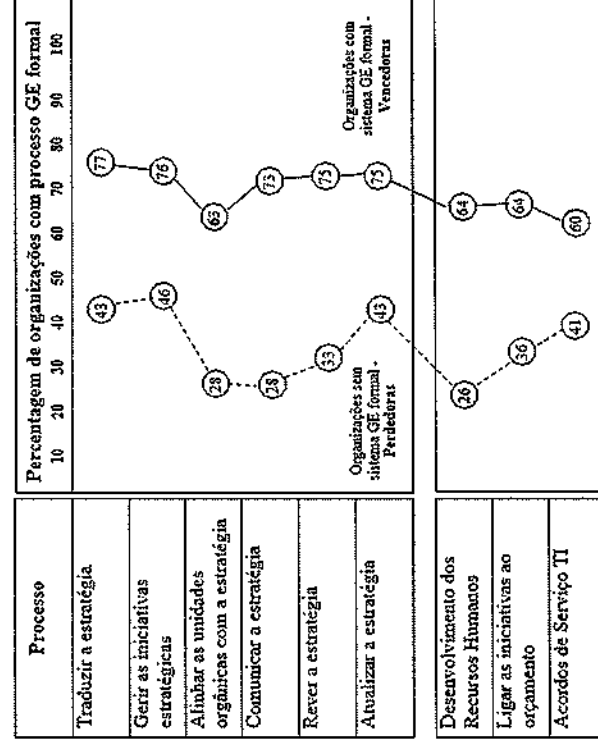


Figura 17 – Taxa de utilização dos processos de GE pelas organizações com/sem SGE

Fonte: (Kaplan & Norton, 2009).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

O SGE-BSC-MF, apresentado na figura seguinte, é implementado desde 2009, na sua forma original ou adaptada, em mais de 50% das grandes organizações mundiais, incluindo do setor público.

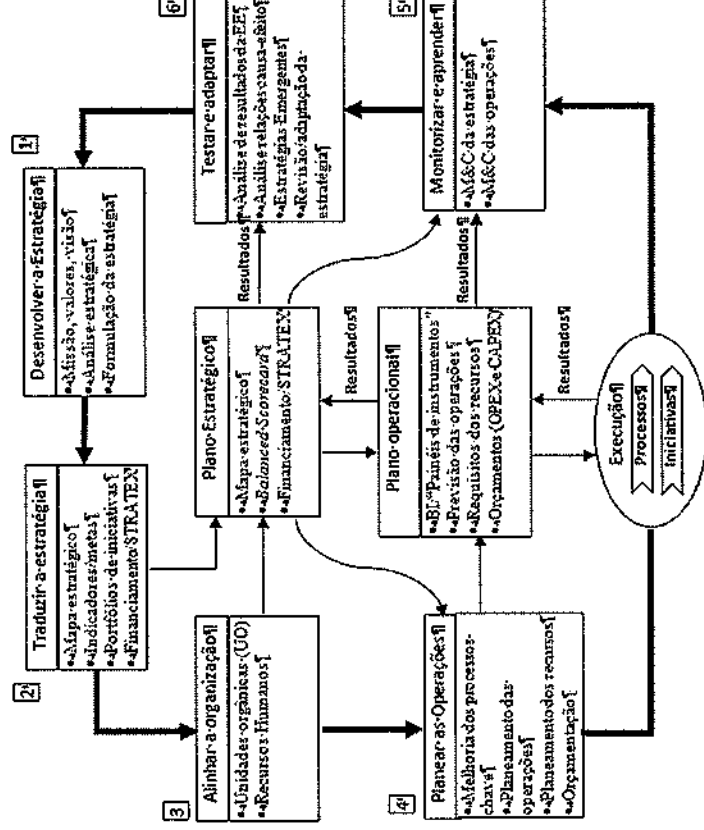


Figura 18 – SGE-BSC-MF

Fonte: (Kaplan & Norton, 2009, adaptado pelo Autor, 2016).

O sistema possui seis fases, cada uma integrando os seus processos e produtos:

Fase 1: Os gestores estabelecem a missão/valores/visão e desenvolvem a estratégia de topo/corporativa, utilizando as ferramentas introduzidas anteriormente (e.g. Análises PEST(AL), stakeholders, cadeia de valor e SWOT).

Fase 2: A organização traduz a estratégia num ME e BSC correspondente (indicadores, metas e iniciativas, associados a cada OE), produzindo o Plano Estratégico, doravante designado Diretiva Estratégica (DE)⁶

⁶ Expressão utilizada na DN/FFAA.

Edificação da Capacidade de “Gestão Estratégica” da Defesa Nacional
que deve incluir os recursos logísticos e orçamentais (STRATEX⁷) de suporte à EE.

Fase 3: Alinhamento vertical das UO com a estratégia corporativa e alinhamento horizontal entre UO. Inclui também o alinhamento das pessoas, podendo incluir mecanismos de incentivo.

Fase 4: Planeamento das operações/atividades das UO, incluindo os recursos logísticos e orçamentais (OPEX⁸ e CAPEX⁹) de suporte à sua execução, originando o plano de operações/atividades. Terminada esta fase entra-se em EE.

Fase 5: Monitorização da EE (SIGE) e, com base nessa informação, tomar as medidas corretivas apropriadas nas reuniões periódicas de M&C operacional (e.g. mensalmente) e de M&C estratégico (e.g. trimestralmente).

Fase 6: Esta fase fecha o ciclo. Consiste na revisão periódica da estratégia (e.g. anualmente), através do teste à estratégia em execução.

2. Caracterização e oportunidades de melhoria dos processos de GE das ESDN (PGE-ESDN)

a. Modelo de Análise

A fim de determinar que dados devem ser recolhidos para caracterizar o modo como as ESDN gerem a sua estratégia e identificar posteriormente as respetivas oportunidades de melhoria foi deduzido um Modelo de Análise (MA) (figuras 19, 20), fundado nos conceitos subjacentes ao problema em estudo “Gestão Estratégica” e “Capacidade de Defesa”, os quais foram desdobrados nas suas dimensões e indicadores.

Os dados respeitantes a cada par dimensão-indicador foram recolhidos por pesquisa documental e através de doze entrevistas semiestruturadas efetuadas a elevados responsáveis das cinco ESDN, encontrando-se nos Anexos B e C uma pequena amostra demonstrativa dos dados recolhidos, referentes aos conceitos “Gestão Estratégica” e “Capacidade de Defesa”, respetivamente.

⁷ *Strategic Expenditure.*

⁸ *Operational Expenditure.*

⁹ *Capital Expenditure.*

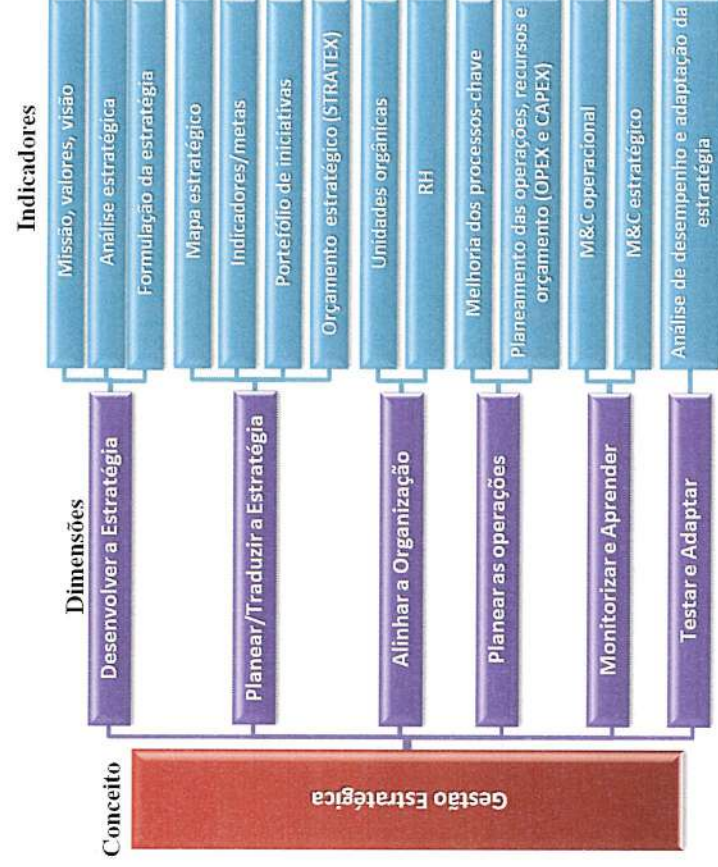


Figura 19 – Modelo de análise (estrutura do conceito “Gestão Estratégica”)

Fonte: (Autor, 2016).

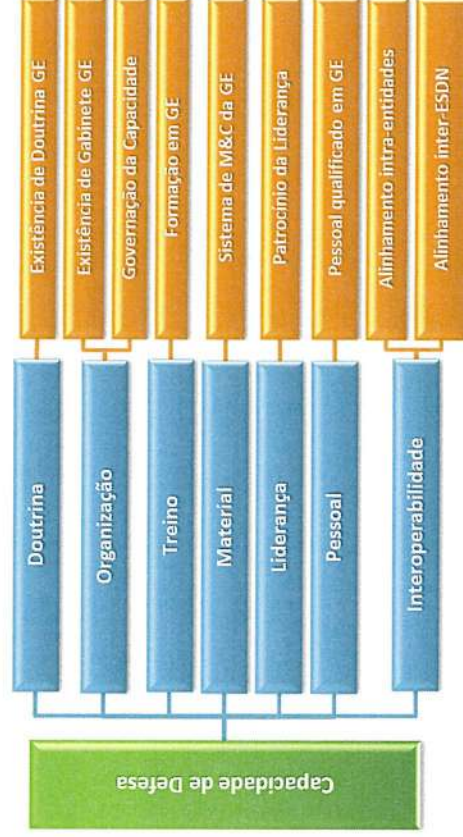


Figura 20 – Modelo de análise (estrutura do conceito “Capacidade de Defesa¹⁰⁷⁾)

Fonte: (Autor, 2016).

¹⁰⁷ A dimensão “Infraestruturas” assume-se garantida.

Com base nos dados obtidos, caracterizam-se de seguida os PGE-ESDN.

b. Caracterização dos PGE-ESDN

(1). MDN

O Governo conduz a política e administra superiormente a DN/FFAA, competindo-lhe, entre outros, liderar o processo de Planeamento Estratégico de DN (PEDN), que tendo um tronco comum aos setores do Estado, até à produção do Conceito Estratégico de DN (CEDN), bifurca-se posteriormente em duas componentes interdependentes respeitantes à DN:

- Planeamento Estratégico Militar (PEM);
- Planeamento de Defesa Militar (PDM).

O Conselho de Ministros, após aprovar o CEDN, deve promulgar a Diretiva Governamental de DN que regula a sua implementação em todos os setores do Estado, requerendo que cada Ministro promulgue a respetiva Diretiva Ministerial de implementação do CEDN. Em 2013, foi promulgada a Diretiva Governamental designada “Reforma Defesa 2020”, a qual apenas regula a operacionalização do CEDN no MDN. Nessa sequência, o MDN promulgou a sua Diretiva Ministerial (MDN, 2013b) que incide em três vertentes:

- Desenvolvimento do PEM, que produz o Conceito Estratégico Militar (CEM), Missões das FFAA (MIFA), Sistema de Forças (SF) e Dispositivo (DIF);
- Adaptação da estrutura/organização das FFAA, que inclui a revisão das leis de base e orgânicas da DN;
- Desenvolvimento do PDM que visa a promulgação das LPM/LIM.

O Art.º 13º da Lei Orgânica do MDN (2014c) atribui competências à Direção-Geral de Política de DN (DGPDN) na monitorização e implementação das ações setoriais definidas no CEDN, militares e não-militares. Verifica-se, contudo, que somente a sua componente militar é sujeita a um controlo contínuo e efetivo, atualmente da responsabilidade do gabinete do MDN. O MDN, à exceção da SG-MDN¹¹, executa esta atribuição utilizando técnicas de monitorização tradicionais, visto não possuir um SGE-BSC-MF que traduza a direção político-estratégica do MDN num ME/BSC, nem possui um SIGE que efetue a M&C da EE. Quanto à SG-MDN, da entrevista realizada ao SGA-MDN¹², verifica-se que

¹¹ Secretaria-Geral do MDN.

¹² Secretário-Geral Adjunto do MDN.

utiliza o modelo BSC para gerir a sua estratégia, a qual poderá constituir-se o embrião duma futura capacidade CGE do MDN.

(2). EMGFA

O EMGFA é responsável por conduzir o PEM, propondo ao Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) os projetos de CEM, MIFA, SF e DIF. Nesta sequência, encetou-se o PDM que culminou com a revisão das LPM/LIM, visando a edificação das capacidades. O EMGFA produz anualmente o seu Plano de Atividades (PA) onde traduz a estratégia militar e de gestão nas ações a encetar, requerendo o orçamento necessário para a sua execução. A partir dos cinco OE estabelecidos no PA, os órgãos da estrutura superior do EMGFA deduziram os Objetivos Setoriais (OS) e Atividades (At) para os concretizar, as quais são traduzidas em Ações (Ac) e Elementos de Ação (EA). A figura seguinte mostra esta estrutura de planeamento que se encontra alinhada com o SI de Gestão da DN (SIGDN).

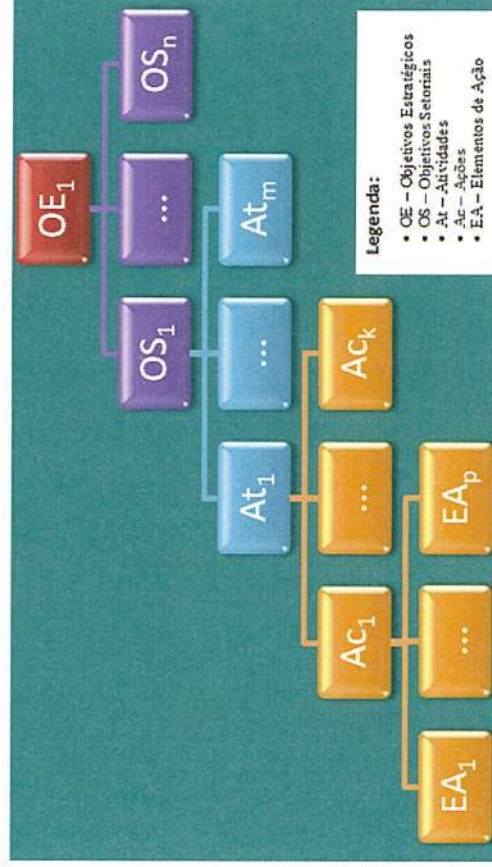


Figura 21 – Estrutura de atividades do EMGFA

Fonte: (Autor, 2016).

“De forma a acompanhar a execução do PA e poder aferir se as metas traçadas por cada entidade estão a ser realizadas e alcançadas os seus propósitos, foram delineados indicadores de gestão que permitem conferir o resultado a atingir e os critérios de avaliação associados, de modo a medir a sua execução” (EMGFA, 2015a, p. 45). Segundo o art.º 26º da Lei Orgânica do EMGFA (MDN, 2014d)

compete à Divisão de Planeamento do EMGFA (DIPLAEM) acompanhar o ciclo de gestão. Da pesquisa documental efetuada e da entrevista realizada ao Chefe da DIPLAEM verifica-se que o EMGFA executa esta atribuição através de técnicas de gestão e de M&C tradicionais, não possuindo um SGE-BSC-MF que traduza o CEM e o PA num ME/BSC, nem possuindo um SIGE.

(3). Marinha

Desde 1982 que a Marinha tem vindo a melhorar progressivamente o seu processo de PE. Estes esforços resultaram em 2004 num conjunto de documentação estratégica e doutrinal, incorporando os 3 Paradigmas da Marinha (modelos de gestão): operacional, estrutural e genético, definidos por Ribeiro (2010, pp. 71-99).

Em 2008, reconhecendo-se que subsistiam lacunas entre o planeamento e a execução estratégica, estudou-se aprofundadamente o modelo BSC que foi adaptado à Marinha em 2010 (figura 22).

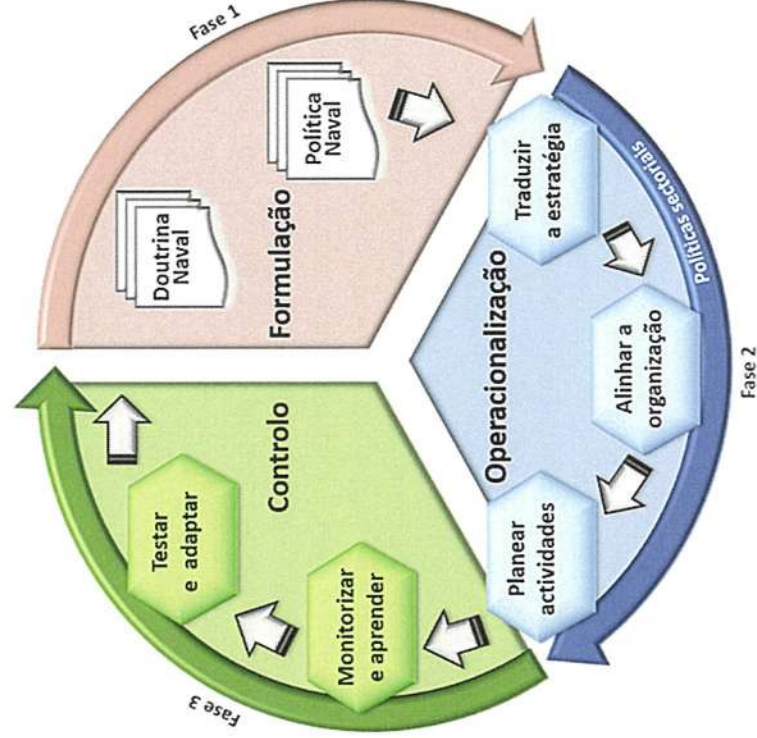


Figura 22 – Modelo de GE da Marinha (baseado no BSC)

Fonte: (Marinha, 2011).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

O modelo traduz a estratégia em ação coerente, constituindo-se como o elemento de articulação/integração entre o Pensar (Planos) e o Executar (Ação) a Marinha (figura 23).

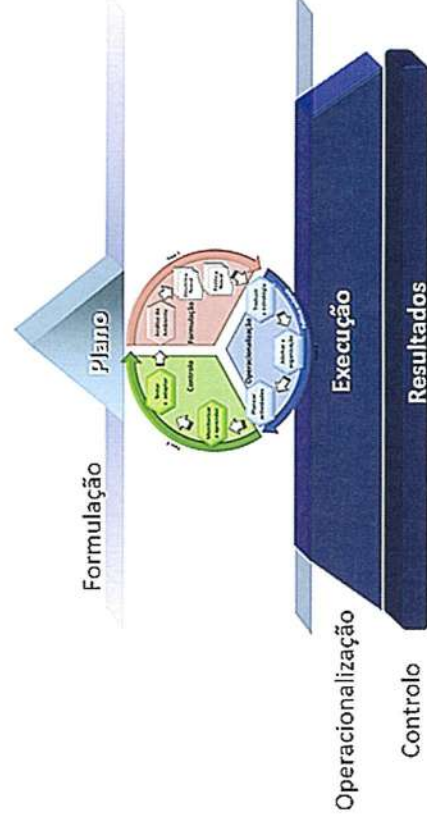


Figura 23 – Modelo de GE como elemento de articulação entre o Pensar/Planos e o Executar

Fonte: (Marinha, 2011).

O modelo possui três fases: Formulação, Operacionalização e M&C. Na primeira fase, formulação, produz-se a DE da Marinha, designada Diretiva de Planeamento de Marinha. Na segunda fase, operacionalização, traduz-se a estratégia corporativa nos seus elementos acionáveis, ME/BSC; alinha-se a organização, desdobrando o ME/BSC para o nível setorial, culminando com a produção de nove Diretivas Setoriais (DS), uma para cada setor da Marinha; desenvolve-se um processo de comunicação estratégica, visando o alinhamento/adesão das pessoas à nova estratégia, potenciando o sucesso da sua execução e, por último, tendo em consideração as iniciativas inferidas para cada objetivo, é produzido o PA e a decorrente Proposta de Plano Orçamental (PPO). As iniciativas são planeadas e controladas na ferramenta de gestão de projeto EPM¹³. Na última fase, M&C a estratégia entra em execução, sendo monitorizada e controlada em tempo real pelo Sistema de M&C de GE (SMC-GE) desenvolvido pela Marinha, cuja informação suporta as reuniões de M&C operacional e estratégico. Além disso, a estratégia formulada é sujeita anualmente a revisão estratégica, imediatamente antes da produção do PA/PPO. O ME da Marinha é apresentado na figura seguinte.

¹³ *Enterprise Project Management.*

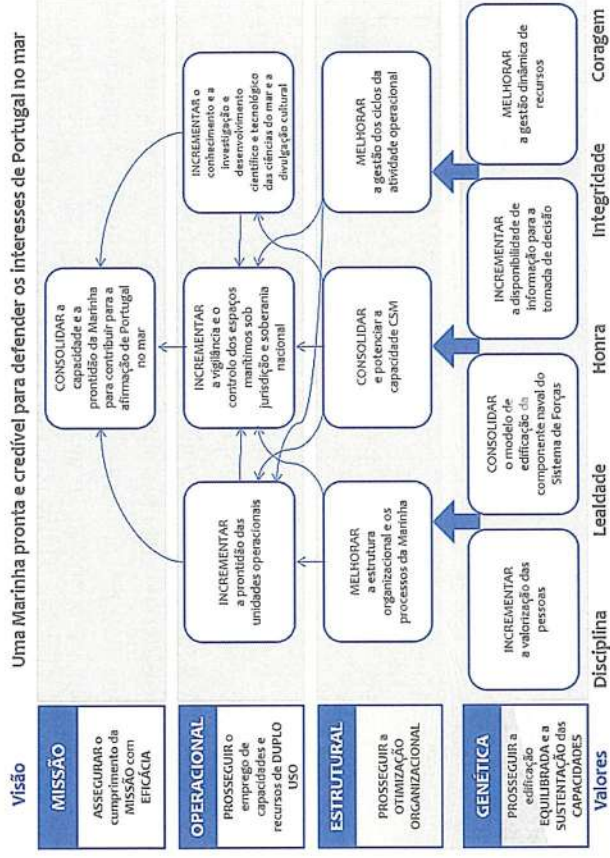


Figura 24 – ME da Marinha (2015/17)

Fonte: (Marinha, 2015).

Dos dados recolhidos, verifica-se que apesar da Marinha possuir um SGE-BSC-MF, premiado internacionalmente e em exploração desde 2011, registam-se dificuldades na sua sustentabilidade e consolidação na organização, devido a vários fatores, designadamente, insuficiente patrocínio/envolvimento das chefias, insuficiente consolidação da doutrina GE e escassez de pessoal qualificado, o que apela à estruturação e ao estabelecimento de uma CGE-GE assente no vetor DOTMLPII.

(4). Exército

No âmbito do seu processo de transformação, o Exército implementou em 2015 um PGE, baseado no SGE-BSC-MF. Nesta sequência, promulgou a Diretiva de Planeamento para o Biénio (DPEB) 2015-16 que estabelece os OE do Ramo, as Linhas de Ação (LA) para a sua concretização e indicadores/meias para permitir a M&C da EE com base no EPM. Citando o CEME¹⁴, “esta diretiva constitui um ponto de viragem na GE do Exército, ao introduzir os conceitos e as boas práticas da gestão moderna...” (EME, 2015a, p. 1). Referindo-se à

¹⁴ Chefe do EME (Estado-Maior do Exército).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

importância do BSC, o Exército afirma que “os conceitos relativos à GE, PE e análise estratégica associados à metodologia BSC implementada através da ferramenta EPM, permitirão alcançar os objetivos estabelecidos para o próximo biénio” (EME, 2015b) e que a DPEB “estabelece os objetivos e as LA indispensáveis à sua prossecução, constituindo-se como referencial para o PE do Exército no biénio 2015-2016 e documento orientador para a transformação do Exército, tendo como referência a “Reforma Estrutural da DN e das FFAA””. A DPEB estabelece o ME do Exército (figura 25).

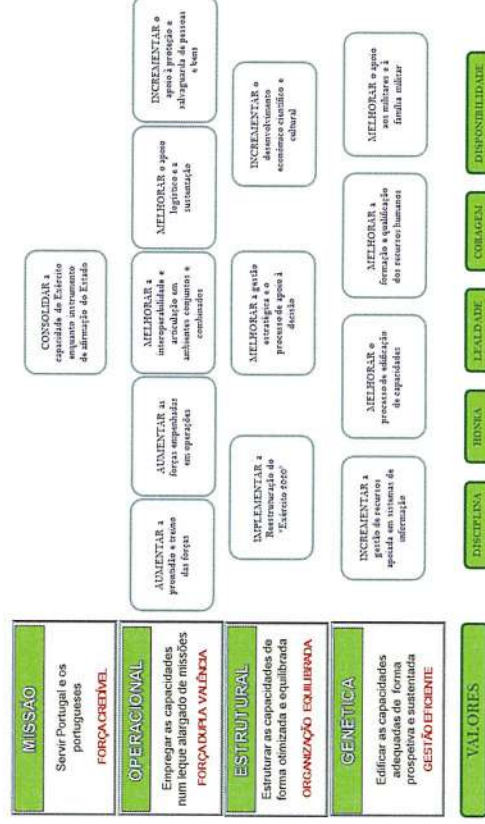


Figura 25 – ME do Exército

Fonte: (EME, 2016).

O Exército produziu oito DS (figura 26) que devem “estabelecer LA, identificar e caracterizar ações/projetos que materializam os respetivos OS. Os projetos, depois de selecionados e priorizados, integram o PA, constituindo-se como base da proposta orçamental do Setor” (EME, 2015a, p. 21).

Da pesquisa documental efetuada e entrevista realizada ao DC¹⁵-EME, verifica-se que o Exército operacionalizou um SGE-BSC-MF no Ramo, tendo procedido à tradução da estratégia nos seus elementos acionáveis (ME/BSC) e aos alinhamentos estratégico, operacional e orçamental. Decorre um projeto piloto no EME para validar a solução de M&C a aplicar ao Exército, pelo que o PGE do Exército encontra-se em curso, prevendo-se que entre em pleno funcionamento em fins de 2016.

¹⁵ Diretor Coordenador.



Figura 26 – Alinhamento estratégico (DE e DS do Exército)

Fonte: (EME, 2016).

(5). Força Aérea

Através do Despacho nº 52/2008 (EMFA, 2008), a Força Aérea (FAP) estruturou o seu ciclo anual de planeamento em quatro documentos:

- A Diretiva de Planeamento trianual (2014-16) que estabelece os OE (equivalentes a temas estratégicos BSC) e os objetivos operacionais (OE corporativos) subjacentes e, para cada um destes, as respetivas atividades. Os órgãos da FAP desdobram as atividades em ações e EA (figura 27), orçamentando-os. Esta lógica segue a estrutura de dados do SIGDN: Objetivos/Atividades/Ações/EA.
- A Diretiva anual que estabelece os objetivos de gestão e respetivos indicadores e metas. Estes objetivos são de cariz setorial e transversais à organização, posicionando-se abaixo das atividades.
- O PA que discrimina os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, e que fundamenta a proposta orçamental da FAP.
- O Relatório de Atividades.

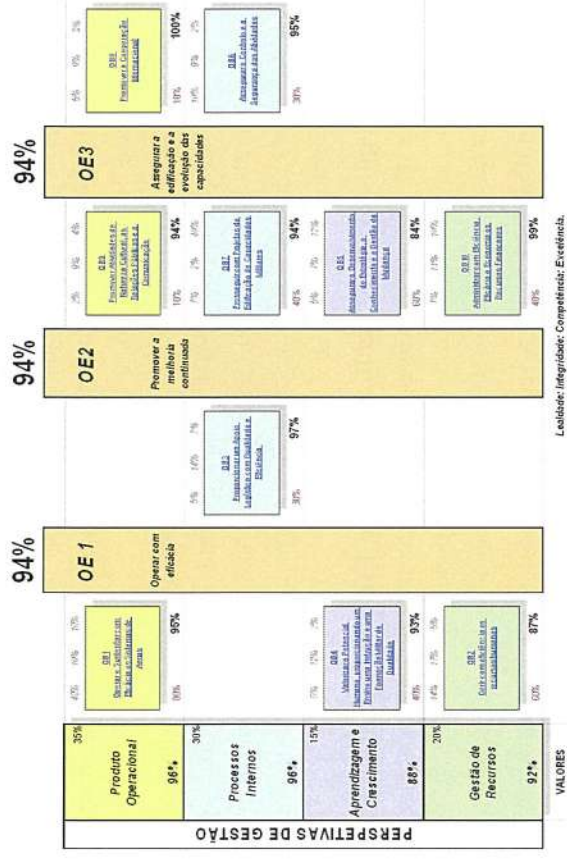


Figura 28 – ME da FAP

Fonte: (FAP, 2015).

- A estrutura referencial/requisitos do conceito “Capacidade de Defesa” estruturado nos elementos de capacidade: DOTMLPIL. Esta confrontação permite identificar as OM que potenciam a consolidação e sustentabilidade organizacional da solução”, designadas “OM estruturais”.

(1). Identificação das “OM metodológicas”: Aplicação do conceito “Gestão Estratégica”

Com base no MA, identificam-se de seguida as “OM metodológicas” de cada dimensão do conceito “Gestão Estratégica”. Este exercício é efetuado comparando, para cada dimensão do modelo, os requisitos da metodologia BSC (Kaplan & Norton, 2009, pp. 8-18) com a realidade das ESDN (Anexo B), tendo-se optado por razões metodológicas e de pragmatismo científico pela análise global das entidades, ao invés de individualizada, independentemente de se reconhecer que existem diferentes níveis de maturidade das CGE das ESDN.

(a). Dimensão “Desenvolver a Estratégia”

Esta fase do SGE-BSC-MF (figura 18) encerra três indicadores, vertidos aqui em questões:

- **Requisito BSC “Clarificar a Missão/Valores/Visão”:** Qual a nossa missão e porquê? Os executivos devem clarificar a missão (objetivo sintético da organização), valores (guia da sua atuação) e visão (resultados futuros almejados).

Análise/OM: Tendo por base os dados recolhidos, verifica-se que à exceção de uma ESDN, todas as restantes clarificam a sua missão/valores/visão. Contudo, a maioria deve fazê-lo de forma mais sintética para facilitar a sua compreensão por quem executa a estratégia, as pessoas.

- **Requisito BSC “Realizar a Análise Estratégica”:** Quais são as questões chave a endereçar pela estratégia? Consiste na elaboração da análise estratégica à organização, deduzindo as OPESTR, tendo por base os resultados da EE e a validação das relações causa-efeito.

Análise/OM: Verifica-se que a maioria das entidades não estrutura a sua análise estratégica, ficando-se pela mera identificação das componentes SWOT: Oportunidades, Desafios, Potencialidade e Vulnerabilidades. É necessário que elaborem uma análise SWOT completa, deduzindo as OPESTR pelo cruzamento das suas componentes interna e externa.

- **Requisito BSC “Formular a Estratégia”:** Como podemos melhorar? Com base na análise estratégica efetuada, selecionam-se e priorizam-se as OPESTR, escolhem-se os temas estratégicos e formula-se a estratégia global que deve assentar na maximização do valor público-militar da respetiva componente de defesa, na melhoria dos processos-chave subjacentes e na disponibilidade dos recursos necessários.

Análise/OM: Nem todas as ESDN formulam devidamente a sua estratégia (produção da respetiva DE), a partir duma análise estratégica estruturada/fundamentada.

(b). Dimensão “Traduzir a estratégia”

- **Requisito BSC “Elaborar o ME”:** Como descrevemos a estratégia? Um ME permite representar os diversos OE, organizados por perspetivas e temas estratégicos e interligados por relações causa-efeito, permitindo a descrição, simplificação e compreensão da estratégia.

Análise/OM: O MDN e o EMGFA não possuem ME o que dificulta o alinhamento interno dos seus órgãos e externo dos Ramos.

- **Requisito BSC “Deduzir Indicadores/Metas”:** Como avaliamos a EE? Requer o desenvolvimento de um BSC (indicadores e metas) para cada OE.

Análise/OM: Só duas entidades derivam indicadores/metas para os OE. As restantes, ou não derivam, ou associam-nos às atividades.

- **Requisito BSC “Definir o portefólio de iniciativas”:** Que programas devemos desenvolver para acionar a estratégia? Consiste na seleção das iniciativas/projetos que permitem concretizar os OE.

Análise/OM: Só uma ESDN deduz e associa iniciativas estratégicas/projetos aos OE.

- **Requisito BSC “Garantir o orçamento estratégico – STRATEX”:** Como se financia a EE? A estratégia é executada pela concretização das iniciativas, o que requer atribuição de um orçamento estratégico, designado STRATEX.

Análise/OM: Nenhuma entidade possui um programa orçamental dedicado especificamente à EE (STRATEX).

(c). Dimensão “Alinhar a organização”

- **Requisito BSC “Alinhar as Unidades Orgânicas”:** Como garantir que a estratégia de topo é executada pelas UO? Consiste no desdobramento em cascata do ME corporativo aos escalões mais baixos, cujas estratégias podem incluir OE herdados ou adaptados do mapa corporativo e OE próprios.

Análise/OM: Só duas ESDN requerem que as suas UO se alinhem com a estratégia corporativa.

- **Requisito BSC “Alinhar os RH”:** Como motivar as pessoas a aderirem à estratégia? São as pessoas que executam a estratégia, através da execução de operações e iniciativas, pelo que a devem compreender para que adequem devidamente a sua atividade à estratégia. O alinhamento das pessoas com a estratégia é efetuado através de planos de comunicação. O sucesso da EE é altamente potenciado ministrando programas de treino e, muito particularmente, alinhando e adaptando os objetivos e os incentivos/recompensas individuais com os OE.

Análise/OM: Nenhuma entidade possui um processo de comunicação estratégica.

(d). Dimensão “Planear as operações”

- **Requisito BSC “Melhoria dos processos-chave”:** Quais são os processos-chave que devem ser melhorados? A perspetiva “processos internos” do ME identifica os OE associados aos processos-chave que devem ser otimizados para garantir o sucesso da EE. Não há estratégia que resista a processos burocráticos e rígidos. Neste sentido é crítico associar à GE, dois instrumentos essenciais, a “reengenharia de processos” para a sua melhoria e possível automatização e o *Business Intelligence* (BI) para monitorização operacional e estratégica.

Análise/OM: A globalidade das entidades não associa nem melhora os processos-chave subjacentes à estratégia em execução. A reengenharia de processos é utilizada em pequena escala na SG-MDN, na Marinha e na forma de *lean management* na FAP. O MDN e a Marinha apresentam um bom nível de maturidade BI.

- **Requisito BSC “Planeamento das operações, recursos e orçamento (OPEX e CAPEX)”:** Como é que definimos os planos de operações, recursos e respetivo orçamento em sintonia com a estratégia formulada? As operações (atividades do dia-a-dia) e as iniciativas estratégicas (abordadas anteriormente) são a força-motriz da estratégia. Nesta perspetiva é necessário planear as operações e os recursos subjacentes em alinhamento com a estratégia estabelecida na DE. O plano de operações deve ter três componentes: operações a realizar, recursos requeridos e orçamento operacional (OPEX) e de investimento (CAPEX).

Análise/OM: Todas as ESDN elaboram o seu PA conforme o DL 183/96 (PCM, 1996), contudo nenhuma delas mapeia com rigor atividades-recursos-orçamento. Nenhuma entidade ajusta o PA após a atribuição do orçamento. Só algumas UO das ESDN monitorizam e controlam a execução do PA de forma moderna, suportada por ferramentas BI.

(e). Dimensão “Monitorizar e Aprender”

- **Requisito BSC (M&C operacional):** As iniciativas e operações estão sob controlo? Devem ser realizadas periodicamente (e.g.

mensalmente) reuniões de M&C operacional apoiadas em *dashboards* BI (quadros de situação) para se acompanhar o seu estado e se tomarem as medidas corretivas necessárias.

Análise/OM: Só algumas UO das ESDN efetuam reuniões de M&C operacional, apesar da maioria das ESDN disporem da ferramenta de gestão de projeto EPM.

- **Requisito BSC (M&C estratégico):** Estamos a executar bem a estratégia? Para aferir o progresso da estratégia e tomar as medidas corretivas necessárias, as chefias da organização realizam periodicamente (e.g. trimestralmente) reuniões de M&C estratégico suportadas pelo SIGE.

Análise/OM: Só algumas UO das ESDN efetuam reuniões de M&C estratégico.

(f). Dimensão “Testar e Adaptar”

- **Requisito BSC “Análise de desempenho e adaptação da estratégia”:** A estratégia mantém-se atualizada? Periodicamente (e.g. anualmente) as equipas de liderança de topo da organização e posteriormente as de cada UO/setor, efetuam uma reunião de revisão da estratégia, para a questionar e adaptar. A revisão da estratégia deve ser liderada pela chefia da organização.

Análise/OM: Só uma ESDN revê anualmente a sua estratégia, conforme requerido, o que despoleta a jusante a revisão das respetivas DS e a elaboração dos PA. Contudo, todas as ESDN elaboram o seu PA que inclui a componente de formulação estratégica.

(2). Identificação das “OM estruturais”: Aplicação do conceito “Capacidade de Defesa”

Identificam-se de seguida as OM estruturais dos PGE-ESDN, i.e. de cada dimensão do conceito “Capacidade de Defesa”¹⁷. Este exercício é efetuado comparando os requisitos de cada dimensão do conceito com a realidade das ESDN (amostra no Anexo C).

¹⁷ Definido no glossário (Anexo A).

(a). Dimensão “Doutrina GE”

- **Requisito concetual “Existência de doutrina GE”:** Encontra-se publicada doutrina sobre o PGE que englobe as lições aprendidas? Trata-se do acervo de princípios e práticas GE fundamentais, adaptados à organização, que norteiam a implementação, gestão, sustentação e governação da CGE.

Análise/OM: Só duas ESDN promulgaram doutrina GE e, destas, só uma respeita ao SGE-BSC-MF.

(b). Dimensão “Organização GE”

- **Requisito concetual “Existência dum gabinete de GE” e “Necessidade de governação inter-ESDN/colegial da CGE”:** Como é que devemos organizar a capacidade? Estabelecer uma estrutura interna em cada ESDN para gerir de forma cooperativa a CGE (Gabinete de GE: GGE) e uma estrutura colegial de governação externa envolvendo as cinco ESDN.

Análise/OM: Todas as ESDN gerem a sua estratégia através das respetivas estruturas de planeamento, mas nenhuma possui um GGE. Quanto à estrutura de governação entre as cinco ESDN, os responsáveis entrevistados concordam que seja formalizada para promover a interoperabilidade e evolução da capacidade.

(c). Dimensão “Treino GE”

- **Requisito concetual “Existência de formação em GE”:** Que qualificações devem ser ministradas? Devem ser ministradas ações de treino teórico-prático em função dos perfis organizacionais.

Análise/OM: Nenhuma ESDN ministra cursos estruturados de GE.

(d). Dimensão “Material GE”

- **Requisito concetual “Existência de um SIGE”:** Que SI devemos ter? Deve-se possuir um SIGE, em torno do qual se posicionam os SI funcionais da organização que lhe disponibilizam informação de cariz operacional.

Análise/OM: Só uma ESDN possui um SIGE a funcionar em rede, uma outra encontra-se a implementar uma solução similar e uma terceira possui uma solução *stand-alone*.

(e). Dimensão “Liderança GE”

- **Requisito concetual “Patrocínio da liderança”:** A liderança organizacional patrocina a GE? O patrocínio e envolvimento da chefia de topo é um requisito absoluto para a implementação e sustentabilidade da CGE.

Análise/OM: O MDN e o EMGFA não possuem uma CGE. Nos Ramos, todos os Chefes de Estado-Maior patrocina a CGE, mas nem todas as chefias setoriais o patrocina e se envolvem ao nível adequado, eventualmente por desconhecimento das suas potencialidades.

(f). Dimensão “Pessoal GE”

- **Requisito concetual “Existência de pessoal qualificado em GE”:** Temos suficiente pessoal qualificado em GE? É crítico prover a capacidade com pessoal qualificado aos diversos níveis da estrutura.
Análise/OM: Há pouco pessoal qualificado em GE nas ESDN.

(g). Dimensão “Interoperabilidade”

- **Requisito concetual “Alinhamento intra-ESDN” e “Alinhamento inter-ESDN”:** Há alinhamento intra e inter-ESDN? Questão que se desagrega nas seguintes:

- a) As estratégias das ESDN estão alinhadas internamente, vertical e horizontalmente?
- b) As estratégias estrutural-gestionárias do EMGFA e dos Ramos estão alinhadas com a do MDN?
- c) A estratégia militar (CEM) do EMGFA está alinhada com a estratégia de DN (CEDN)? E as estratégias militares dos Ramos (CE¹⁸) estão alinhadas com o CEM?
- d) Há coerência e alinhamento das estratégias estrutural-gestionária e operacional-militar entre os Ramos?

Análise/OM:

- a) Só duas ESDN alinham as suas UO com a estratégia corporativa e só uma delas o faz a nível horizontal (entre setores).
- b) A estratégia estrutural-gestionária do EMGFA e Ramos alinham-

¹⁸ Conceito Estratégico de cada Ramo.

se verticalmente com o MDN a partir dos despachos ministeriais. O alinhamento estratégico das FFAA com o MDN sai prejudicado pelo facto do MDN não possuir uma CGE.

c) Quanto à estratégia militar-operacional, o EMGFA alinha-se parcialmente (Sousa, et al., 2016, pp. 13-15) com o CEDN através do CEM, mas, nem um nem outro foram operacionalizados em elementos acionáveis, monitorizáveis e controláveis, prejudicando a sua comunicação e M&C. Os Ramos alinham-se verticalmente com o EMGFA, produzindo os respetivos CE que são uma das fontes das suas DE e ME/BSC. Visto que o EMGFA não possui uma CGE estruturada, a tradução e o alinhamento estratégico dos Ramos saem prejudicados.

d) Não há alinhamento estratégico horizontal, de cariz militar-operacional e estrutural-gestionário inter-Ramos, aspeto que a ser corrigido alavancaria a otimização global das FFAA e normalizava e melhoraria os processos conjuntos, com claras vantagens ao nível da racionalidade dos meios e da poupança de recursos.

3. Contributos para a edificação da CGE-DN

Estabelece-se de seguida os contributos para edificação da CGE-DN, caracterizados em duas componentes (figura 29):

- Componente metodológica, incorporando:
 - o O modelo de GE da DN;
 - o O modelo de alinhamento estratégico das ESDN;
- Componente estrutural, integrando:
 - o Os requisitos DOTMLPPII de edificação da CGE-DN;
 - o Arquitetura do Sistema Integrado de Informação do Desempenho Organizacional (SI2DO).

a. Componente Metodológica - Modelo de GE da DN

Sendo o SGE-BSC-MF o único SGE conhecido que:

- Traduz coerentemente a estratégia em ação;
- Alinha a organização a nível estratégico, operacional, orçamental e dos RH;
- Facilita a comunicação estratégica e a gestão da mudança;

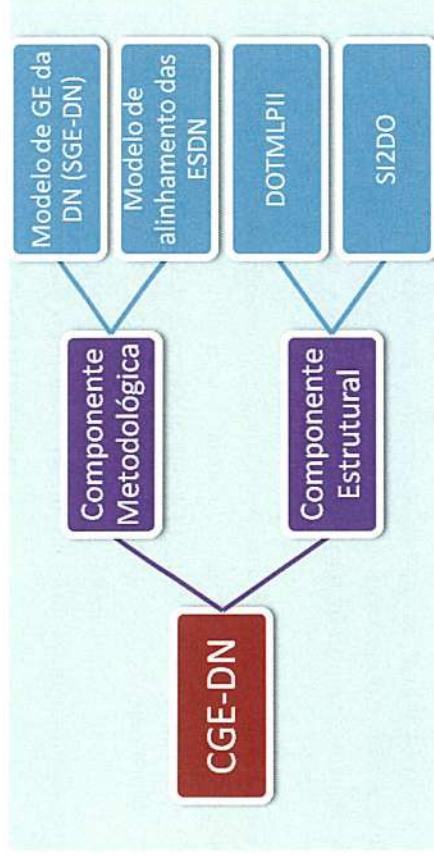


Figura 29 – Arquitetura da CGE-DN

Fonte: (Autor, 2016).

- Permite o acompanhamento contínuo da EE e a sua adaptação/revisão contínua;

recomenda-se a implementação em cada uma das ESDN do Modelo (Sistema) de GE da DN (SGE-DN)¹⁹, indicado na figura seguinte, que integra quatro fases e os processos subjacentes, cujos requisitos são estabelecidos de seguida.

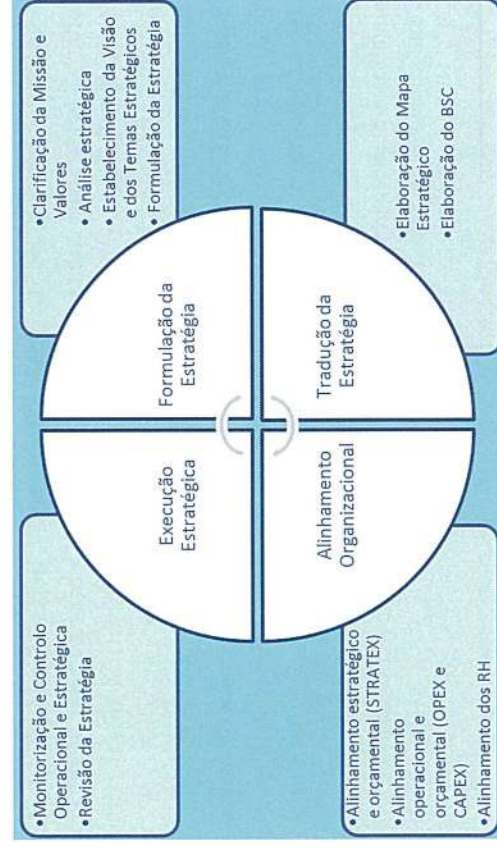


Figura 30 – SGE-DN

Fonte: (Autor, 2016).

¹⁹ Adaptado do modelo BSC à natureza pública e militar da DN/FFAA.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

(1). **Formulação da Estratégia**

Clarificação da missão e valores – Definir de forma sintética a missão da entidade e clarificar os valores fundamentais que a norteiam.

Análise Estratégica – Elaborar uma análise SWOT, deduzindo as oportunidades/desafios a partir das análises PESTEL) e de *stakeholders* e as potencialidades/vulnerabilidades a partir da cadeia de valor e análise de recursos. Cruzar as componentes interna e externa da SWOT para obter as OPESTR.

Estabelecimento da Visão e dos Temas Estratégicos – Analisar as OPESTR e identificar padrões, i.e. os temas estratégicos onde a organização deve concentrar os seus esforços e incluí-los no ME. Em simultâneo, a sua articulação gera propostas de visão alternativas a serem consideradas pelo chefe da ESDN para formulação da visão.

Formulação da Estratégia – Produzir a DE corporativa em sintonia com a análise envolvente/SWOT. Integrar na DE, o ME e o BSC, abordados na próxima secção. O BSC corporativo decorre essencialmente dos BSC das UO, visto que em última análise são estas que executam a estratégia.

(2). **Tradução da Estratégia**

Elaboração do ME – Incorporar os temas estratégicos e tendo em consideração a natureza distinta da cadeia de valor do MDN e das FFAA seleccionar as perspetivas de gestão “Sociedade - Defesa Nacional”, “Defesa Militar”/“Defesa Não-Militar”²⁰, “Estrutural” e “Genética” para o MDN e “Missão”, “Operacional”, Estrutural” e “Genética” para o EMGFA e Ramos. Traduzir a estratégia definida para perseguir cada tema estratégico em OE, balanceados entre perspetivas por relações causa-efeito. Assegurar que os OE são realistas e concretos, respeitando a regra SMART (serem: Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Realistas, Limitados no Tempo) e que existem relações causa-efeito entre os OE, entre indicadores e entre iniciativas e indicadores.

Elaboração do BSC – Definir os indicadores²¹ de cada OE e para cada indicador a periodicidade de medição e a meta progressiva no tempo. Definir as iniciativas²² e respetivos custos (STRATEX).

²⁰ Trata-se de uma única perspetiva de gestão composta por duas sub-perspetivas, Defesa Militar e Defesa não-Militar, em que a concretização desta última deve ser coordenada entre o MDN e os restantes ministérios, sendo a sua implementação monitorizada localmente por cada um deles e centralmente pelo MDN.

²¹ Em média, dois indicadores por OE.

²² Em média, duas iniciativas/projetos por OE.

(3). Alinhamento Organizacional

Alinhamento estratégico e orçamental – As UO de cada ESDN devem desenvolver as suas DE alinhadas com a estratégia corporativa, perseguindo as fases explanadas anteriormente. A estratégia da UO deve ser traduzida num ME, em que os OE corporativos relevantes para a UO são herdados diretamente ou adaptados do ME corporativo. Os restantes OE são específicos da UO, sendo deduzidos da sua análise estratégica. Deve-se desenvolver o BSC da UO e estabelecer o respetivo STRATEX.

Alinhamento operacional e orçamental – Cada UO produz o seu PA em alinhamento com a DE respetiva, o qual inclui as operações a encetar e respetivo orçamento operacional (OPEX) e de investimento (CAPEX). Para além disso, o PA integra também as iniciativas estratégicas e respetivo STRATEX.

Alinhamento dos RH – Deve ser produzido um plano de comunicação segmentado pela tipologia do público-alvo (e.g. Resistentes à mudança), a fim de garantir o alinhamento/adesão das pessoas e gerir a mudança.

(4). Execução Estratégica

M&C operacional e estratégico – Devem ser efetuadas reuniões periódicas de M&C operacional e de M&C estratégico. As primeiras são realizadas, no máximo mensalmente, e visam a M&C das iniciativas/projetos e operações e são apoiadas num SI de Gestão de Projeto (SIGP). As reuniões de M&C estratégico são efetuadas, no máximo quadrimestralmente, e visam acompanhar a evolução da EE, através do estado do ME/BSC, correlacionando-o com as iniciativas, sendo suportadas pelos SIGE e SIGP.

Revisão da Estratégia – Deve ser efetuada com periodicidade máxima anual, devendo ser realizada imediatamente antes da produção do PA para lhe servir de fonte estratégica. Deve começar pela revisão da DE corporativa, seguindo-se a revisão das DE setoriais e da elaboração do PA e PPO.

b. Componente Metodológica - Modelo de Alinhamento Estratégico das ESDN

Apresenta-se na figura 31 a proposta de modelo de alinhamento estratégico das ESDN, em que cada entidade é representada pelo suposto ME/BSC (em miniatura). Tendo em consideração que os Ramos dependem do EMGFA relativamente à estratégia militar-operacional e do MDN relativamente à estratégia estrutural-gestionária, a figura distingue estas duas fontes de

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

alinhamento que, naturalmente, têm impacto na estratégia dos Ramos e do EMGFA. A estratégia militar estabelecida no CEM deve ser traduzida em OE do EMGFA e, em termos de alinhamento, tem essencialmente impacto nas duas perspetivas superiores dos ME dos Ramos (Missão e Operacional). O alinhamento do EMGFA e Ramos com a estratégia estrutural-gestionária do MDN impacta essencialmente as duas perspetivas inferiores dos respetivos ME (Estrutural e Genética).

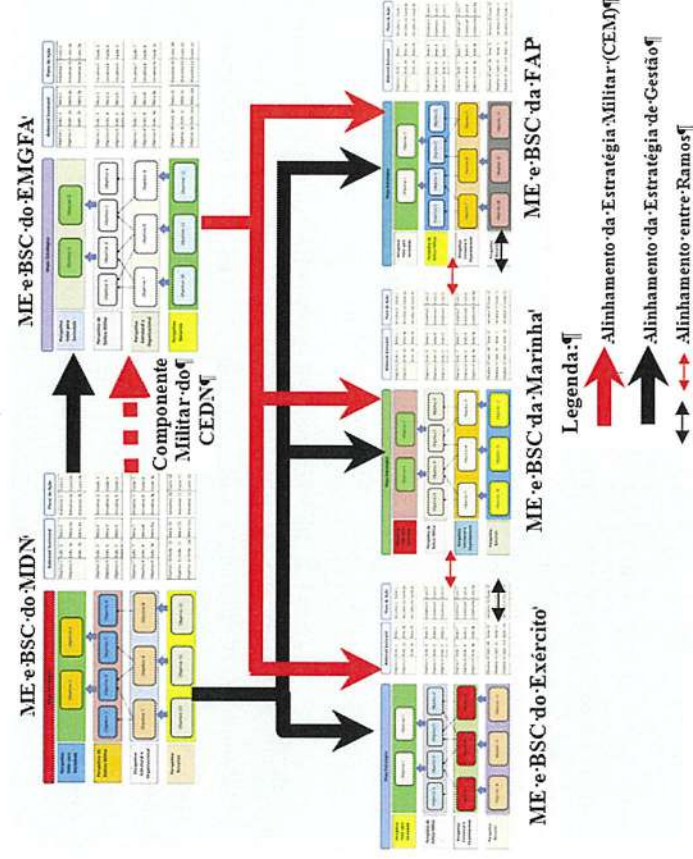


Figura 31 – Modelo de alinhamento estratégico das ESDN

Fonte: (Autor, 2016).

c. Componente Estrutural – Requisitos DOTMLP II da CGE-DN (1). Doutrina

As ESDN devem desenvolver doutrina sobre a CGE-DN, incluindo sobre a forma de desenvolver a Análise, Formulação e Tradução da estratégia; o Alinhamento estratégico, Operacional/recursos/orçamental e dos RH; a M&C da EE; a Revisão da estratégia e a Governação da CGE.

(2). Organização

As entidades devem integrar na sua estrutura de planeamento uma subestrutura dedicada a gerir a GE que apelidamos de Gabinete de Gestão Estratégica (GGE), a qual deve possuir o pessoal qualificado necessário para exercer as seguintes funções:

- Elaborar a DE corporativa e a sua tradução em ME/BSC;
- Suportar as equipas de GE das UO na:
 - o Produção das suas DE (alinhamento estratégico);
 - o Elaboração do PA e PPO (alinhamento operacional/recursos e orçamental);
 - o Conceção e aplicação do plano de comunicação (alinhamento dos RH).
- Na fase de EE:
 - o M&C da EE corporativa;
 - o Supervisão e regulação dos processos de EE das UO;
 - o Relato periódico dos resultados da EE.
- Coordenação do processo de revisão da estratégia.
- Governação da CGE-DN.

Face à tendência global do PE das organizações evoluírem para PGE, estima-se que as estruturas de planeamento das ESDN evoluam progressivamente para estruturas de GE.

(3). Governação

Internamente às ESDN, a capacidade deve ser gerida por um grupo inter-UO, chefiado pelo GGE. Transversalmente à DN, é fundamental que se estabeleça um grupo de governação da CGE-DN, com representantes das cinco ESDN.

(4). Treino

É fundamental para a sustentabilidade do PGE que as pessoas envolvidas conheçam os subprocessos sob sua responsabilidade. Nesse sentido, devem receber treino apropriado, considerando três perfis: Administradores, Gestores e Executantes.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

(5). Material

Desenvolver um SIGE para o domínio da DN, em torno do qual se posicionam os relevantes SI operacionais e funcionais comuns às ESDN (ex. SIGDN) e específicos de cada entidade, os quais lhe disponibilizam informação, constituindo-se este agregado no SI2DO, cuja arquitetura base se apresenta na figura seguinte.

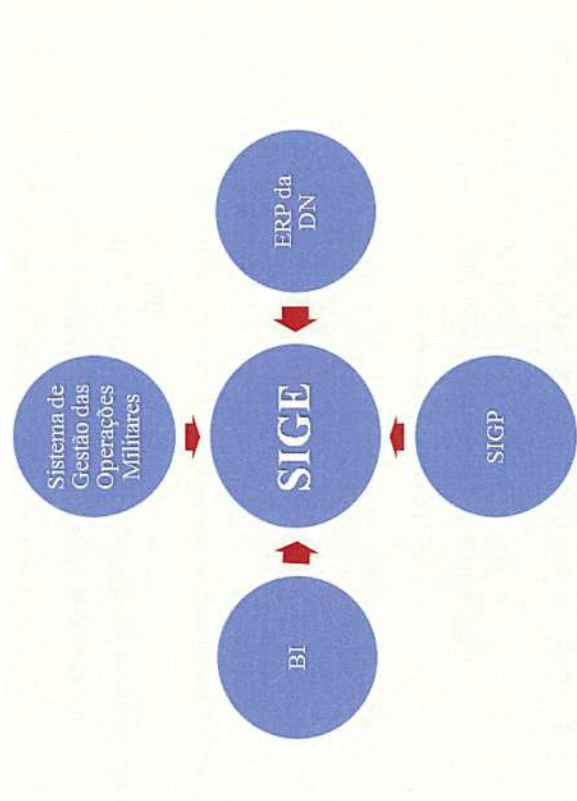


Figura 32 – Arquitetura do SI2DO

Fonte: (Autor, 2016).

(6). Liderança

Este é indubitavelmente o mais crítico fator de sucesso de implementação e sustentação de qualquer PGE. Caso não estejam garantidos o patrocínio e forte envolvimento da liderança, o processo muito provavelmente falhará. Nesse sentido, é crítico que a administração superior reconheça as vantagens e patrocine e lidere a gestão da mudança, implementação, sustentabilidade e governação da CGE.

(7). Pessoal

É crítico prover o GGE e UO com pessoal qualificado para gerirem a CGE. Além disso, é necessário dispor de pessoal especialista nas áreas técnico-científicas do BI, GE, gestão de projeto e reengenharia de processos.

(8). Interoperabilidade

A Interoperabilidade é garantida pelo modelo de Alinhamento Estratégico apresentado.

d. Operacionalização do projeto de edificação da CGE-DN

A fim de impulsionar a edificação da CGE-DN²³, nas suas componentes metodológica e estrutural, apresentam-se de seguida os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) (figura 33) que devem balizar a sua edificação, os quais foram traduzidos em princípios e medidas propostas encetar na DN, e que se sumarizam na tabela 1.



Figura 33 – FCS da CGE-DN

Fonte: (Autor, 2016).

²³ Ou adaptar as CGE atualmente em edificação ou já em exploração.

Tabela 1 – FCS da CGE-DN: Princípios e medidas imediatas a empreender

FCS	Princípios e Medidas
Patrocínio da Liderança	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a consciencialização das chefias das cinco ESDN e UO sobre o âmbito e ambição do projeto, suas oportunidades, desafios e riscos • Garantir o patrocínio coligado e a liderança ativa das chefias das cinco ESDN e o forte envolvimento das chefias das UO • Promover sessões de alto-nível sobre GE para os dirigentes da DN • Conferir sentido de urgência ao projeto
União das ESDN na gestão, com autonomia na solução	<ul style="list-style-type: none"> • Designar as seguintes equipas de gestão: <ul style="list-style-type: none"> – Equipa ministerial de cariz estratégico, liderada pelo MDN, com representantes das ESDN (chefes das equipas executivas) – Equipa executiva em cada ESDN, com representantes das respetivas UO de 1º nível (chefes das equipas das UO) – Equipa de cada UO de 1º nível das ESDN • Cada ESDN lidera a edificação da sua CGE, mantendo a coerência do projeto • Não implementar soluções uniformes da CGE, em contextos culturais distintos (ESDN) ou em UO com natureza funcional diferente (e.g. UO centradas em operações versus projetos)
Gerir e comunicar a mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar ativamente o processo de mudança para modelar a cultura organizacional no sentido de embeber o novo paradigma de gestão e operação no setor da Defesa • Ministar <i>workshops</i> de GE para envolver as pessoas
Aprender para impulsionar	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir consultadoria externa às equipas executivas • Treinar as equipas de gestão do projeto • Aprender com as lições identificadas nos projetos de GE internacionais aplicadas a serviços públicos (e.g. Finlândia)
Controlar o risco e simplificar a solução	<ul style="list-style-type: none"> • Desburocratizar e simplificar o processo • Validar as soluções de risco, antes da sua disseminação
Partilhar a tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • A tecnologia é um fator multiplicador da CGE-DN • Formalizar um SIGP e um SIGE comum à DN, este descejaavelmente por aproveitamento e adaptação do SIGE da Marinha • A informação residente nos SI é exclusiva da ESDN respetiva

Fonte: (Autor, 2016).

Conclusões

Num mundo crescentemente mais exigente e em permanente mudança, onde é exigido ao setor público ser mais eficaz e eficiente, a DN e as FFAA não são exceção, sendo convocadas a manterem-se permanentemente adaptadas à sua envolvente e a modernizarem os seus processos, incluindo o processo de topo da sua cadeia de valor, objeto deste estudo, a “Gestão Estratégica”, condição necessária para manterem a sua relevância e pertinência institucional aos olhos dos cidadãos e do Estado e de potenciarem a sua missão e eficácia militar. Neste contexto, este estudo visou investigar a solução mais adequada para edificar uma capacidade sustentável de GE transversal à DN.

O MA utilizado assentou nos conceitos relevantes subjacentes ao estudo, “Gestão Estratégica” e “Capacidade de Defesa”, os quais foram desdobrados nas suas dimensões e indicadores. O MA permitiu definir os dados a recolher, os quais resultaram da análise documental e da aplicação de 12 entrevistas semiestruturadas aos responsáveis das áreas de GE das ESDN. Além disso, a aplicação do MA aos dados recolhidos permitiu identificar as OM, de cariz metodológico (BSC) e estrutural (DOTMLPII), dos PGE-ESDN e estabelecer, nas mesmas vertentes, os contributos deste estudo para a edificação da CGE-DN.

No sentido de avaliar o que é e qual o grau de maturidade atual da GE nas organizações, o estudo começou por descrever o seu processo de evolução desde os anos 60, quando as condições de mercado levaram as empresas/ organizações a adaptarem a estratégia e o PE, de origem militar, à sua realidade, até aos nossos dias em que o PE evoluiu para o atual paradigma da GE, cujo modelo de implementação mais conhecido e utilizado é o BSC. Trata-se de um modelo integrado de GE em malha-fechada, utilizado na maioria das organizações públicas e privadas mundiais de grande dimensão, incluindo nas FFAA portuguesas. O BSC distingue-se por se tratar de um modelo integrado e contínuo em ciclo fechado: desde a análise e formulação da estratégia; à sua tradução em ação; ao alinhamento estratégico da organização/pessoas/recursos; à M&C da EE e à validação e revisão periódica da própria estratégia. Assim, a GE é um processo-chave de alto nível da cadeia de valor da organização que permite operacionalizar a estratégia estabelecida no plano estratégico, M&C a sua execução e adaptá-la continuamente à envolvente, sendo utilizada por grande parte das organizações modernas, de média e grande dimensão.

Os dados recolhidos da abrangente análise bibliográfica efetuada, complementada com os dados recolhidos em entrevistas semiestruturadas às ESDN, permitiu caracterizar o estado de maturidade dos PGE das cinco ESDN. Verificou-se que todas as ESDN elaboraram o seu PE, contudo, quanto à GE, o MDN e o EMGFA ainda não implementaram uma CGE, enquanto os Ramos implementaram total ou parcialmente uma CGE, ressaltando o seguinte:

- Utilizam abordagens distintas de implementação, o que apela à coerência global da capacidade no domínio da defesa;
- Existem níveis distintos de maturidade das CGE das ESDN, o que apela à partilha de experiências e à governação comum da capacidade;
- Foram identificadas várias OM dos PGE-ESDN, o que apela ao desenvolvimento de uma CGE-DN transversal ao domínio da DN.

Neste sentido, verifica-se que todas as ESDN elaboram o seu plano estratégico ou similar, contudo a maioria não operacionaliza devidamente a sua estratégia, não monitoriza e controla satisfatoriamente a sua execução e não a mantém adaptada à envolvente, revelando diversas OM específicas e de alinhamento mútuo.

A fim de avaliar quais são as OM dos PGE-ESDN, confrontaram-se os requisitos de cada dimensão dos dois conceitos do MA com o seu estado de maturidade nas ESDN, emergindo, desta forma, OM de cada uma das dimensões que estruturam a edificação da CGE-DN, no que concerne às suas componentes metodológica BSC e estrutural DOTMLPPI.

Finalmente, a fim de definir qual a solução mais adequada para edificar a CGE-DN e simultaneamente determinar como edificar uma capacidade sustentável de GE transversal ao universo da DN, deduziram-se e propuseram-se, com base nas OM identificadas, os seguintes contributos:

- **Modelo de GE da DN** – Constituído por quatro fases: Formulação estratégica, Tradução da estratégia, Alinhamento estratégico e Execução estratégica, cada uma constituída por diversos processos elementares.
- **Modelo de alinhamento estratégico das ESDN** – Implementa, através dos respetivos ME/BSC, o alinhamento vertical da estratégia estrutural-gestionária entre o MDN, EMGFA e Ramos e da estratégia militar-operacional entre o EMGFA e Ramos. Releva a importância dos Ramos se alinharem horizontalmente entre si, em termos das estratégias estrutural-gestionária e militar-operacional.
- **Requisitos da CGE-DN** – Estabelecimento dos requisitos de cariz metodológico relacionados com a implementação dos processos do “Modelo de GE da DN” e de cariz estrutural relacionados com o desenvolvimento integrado e coerente dos elementos DOTMLPPI da CGE-DN para potenciar o sucesso de implementação, sustentabilidade e governação da capacidade.
- **Sistema de Informação Integrado de Desempenho Organizacional** – o SI2DO é constituído por um SIGE, componente central da CGE-DN, em torno do qual se posicionam os SI funcionais das ESDN que lhe disponibilizam informação.

Assim concluiu-se que a solução GE mais adequada é a que garante a edificação duma CGE-DN sustentável, metodológica (BSC) e estruturalmente (DOTMLPPI), governada colegialmente pelo MDN, EMGFA e Ramos.

No sentido de alavancar a edificação da CGE-DN, deduziram-se seis fatores críticos de sucesso do projeto, designadamente: “Patrocínio da Liderança”, “União das ESDN na gestão, com autonomia na solução”, “Geir e comunicar a mudança”, “Aprender para impulsionar”, “Controlar o risco e simplificar a solução” e “Partilhar a tecnologia”. Com base nestes FCS, identificaram-se os princípios e as medidas prioritárias encetar transversalmente ao setor para, na fase de projeto, se edificar as componentes metodológica e estrutural, aduzidas neste estudo. Em resumo, os princípios a respeitar e as medidas prioritárias a desenvolver são:

- Garantir a consciencialização das chefias das ESDN sobre o âmbito e ambição do projeto, suas oportunidades, desafios e riscos, e assegurar o seu patrocínio coligado e a sua liderança e envolvimento ativos;
- Designar equipas de gestão interdependentes: ministerial, das ESDN e das UO;
- Cada ESDN lidera autonomamente a edificação da sua CGE, mantendo a coerência do projeto;
- Não implementar soluções (CGE) uniformes em contextos culturais (ESDN) ou funcionais (UO) distintos;
- Comunicar ativamente o processo de mudança, ministrar sessões sobre GE aos diferentes públicos de interesse e garantir consultadoria externa às ESDN;
- Aprender com as lições identificadas em projetos de GE internacionais, aplicados aos serviços públicos;
- Desburocratizar e simplificar ao máximo o processo e validar soluções de risco antes da sua aplicação;
- Encarar a tecnologia como fator potenciador da CGE-DN e a informação residente no SIGE como exclusiva das ESDN. Formalizar os SIGE e SIGP comuns à DN.

Considera-se que a solução proposta para a edificação e governação de uma CGE-DN subsidia o conhecimento científico referente à aplicação da GE às estruturas de Defesa e militares, com aplicabilidade nacional e internacional, designadamente ao nível da Aliança. Julga-se que a solução tem também interesse como contributo e exemplo para uma melhor estruturação da gestão dos diversos setores do Estado.



ANEXO A – GLOSSÁRIO

Business Intelligence (BI) – “Disciplina que integra as aplicações, a infraestrutura, as ferramentas e as boas-práticas que facilitam o acesso e a análise da informação para melhorar e otimizar a tomada de decisão, potenciando a superioridade de execução e os resultados a obter” (Gartner, 2016).

Capacidade de Defesa – “Este conceito articula todos os elementos (DOTMLPPI) relevantes à edificação coerente e sustentável de uma capacidade: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade. O modelo integra todas estas dimensões da capacidade para que as pessoas não sejam seduzidas, sob a pressão de restrições de recursos ou outra, em pensar que a mudança de um elemento, como a redação de uma nova doutrina, resulta automaticamente na geração dos respetivos efeitos operacionais desejados” (Hallett & Thorngren, 2011, p. 41).

Indicador Estratégico (BSC) – Segundo Kaplan e Norton (1996b, p. 8) e (2009, p. 85) é a variável associada a um objetivo estratégico que mede o seu desempenho, tendo como referência de performance a meta a atingir em determinado momento.

Iniciativas estratégicas – De acordo com Kaplan e Norton (2009, p. 103) é o conjunto de projetos e programas de duração finita pré-definida, de natureza transformacional, distinta das atividades operacionais do dia-a-dia, cujo portefólio é concebido de forma coerente no sentido da organização atingir o desempenho objetivado na visão.

Temas Estratégicos – Segundo Kaplan e Norton (2009, p. 10) são as dimensões ou componentes mais relevantes da estratégia (normalmente, quatro a seis), permitindo deduzir dentro de cada tema os objetivos estratégicos correspondentes, devidamente articulados entre perspetivas. Normalmente são representados no mapa estratégico em colunas.

ANEXO B – ESTRUTURA DO CONCEITO “GESTÃO ESTRATÉGICA”

Dimensões	Indicadores	MDN	EMGFA
Desenvolver a Estratégia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Missão, valores, visão 2. Análise estratégica 3. Formulação da estratégia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Não sintetiza a missão, valores e visão para o mandato 2. O CEDN não efetua uma análise da envolvente geopolítica completa, limitando-se a descrever o contexto nacional e internacional. 3. Coordena o desenvolvimento do CEDN, da Diretiva Governamental da DN “Reforma Defesa 2020” e desenvolve as subseqüentes Diretivas Ministeriais de implementação do CEDN, não tendo sido operacionalizado num ME/BSC. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O PA estabelece a missão e visão, mas não os valores 2. O CEM efetua uma análise estratégica descritiva, relevando as ameaças e riscos, mas não a estrutura em torno de instrumentos testados como as análises PEST(EL) e SWOT. 3. O PA analisa de forma descritiva o contexto ambiental. 4. Quanto à formulação estratégica, o CEM estabelece a ação militar a desenvolver em tempo de paz, crise e guerra. O PA estabelece OE e objetivos para os órgãos do EMGFA.
...

ANEXO C – ESTRUTURA DO CONCEITO “GESTÃO ESTRATÉGICA”

Dimensões	Indicadores	MDN	EMGFA
Doutrina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência de doutrina GE 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O MDN não possui uma capacidade GE implementada, pelo que não possui doutrina GE específica. Excetua-se a SG-MDN que se encontra a consolidar a sua capacidade GE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Não tem doutrina GE
...

Marinha	Exército	Força Aérea
<p>1. A missão, visão e valores são estabelecidos na DPM e nas DS</p> <p>2. A DPM/DS assenta nas análises SWOT respetivas.</p> <p>3. A formulação estratégica deriva da análise SWOT, sendo traduzida em OE na DPM e nas DS.</p>	<p>1. A missão/valores/visão do Exército são estabelecidos na sua Diretiva de Planeamento e DS.</p> <p>2. A DPEB e as DS incluem a análise estratégica respetiva</p> <p>3. A formulação estratégica é elaborada com base na SWOT.</p>	<p>1/2/3. A Diretiva de Planeamento define a missão, valores e visão, mas não desenvolve uma análise estratégica. A estratégia é estruturada em quatro perspetivas estratégicas (Produto Operacional, Processos Internos, Aprendizagem e Crescimento e Gestão de Recursos).</p>
...

Marinha	Exército	Força Aérea
<p>1. Possui um documento doutrinário sobre GE, o PAA 1003 “A Gestão Estratégica na Marinha”</p>	<p>1. Visto que o processo GE ainda é embrionário, não há doutrina interna. O Exército tem-se apoiado em autores de referência (e.g. Kaplan e Norton), envolvendo a estrutura superior do Exército, no sentido de adaptar o PGE-BSC à realidade do Exército</p>	<p>1. O sistema GE da FAP, designado cockpit organizacional, é fundado na Diretiva 52/08 do CEMFA. A doutrina base deste processo encontra-se na Diretiva referida, na DP da FA e em Diretivas promulgadas anualmente.</p>
...

Bibliografia

- Bartol, K. M. & Martin, D. C., 1998. *Management*. Third ed. Boston: McGraw-Hill.
- Chandler, Jr., A. D., 1998. Corporate Strategy and Structure: Some Current Considerations. *Society*, Janeiro/Fevereiro, pp. 347-350.
- Drucker, P. F., 2001. *The Essential Drucker*. First ed. Ney York: HarperCollins Publishers Inc..
- Economist, T., 2009. *Strategic Management*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.economist.com/node/13311148>, [Acedido em 30 dezembro 2015].
- Estado-Maior da Força Aérea, 2008. *Ciclo Anual de Planeamento e Orçamento (Despacho N.º 52/2008)*. Lisboa: EMFA.
- Estado-Maior do Exército, 2015a. *Dretiva de Planeamento do Exército para o Biénio 2015-2016*. Lisboa: EME.
- Estado-Maior do Exército, 2015b. *Doutrina. IV. A Gestão Estratégica do Exército*. Lisboa: EME.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2015a. *Plano de Atividades do EMGFA para 2016*. Lisboa: EMGFA.
- Freire, A., 1997. *Estratégia - Sucesso em Portugal*. 1ª ed. Lisboa: Editorial Verbo.
- Chemawat, P., 2000. *Competition and Business Strategy in Historical Perspective. Harvard BS Competition & Strategy Working Paper Series. WP no. 798010*. [Em linha]. Disponível em: http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=264528, [Acedido em 29 dezembro 2015].
- Hallett, M. & Thorngren, O., 2011. *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches - Transforming International Civil-Military Interactions*. First ed. Washington DC, United States: Institute for National Strategic Studies (INSS).
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, January-February, pp. 71-79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 1993. Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review*, September–October, p. 134-147.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 2001. *The Strategy-Focused Organization*. Boston: Harvard Business Review.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 2006. *Alignment*. Boston: Harvard Business Review.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 2009. *The Execution Premium*. Boston: Harvard Business Review.

Levitt, T., 1960. Marketing Myopia. *Harvard Business Review*, July/August 1960, p. 52.

Ministério da Defesa Nacional, 2013b. *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”* (Despacho n.º 7527-A/2013). Lisboa: Diário da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2014c. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (Decreto-Lei 183/2014 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Assembleia da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2014d. *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior -General das Forças Armadas (Decreto-Lei 194/2014 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Assembleia da República.

Pinto, F., 2007. *Balanced Scorecard*. 1ª ed. Lisboa: Sílabo.

Pinto, S. S., 2012. *A Gestão Estratégica na Marinha*. *Revista da Armada*, Julho, p. 17.

Presidência do Conselho de Ministros, 1996. *Plano de Atividades e Relatório de Atividades (DL 183/96, de 27 setembro)*. Lisboa: Diário da República.

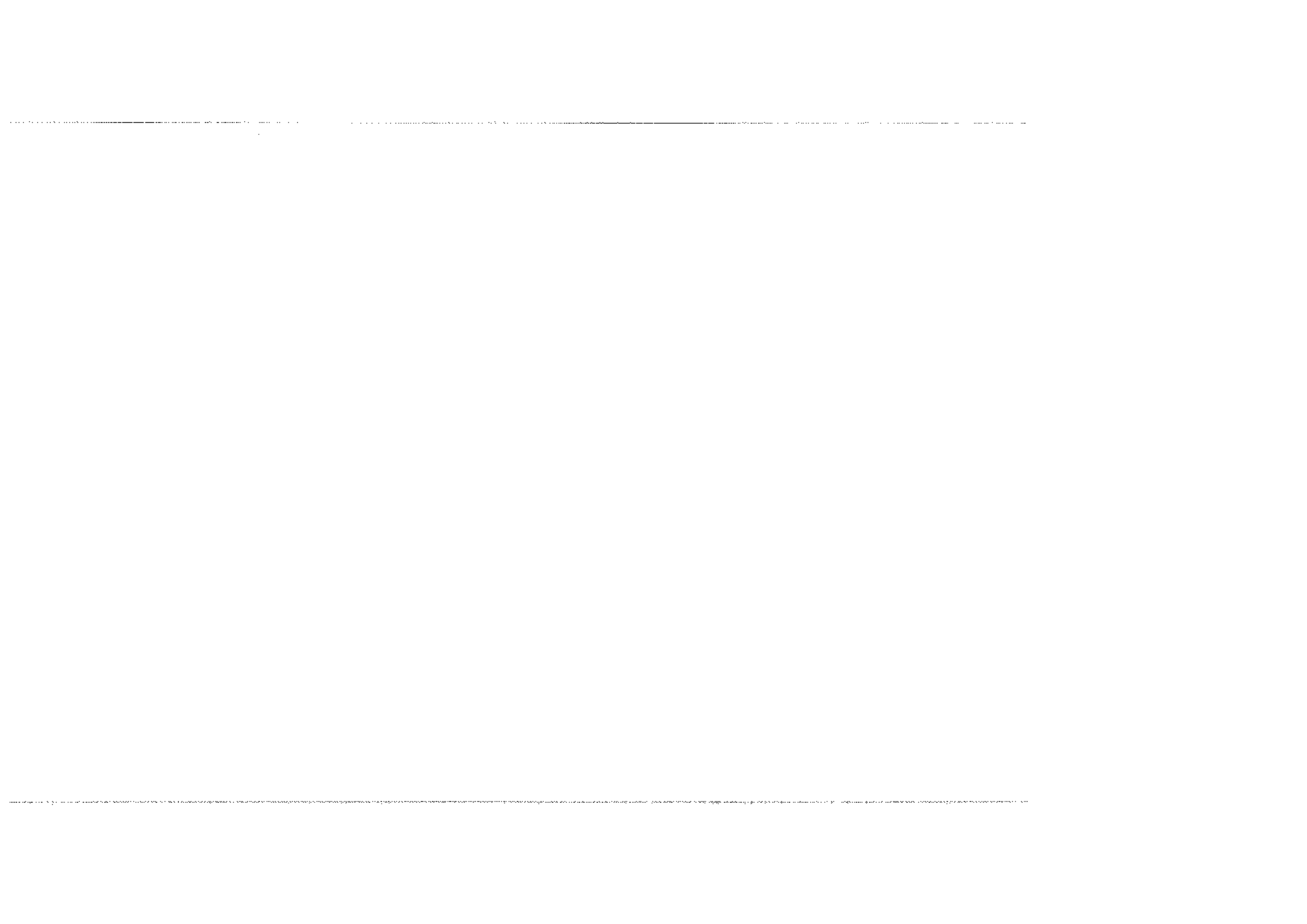
Ribeiro, A. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar*. 1ª Ed. ed. Lisboa: Segurança e Defesa.

Ribeiro, A. S., 2010. *Teoria Geral da Estratégia*. 2ª ed. ed. Coimbra: Almedina.

Santos, A. J. R., 2008. *Gestão Estratégica - Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora.

Sousa, N. d., Francisco, A. & Silva, M. d., 2016. *A Estratégia militar portuguesa atual face ao crivo das provas da Estratégia (Trabalho de Investigação de Grupo)*. Pedrouços: IUM.

Wheelen, T. & Hunger, D., 2012. *Strategic management and business policy: toward global sustainability*. 13th ed. New Jersey: Pearson.



CONTRIBUTOS DA PROSPETIVA E DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO PARA O PLANEAMENTO 4. ESTRATÉGICO MILITAR

Jorge Côrte-Real Andrade
Major-General

Luís Faicão Escorrega
Tenente-Coronel
Lisboa, Portugal

Resumo

O atual ambiente instável, dinâmico e complexo exige novas capacidades de gestão estratégica, e especificamente de planeamento estratégico, em particular nas organizações cujas decisões têm um maior impacto, mais perduram e envolvem recursos significativos, como é o caso das organizações da Defesa.

Perante os emergentes paradigmas de Segurança e Defesa e o vigente contexto estratégico onde Portugal se insere, existe a perceção de que o atual processo de planeamento estratégico militar, seus produtos e respetivos enquadrantes podem ser objeto de otimização.

Neste texto procuraram-se identificar contributos que poderão ser relevantes para o planeamento estratégico militar português, associados a processos de prospetiva e de pensamento estratégico, através de metodologias e de instrumentos de apoio à conceção, à interação estruturada dos intervenientes e à decisão em situações "mal-definíveis" e "mal-estruturáveis".

Palavras-chave: Planeamento estratégico militar, prospetiva, pensamento estratégico, apoio à conceção e à decisão

Abstract

The present unstable, dynamic and complex environment requires new capabilities of strategic management, and specifically of strategic planning, particularly in organizations whose decisions have a greater impact, are long-lasting and involve significant resources, such as in organizations of Defence.

In view of the emerging paradigms of security and defence and the current strategic context where Portugal is included, there is a perception that the current military strategic planning process, its products and respective frameworks can be optimized.

This text sought to identify contributions that may be relevant to the portuguese military strategic planning associated with foresight and strategic thinking processes through methodologies and tools to support the design, the structured interaction of actors and the decision on ill-definable and ill-structured problems.

Keywords: *Military strategic planning, foresight, strategic thinking, design and decision support*

Introdução

Genir hoje, com as estruturas e concepções presentes, é difícil. Os atores envolvidos, as suas interligações e os seus interesses aumentam e conflituam, ao mesmo tempo que os recursos diminuem. As variáveis são muitas e em permanente mutação, pelo que a percepção de imprevisibilidade conduz a um estado de emergência e de contingência permanente.

Apesar de existirem processos consolidados de gestão estratégica, a sua aplicação revela limitações que não respondem aos atuais desafios.

A preocupação dominante é o acesso à informação, em detrimento da aquisição de conhecimento e da criatividade, facto que acentua a dependência pela mera gestão da informação.

Esta poderá ser a resposta quando estão em causa domínios fechados, com contornos conhecidos *a priori*, onde é possível estruturar os problemas e encontrar soluções através de sequências pré-estabelecidas de procedimentos e recorrendo a abordagens diretas e processos lineares, quer de optimização, quer de planeamento.

Todavia, as organizações tendem a utilizar as mesmas metodologias e ferramentas de apoio em domínios abertos, onde não é possível, *a priori*, definir ou mesmo saber antecipadamente os limites de um problema, quanto mais resolver estes problemas designados de “mal-definíveis e mal-estruturáveis”.

Assim, perante o incremento da complexidade dos problemas e a redução do tempo para a sua resolução, as organizações tendem a optar pela intuição ou por métodos expeditos e a adotarem perspetivas de curto prazo: para quê prospetivar e planear a médio/longo prazo, se as situações se modificam cada vez mais rapidamente?

E esta tendência acentua-se, tanto mais quanto mais elevado for o nível de decisão, sobretudo ao nível estratégico.

É neste contexto que a prospetiva e o planeamento estratégico têm sido desvalorizados. E é neste contexto, agravado pela crescente perceção de insegurança, que a capacidade dos sistemas vigentes, nomeadamente a do Estado, é posta em causa e as suas funções, em particular a da Defesa, são questionadas.

No entanto, as organizações para sobreviverem têm de continuar a prosseguir os seus objetivos, em função do seu meio envolvente externo e das suas capacidades e condições internas. E das organizações de Defesa, em particular da organização militar, espera-se que alcancem os objetivos definidos pelo nível político nas situações mais complexas, instáveis e dinâmicas, recorrendo ao planeamento estratégico militar.

Neste âmbito, do planeamento estratégico militar, importa identificar e distinguir os três domínios que o mesmo incorpora: 1) a vertente operacional (ligada à utilização e emprego dos meios), 2) a vertente genética (relacionada com a geração e criação de novos meios) e 3) a vertente estrutural (correspondente à composição, organização ou articulação dos meios). Ainda no quadro conceptual, há toda a vantagem em distinguir dois tipos de planeamento: planeamento de circunstância e planeamento a prazo. O primeiro destina-se a empregar, de facto, o instrumento militar e traduz-se genericamente em ordens ou planos de execução ou de operações. O segundo inscreve-se na necessidade de prever o emprego futuro das forças armadas, está relacionado com as vertentes genética, estrutural e operacional de longo prazo e tem tradução em documentos tais como Planos de Forças, Planos de Defesa, Conceito Estratégico Militar, Leis de Programação Militar. Nestes, em virtude da criticidade e elevados custos associados aos equipamentos militares e às necessidades de especialização e treino dos recursos humanos, é fundamental um planeamento e programação a longo prazo, tendo por

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

base razões essenciais de caráter estratégico, razões essas que devem ser claramente justificadas e sustentadas.

Existem em Portugal, no âmbito da Defesa Nacional e da Estratégia Militar, alguns normativos que orientam de forma genérica o planeamento estratégico nesses âmbitos, como por exemplo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a restante documentação estruturante de Defesa Nacional. Tem particular interesse neste âmbito o Despacho 04/MDN/2011, documento que estabelece as orientações do ciclo de planeamento de defesa militar, e onde são identificados dois processos consequentes: o de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e o de Planeamento de Defesa Militar.

Contudo, a caracterização destes dois processos, sendo genérica, não permite aquliar completamente, entre outras: 1) quais as necessidades de interligação dos dois processos; 2) da sua adequabilidade e dos seus produtos - face aos resultados expectáveis - e das suas limitações; 3) de que forma, ou em que fases, deve ser incorporada uma necessária prospetiva estratégica (e.g. de cenarização), fundamental para a definição de opções estratégicas e para uma adequada gestão estratégica.

1. Gestão estratégica

A gestão estratégica (fig. 1) é um processo que, envolvendo funções de planeamento, organização, direção e controlo da utilização dos diversos recursos de uma organização, permite alcançar-se objetivos a partir da análise do ambiente externo e das capacidades internas, da formulação e implementação de estratégias, e da avaliação e controlo do desempenho dessas estratégias.

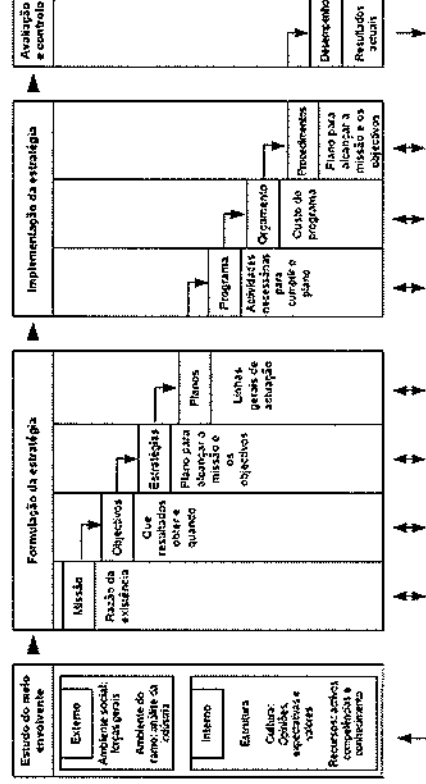


Figura 1 – A gestão estratégica

Fonte: (Wheelen, T., Hunger, D.,2014).

Em termos genéricos, a gestão estratégica tem demonstrado a sua total adequação a domínios fechados, onde os problemas podem ser bem-definidos e bem-estruturados, e as suas soluções podem ser encontradas através da gestão da informação, recorrendo a formas conhecidas de resolução de problemas, nomeadamente modelos algorítmicos, sequências pré-estabelecidas de procedimentos, processos lineares.

Nestes domínios fechados, para cada problema é desenvolvido um plano (na fase de *planeamento*) que especifica sequências pré-definidas de ações que conduzem aos objetivos definidos. Um novo problema é decomposto em sub-problemas, para os quais os planos existentes têm soluções ou requerem decomposição adicional. Segundo esta abordagem, é possível formar soluções para o problema através da combinação das soluções parcelares, recorrendo predominantemente à dedução lógica e a técnicas de procura de opções conhecidas *a priori*.

Contudo, os atuais contextos estratégicos, em particular os da Defesa e Militar, requerem novas abordagens da gestão estratégica.

2. A redobrada importância da Prospetiva, do Pensamento e do Planeamento estratégicos na Gestão Estratégica

O pensamento orientado para o futuro é vital nas organizações, uma vez que permite antecipar e enfrentar proactivamente desafios à concretização dos seus objetivos.

Ciente de que o futuro é influenciado pelas ações do presente e do passado, e de que a própria perspetiva do futuro influencia o presente (fig. 2), é imperativo adotarem-se processos de prospetiva, de pensamento e de planeamento estratégicos que permitam decidir e atuar no momento presente (i.e. naquilo que é mutável), tendo por base o passado (i.e. aquilo que é imutável) e que pode ou deve influenciar o presente), e as perspetivas do futuro (i.e. aquilo que se pode antever e que, sendo possível, desejável e realizável, pode influenciar o presente ou aqui ser influenciado).

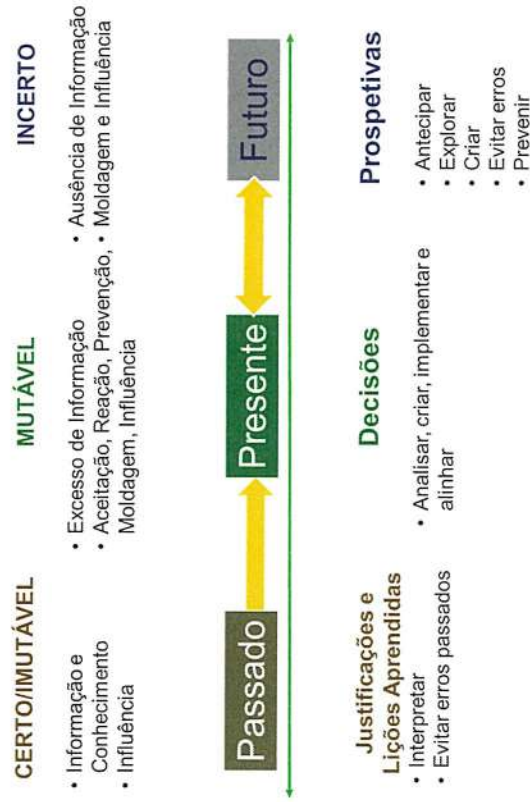


Figura 2 - A influência mútua do presente e do futuro nas organizações

Fonte: (adaptado de Conway, 2016).

E estes processos devem ser adaptados às peculiaridades da gestão estratégica nas organizações de Defesa.

a. Prospetiva

A prospetiva deve ser considerada como uma capacidade de se pensar sistematicamente sobre o futuro para se apoiar a tomada de decisão do presente (Popper, 2008).

A prospetiva (fig. 3) contribui para esse pensamento através de um processo sistemático e antecipado de recolha, estruturação e análise de informações, com a finalidade de se criarem e explorarem possíveis situações futuras (hipóteses estratégicas ou “mundos futuros”) em apoio à tomada de decisão no presente.

Assim, com o processo prospetivo é possível obter-se:

1. Um «diagnóstico» (i.e. prospetivas) da situação atual, focalizado na identificação de problemas emergentes nas áreas de interesse de uma organização, investigando a sua origem e monitorizando a sua evolução, bem como o seu impacto na organização e nos seus interesses, que proporciono:

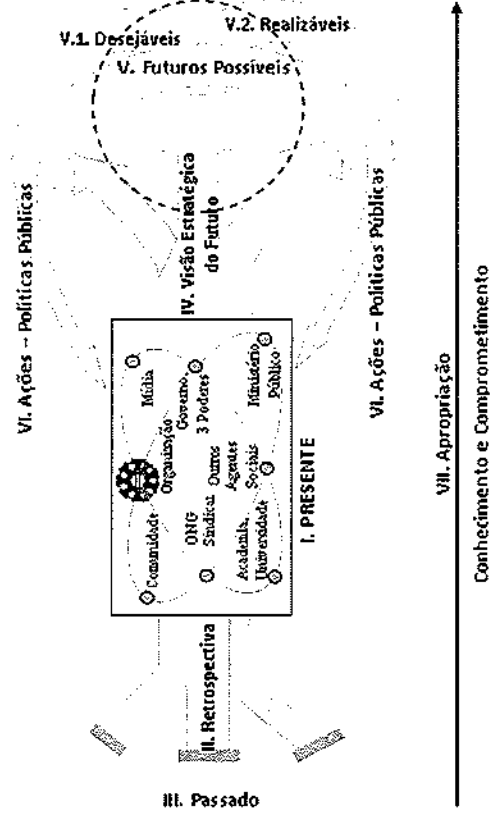


Figura 3 - A prospetiva

Fonte: (Aulicino, A., 2012).

- a. Uma delimitação do sistema materializada na identificação das suas variáveis¹ e dos atores envolvidos, bem como no seu grau de influência (direta e indireta) no foco estratégico (em função da finalidade/intenção e dos resultados esperados) e no horizonte temporal definido para se alcançarem os resultados esperados;
 - b. Uma redução da complexidade do sistema aos seus elementos principais (variáveis e atores), através da seleção das variáveis principais (designadas de críticas), assim como da identificação dos interesses e das posições convergentes ou divergentes dos atores envolvidos (fig. 4).
2. Um «prognóstico» de situações futuras, criadas a partir das variáveis críticas e das previsíveis ações dos atores, utilizando abordagens:
 - a. Exploratórias (fig. 5), que partem do conhecimento sobre o presente e o passado para se alcançarem possíveis futuros (i.e. «o que poderá acontecer»), recorrendo a:

¹ Um ambiente pode ser caracterizado por variáveis. As variáveis críticas são os elementos que descrevem as características principais de um ambiente estratégico. Por sua vez, cada variável pode ter vários estados, os quais podem ter graus de incerteza crescentes, assumindo por isso as designações de: pré-determinados (tendências pesadas; tendências); incertezas; surpresas.

Elementos/Potenciais com influência no Foco

Variáveis e Atores

Variáveis internas: influência direta no Foco/Horizonte; caracterizam o fenómeno

Variáveis externas: alguma influência no Foco/Horizonte; caracterizam o ambiente

Atores: interesses/objetivos; posições de convergência/divergência

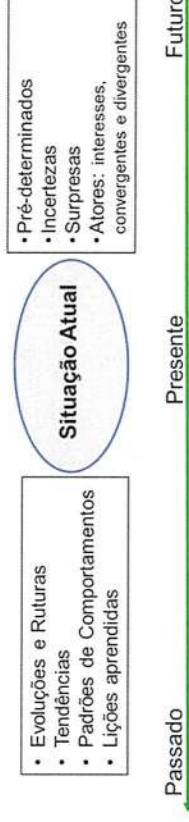


Figura 4 - Delimitação e redução da complexidade de um ambiente estratégico

Fonte: Autores.

- (1) Inferências dedutivas, que estruturam os elementos principais do sistema em função das variáveis identificadas com «maior impacto-maior incerteza»;
- (2) Inferências indutivas, que proporcionam a emergência de possíveis futuros a partir da combinação de possíveis estados/resultados de conhecidas forças catalisadoras de mudança ou de eventos confirmados.

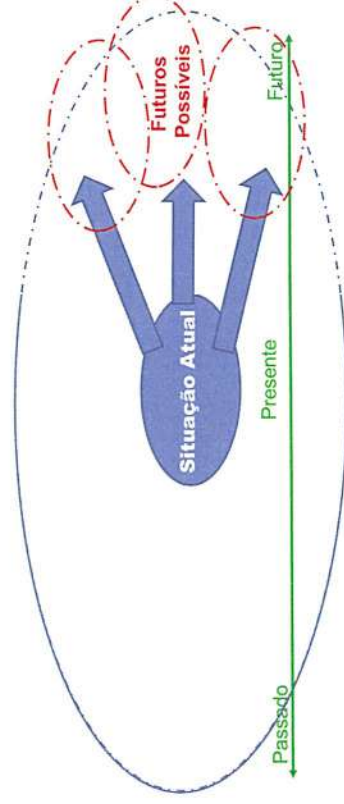


Figura 5 – Prospectiva exploratória

Fonte: Autores.

- b. Normativas (fig. 6), que partem do estabelecimento de futuros desejados e de uma subsequente validação (ou não) retrospectiva da possibilidade desses futuros poderem ser gerados no presente a partir das capacidades da organização (existentes ou a desenvolver), recorrendo a inferências abduativas² (i.e. hipotético-dedutivas), nomeadamente através da combinação dos estados (que devem incluir descontinuidades) das variáveis críticas.

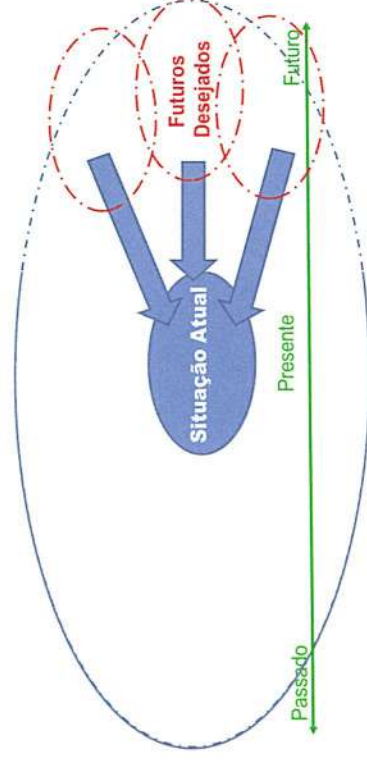


Figura 6 – Prospetiva normativa

Fonte: Autores.

3. Uma «prescrição» das implicações no foco estratégico (e.g. oportunidades e ameaças) e dos elementos-chave (e.g. prioridades; alternativas) a considerar na conceção de opções estratégicas (i.e. que traduzem aquilo que «poderemos ter de fazer»), para que seja possível alcançarem-se os futuros desejados. Esta fase é essencial no processo prospetivo, dado que a criação e exploração de situações futuras não deve resultar apenas da análise estrutural do ambiente onde as organizações estão inseridas, mas também da análise da capacidade (existente ou a desenvolver) das organizações moldarem futuros desejáveis.

Deste modo, a prospetiva adequa-se a ambientes (problemas) não modeláveis ou fracamente estruturáveis, procurando reduzir a sua complexidade e

² A abdução é uma forma canónica de inferência (tal como a dedução e a indução) que visa alcançar/identificar uma relação de causalidade (que poderá não ser a única), em vez de uma função de verdade, relação essa que constituiu uma explicação (uma hipótese) para um acontecimento ou conjunto de acontecimentos. Assim é um processo que visa alcançar hipóteses aceitáveis ou razoáveis, que podem constituir a melhor explicação para os dados envolvidos, mas que não garante, por si só e a priori, serem de facto as melhores explicações. A abdução é uma inferência associada à criatividade pois permite explorar novas possibilidades sem estar limitada, a priori, a relações pré-determinadas...

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

incerteza e promovendo a compreensão das suas relações, partilhada ao nível dos responsáveis pelo planeamento.

É, pois, um processo que se focaliza nas incertezas, na procura das suas relações e na identificação de ameaças (i.e., eventos intencionais com impacto estratégico), riscos (i.e., eventos não intencionais com impacto estratégico) e desafios, não se baseando em extrapolações de relações conhecidas, sendo por isso distinto das atividades de previsão/projeção e de definição da visão de uma organização (fig. 7).

Previsão (Projeção/ Forecast)	Prospetiva (Foresight)	Visão
Futuros prováveis	Futuros possíveis e plausíveis	Futuros desejados
Problemas modeláveis ou bem estruturados	Problemas não modeláveis ou «fracamente estruturados»	Catalisadora de mudanças voluntárias
Baseada em relações conhecidas, certezas e continuidades	Baseada nas incertezas e contempla discontinuidades /ruturas/"wildcards"	Baseada em valores
Não inclui os riscos	Identifica os riscos	Não inclui os riscos
Essencialmente quantitativa	Qualitativa e quantitativa	Essencialmente qualitativa
Forte numa perspetiva de curto prazo e de baixa incerteza	Forte numa perspetiva de médio/longo prazo e elevada incerteza	Forte numa perspetiva de longo prazo

Figura 7 – As características da prospetiva

Fonte: (adaptado de Lindgren et al., 2003).

Atualmente, existem diversas metodologias e ferramentas de apoio à prospetiva (vide e.g. Goodwin, 2004; Godet, 2006; Popper, 2008; EU JRC, 2016), que podem ser diferenciadas de acordo com as suas características de: a) Apoio à conceção (criatividade); b) Apoio à interação (participação e partilha de perspetivas de peritos e não-peritos); c) Utilização de factos; d) Utilização de conhecimento acumulado, tácito e explícito, e de informação especializada; e) Abordagem qualitativa (visam aumentar o significado ou catalisar a criatividade, sendo intrinsecamente subjetivos); f) Abordagem quantitativa (visam a obtenção de resultados objetivos, que se pretendem confiáveis, através de processos matemáticos ou lógicos); g) Abordagem semi-quantitativa (conjugam julgamento com racionalidade, para reduzir a subjetividade).

Através da conjugação destas metodologias e ferramentas é possível adequar o processo prospetivo a diversos domínios e assim contribuir para:

1. Formulação do problema em causa, particularmente para a definição do foco estratégico (em função da finalidade/intenção e dos resultados

esperados) e para a seleção do horizonte temporal mais adequado ao foco estratégico;

2. Identificação das variáveis críticas;
3. Análise das estratégias dos vários atores;
4. Criação e exploração de hipóteses de situações futuras, através de métodos de análise-síntese que:
 - a. Desenvolvem a combinação dos estados das variáveis críticas;
 - b. Reduzem o conjunto total de configurações a um conjunto menor de configurações internamente consistentes («espaço de possíveis soluções»), através da eliminação de contradições puramente lógicas; (i.e. com base na natureza dos conceitos envolvidos), de condicionamentos empíricos (i.e. relações improváveis ou não plausíveis em termos empíricos), de restrições normativas (e.g. éticas, políticas) e pela inclusão de preferências.
5. Redução da incerteza, designadamente na priorização de hipóteses (e.g. de ameaças ou riscos sem bases estatísticas), através do envolvimento de especialistas em processos colaborativos de interação estruturada (por vezes designada de «inteligência coletiva»). não afetados por influências de dinâmicas de grupo;
6. Avaliação e seleção de hipóteses.

b. A conceção e o Pensamento estratégico

De acordo com Conway (2016), o pensamento estratégico envolve identificar, imaginar e compreender possíveis e plausíveis futuros de uma organização, bem como utilizar o conhecimento adquirido na conceção de possíveis opções para posicionar, no futuro, essa organização de forma eficaz no seu ambiente externo, com a finalidade de melhor apoiar a decisão sobre as correspondente medidas a tomar no presente.

Assim, o pensamento estratégico deve ser considerado um processo cognitivo que precede o planeamento estratégico, através do qual é prospetivado o desenvolvimento futuro de uma organização, tendo em conta as suas características, o seu passado e presente, bem como o ambiente envolvente em que opera (Tavakoli and Lawton, 2005).

Através do estudo de diversas atividades de conceção, aplicada a diferentes domínios, foi possível identificar um conjunto de características associadas à arte de bem conceber (Gero, 1996; Holland, 1998; Andrade, 2003; Russel, 2011):

1. A concepção é retórica, no sentido de que a proposta criada inclui em si uma argumentação que a suporta, a qual, para ser aceite, terá de ser apresentada com a adequada persuasão. A conclusão da argumentação é avaliada, simultaneamente, face aos objetivos definidos e às prováveis implicações da proposta;
2. A concepção é ambígua. Para além das várias potenciais soluções desenvolvidas, muitas outras poderiam ser consideradas. A sua abrangência em termos conceptuais é sempre imprecisa e muitas vezes inconclusiva;
3. A concepção criativa é exploratória, uma vez que não se alcança pela procura de uma solução ótima (no sentido de única) para cada problema mas através da descoberta de algo original que permita alcançar os objetivos definidos. Na concepção a solução e o problema possuem uma relação vaga. E, dado que os problemas abordados na concepção são, por natureza, mal definíveis e estruturáveis, também a sua resolução não passa pela simples recolha e síntese de informação (as próprias necessidades só surgem à medida que se tenta a resolução dos problemas);
4. A concepção é emergente. É a capacidade de «emergência» que permite considerar o que antes era desconhecido e que não tinha sido intencionalmente concebido. É através desta capacidade que ocorre a adequação de uma solução imprevista a um problema em estudo. Na concepção a solução e o problema são desenvolvidos conjuntamente;
5. A concepção é feita do aproveitamento abduutivo de oportunidades. As direções a seguir no processo exploratório surgem de relances de antevisão, influenciados por alguma aprendizagem que vai ocorrendo durante o processo e por algum conhecimento prévio.
6. A concepção é interactiva. Ela resulta da relação entre processos mentais internos e a sua expressão e representação externa. Os projectistas desenvolvem, revêm, rejeitam e voltam a estados anteriores quando reflectem sobre a explicitação que efectuaram das suas ideias. É o acto de «reflexão na acção» sobre aquilo que se está a conceber, após cada decisão de criação, que lhe confere a capacidade de reinterpretar o que se acabou de conceber, em consequência da emergência de ideias que anteriormente não tinham existência intencional;
7. A concepção envolve risco. A incerteza nos resultados exige compromettimentos pessoais por parte dos decisores;

8. Os objectivos, as intenções, os conceitos, as preferências e as restrições são os aspectos que orientam a actividade de concepção e decisão; as descrições do artefacto ou a forma de se executar uma acção são os resultados que se pretendem alcançar;
9. Existe predominância de apreciações do tipo «melhores/piores» sobre soluções «corretas/erradas»;
10. Existem muitos graus de liberdade.

O quadro 1 resume o conjunto de potencialidades, sugeridas pelos diferentes autores, a incluir na construção de sistemas de apoio à concepção, de modo a respeitar aquelas que se consideram ser as principais necessidades de natureza cognitiva de quem concebe.

Quadro 1 – Potencialidades exigidas a sistemas de apoio à concepção

Formulação e reformulação dinâmica – definição de conceitos, requisitos, preferências e restrições – sempre que necessário.
Estruturação extensível – solicitando decisões, definições e esclarecimentos (e.g. interpretações situadas), sempre que necessário e aplicando restrições externas (e.g. legislativas, técnicas, económicas e pessoais).
Modelação extensível – complementando, sempre que necessário, as modelações adoptadas (com base nas conceptualizações do utilizador) e recorrendo a capacidades proporcionadas por outros modelos (de escala reduzida, matemáticos, numéricos, simulações computacionais externas, ou outros).
Emprego de simbologias, nomeadamente, diagramas, esboços e linguagem natural.
Manipulação exploratória interactiva, física e funcional, em níveis de abstracção diferenciados.
Estimulação da reflexão na acção.
Avaliação em quatro contextos – (1) local ou dos componentes considerados isoladamente; (2) o do actual estado de desenvolvimento; (3) o do futuro, prospetivando estados de evolução; (4) o do passado, reavaliando estados passados.
Estabelecimento e propagação de decisões.
Justificação das opções tomadas.
Personalização, adaptação e evolução dos processos empregues.

Fonte: Autores.

O processo de concepção pode ser sintetizado como processo recursivo, baseado em subprocessos, também eles recursivos, de *Formulação-Síntese-Análise-Avaliação* que culmina com um processo de *Decisão* (fig. 8).

Na formulação efetua-se: (1) a decomposição das exigências funcionais globais; (2) a identificação de requisitos, explícitos e implícitos; (3) a identificação dos factos que caracterizam o contexto; (4) a identificação das restrições ou condicionamentos impostos; (5) a identificação do risco aceitável; (6) o estabelecimento dos objetivos que materializam o cumprimento dos requisitos; (7) o estabelecimento de pressupostos necessários para a prossecução do planeamento através da redução do seu grau de indeterminação.

Subprocesso	Definição	Tarefas	Transformações
Formulação		Explicitar Decompor Identificar Estabelecer	Decompor e identificar os requisitos explícitos e implícitos. Requisitos ⇒ Objetivos
Síntese	Criação	Representar Abduzir, Induzir, Deduzir	Objetivos ⇒ Opções
Análise	Modelação	Adaptar Explorar	Requisitos Objetivos Opções Soluções ⇒ Alcançável
Avaliação	Julgamento	Analisar Simular Confrontar	Alcançável ⇔ Objetivos
Decisão	Seleção	Deduzir Comparar	Valor/Utilidade/Probabilidade das soluções Soluções alternativas Utilidades esperadas ⇔

Figura 8 – Os subprocessos da concepção e a decisão

Fonte: Autores.

Na síntese é desenvolvido um conjunto de potenciais soluções. Baseadas em fatores tangíveis ou em fatores assumidos como tal, as potenciais soluções são concebidas de uma forma exploratória. Quando a dedução e indução são incapazes de lidar com todas as incógnitas, este processo evolui abduktivamente através da assunção de riscos. É a fase na qual a criatividade assume um papel fundamental, tanto mais significativo quanto maiores forem o nível de decisão e a incerteza do contexto (fig. 9).

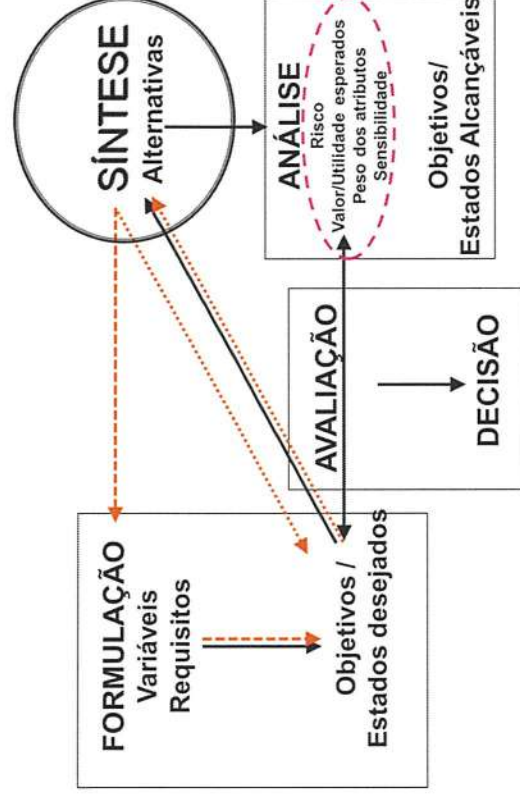


Figura 9 – A centralidade da síntese no processo de conceção

Fonte: Autores.

A análise e a comparação das potenciais soluções conduzirão à seleção da melhor. Para tal, efetua-se a modelação da sua aplicação com vista a prospetivar os seus prováveis resultados, parciais e globais. A identificação de alternativas – parcelares ou globais – às potenciais soluções que foram consideradas exequíveis, constitui também uma finalidade do processo de análise. A avaliação dos resultados, que se traduz no confronto entre os resultados previstos e os que foram estabelecidos nos diferentes níveis de decisão, conduz à quantificação e qualificação das vantagens e inconvenientes de cada potencial solução, do ponto de vista dos diferentes intervenientes, bem como à determinação da respectiva probabilidade de sucesso. Aquelas cujos desvios entre resultados previstos e esperados forem considerados inaceitáveis são excluídas ou objeto de desenvolvimento posterior. A comparação tem por finalidade a identificação da potencial solução que apresenta a maior utilidade esperada, ou seja, daquela que, simultaneamente, melhor permite alcançar os objetivos/estados desejados e apresenta a maior probabilidade de sucesso. A comparação ponderada das vantagens e inconvenientes das diversas potenciais soluções envolve subjectividade, uma vez que a sua importância é estabelecida apenas com base em princípios, orientações genéricas, experiência e cunho pessoal dos intervenientes.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Através da decisão é designada a solução escolhida. Esta é complementada e fundamentada por um conceito que explicita a ideia do decisor, enquadrada a forma de execução e traduz a sua intenção.

A avaliação do desempenho da solução escolhida (i.e. a avaliação, a *posteriori*, da sua implementação) é fundamental para concepções futuras. A identificação dos desvios entre os resultados previstos e os resultados alcançados proporciona ensinamentos que poderão corroborar ou melhorar soluções futuras.

Os subprocessos de concepção e decisão são cíclicos e contínuos.

c. O Planeamento estratégico

O planeamento visa produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões (Mintzberg, 1994). O planeamento é fundamental na gestão estratégica, uma vez que é através dele que se: a) Efetua a análise do ambiente externo para se identificarem ameaças/riscos/desafios e oportunidades, assim como das capacidades internas para se identificarem potencialidades e vulnerabilidades; b) Estabelecem os objetivos estratégicos e respetivas prioridades; c) Formulam as estratégias para alcançar os objetivos; d) Alinha a organização, desenvolvendo um conjunto de planos que definem as linhas gerais de atuação e enquadram as atividades a implementar.

Assim, o planeamento estratégico é um processo que inclui a definição de objetivos e de estratégias para os alcançar.

Num conceito globalizante a estratégia é hoje aceite como uma ciência e uma arte de emprego dos meios e capacidades disponíveis para se atingirem os objetivos pretendidos face a reações adversas para os alcançar. No nível de decisão estratégica (quadro 2) lida-se com um elevado grau de abstração, conhecimento, muitas vezes tácito, caracterizado por uma difícil ou impossível representação explícita, assim como com uma fraca estruturação, durações prolongadas e fortes impactos.

Dai a ineficácia de qualquer planeamento estratégico que se constitua num mero processo linear de decisão, apoiado num documento formal (plano) que contenha apenas sequências pré-estabelecidas de procedimentos, atividades e abordagens diretas.

Contudo, o planeamento estratégico é um processo intrinsecamente de síntese, pelo que requer que a montante sejam concebidas situações de planeamento, através de processos prospetivos, e opções estratégicas, através de processos de pensamento estratégico.

Quadro 2 – Níveis de decisão tático e estratégico

Natureza	Decisão Tática	Decisão Estratégica
Impacto	Local	Global
Duração	Curta	Longa
Reversibilidade	Forte	Fraca
Dimensões	Mono	Pluri
Meio Envolvente	Determinado	Variável
Tempo	Condicionante	Variável
Objectivos	Mono «claros»	Pluri, globalizantes, «fluidos»
Informação	Ampla, concreta	Parcial, agregada
Estruturação	Forte	Fraca
Modelos	Algorítmicos ¹	Heurísticos ²
Nível	Variável	Elevado
Natureza	Gestão	Criação

¹ Os modelos algorítmicos permitem alcançar soluções através de um conjunto de procedimentos ou regras definidas, ordenadas e relacionadas. São modelos intrinsecamente prescritivos, que requerem conhecimento apriorístico e só têm aplicação no espaço e condições previamente previstos.

² Os modelos heurísticos, ou de racionalidade limitada, visam alcançar soluções aceitáveis ou razoáveis, em vez de ótimas (i.e., únicas), conjugando julgamento (e.g. enquadramento, heurísticas, compromisso, regressão estatística) com racionalidade. São métodos simplificadoros que permitem alcançar soluções viáveis, ainda que sem a garantia de serem as melhores, em problemas complexos ou de resolução num período inacessível. Não devem ser confundidos com heurísticas, ou seja, com respostas mentais rápidas baseadas na intuição, uma vez que estas, apesar de úteis, têm um alcance muito limitado e estão sujeitas a enviesamentos cognitivos que podem afetar negativamente as decisões.

Fonte: (adaptado de Martinet, 1995).

d. Conjugação da Prospetiva com o Pensamento e com o Planeamento Estratégico

No nível estratégico, a prospectiva (i.e. o «ver» onde estamos e o que está a mudar; o que poderá acontecer; e o que poderemos ter de fazer), o pensamento (i.e. a conceção das opções estratégicas sobre o que podemos fazer e como fazer), a decisão (i.e. a seleção das opções) e o planeamento (i.e. o que faremos e o como faremos) devem ser indissociáveis e processados de forma contínua e interligada (fig. 10).

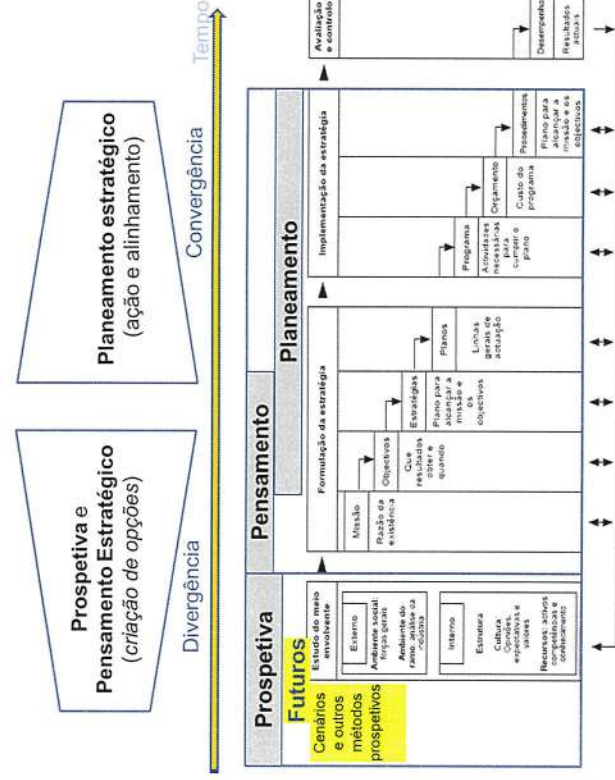


Figura 10- Conjugação da Prospectiva e do Planeamento com o Planeamento Estratégico

Fonte: (adaptado de Wheelen, T., Hunger, D., 2014).

Com o processo prospetivo consegue-se alcançar conhecimento (em termos qualitativos e de relações causais) e envolvimento sobre o foco estratégico (e correspondente horizonte temporal), bem como sobre aquilo que o pode afetar ou sobre o que poderá ter de ser feito para o alcançar, integrando evidências, experiência, criatividade e promovendo a interação.

O conhecimento e envolvimento prospetivos constituirão a base do pensamento estratégico, o qual desenvolverá a conceção e seleção de opções estratégicas através de subprocessos de formulação-síntese-análise-avaliação-decisão (fig. 11).

Deste modo, o planeamento estratégico deve ser visto como a concepção de um futuro desejado, bem como dos meios reais necessários para o alcançar, através de um processo que recorre à estratégia para a constante adaptação às condições e circunstâncias de um mundo onde dominam as oportunidades, a incerteza e a ambiguidade (Murray, 1994).

Deve ser, pois, um processo contínuo para o desenvolvimento do presente com base na prospectiva de futuros possíveis e desejados (através de um processo prospetivo) e na conceção de opções estratégicas (i.e. de diferentes estratégias)

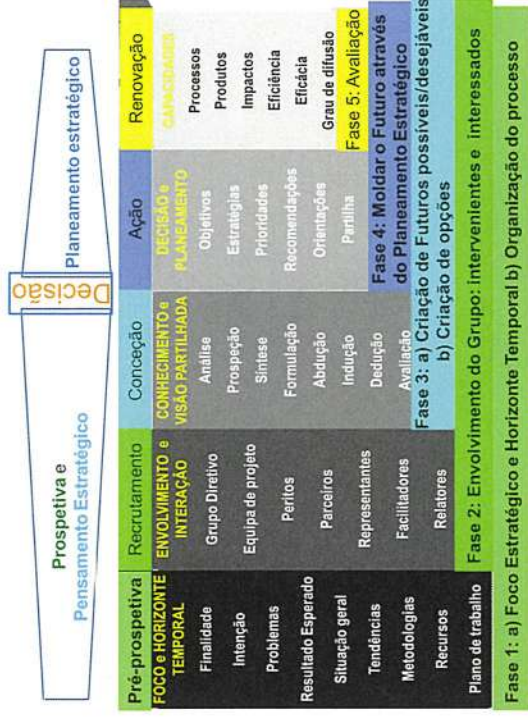


Figura 11 - Os subprocessos da prospetiva, do pensamento e do planeamento Estratégico

Fonte: (adaptado de Popper, 2008).

para alcançar os futuros desejados (através de um processo de pensamento estratégico) (fig.12).

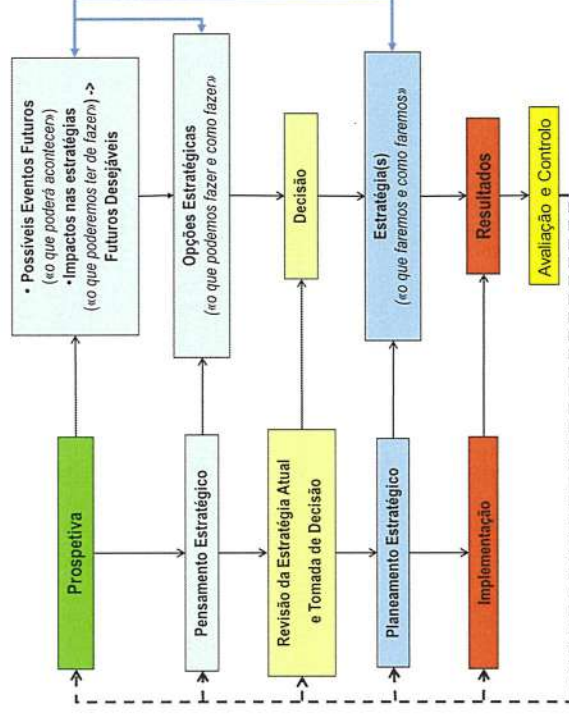


Figura 12 - O ciclo completo da gestão estratégica

Fonte: (adaptado de Popper, 2008).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

3. Características do Planeamento Estratégico da Defesa e Militar

O planeamento estratégico da Defesa³ e o Militar⁴ são dois processos interligados, que apresentam peculiaridades que importa considerar (fig. 13).

Em primeiro lugar, são dois processos que se inserem numa abordagem hierárquica, desenvolvida desde o nível político ao nível operacional.

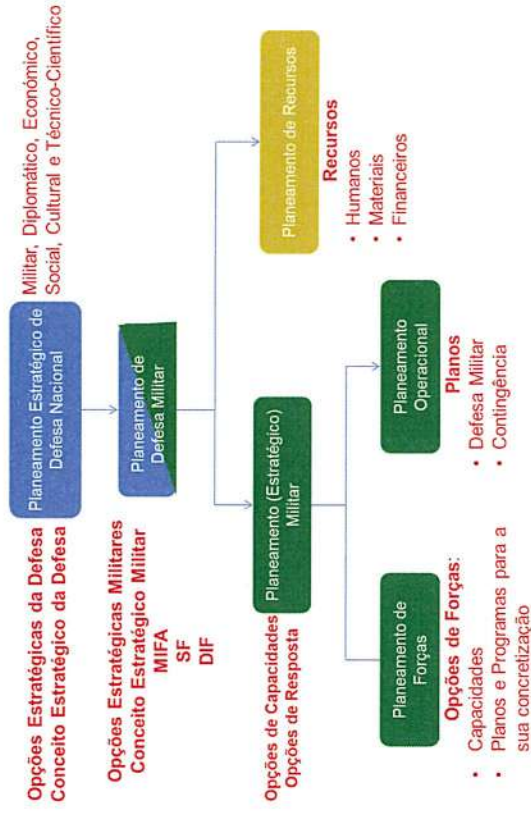


Figura 13 – O planeamento estratégico da Defesa e o Militar

Fonte: Autores.

É a Política que dirige a Estratégia, explicitando os interesses nacionais (i.e. os estados finais a alcançar, ou seja, as situações futuras desejadas) e os correspondentes objectivos nacionais que materializam aqueles interesses, aprovando as situações de planeamento (que devem derivar de uma análise prospetiva), definindo os princípios de ação estratégica integral do Estado,

³ O IDN define o **planeamento estratégico de defesa nacional** como o “conjunto de doutrina (metodologia, conceitos, princípios e valores, e processos e normas), entidades (autoridade e responsabilidade) e estrutura (missão e funcionamento) que, devidamente coordenados, definem, de forma concreta, os objetivos, os conceitos, as tarefas, os meios e os recursos necessários e sua forma de emprego, para a obtenção de uma postura de defesa nacional que tenha em vista garantir os Objetivos de Defesa (objetivos estratégicos)”.

⁴ A Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA define **planeamento estratégico militar** como o “conjunto de atividades sistematizadas e metódicas, que se realiza ao nível estratégico militar, e que contribui para a conceptualização estratégica nacional e, decorrente desta, para a edificação genética e estrutural dos recursos necessários ao emprego da componente militar, tendo em vista contribuir para a consecução dos objetivos políticos estratégicos fixados”.

bem como aprovando missões, capacidades⁵ e a sua organização, assim como atribuindo os recursos necessários para desenvolver capacidades inexistentes (cfr: Lykke, 2001).

Deste modo, os recursos e parte das orientações e decisões necessárias para o desenvolvimento do planeamento estratégico dependem de um nível (o político) distinto daquele que o vai formular (nível estratégico) e implementar (operacional). Por outro lado, as decisões do nível político são tomadas com base em opções concebidas pelo nível estratégico.

Esta característica implica uma estreita coordenação entre as entidades dos diferentes níveis (Stojkovic, D., 2007) e exige que os produtos de um nível possibilitem o completo desenvolvimento dos processos nos restantes níveis.

Outra característica do planeamento estratégico da Defesa e do Militar é a de que visam a defesa ou a promoção dos interesses nacionais - em vez do lucro - através da aplicação de instrumentos de Poder para se atingirem os objetivos políticos do Estado, em cooperação ou em competição com outros atores e os seus respetivos objetivos, em função dos seus interesses (cfr. Escorreaga, 2013).

Para tal, baseiam-se em estratégias que definem o como (conceito ou modo de ação) usar ou mobilizar os meios disponíveis - ou a desenvolver - para o Estado exercer controlo sobre situações ou áreas, com a finalidade de se alcançarem os objetivos (fins) que suportam os interesses (estados finais) do Estado.

Assim, a Estratégia de Defesa Nacional (a Grande Estratégia) desenvolve, aplica e coordena os instrumentos do Poder Nacional para se alcançarem os estados finais.

A Estratégia Militar aplica o instrumento militar para se alcançarem os objetivos estabelecidos no âmbito das missões aprovadas, em paz, na guerra ou em situação de crise.

De igual modo, aqui se identifica outra peculiaridade: a estratégia militar e o correspondente planeamento (fig. 14) pode basear-se: a) nas capacidades militares existentes (vertente operacional), tanto para aplicação no presente, face a uma situação que ocorre (planeamento operacional de circunstância), como para aplicação a prazo (planeamento operacional avançado) (cfr: Calçada, 2001), neste caso em função das situações futuras desejadas e das ameaças prospetivadas à sua concretização; b) em capacidades militares que será

⁵ Adotando o conceito da (NATO, 2010, p. 1), segundo o qual capacidade é a «captação para produzir um efeito (...). Envolve os seguintes componentes funcionais: doutrina; organização; treino; material; liderança; pessoal; infra-estruturas; interoperabilidade».

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

necessário ainda desenvolver e estruturar (vertente genética e estrutural), para além das existentes, para se alcançarem as situações futuras desejadas e fazer face às ameaças prospetivadas.

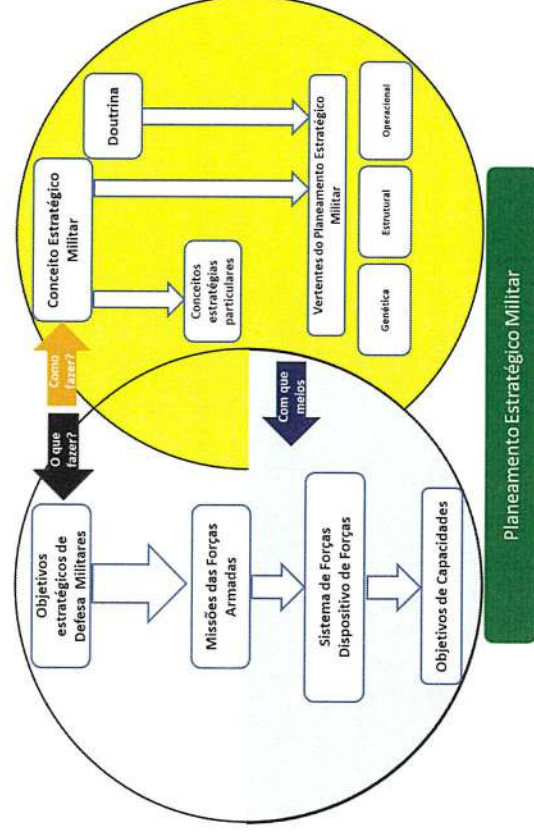


Figura 14 – O planeamento estratégico militar

Fonte: Autores.

Assim, é igualmente característico de ambos os processos de planeamento o largo diferencial temporal (normalmente superior a dez anos), entre a decisão sobre as opções estratégicas e os correspondentes resultados, quer para se desenvolverem e estruturarem capacidades, quer para se alcançarem os estados futuros desejados.

Um outro fator a ter em conta é a elevada dimensão do ambiente da Defesa e militar, assim como o elevado impacto e alcance das suas atividades. Adicionalmente, o ambiente conflitual ou competitivo (ambiente agónico) onde atuam a Defesa e as Forças Armadas condiciona as opções a adotar e a capacidade para se alcançarem os estados desejados, uma vez que estão dependentes dos interesses e das estratégias dos restantes atores. Assim, as forças catalisadoras da mudança neste ambiente resultam das dinâmicas da geografia humana, da geoeconomia, da geopolítica e mesmo da inovação (de produtos, processos, conceitos, estruturas ou sistemas), tecnológica (“*technology push*”) ou não (Andrade, 2012), por implicarem necessidades e/ou vantagens nos atores envolvidos (fig. 15).

A enorme variedade de situações assim geradas, muitas vezes pouco semelhantes, traduz-se numa grande imprevisibilidade, que confere um elevado risco⁶ às atividades da Defesa e militares, bem como inviabiliza a conceção de soluções ou de estados futuros desejados pela mera extrapolação de condições passadas ou presentes (que dificilmente se repetem ou têm ligação a situações futuras).

Por outro lado, como os recursos de um Estado são limitados, dificilmente será possível dispor ou desenvolver todas as capacidades necessárias para se alcançarem os estados futuros desejados. Como tal, quanto maior for o desequilíbrio entre necessidades e capacidades existentes, maior será o risco (este designado de risco estratégico) associado às atividades da Defesa e Militares.

Finalmente, importa ter presente que as opções estratégicas da Defesa e militares estão sujeitas a condicionamentos específicos, tais como constitucionais, legais e financeiros, que têm de ser considerados na conceção dessas opções.

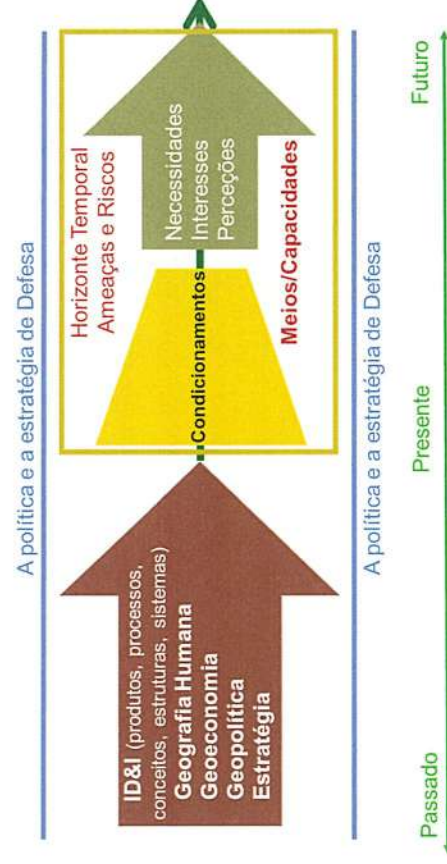


Figura 15 – Fatores que enquadram, impulsionam e condicionam o planeamento estratégico militar

Fonte: Autores.

4. Requisitos dos planeamentos Estratégico da Defesa e militar

Os resultados dos planeamentos estratégico da Defesa e militar estão muito dependentes da existência e da qualidade, a montante, de processos

⁶ Considerando-se risco como a probabilidade de ocorrência de um evento combinada com o respetivo impacto.

de prospetiva e de pensamento, suportados em métodos e instrumentos (vide Andrade 2003; Khosrowshahi, 2005) que promovam a criatividade e a interação estruturada (vide e.g. Seker, 2015) dos intervenientes e que conjuguem julgamento com racionalidade na tomada de decisão (Wijnmalen, D., 2012; Goodwin, 2004).

Assim será possível reduzir-se a complexidade e a incerteza que lhes são inerentes através: a) Da antevisão de ameaças, riscos e desafios futuros e correspondente identificação de requisitos de capacidades, as quais devem ser continuamente ajustadas pela permanente avaliação do ambiente envolvente; b) Da conceção de opções que respondam às prospetivas mais prováveis e contribuam para se alcançarem as desejáveis, mas que tenham igualmente em conta situações de maior contingência; c) De uma estreita coordenação entre os intervenientes, desde o nível político ao operacional, em que que os produtos de um nível possibilitem o completo desenvolvimento dos processos nos restantes níveis.

a. Prospetiva da Defesa – prospetiva do Ambiente

Daí ser essencial que no planeamento estratégico de Defesa Nacional se evolua de uma “apreciação da situação político-militar” (cfr. Despacho n.º 4/MDN/2011) que se fica pela identificação de ameaças, riscos, desafios e tendências, para uma mais completa “prospetiva do ambiente”, através da criação de hipóteses estratégicas de possíveis futuros, as quais constituirão as bases para a continuação de um objetivo e coerente planeamento.

Importa salientar que este processo deve ser contínuo, para que, oportunamente, todo o planeamento possa acomodar relevantes mudanças que posteriormente ocorram.

b. Prospetiva Militar – Situações de Planeamento

De igual modo é essencial que no planeamento estratégico militar se evolua de uma “avaliação da situação militar” para a prospetiva de situações de planeamento resultantes da conjugação das conclusões da prospetiva da Defesa com as funções estratégicas das Forças Armadas, o espetro das operações onde poderão ser aplicadas e os objetivos que lhes foram estabelecidos. Assim, estas situações de planeamento incorporam hipóteses de futuros possíveis cuja seleção deverá ser feita em função da estratégia dos atores envolvidos (e não apenas da extrapolação de tendências) e dos objetivos a alcançar, tendo por base os critérios actualmente consignados de adequabilidade (i.e. de obtenção

dos efeitos desejados, face aos objetivos definidos), de exequibilidade e de aceitabilidade (dos custos, face aos efeitos).

c. A análise do risco no quadro do planeamento estratégico militar

O risco no planeamento estratégico da Defesa e militar não deve ser considerado apenas em função do desequilíbrio entre as necessidades de capacidades e as que efetivamente existem (i.e. o risco estratégico). Importa ainda incluir a avaliação das ameaças/riscos em termos do risco que lhes está associado (i.e. a probabilidade de ocorrência e o seu impacto), utilizando metodologias que tenham em conta a reduzida ou inexistente repetição das ameaças/riscos em causa (e.g. através de metodologias colaborativas de interação estruturada que priorizem o grau de probabilidade da sua ocorrência, em vez de a procurarem determinar de forma absoluta).

d. Metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico militar

Dada a abrangência, dinâmica e complexidade das situações da Defesa e militares, é imprescindível apoiar as capacidades de conceção e decisão dos intervenientes no planeamento estratégico e nos processos de prospetiva e de pensamento que lhe estão a montante, com métodos (exploratórios, generativos, não apriorísticos, aplicáveis a problemas mal-definíveis e mal-estruturáveis) e ferramentas que concorram para a iniciativa dos que planeiam, se adaptem ao seu cunho e às suas necessidades cognitivas, através da conjugação holística das suas intervenções e dos conhecimentos que partilham, bem como para a aprendizagem que se deve ir adquirindo, no sentido do contínuo aperfeiçoamento destes processos.

Conclusão

O ambiente complexo, volátil e de escassez de recursos em que vivemos exige novas capacidades de gestão estratégica (e especificamente de planeamento estratégico), em particular nas organizações cujas decisões têm um maior impacto, mais perduram e envolvem recursos significativos, como é o caso das organizações da Defesa.

Perante os emergentes paradigmas de Segurança e Defesa, existe a percepção de que o atual processo de planeamento estratégico militar, seus produtos e respetivos enquadrantes podem ser objeto de otimização. Para além disso, o contexto estratégico onde Portugal se insere tem-se modificado

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

substancialmente, pelo que importa encontrar as melhores formas de incorporar as dinâmicas inerentes ao planeamento estratégico militar.

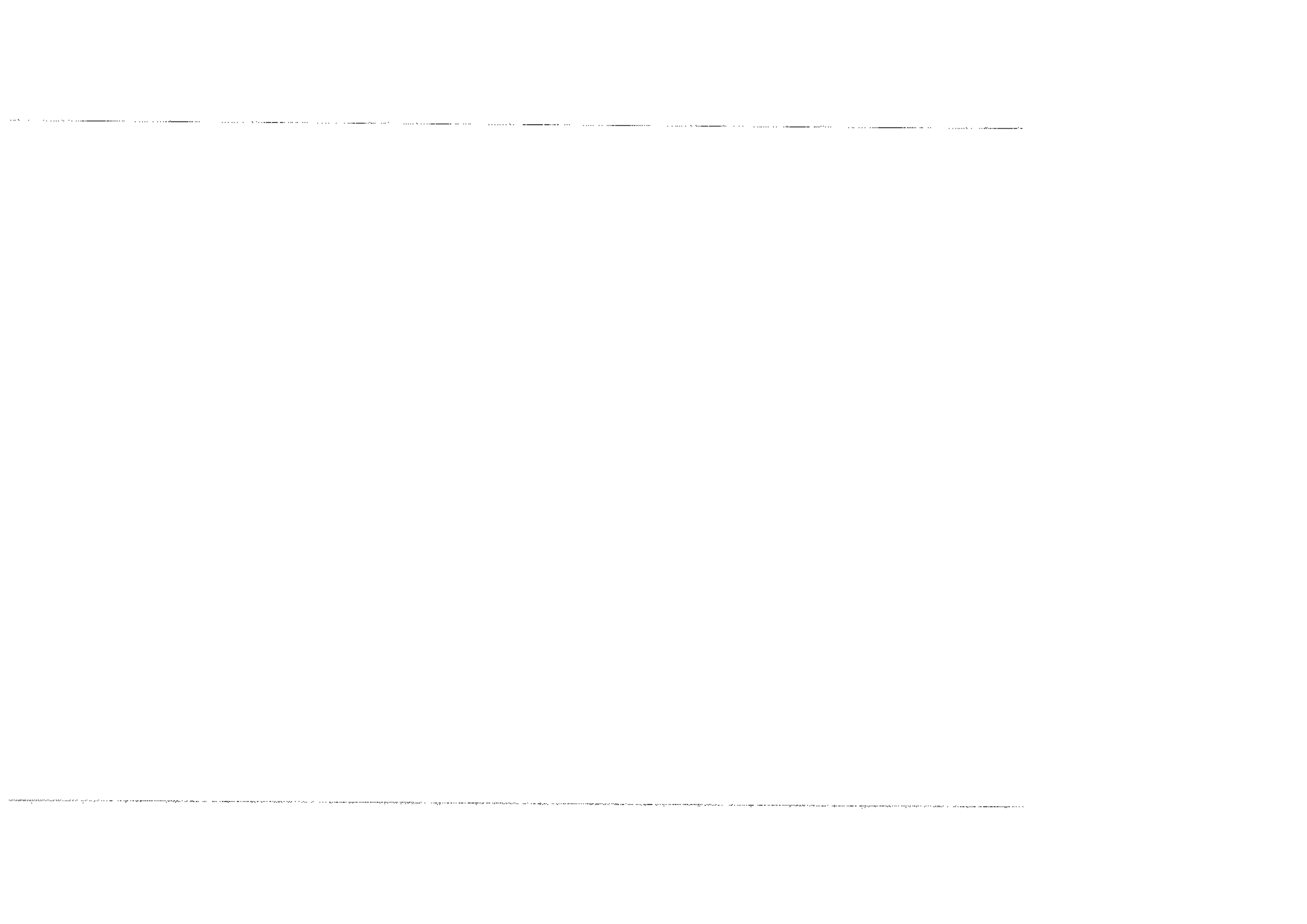
Ao longo deste texto procuraram-se identificar contributos que poderão ser relevantes para o planeamento estratégico militar português, associados a processos de prospetiva e de pensamento estratégico. Neste sentido, existem exemplos de outros países e de organizações que melhoraram as suas capacidades e os seus resultados, ao incorporarem nos respetivos processos de planeamento estratégico algumas destas metodologias e ferramentas de prospetiva, de análise de risco, assim como de lições aprendidas.

Como tal, considera-se que a incorporação de novas metodologias e instrumentos de apoio à conceção, à interação estruturada dos intervenientes e à decisão em situações mal-definíveis e mal-estruturáveis poderia constituir uma mais-valia significativa para o planeamento estratégico militar e, consequentemente, para o de Defesa Nacional.

Bibliografia

- Andrade, J.; Bento, J. (2003). Design: Natural Place for Case Based Reasoning. in *Journal of Computing in Civil Engineering* - American Society of Civil Engineering, 17(3), 167–179.
- Andrade, J. (2012). A inovação como alavanca da sustentabilidade e valorização das Forças Armadas. *Revista Proelium*, Série VII, 2, 67-124;
- Aulicino, A. (2012). Processo Prospectivo e Construção de Cenários. [Online] Available at: <http://www.idsust.com.br/imagem2.php> [Acedido em 30 setembro 2016].
- Calçada, J. A. (2001). Elementos de estratégia militar. Lisboa: IAEM.
- Conway, M. (2016). Foresight Infused Strategy: A How-To Guide for Using Foresight in Practice. Thinking Futures, Melbourne, Australia.
- EU Joint Research Centre (2016). The FOR-LEARN Online Foresight Guide. [Online] Available at: http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/0_home/index.htm [Acedido em 30 setembro 2016].
- Escurrega, L. (2013). Teorização sobre estratégia militar: âmbito, objeto e planeamento. In *Da História militar e da Estratégia - Estudos de homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: EME, 237-248.
- Gero, J. (1996). Creativity, Emergence and Evolution in Design: Concepts and Framework, in *Knowledge-Based Systems*, Vol. 9, n° 7, pp. 435-448.

- Godet, M. (2006) *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Second edition. Economica, London.
- Goodwin, P. e Wright, G. (2004). *Decision Analysis for management judgement*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Holland, J. (1998). *Emergence*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- Khosrowshahi, F.; Howes, R. (2005). A framework for strategic decision-making based on a hybrid decision support tools, in *Journal of Information Technology in Construction (ITCon)*, 10 , pp. 111-124
- Lindgren, M.; Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning The link between future and strategy*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Lykke, A. (2001). *Toward an understanding of military strategy*. In *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle: USAWC.
- Luttwak, E. N. (2003). *Strategy: the logic of war and peace*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Martinet (1995). *Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo, 2ª edição.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategy Planning*. London: Prentice Hall.
- Murray, W., & Bernstein, A. (1994). *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Popper, R. (2008). *Foresight Methodology: An Overview and More...*, [Online] Available at: http://www.forschungsinfo.de/archiv/IFQ_Jahrestagung_08/beitraege/popper.pdf [Acedido em 30 setembro 2016]
- Russell, S.; Norvig, P.(2011). *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (Third Edition), Prentice Hall, New Jersey.
- Seker, S.E. (2015). *Computerized Argument Delphi Technique*. *IEEE Access*. 3 (2): 368-380.
- Stojkovic, D.; Dahl, B. R. (2007). *Methodology for long term defence planning*. FFI-rapport 2007/00600. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- Tavakoli, I. and Lawton, J. (2005). *Strategic Thinking and Knowledge Management*. *Handbook of Business Strategy*. Emerald Publishing.
- Wijnmalen, D.J.D. et al (2012). *NATO Guide for Judgement-Based Operational Analysis in Defence Decision Making*. NATO Science and Technology Organization.
- Wheelen, T., Hunger, D (2014). *Concepts in Strategic Management and Business Policy*. 14th Edition. Pearson.



O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR 5. NA UNIÃO EUROPEIA

Sérgio Miguel Pires Trindade
Maj Eng

Ricardo Manuel dos Santos Camilo
Maj Inf

Hugo José Duarte Ferreira
Maj Inf

José Miguel Sequeira Maldonado
Maj Art

Paulo M. Lopes de Barros Poiares
Maj GNR

José Angel López Malo
Cmndt Guardia Civil ESP

Alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O presente artigo constitui um estudo sobre o Planeamento Estratégico Militar na União Europeia, que analogamente pretende relacioná-lo com o Planeamento Estratégico Militar de Portugal, de forma a verificar o nível de adequabilidade entre os dois processos de planeamento. Este tema é considerado de elevada relevância, no contexto das responsabilidades assumidas por Portugal, enquanto Estado Membro da União Europeia, no âmbito da Segurança e Defesa, em sintonia com o que está inscrito no Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Planeamento Estratégico.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Neste contexto, após a análise e caracterização da vertente genética, estrutural e operacional do Planeamento Estratégico Militar na União Europeia, verificou-se que na generalidade pode-se concluir que se adequa ao Planeamento Estratégico Militar de Portugal, com algumas diferenças, principalmente relacionadas com o facto de não existir uma estrutura permanente ao nível estratégico-militar, no seio da União Europeia e com os dois tipos de planeamento militar realizados, o Planeamento Avançado e o Planeamento de Resposta a Crises.

Palavras-chave: Planeamento; Estratégia; Estratégico-Militar; União Europeia.

Abstract

This article is a study of the Military Strategic Planning in the European Union, which analogously intends to relate it with the Military Strategic Planning of Portugal, in order to verify the adequacy level between the two planning processes. This subject is considered highly relevant in the context of the responsibilities assumed by Portugal, while Member State of the European Union, under the matter of Security and Defence, in line with what is described in the Strategic Concept of National Defence.

In this context, after the analysis and characterization of the genetic, structural and operational Strategy in the European Union, it was found that in general it can be concluded that fits along with the Military Strategic Planning of Portugal, with some differences, mainly related to the fact that there is no permanent structure to the military-strategic level, within the European Union and with the types of military planning elaborated, the Advance Planning and the Crisis Response Planning.

Key words: Planning; Strategy; Military-Strategic; European Union

Introdução

Este trabalho de aplicação de grupo foi desenvolvido no âmbito da unidade curricular de Planeamento Estratégico, subordinado ao tema “O Planeamento Estratégico Militar na União Europeia” (PEMUE).

A importância deste tema está diretamente associada ao facto de Portugal ser um membro da União Europeia² (UE) e enquanto Estado Membro,

² Em 12 de junho de 1985 Portugal assinou o tratado de adesão à Comunidade Económica Europeia, antecessora da UE.

tem várias responsabilidades. Assim, interessa para este trabalho focar as responsabilidades no âmbito da Segurança e Defesa. Por outro lado, está vertido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional a importância da UE para a consecução dos interesses nacionais, que estabelece:

“Os interesses nacionais que decorrem do estatuto de Portugal como uma democracia europeia e atlântica tornam necessária a sua integração numa rede de alianças estável e coerente. A UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) são, assim, vitais para a segurança e defesa nacionais, bem como para a modernização e prosperidade de Portugal. Os interesses nacionais exigem uma maior coesão e solidariedade no seio da UE e da OTAN, o reforço da parceria estratégica entre estas duas organizações (...)” (Conselho de Ministros , 2013).

O objetivo deste estudo prende-se com a análise do PEMUE e relacioná-lo com o Planeamento Estratégico Militar de Portugal, a nível da adequabilidade entre si. Para atingir este desiderato, o trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. Assim, no primeiro capítulo, pretendemos apresentar uma abordagem ao tema, fazendo uma descrição do enquadramento histórico e conceptual do PEMUE. De seguida, no segundo capítulo, iremos caracterizar e analisar a vertente genética e estrutural do PEMUE. No terceiro capítulo, trataremos de caracterizar e analisar a vertente operacional do PEMUE. Finalmente, no quarto capítulo, verificaremos a adequabilidade do PEMUE ao Planeamento Estratégico Militar Português. Por último, pretendemos através das conclusões, focar as ideias-chave do PEMUE, complementando com propostas e recomendações.

1. Enquadramento

Para uma melhor compreensão do objeto do presente trabalho, considera-se necessário detalhar, tanto quanto possível, a evolução histórica e os principais conceitos conceptuais, na abrangência do PEMUE.

a. Histórico

Em 2003, o Conselho Europeu aprovou a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (UE, 2003), intitulada “Uma Europa segura num mundo melhor”. Esta estabeleceu os desafios globais e as ameaças que a Europa enfrenta: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Em 2008 foram

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

acrescentadas outras ameaças, como a ciber-segurança, as alterações climáticas e a segurança energética (UE, 2008, p. 5).

Perante estes desafios e ameaças, com intuito de defender a sua segurança e promover os seus valores, a UE definiu três objetivos estratégicos: enfrentar as ameaças, criar segurança na vizinhança e colaboração com outros parceiros. Com esta identificação, pretendeu assumir um papel mais ativo, coerente e capaz, em matérias de segurança e defesa (UE, 2003, pp. 6-13).

Inicialmente, o Tratado de Amsterdão (maio de 1999) definiu as bases políticas para o desenvolvimento de uma dimensão de segurança e defesa para a UE³. Contudo, só no Conselho de Helsínki (dezembro de 1999) foi manifestada a necessidade de disponibilizar uma capacidade militar para a gestão de crises, passando a concretizar o objetivo geral denominado como *Helsinki Headline Goal*, permitindo desenvolver as missões de Petersberg⁴.

Assim, desde 2003 a Estratégia Europeia de Segurança define a estratégia subjacente à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, como parte integrante da Política Europeia de Segurança Comum. Esta é responsável pelo enquadramento político de um conjunto de estruturas políticas e militares permanentes e pelas operações no exterior, na abrangência das operações militares e das missões civis da UE – Petersberg. Segundo Legrand (2015, p. 1), a PCSD tem-se destacado como uma das políticas mais visíveis e de mais rápida evolução da UE, adquirindo uma importante orientação estratégica e uma capacidade operacional em menos de uma década. O mesmo autor considera ainda que a PCSD precisa de desenvolvimento no que respeita a uma abordagem estratégica, com vista à exploração das suas potencialidades políticas, de incorporar a defesa nas políticas de investigação e inovação, bem como de definir a cooperação estruturada permanente, ligada a um investimento no domínio militar (p. 5).

³ A Política Externa e de Segurança Comum foi instituída em 1993 (Tratado da União Europeia), tendo desde então sido reforçada pelos Tratados subsequentes. Os seus primeiros objetivos foram: preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito, o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (van Genderen, 2015, p. 1).

⁴ Estas missões foram instituídas pela *Declaração de Petersberg*, adotadas na sequência do conselho ministerial da União da Europa Ocidental (UEO), realizado em junho de 1992. Nos termos desta declaração, os países membros da UEO decidiram colocar à disposição da UEO, mas igualmente da OTAN e da UE, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais. A partir de então, ficaram abrangidas: as missões humanitárias e de evacuação de cidadãos nacionais; as missões de prevenção de conflitos e as missões de manutenção da paz; as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz; as ações conjuntas em matéria de desarmamento; as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; além das operações de estabilização no termo dos conflitos (UE, 1999).

Com a criação do Estado-Maior da União Europeia (EUMS, do inglês *European Union Military Staff*), a PCSD beneficiou de um importante auxílio no seu desenvolvimento, no que diz respeito ao desempenho de funções de “alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as missões de Petersberg, incluindo a identificação de forças europeias nacionais e multinacionais” (Conselho da União Europeia, 2001), bem como na execução das políticas do Comité Militar da União Europeia.

Na mesma decisão do Conselho, foi definido o Planeamento Estratégico como sendo “atividades de planeamento que têm início no momento da deflagração da crise e terminam quando as autoridades políticas da UE aprovam uma estratégia militar ou um conjunto de estratégias militares. O processo estratégico comporta a avaliação da situação militar, a definição de um enquadramento político-militar e o desenvolvimento de opções estratégicas militares”. Além do que, fixa a opção estratégica militar como “uma eventual ação militar concebida para atingir os objetivos político-militares delineados no quadro político-militar. Uma opção estratégica militar descreverá a solução militar delineada, os recursos e condicionantes pertinentes e recomendações sobre a escolha do comandante e do Quartel-General (HQ, do inglês *Headquarters*) das operações” (Conselho da União Europeia, 2001, p. 8).

Importa ainda salientar, que o Tratado de Lisboa, em 2007, introduz alterações específicas no âmbito da PCSD, nomeadamente com a introdução de uma cláusula de solidariedade e de defesa mútua, que de acordo com o n.º 7 do Art.º 42º - “Se um Estado Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas” (Assembleia República, 2008, p. 48). Importa salientar que esta cláusula foi invocada pela primeira vez pelo Governo Francês na sequência dos ataques terroristas em Paris, em 13 de novembro de 2015 (Parlamento Europeu, 2016).

b. Conceptual

O Planeamento militar, foi definido em termos gerais pelo EUMS no documento Conceito para o Planeamento Militar ao nível Estratégico e Político da EU⁵, como “o processo de antecipar problemas e ocorrências futuras, explorando o seu impacto provável e detalhando políticas, objetivos e estratégias

⁵ Tradução livre dos autores. No original: *EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*.

para resolver os problemas (...) Ao nível político e estratégico isto irá incluir a análise da implicação nos objetivos políticos, estado final desejado, restrições e estrangulamentos bem como uma análise das capacidades necessárias a fim de desenvolver potenciais opções militares balanceadas contra aquelas capacidades oferecidas ou potencialmente disponíveis”⁶ (EUMS, 2008a, p. 6).

Estruturado em quatro níveis (político e estratégico, estratégico militar, operacional e tático), o EUMS conduz o planeamento militar ao nível político e estratégico sob a direção do Comité Militar, no desenvolvimento de opções militares para abranger a totalidade de tarefas definidas no Tratado da União Europeia e na Estratégia Europeia de Segurança. Nesta categoria, o planeamento militar compreende o Planeamento Avançado – *Advanced Planning*⁷ – e o Planeamento de Resposta a Crises – *Crisis Response Planning*⁸.

Para enfrentar as situações de crise, importa ser detalhado o Conceito de Gestão de Crises (CMC, do inglês *Crisis Management Concept*)⁹, além do denominado *Comprehensive Approach*. Este pode ser observado, no documento do EUMS *Towards a Comprehensive Approach*, “implica a procura de uma metodologia destinada a princípios compreendidos usualmente a um processo colaborativo que aumente a probabilidade de um resultado favorável e duradouro nas dimensões política, diplomática, securitária, económica, de desenvolvimento, estado de direito, e direitos humanos de ligações internacionais, na procura de um objetivo comum, tanto dentro como para além da EU”¹⁰ (2010, cit. por Ferreira, 2015, p. 35). Ainda, segundo o mesmo

⁶ Tradução livre dos autores. No original: “the process of anticipating future occurrences and problems, exploring their probable impact, and detailing policies, goals, objectives, and strategies to solve the problems. (...) At the Political and Strategic level this will include analysis of implication of political objectives, desired end state, restraints and constraints as well as an analysis of the capabilities needed, in order to develop potential military options balanced against those capabilities offered or potentially available”.

⁷ “Conducted to allow the EU to deal with potential crises (...) is sub-divided into two categories: *Generic and Contingency*. *Generic Planning*: the production of basic planning documents for potential operations where some planning factors have not yet been fully identified or have not been assumed. It identifies the general capabilities required. *Contingency Planning*: the production of detailed planning documents for potential operations where the planning factors have been identified or have been assumed. They include an indication of resources needed and the deployment options. They may form the basis for subsequent planning” (EUMS, 2008a, p. 8).

⁸ “Is conducted to enable the EU to deal with real crises. It builds on *Advance Planning products*, whenever available” (EUMS, 2008a, p. 8)

⁹ “The conceptual framework describing the overall approach of the EU to the management of a particular crisis” (EUMS, 2008a, p. 10).

¹⁰ Tradução livre dos autores. No original: “it implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative process that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security, economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements, in pursuit of a common goal both within and beyond the EU”.

autor (2015, p. 35), quando ocorre uma crise, os Estados e as Organizações Internacionais utilizam este conceito, incluindo os termos “abordagem multidimensional” ou “abordagem integrada”, como contributo de uma maior harmonização e coordenação entre atores.

Relativamente ao conceito de *Comprehensive Approach*, torna-se necessário acrescentar o determinado pelo Grupo Político – Militar que, na sua tarefa de fornecer recomendações para o Comité Político e de Segurança, define o conceito *Comprehensive Planning*, como “uma abordagem sistemática destinada a colmatar a necessidade de uma coordenação de atividades, intra e inter pilar, por todos os atores relevantes da UE no planeamento de gestão de crises. Contribui para o desenvolvimento e cometimento de uma resposta a uma crise baseada numa análise inclusive da situação, em particular onde mais do que um instrumento da UE está envolvido (...)”¹¹ (UE, 2005, p. 5).

Adicionalmente, considera-se relevante definir os seguintes conceitos:

A Estratégia militar. “...pode ser definida como a ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” (Couto, 1988, p. 229).

A Estratégia genética, “...tem por objeto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que sirvam o conceito estratégico adotado e tendo em atenção a evolução previsível da conjuntura.” (Couto, 1988, p. 231). Deste modo é desenhada para a geração e criação de novos meios.

A Estratégia estrutural, “...tem por objetivo a deteção e análise das vulnerabilidades (ou pontos fracos) e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos.” (Couto, 1988, p. 231) . Assim sendo, desenvolve aspetos relacionados com a composição, organização ou articulação dos meios.

A Estratégia operacional, “...trata da conceção e execução da manobra estratégica ao nível dos grandes subordinados (caso, na estratégia militar, dos responsáveis pelos teatros de guerra e teatros de operações)” (Couto, 1988, p. 230), estando, portanto, vocacionada para a utilização dos meios militares.

¹¹ Tradução livre dos autores. No original: “a systematic approach designed to address the need for effective intra-pillar and inter-pillar co-ordination of activity by all relevant EU actors in crisis management planning. It contributes to the development and delivery of a coordinated and coherent response to a crisis on the basis of an all-inclusive analysis of the situation, in particular where more than one EU instrument is engaged (...)”.

Mais ainda, o nível estratégico militar, “A este nível, as Forças Armadas são projetadas e empregues, no âmbito de um enquadramento político abrangente, como parte da estratégia, para alcançar os objetivos estratégicos nacionais” (EMGFA, 2012, p. 1-2).

Por fim, o planeamento ao nível estratégico militar “...compatibiliza a prossecução do estado final desejado – e a forma de o fazer – com os recursos disponíveis. Analisando as possíveis soluções militares, são produzidas e ordenadas as Opções de Resposta Militar, que são submetidas à decisão política.

2. Vertente genética e estrutural do Planeamento Estratégico Militar na União Europeia

a. Vertente genética

A geração de forças (FG, do inglês *Force Generation*) para uma operação liderada pela UE compreende um processo onde os meios e capacidades necessárias provenientes das nações contribuidoras de forças (TCN, do Inglês *Troop Contributing Nations*), sejam Estados Membros, países convidados ou Organizações Internacionais, como a OTAN, são cometidos ao Comandante da Operação (OpCdr, do inglês *Operation Commander*). Importa referir que como previsto nos acordos *Berlin Plus*, os meios e capacidades que as TCN possuem para emprego no âmbito da OTAN podem igualmente ser empregues no plano da UE. O processo compreende a identificação e ativação dos meios e capacidades adequadas, finalizando com a Transferência de Autoridade (TOA, do inglês *Transfer of Authority*) destes recursos para o OpCdr.

Assim, a FG integra o planeamento de uma operação desde a sua génese, adequando-se aos requisitos de cada operação. Portanto, é de fundamental importância a existência de informação precisa e oportuna para apoio à decisão, bem como ao estabelecimento de estruturas de C2 adequadas e eficazes, mormente os HQ da Operação (OHQ, do inglês *Operations Headquarters*) de nível estratégico e na sua dependência o da Força (FHQ, do inglês *Force Headquarters*) ao nível operacional.

O OpCdr é responsável por fornecer a informação detalhada através do Conceito de Operação (CONOPS, do inglês *Concept of Operations*) e mais tarde num Plano de Operações (OPLAN, do inglês *Operations Plan*), contudo produz uma estimativa inicial dos requisitos de capacidades para auxiliar as TCN (EUMS, 2008b, p. 6).

As contribuições de meios e capacidades, idealmente sem limitações de emprego, são a base do processo de FG. Caso existam limitações, estas devem

ser oportunamente comunicadas e expressas nas Declarações de Requisitos (SOR, do inglês *Statement of requirements*), a fim de permitirem a necessária adaptação do processo de planeamento operacional.

Quando é exigida uma resposta rápida, para acelerar o processo de geração de forças, é fundamental que as nomeações do OpCdr e Comandante da Força (FCdr, do inglês *Force Commander*), a par da identificação de capacidades e estruturas de C2 ocorram de forma antecipada. (EUMS, 2008b, p. 7).

Em suma, enquanto que o OpCdr, nomeado pelo Conselho, é o responsável do processo de FG, intimamente ligado ao desenvolvimento do CONOPS e OPLAN, os Estados Membros são responsáveis pela ativação e projeção das respetivas forças e capacidades atribuídas, processo coordenado pela OHQ/FHG.

(1). Processo de geração de forças nas suas três fases¹²

(a). Identificação da Força

Com base na missão são identificadas as tarefas a realizar, as forças e capacidades necessárias. Como referido anteriormente, a identificação prévia dos requisitos permite uma maior eficácia do planeamento posterior e, conseqüentemente, facilita a identificação pelas TCN do impacto financeiro, pronunciando-se sobre os seus possíveis contributos. O EUMS no âmbito da preparação do CMC, pode realizar reuniões de preparação por forma a informar as TCN dos requisitos de capacidade esperados, bem como recolher comentários sobre possíveis capacidades a disponibilizar, nomeadamente o OHQ. Ao nível do aconselhamento militar no CMC, enquadra-se uma avaliação das indicações das contribuições, onde os compromissos efetuados ainda não são vinculativos.

O processo de desenvolvimento das Opções Estratégicas Militares (MSO, do inglês *Military Strategic Options*) deve abranger uma estimativa dos requisitos de capacidade, bem como uma indicação das forças a serem disponibilizadas, pelo que pressupõe uma indicação prévia das intenções de cooperação por parte das TCN ao EUMS. Importa referir que os requisitos para forças de resposta rápida ou de *enabling* (ex: um destacamento avançado) pressupõem uma consulta prévia com as TCN. É igualmente fundamental que sejam indicadas as possíveis restrições de emprego das forças e capacidades, entre outras limitações operacionais, pois estas terão impacto significativo na constituição da Força.

¹² Ver Figura 5 do Apêndice A.

Os produtos do planeamento do EUMS são importantes para o desenvolvimento do CONOPS pelo OpCdr, que irá constituir a base para as SOR provisórias elaboradas por este (EUMS, 2008b, p. 9).

(b). Ativação da Força

O OpCdr, após a aprovação do CONOPS e das SOR provisórias, inicia logo que possível a ativação da Força¹³ enviando a mensagem aviso de ativação da UE e do SOR provisórios. Esta ordem de ativação é o mecanismo formal de informação das TCN de que a Força irá ser necessária. Contém uma descrição da operação, missão e datas chave para o planeamento. Por sua vez, a SOR provisórios permite às TCN perceber o tipo e dimensão das forças, meios e capacidades necessárias, sendo esperado que estas apresentem as suas intenções iniciais e desejo de assumir a liderança de uma determinada área (EUMS, 2008b, p. 9). Por seu turno, o OpCdr avalia a adequabilidade e capacidade das forças cometidas para integrar a respetiva operação.

Com base nas ofertas informais, nas conferências de FG conduzidas pelo OpCdr, contando com o apoio do EUMS, é possível confirmar o nível e especificidade das contribuições. Assim que as ofertas correspondam aos requisitos estabelecidos a montante, o OpCdr desenvolve um *draft* da SOR, detalhando o pacote de forças para a operação. Se as ofertas informais não corresponderem aos requisitos, o OpCdr avisa o Comité de Segurança e Política (PSC, do inglês *Political and Security Committee*) através do Presidente do Comité Militar.

Após a elaboração do *draft* da SOR, o OpCdr envia a mensagem de pedido de ativação da UE, solicitando o compromisso formal das TCN sobre o preconizado no *draft* dos SOR. A resposta é dada através da mensagem de preparação da Força da UE e pode incluir as respetivas restrições: geográficos, logísticos, temporais, Regras de Empenhamento (ROE, do inglês *Rules of Engagement*), etc. Após a receção de todas as mensagens de preparação da Força, o OpCdr pode realizar conferências de balanceamento de FG para dar resposta a lacunas ou excessos de compromissos.

Quando as SOR forem alcançados e o OpCdr entenda que possíveis lacunas não são críticas para o cumprimento da missão, emana a lista de forças da UE, a qual confirma o comprometimento das TCN. Na eventualidade do OpCdr entender que não tem condições de cumprir a missão com as forças disponibilizadas, informa o PSC através do Presidente do Comité Militar

¹³ Pode decorrer em paralelo com os passos finais da fase de identificação.

(EUMS, 2008b, p. 10). A referida lista de Forças integra o OPLAN completando formalmente a fase de ativação. A aprovação deste documento pelo Conselho autoriza o OpCdr a emitir a ordem de ativação.

Com efeito, o OHQ assume especial relevância durante esta fase, pelo que a sua constituição e ativação, com base em *augmentees* dos Estados Membros, é prioritária. Também é desejável que seja constituído simultaneamente com o FHQ, para permitir o adequado planeamento e coordenação da projeção. De acordo com a missão, poderá ser necessário criar novos cargos no OHQ a serem preenchidos com pessoal das TCN na sequência de conferências de *manning*.

(c). Projeção da Força

Esta fase, como visto anteriormente, é da responsabilidade da TCN, é iniciada com a ordem de ativação e inclui a preparação, projeção e TOA das forças para o OpCdr (EUMS, 2008b, p. 11).

b. Vertente estrutural

A estrutura de C2 da UE é composta por uma sucessão de Cdr, aos níveis estratégico, operacional e tático, sendo o comando exercido por cada um dos Cdr e respetivo HQ. Seguidamente serão abordadas as estruturas de comando em cada um destes níveis.

- Nível estratégico militar
 - O OpCdr é nomeado pelo Conselho do PSC para a condução de uma determinada operação, sendo atribuído Comando Operacional (OPCOM, do inglês *Operational Command*)¹⁴ ou Controlo Operacional (OPCON, do inglês *Operational Control*)¹⁵ sobre as forças. O OHQ é fixado e apoia o OpCdr fora da Área de Operações (AOO, do inglês *Area of Operations*).
- Nível estratégico e operacional (em missões específicas)
 - O Cdr da Missão é nomeado pelo Conselho ou pelo PSC para a condução de uma determinada missão (por exemplo de treino), sendo autorizado a

¹⁴ OPCOM: “autoridade conferida a um Comandante para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, projetar Unidades, rearticular Forças, reter ou delegar Controlo Operacional (OPCON) ou Controlo Tático (TACON)” (EUMS, 2015, p. 28).

¹⁵ OPCON: “autoridade delegada a um comandante para dirigir Forças atribuídas por forma aos Comandantes poderem cumprir missões e tarefas específicas, normalmente limitadas pela função, tempo ou localização; projetar Unidades, a reter ou atribuir Controlo Tático (TACON) sobre essas Unidades. Não inclui autoridade para atribuir o emprego separado de componentes das respetivas Unidades. Também não inclui responsabilidade administrativa e logística” (EUMS, 2015, p. 28).

exercer o C2 das Forças na AOO. O Cdr da Missão combina as funções de OpCdr e FCdr. Tem a responsabilidade de desenvolver o CONOPS e o Plano de Missão, assim como de coordenar a projeção, sustentação e rotação da Força (projeção e retração). Possui um HQ da Missão para apoio no planeamento, condução e C2 de forças na AOO (EUMS, 2015, p. 9).

- Nível operacional

O FCdr é nomeado pelo Conselho ou pelo PSC, sendo subordinado ao OpCdr, para execução de uma operação militar na AOO. O FHQ é projetado para a AOO para apoio ao FCdr ao nível do planeamento, condução e C2 de forças na AOO (EUMS, 2015, p. 8).

- Nível tático

O Cdr da Componente da força liderada pela UE é nomeado pelo FCdr ou outra entidade superior, sendo-lhe conferida a autoridade adequada ao cumprimento da missão e tarefas atribuídas. Cada Cdr da Componente é responsável por apresentar recomendações ao FCdr no emprego de forças e meios, planeamento, coordenação e condução das operações (EUMS, 2015, p. 9).

Como é possível observar, a cadeia de comando de uma operação militar liderada pela UE é hierarquizada, sendo cada nível de comando responsável por estabelecer as ligações necessárias ao nível subordinado imediatamente inferior (EUMS, 2015, p. 12). Para que uma operação militar da UE seja conduzida de forma eficaz e eficiente, é fundamental que os arranjos de C2 possibilitem a transmissão da informação ao longo de toda a estrutura em tempo oportuno, bem como a ligação para coordenação e cooperação com outras entidades. Esta estrutura de C2 estende-se para além do nível político e estratégico ao longo de três níveis de comando (ver Figura 1) (EUMS, 2015, p. 13).

Importa referir que, caso haja alguma missão civil no terreno, existe uma relação de coordenação com o OpCdr civil ou a sua Capacidade de Condução de Planeamento Civil, bem como com o Chefe da Missão da UE (ver Figura 1) (EUMS, 2015, p. 13).

A seleção das opções de comando (ver Figura 2), assim como a nomeação do OpCdr ou Cdr da Missão deve ser efetuada pelo Conselho, com a devida antecedência, preferencialmente antes da fase de seleção de uma MSO, por forma a não comprometer o processo de planeamento militar.

A UE possui essencialmente duas opções de comando:

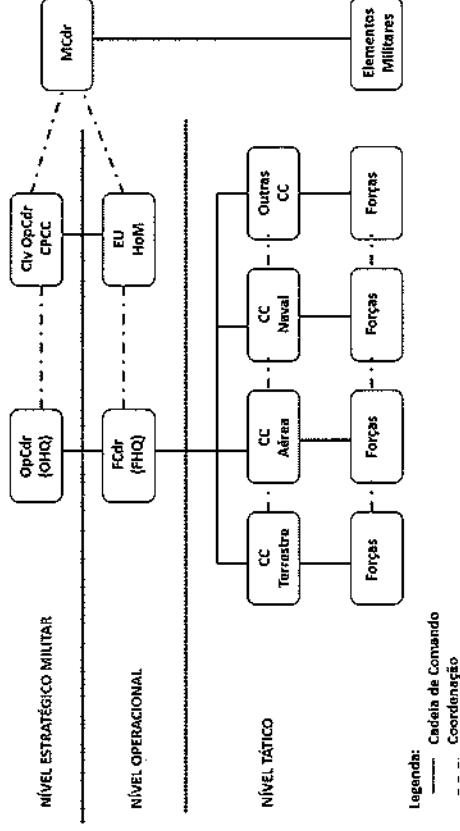


Figura 1 – Estrutura de comando de Operação da UE

Fonte: Adaptado de (EUMS, 2015, p. 13).

- Operações militares autónomas lideradas pela UE, integrando um dos OHQ
 Ao nível militar estratégico, a principal opção de C2 são os OHQ oferecidos pelos Estados Membros, ou outro OHQ constituído para a missão ou um centro de operações da UE. Quando uma resposta conjunta civil e militar é necessária e não exista nenhum HQ, pode ser ativado um Centro de Operações da UE, que pode ser empregue neste âmbito para operações do nível *Battle Group* da UE. Ao nível operacional e tático, podem existir recursos ao nível das listas de catálogo de forças para constituir um HQ. Também pode ser constituído um HQ da Missão adaptado a uma missão específica.
- Ao nível operacional e tático, os Estados Membros podem ter recurso preconizados no catálogo de forças ou possuir recursos para constituir um HQ adaptado, nacional ou multinacional, com capacidade para conduzir operações conjuntas (EUMS, 2015, p. 14).
- Operações lideradas pela UE com recurso aos meios e capacidades da OTAN (através do estabelecimento de um OHQ da UE no SHAPE).

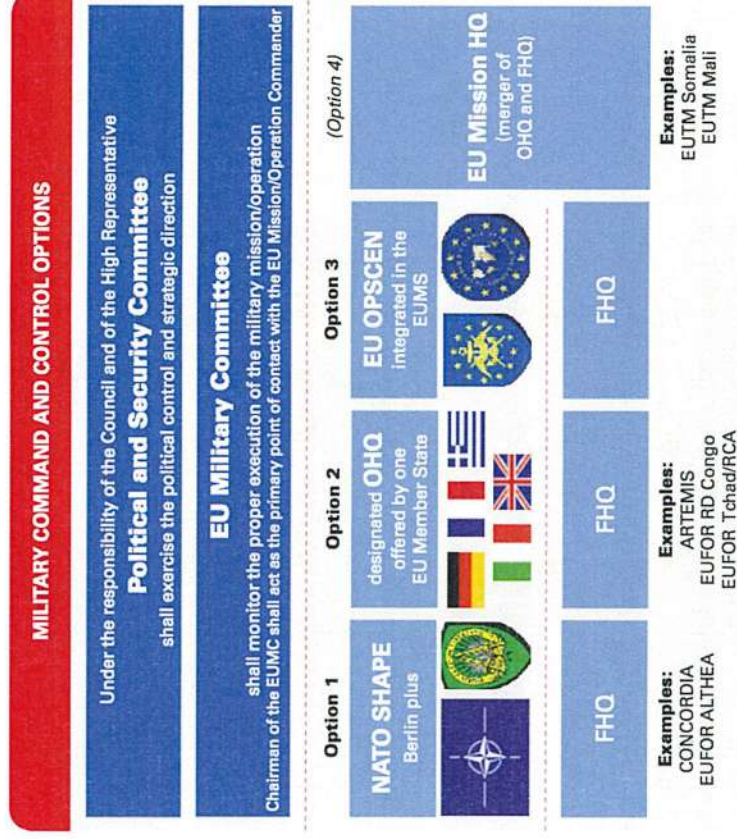


Figura 2 – Arranjos de Comando e Controlo - Opções

Fonte: (Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2014).

A OTAN tem a possibilidade de proporcionar um conjunto alargado de meios de C2 e capacidades para as operações lideradas pela UE no âmbito das tarefas definidas no Tratado da União Europeia e Europeia de Segurança Comum (EUMS, 2015, p. 14). É de referir que os arranjos de comando para uma missão deste tipo, a cadeia de comando mais adequada para a missão, onde se inclui o papel do Adjunto do Comandante Supremo Aliado na Europa (DSACEUR, do inglês *Deputy Supreme Allied Commander Europe*), é acordado na sequência de contactos entre o PSC e o Conselho do Atlântico Norte (NAC, do inglês *North Atlantic Council*), tendo em consideração os contributos do Comité Militar da UE e da OTAN.

O DSACEUR é o candidato óbvio a OpCdr e o EU OHQ será estabelecido no Quartel-General Supremo dos Poderes Aliados na Europa (SHAPE, do inglês *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*). Aqui também a seleção prévia do OpCdr por parte da estrutura superior da OTAN deve ser acompanhada pela

atribuição de um OHQ por parte da UE. Quando há lugar à utilização de meios e capacidades da OTAN numa missão liderada pela UE existe a probabilidade de se adotar uma estrutura de C2 mista, composta por HQ provenientes dos Estados Membros e pela OTAN, empregues numa lógica de coerência e eficácia. (EUMS, 2015, p. 15).

A ligação entre as várias entidades ao longo da cadeia de comando no sentido de facilitar a coordenação e promover a colaboração, a qual assume maior importância quando existem meios e forças dos Estados Membros da UE e fora desta, segue a lógica prevista na Figura 3 (EUMS, 2015, p. 21).

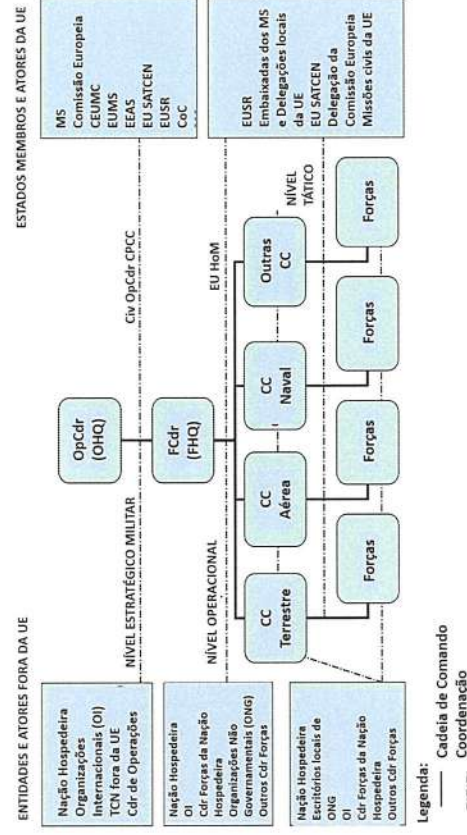


Figura 3 – Estruturas de C2, coordenação e ligação para operação militar standard da UE.

Fonte: Adaptado de (EUMS, 2015, p. 23).

3. Vertente operacional do Planejamento Estratégico Militar da União Europeia

a. Vertente Operacional

O planeamento estratégico da UE, foi definido em 2008 e foca-se no processo de prever cenários, levantar riscos e avaliar os seus impactos, detalhando estratégias para resolver os problemas e, normalmente, é necessário preparar soluções e alternativas que podem resultar em planos (EUMS, 2008a, p. 6).

Assim, constitui-se como um processo conduzido nos quatro níveis indicados no subcapítulo 2.2. (EUMS, 2008a, p. 6). Cada nível, bem como suas responsabilidades, é separado, mas o planeamento é interdependente e geralmente sobreposto. Contudo, a grande lacuna identificada no planeamento

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

e condução das operações militares prende-se com a falta de uma estrutura de comando permanente ao nível estratégico-militar, um OHQ (Simón, 2010, p. 8).

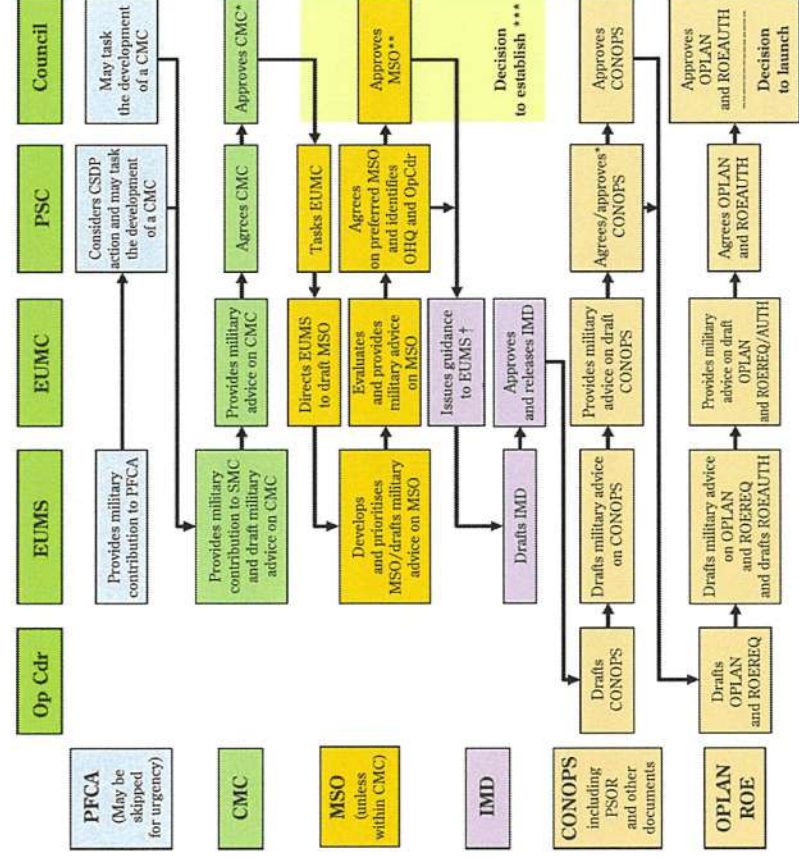
O EUMS sob a direção do Comité Militar conduz, internamente apoiado num processo contínuo de recolha de informação, a análise e avaliação militar que suporta os dois tipos distintos de planeamento ao nível Político-Estratégico (EUMS, 2008a, p. 8):

- Planeamento Avançado, realizado para permitir à UE lidar com potenciais crises, sendo subdividido em:
 - Genérico, que engloba a produção de documentos de planeamento geral para potenciais operações, identificando as capacidades genéricas necessárias;
 - Contingência, que visa a produção de documentação detalhada para potenciais operações, onde os fatores de planeamento já são claros, detalhando os recursos necessários e opções de projeção. Este planeamento é a base para o planeamento subsequente.
- Planeamento de Resposta a Crises, permite à UE lidar com crises reais sendo baseado, sempre que possível, em produtos de Planeamento Avançado.

Assim, o Planeamento Avançado, é conduzido continuamente prevenindo potenciais crises. Na sua forma de Planeamento Genérico, engloba catálogos de capacidades disponíveis para operações no âmbito da PCSD e comparações com os requeridos para cenários pré-estabelecidos. Na sua forma de Planeamento de Contingência, versa a monitorização do ambiente de segurança e elaboração de planos de contingência genéricos para apoio à decisão política. Assim, este nível de decisão, materializado pelo PSC, delibera qual a ação mais apropriada a tomar, transitando do Planeamento Avançado para o Planeamento de Resposta a Crises. Este processo culmina num OPLAN para uma crise específica (Mattelaer, 2008, p. 11).

O Planeamento de Resposta a Crises (ver Figura 4) inicia-se assim que uma crise emergente é identificada pelo nível político da UE. É sustentado num processo multinível e iterativo, iniciando-se ao nível político-estratégico, com a definição geral da operação, seguindo-se o planeamento progressivamente detalhado aos níveis estratégico militar, operacional e tático.

Standard EU Military Crisis Response Planning Process



Notes: * Council may authorise PSC to approve CONOPS.
 ** CMP leaves this decision open (Ref. F., PSC agrees MSO).
 *** Council decision to establish can be taken at any time during MSO or IMD development.
 † This stage is complementary to Ref. F.

Figura 4 – Processo de Planejamento Militar de Resposta a Crises da UE

Fonte: (Vinturis, 2015).

O nível mais elevado do planejamento é concretizado no CMC, com o contributo EUMS e Comité Militar em particular, orientando os vários instrumentos da UE para a resposta adequada à crise. Após a aprovação deste documento pelo Conselho de ministros, o EUMS desenvolve as MSO¹⁶, segue-se o ato legal do Conselho para a operação e as nomeações dos OpCdr do OHQ e, por fim, estabelece o referencial de partilha dos custos da operação.

¹⁶ As MSO são que são possíveis modalidades de ação militar, assim como os recursos necessários para cumprir os objetivos estabelecidos a montante. Estas são priorizadas pelo EMUE e o CMUE pronuncia-se sobre a sua adequabilidade, sendo mais tarde validadas politicamente.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

O Comité Militar, com o apoio do EUMS, converte a ação conjunta numa Diretiva Militar Iniciadora¹⁷ que compreende as orientações militares para o OpCdr¹⁸. Este planeamento que, por vezes, pode ser abreviado e saltar diretamente o nível operacional, não termina com o envio da Diretiva Militar Iniciadora para o OpCdr; devendo apoiar continuamente o planeamento e a execução da operação (EUMS, 2008a, p. 12).

Na elaboração do CONOPS e OPLAN, que seguidamente são aprovados pelo Comité Militar e levados à consideração do Conselho pelo PSC, são cumpridas as seguintes ações: Análise detalhada da orientação superior; Desenvolvimento e comparação das modalidades de ação; A modalidade de ação eleita traduzida num plano; Revisão do plano (em curso).

Paralelamente a este processo, decorre o processo de geração FG, como observado no capítulo anterior, e que culmina com a apresentação um *draft* das SOR das forças necessárias para o cumprimento da missão. Seguidamente ocorrem conferências de FG, onde os Estados Membros participantes comprometem meios e capacidades para a operação. Após a conclusão da elaboração do OPLAN, segue-se a sua validação e todos os elementos críticos para a missão das SOR são cumpridos, estando o Conselho de Ministros em condições de lançar formalmente a operação (Mattelaer, 2008, p. 13).

b. Estudo de Caso

No âmbito da gestão de crises, a UE tem vindo a intervir, em todas as fases do ciclo das crises¹⁹, desde as estratégias preventivas até às fases de recuperação e de reconstrução pós-crise. Até à data, a UE já organizou 32 missões e/ou operações das quais 11 de cariz militar. Estas operações visam sobretudo o apoio às reformas dos sistemas policial, judiciário e aduaneiro, bem como ao reforço das capacidades, que facilitem a conclusão e o cumprimento de acordos de cessação das hostilidades (UE, 2016d).

¹⁷ Submetida ao Comité Militar para consideração e enviada para aprovação ao PSC. Após o que é enviada para o Comandante Operacional. A Diretiva Militar Iniciadora deve indicar uma clara descrição dos objetivos político-militares e como proceder para os cumprir. Identifica limitações e pressupostos a serem considerados no desenvolvimento do CONOPS, OPLAN e ROE, bem como o Estado Final Desejado.

¹⁸ A nomeação do Comandante Operacional é feita com a aprovação da Ação Comum ("Joint Action"). Este documento indica o enquadramento jurídico da decisão do Conselho para uma operação.

¹⁹ Prevenção de conflitos e de resposta a crises, gestão de crises, de estabilização e de longo prazo de recuperação, reconciliação, reconstrução, bem como o desenvolvimento (UE, 2016e).

No presente subcapítulo, pretendemos apresentar um estudo de caso³⁰, onde serão analisados diversos documentos elaborados pela estrutura da UE, no âmbito do processo de planeamento de uma operação militar. Para a concretização desse objetivo, optamos pela missão mais recente da UE a *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia* (EUNAVFOR MED).

Assim, em 20 de abril de 2015, o Conselho da UE confirmou o compromisso de agir a fim de evitar tragédias humanas resultantes do tráfico de pessoas em todo o Mediterrâneo (UE, 2015b, p. 31). Em 23 de abril de 2015, o Conselho Europeu assumiu que iria mobilizar todos os esforços para evitar mais perdas de vidas no mediterrâneo e combater as causas da emergência humanitária³¹.

Entre o dia 05 e 15 de maio de 2015, o PSC discutiu uma eventual operação militar da UE com o objetivo de desmantelar as redes de tráfico de seres humanos no Mediterrâneo Central e Sul. Esta operação teve como base o projeto de CMC desenvolvido em resposta à solicitação do Conselho Europeu e que atribuiu à Alta Representante a tarefa de iniciar a preparação de uma eventual operação, da PCSD, para lutar contra o tráfico de seres humanos, conduzido através do transporte de migrantes para a Europa (UE, 2015g, p. 10).

O CMC para a operação baseou-se no documento de planeamento do Serviço Europeu de Ação Externa chamado *Political Framework for Crisis Approach* realizado para a situação na Líbia em abril de 2015 (Tardy, 2015, p. 01).

Em 11 de maio de 2015, a Alta Representante procurou obter o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), ao informar o Conselho de Segurança sobre a crise de migrantes no Mediterrâneo e a intenção da UE em realizar uma operação naval da UE (UE, 2015b).

A este respeito, no dia 11 de maio de 2015 o PSC e todos os Representantes Militares receberam o *draft* do CMC aprovado pelo Comité Militar, com o objetivo de emitirem um parecer militar. Neste documento é realçada a importância de se tomar a decisão no mais curto espaço de tempo possível, para não atrasar o planeamento de operação, destacando ainda que o constrangimento da duração da missão (12 meses) e a necessidade de se clarificar o Estado Final Desejado (UE, 2015g, p. 05).

O Comité Militar refere, na sua análise, que não havia tempo suficiente para desenvolver e aprovar pelo Conselho as MSO, mas que o documento

³⁰ A análise é baseada apenas em documentos disponibilizados em fonte aberta, havendo documento de interesse que não podem ser integrados na análise devido ao grau de segurança atribuído, tendo por base o Conceito para o Planeamento Militar ao nível Estratégico e Político da UE (EUMS, 2008a).

³¹ A Líbia atualmente é um ator relevante no tráfico de seres humanos (migrantes), estimando-se que 80% dos migrantes que entram no espaço da EU pelo mediterrâneo parte da Líbia (Peers, 2015).

teria a informação necessária para o OpCdr poder elaborar a Diretiva Militar Iniciadora (UE, 2015g, p. 04).

Em 12 de maio de 2015 o Secretário-Geral da Comissão da UE remeteu as recomendações²² do pelo Grupo Político – Militar ao PSC para o CMC *for a military operation*. Com o apoio do Comité de Gestão de Crises para Aspectos Civis²³ foram apresentadas doze recomendações (UE, 2015a, p. 01) realçando que a natureza e a dinâmica da crise implicam uma abordagem flexível e interativa, para atingir os objetivos o mais rápido possível. Tendo em conta que o *modus operandi* utilizado nas atividades ilícitas irá adaptar-se às dificuldades criadas pela operação e sendo uma missão de um ano, deverá ser salvaguarda a fase de transição da operação. O pelo Grupo Político – Militar reconhece que a busca e salvamento, não faz parte da missão da operação, mas salienta que é uma obrigaçãõ internacional.

O CMC foi aprovado pelo Conselho em 18 de maio de 2015 (UE, 2015b, p. 35), permitindo assim que a 17 de junho de 2015 o PSC, com a validação do Comité Militar, nomeasse o FCdr²⁴ e o OpCdr²⁵ da EUNAVFOR MED (UE, 2015e). A sua missão era, “levar a cabo uma operação militar no domínio da gestão de crises destinada a contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central, efetuando esforços sistemáticos para, em conformidade com o direito internacional aplicável, incluindo as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, identificar, capturar e destruir navios e bens utilizados, ou que se suspeita serem utilizados pelos traficantes e pelas pessoas suspeitas de estarem envolvidas na introdução clandestina de migrantes” (UE, 2015b, p. 32).

Ao nível do mandato, foi definido que a operação seria conduzida em fases sequenciais, através da recolha de informações e do patrulhamento em alto mar, devendo a EUNAVFOR MED exercer as suas funções de acordo com os objetivos políticos, estratégicos e político-militares (UE, 2015b).

Em 18 de maio de 2015 o Conselho aprovou o OPLAN e as ROE relativas à operação, atribuindo ao PSC, o poder de decidir quando deveria ser feita a transição entre as diferentes fases da operação (UE, 2015c).

²² As recomendações tinham sido solicitadas em 05 de maio de 2015 pelo PSC.

²³ Tradução livre dos autores. No original: *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*.

²⁴ Contra-Almirante da Marinha Italiana Andrea Gueglio.

²⁵ Contra-Almirante Enrico Credendino.

Assim, em 22 de junho de 2015, com o HQ em Roma²⁶, foi lançada a operação militar no mediterrâneo EUNAVFOR MED, com a missão de identificar, capturar navios e indivíduos suspeitos de praticarem contrabando e tráfico de seres humanos (UE, 2015c), atingindo a *Full Operational Capability* (FOC) em 27 de julho de 2015 (Tardy, 2015, p. 01).

A EUNAVFOR MED faz parte da abordagem global da UE para a migração, a luta contra os sintomas atuais e as causas profundas, como os conflitos, a pobreza, as alterações climáticas, a perseguição. Com esta operação a UE pretende: aumentar a parceria com a União Africana e as organizações regionais, os países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, a Organização Internacional para a Migração e outros parceiros; melhorar a situação da segurança, dos direitos humanos e as condições socioeconômicas nos países de origem (UE, 2016a, p. 02).

A operação foi planeada para ser desenvolvida em quatro fases. Na primeira fase, serão desenvolvidas as medidas necessárias de implantação e avaliação da situação, com o objetivo de preparar a fase dois e três. Na segunda, pretende-se desenvolver a atividade operacional passando a abordar e apreender navios envolvidos nas atividades ilícitas. Na terceira, com umas ROE mais robustas, será autorizada a destruição dos navios e dos bens dos contrabandistas. A quarta fase será a retirada das forças europeias e o fim da operação (Peers, 2015, p. 10).

Ao nível do financiamento da operação, os recursos humanos e materiais são fornecidos e suportados pelos Estados Membros. A UE disponibilizou uma verba para a operação (11,82 milhões de euros) de acordo com a decisão ATHENA. Atualmente a EUNAVFOR MED já contou com o contributo de 24 Estados Membros, estando no terreno 06 meios navais e 07 meios aéreos.

Em 14 de setembro de 2015, o Conselho concluiu que estavam reunidas todas as condições²⁷ para a operação avançar para a parte inicial da segunda fase da operação alto-mar (UE, 2016b, p. 63). Em 28 de setembro de 2015, o PSC emitiu a decisão que permitiu a execução dessa fase a partir de 07 de outubro de 2015 (UE, 2015d, p. 05).

²⁶ Estados contribuintes: 24 (Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Reino Unido, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia).

²⁷ Tendo a operação naval atingido todos os objetivos militares da primeira fase, centrados na recolha e análise de dados e informações, o Conselho considerou que estavam reunidas as condições para que a EUNAVFOR MED passasse à primeira etapa da segunda fase em alto mar (EU Press, 2015).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

A 09 de outubro de 2015 a ONU, através da Resolução 2240, autorizou os Estados Membros²⁸, no período de um ano, no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a intercetarem navios ao largo da costa da Líbia que sejam suspeitos de tráfico de seres humanos (ONU, 2015a), reforçando a legitimidade da operação no Mar Mediterrâneo.

A 16 de outubro de 2015, o Comandante da Operação informou que estaria com as condições necessárias para implementar as medidas definidas na Resolução 2240, solicitando a adaptação e aprovação das ROE (UE, 2016b, p. 63).

Em 18 de janeiro de 2016, o PSC confirmou que foram atingidas as condições para a operação implementar a autoridade dada pela Resolução 2240.

A 20 de janeiro de 2016, o PSC autorizou a EUNAVFOR MED a realizar o embarque, busca, apreensão e o desvio, no alto mar, de navios suspeitos de serem usados para o tráfico de seres humanos de acordo com as condições estabelecidas na Resolução 2240 (2015) (UE, 2016b, p. 63).

Em julho de 2016 a operação termina o seu mandato. A operação EUNAVFOR MED é a primeira operação da UE em que envolve os assuntos relacionados com a segurança interna e externa da UE, no sentido de que uma ameaça interna deve ser mitigada através de uma ação externa e a primeira missão de imposição da paz (Tardy, 2015, p. 02).

4. Adequabilidade do Planeamento Estratégico Militar na União Europeia ao de Portugal

Em Portugal existem três níveis de planeamento e condução de atividades militares: Nível Estratégico-Militar; Nível Operacional e Nível Tático. Após uma análise comparativa com o planeamento da UE, é possível verificar que neste último existe mais um nível de planeamento – Nível Político e Estratégico. Este facto não revela que em Portugal não exista este nível, mas sim que este nível – Nível Político – apenas define os objetivos políticos e estratégicos usados como referência para o planeamento estratégico militar (ver Tabela 1).

Contudo, apesar de estar representado no planeamento da UE, o nível estratégico militar não é permanente. Como vimos anteriormente, o facto de não existir um comando permanente a este nível – OHQ – leva a que as principais tarefas que por ele deviam ser desenvolvidas são, na realidade, executadas pelo nível Político e Estratégico. Por conseguinte, só após a designação deste

²⁸ 14 votos a favor e a abstenção da Venezuela, por considerar um erro grave a possibilidade de aplicação do Capítulo VII a uma situação humanitária.

comando por parte do Comité Militar, que por vezes é tardia, é que passa a ser assumida a separação destes dois níveis de planeamento. As principais razões para isto acontecer, são de natureza política (Ferreira, 2015, p. 55).

Tabela 1 – Níveis do Planeamento Militar

UE	Portugal
Nível Político e Estratégico	
Nível Estratégico Militar	Nível Estratégico-Militar
Nível Operacional	Nível Operacional
Nível Tático	Nível Tático

Fonte: adaptado de (Craveiro, 2016; EMGFA, 2012).

Em Portugal, a transposição dos objetivos políticos estratégicos para objetivos estratégico-militares é realizada ao nível do planeamento estratégico militar. Assim, é neste nível que é realizada a geração de forças e alocação de recursos necessários às operações militares (EMGFA, 2012, p. 2-1).

Por outro lado, o nível de decisão na UE, que diz respeito à definição de objetivos políticos e estratégicos, é o nível do Comité Político e de Segurança, por consenso dos Estados Membros. Em Portugal, este nível e decisão está no patamar político, ou seja, no Presidente da República e do Governo. Analogamente, as decisões do nível estratégico militar, onde são concebidas e implementadas as estratégias militares, são da responsabilidade do Comité Militar no caso da UE. Aqui estão representados todos os Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas (CEMGFA) dos Estados Membros, por intermédio dos representantes militares (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Níveis de decisão da UE e Portugal

	UE	Portugal
Político Estratégico Define os objetivos políticos e estratégicos	PSC	Presidente da República Governo
Estratégico Militar Concebe e implementa estratégia militar	Comité Militar	CEMGFA

Fonte: adaptado de (Craveiro, 2016; EMGFA, 2012).

Em Portugal relativamente aos tipos de planeamento estratégico, podemos considerar a sua divisão em Planeamento de Forças e em Planeamento de Operações (Craveiro, 2016). No caso da UE, este é dividido em Planeamento Avançado e Planeamento de Resposta a Crises (de acordo com a Tabela 3).

Tabela 3 – Tipos de Planeamento

UE	Portugal
Avançado	Planeamento de Forças
Genérico	
Contingência	
Resposta a Crises	Planeamento de Operações
	Nacionais ou Autónomas
	Combinadas ou Multinacionais

Fonte: adaptado de (Craveiro, 2016; EUMS, 2008).

Assim, podemos considerar que o Planeamento Avançado poderá ter algum paralelismo nacional ao Planeamento de Forças. Contudo, na UE, este ainda pode ser dividido em Planeamento Genérico e de Contingência (Elvas, 2013, pp. 17-18). Em Portugal não existe esta divisão, sendo que o Planeamento de Forças se foca na vertente genética e estrutural da estratégia (Craveiro, 2016) e traduz a previsão do emprego de forças militares no futuro. Portanto, este planeamento verte uma série de documentação de empenhamento a longo prazo, com custos associados (Escorrega, 2014, p. 4).

De acordo com Luis Simón, o Planeamento Genérico é a produção de documentação de base para potenciais operações, nas quais alguns fatores ainda não estão completamente identificados ou assumidos. Além disso, este planeamento identifica as capacidades genéricas necessárias. Por outro lado, segundo o mesmo autor, o Planeamento de Contingência refere-se à produção detalhada da documentação de potenciais operações, nas quais todos os fatores de planeamento já estão identificados ou assumidos. Estes já incluem a indicação dos recursos necessários e as opções de projeção. Habitualmente constituem-se como as bases para o planeamento subsequente (2010, pp. 11-12).

Centrando-nos no Planeamento de Operações, em Portugal, de acordo com Brigadeiro-general (BGen) Eurico Craveiro²⁰, o Planeamento de Operações

²⁰ Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLEM) do EMGFA.

divide-se em Operações Nacionais ou Autónomas e Operações Combinadas ou Multinacionais (Craveiro, 2016). Na UE este tipo de planeamento é apelidado de Planeamento de Resposta a Crises (Elvas, 2013, pp. 17-18).

Numa tentativa de estabelecer paralelismos com a UE, é possível verificar que as Operações Combinadas ou Multinacionais podem ser inseridas no Planeamento de Operações de Resposta a Crises da UE. Após a análise efetuada podemos verificar que, no caso UE, o Planeamento de Resposta a Crises inicia-se sempre com o Planeamento Avançado, como observado nos capítulos anteriores. Esta particularidade não é observável em Portugal.

Tanto em Portugal como na UE, o Planeamento Estratégico Militar desenvolve-se segundo a doutrina de referência – OTAN. Assim, ambos possuem seis fases sequenciais que diferem na sua designação. Em Portugal as fases são: Indicadores e Alertas; Avaliação da Situação; Opções de Resposta Militar; Planeamento; Execução e Transição.

Da mesma forma, na UE o planeamento também se desenrola em seis fases, mas com denominações diferentes: Monitorização e Planeamento Avançado; Conceito de Gestão de Crises; Opções Estratégicas; Planeamento Operacional; Condução da Operação e Avaliação (ver Tabela 4).

Tabela 4 - Fases do Planeamento Estratégico

	UE	Portugal
1	Monitorização e Planeamento Avançado	1 Indicadores e Alertas
2	Conceito de Gestão de Crises	2 Avaliação da Situação
3	Opções Estratégicas	3 Opções de Resposta Militar
4	Planeamento Operacional	4 Planeamento
5	Condução da Operação	5 Execução
6	Avaliação	6 Transição

Fonte: Adaptado de (Craveiro, 2016; EMGFA, 2012; Sónmez, et al., 2014, p. 98).

As Operações Combinadas ou Multinacionais decorrem segundo as mesmas seis fases das anteriores, mas com algumas nuances: a fase dos Indicadores e Alertas não é uma responsabilidade nacional; e a fase da Avaliação da Situação ocorre de acordo com as orientações políticas. Da mesma forma, a terceira fase é denominada Opções de Participação Nacional. As restantes fases não sofrem alterações (Craveiro, 2016).

Na UE não existe uma estrutura com possibilidade de exercer o C2 das operações. Existem três mecanismos para suprimir esta limitação: recorrendo a um dos cinco OHQ³⁰, ativação de um OPCEN ou à OTAN, através do SHAPE, em consonância com os acordos *Berlim Plus*³¹ (Elvas, 2013, p. 20). Este comando servirá essencialmente para amonizar a transição entre o nível Político e Estratégico e o nível Operacional (Vinturis, 2015, p. 160). Esta limitação de C2 restringe a possibilidade de uma resposta rápida e eficaz, visto ser sempre necessário acionar uma das modalidades acima apresentada.

Outra consequência da não existência de um comando permanente é a impossibilidade da realização do Planeamento Avançado, ou seja, em última análise as operações da UE são sempre de Resposta a Crises (Elvas, 2013, pp. 20-21).

Em suma, de acordo com o BGen Craveiro, não existe cooperação interventiva entre Portugal e a UE. Contudo, considerando que o planeamento estratégico militar em Portugal está de acordo com o da OTAN e da UE também, poderemos considerar que os dois se encontram sincronizados. Contudo, este alinhamento deverá ter em consideração que existem países da UE que não são membros da OTAN³² e por conseguinte são livres de não utilizar a doutrina da Aliança.

A inexistência de um OHQ permanente na UE limita a capacidade de reação em tempo a uma crise, não sendo possível efetuar Planeamento Avançado que permita antecipar crises e formas de as resolver. Sem este comando o nível de planeamento estratégico afigura-se esbatido, sendo as suas responsabilidades assumidas pelo EUMS. O nível inferior a este é o planeamento operacional, representado pelo FHQ.

Portugal participou nas operações da UE, até ao momento, de duas formas: através da disponibilização de um BG em 2011 e através da nomeação de militares e civis para cargos nas estruturas edificadas para as operações.

Conclusões

Portugal, como uma democracia europeia e Estados Membros da UE, tem responsabilidades no âmbito da segurança e defesa. Por conseguinte, colabora e coopera com os demais Estados Membros no esforço conjunto de garantir a

³⁰ Alemanha, Grécia, França, Itália e Reino Unido (*European Land Forces Interoperability Center*, 2014, p. 12).

³¹ Acordo, assinado em 2003, entre a UE e a OTAN que visa permitir a utilização, pela UE, de meios e capacidades da OTAN nas suas operações de gestão de crises (EEAA, 2016).

³² Áustria, Chipre, Finlândia, Irlanda, Malta e Suécia.

defesa e de promover os seus valores, especialmente num período em que os desafios e ameaças se materializam, prioritariamente, no terrorismo, nas armas de destruição massiva, migrações ilegais e crime organizado.

Neste contexto, realçamos importância deste trabalho que teve como objetivo a caracterização e análise do PEMUE, e posterior verificação da sua adequabilidade ao Planeamento Estratégico Militar de Portugal. Para isso, foi seguido um procedimento metodológico, sustentado na pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas exploratórias sobre a temática, e num caso de estudo, que visou recolha informação detalhada sobre o PMEUE. Assim, definimos como QC para orientação do esforço da pesquisa: De que forma o PEMUE está estruturado e organizado?

Seguida a estrutura proposta, no primeiro capítulo, foi feito um enquadramento histórico sobre a Estratégia Europeia em matéria de segurança e defesa. Daqui resulta que desde de 2003 tem havido um esforço de implementação de políticas para fazer face aos desafios e ameaças que a Europa enfrenta, das quais se destaca a PCSD. Esta, revelou ser uma das políticas mais notórias, com impacto político-militar, especialmente na criação EUMS, que tem por missão realizar a avaliação da situação e de conduzir planeamento estratégico. Foi ainda caracterizado a nível conceptual o PEMUE, com enfoque no planeamento militar e no conceito de *Comprehensive Approach*, bem como, a apresentação de definições no âmbito do planeamento e da estratégia, fundamentais para a compreensão do trabalho.

No segundo capítulo, caracterizamos e analisamos a vertente genética e estrutural do PEMUE. Pela caracterização e análise efetuada, podemos constatar que, na vertente genética, o processo de FG para emprego numa operação liderada pela UE, está estruturado em 3 fases. A primeira, identificação da força, são elencadas, com base na missão, as forças e capacidades necessárias, subjacentes às tarefas a realizar. Neste âmbito, o EUMS realiza: reuniões com as TCN, informando quais os requisitos de capacidades, principalmente o OHQ; recolha de contributos/comentários sobre possíveis capacidades a disponibilizar pelas Nações; desenvolve as MSO; identifica restrições e limitações ao emprego da Força. A segunda fase, ativação da força, é realizada após a aprovação do CONOPS e SOR provisórios, com a utilização do mecanismo formal de informação das TCN. A terceira fase, projeção da força, entre outras ações, responsabiliza as TCN de preparar, projetar e de TOA para o OpCdr.

Em relação à vertente estrutural, salientamos a estrutura de C2 de uma operação, a qual contempla Cdr nos vários níveis e destacámos a possibilidade de realização de missões com capacidades civis, sendo neste caso nomeado um

Chefe da Missão da UE que estará subordinado ao Cdr da Missão. Realçamos também a relevância da OTAN para as operações da UE que, apesar de serem lideradas por esta, podem ser realizadas com recurso a meios e capacidades da OTAN. Neste caso, o OHQ, funcionará no SHAPE e o DSACEUR é um fonte candidato ao cargo de OpCdr.

No terceiro capítulo, analisámos a vertente operacional, complementando esta análise com um estudo de caso. O EUMS, sob direção do Comité Militar, conduz dois tipos de planeamento militar de nível político-militar: Planeamento Avançado, vocacionado para permitir à UE lidar com potenciais crises, com duas vertentes, genérico e de contingência; e Planeamento de Resposta a Crises reais, sendo este baseado em produtos já elaborados pelo Planeamento Avançado. O estudo de caso descreve o planeamento da missão EUNAVFOR MED, onde é possível identificar todos os passos associados ao PEMUE. Uma das grandes lacunas que podemos verificar no planeamento e condução de operações, prende-se com o facto de não haver uma estrutura permanente ao nível estratégico-militar.

Por último, no quarto capítulo, analisámos a adequabilidade do PEMUE ao PEM de Portugal. Assim, podemos inferir que, na generalidade, o PEMUE se adequa ao Planeamento Estratégico Militar português, contudo, importa salientar as diferenças. Em primeiro lugar, o nível de planeamento estratégico militar na UE não é permanente, em contraponto, no caso nacional o EMGFA é o responsável por este nível. Em segundo, consideramos que o Planeamento Avançado poderá ter algum paralelismo nacional ao Planeamento de Forças, no entanto, na UE, este ainda pode ser dividido em Planeamento Genérico e de Contingência, o que não acontece em Portugal. Em terceiro, após a análise efetuada podemos verificar que, no PEMUE, o Planeamento de Resposta a Crises se inicia sempre com o Planeamento Avançado. Esta particularidade não é observável no Planeamento Estratégico Militar em Portugal. Finalizando, destacamos mais uma vez, que, a inexistência de um OHQ permanente na UE limita a capacidade de reação em tempo a uma crise, não sendo possível efetuar Planeamento Avançado. Quanto ao nível doutrinário foi verificado que é muito reduzido na UE, socorrendo-se regularmente do edifício doutrinário da OTAN. Não nos foi possível verificar se os países que não são membros da OTAN estão, ou não, de acordo com a utilização desta doutrina de referência.

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

	Português	Inglês
AOO	Área de Operações	<i>Area of Operations</i>
C2	Comando e Controlo	<i>Command and Control</i>
Cdr	Comandante	<i>Commander</i>
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas	<i>Chief Head of Defense</i>
CMC	Conceito de gestão de crises	<i>Crisis management concept</i>
CONOPS	Conceito de Operação	<i>Concept of Operation</i>
DSACEUR	Adjunto do Comandante Supremo Aliado na Europa	<i>Deputy Supreme Allied Commander Europe</i>
EUMS	Estado-Maior da União Europeia	<i>European Union Military Staff</i>
EUNAVFOR MED	---	<i>European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia</i>
FCdr	Comandante da Força	<i>Force Commander</i>
FG	Geração de forças	<i>Force Generation</i>
FHQ	Quarteis Gerais de Força	<i>Force Headquarters</i>
FOC	---	<i>Full Operation Capability</i>
HQ	Quartel-General	<i>Headquarters</i>
MSO	Opções Estratégicas Militares	<i>Military Strategic Options</i>
NAC	Conselho do Atlântico Norte	<i>North Atlantic Council</i>
OpCdr	Comandante da Operação	<i>Operation Commander</i>
OHQ	Quartel-General de Operações	<i>Operations Headquarters</i>
ONU	Organização das Nações Unidas	<i>United Nations</i>
OPLAN	Plano de Operações	<i>Operational Plan</i>
OPCOM	Comando Operacional	<i>Operational Command</i>
OPCON	Controlo Operacional UE	<i>Operational Control</i>

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos (cont.)

	Português	Inglês
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa	<i>Common Security and Defence Policy</i>
PEMUE	Planeamento Estratégico Militar na União Europeia	<i>European Union Military Strategic Planning</i>
PSC	Comité de Segurança e Política	<i>Political and Security Committee</i>
ROE	Regras de empenhamento	<i>Rules of Engagement</i>
SHAPE	General Supremo dos Poderes Aliados na Europa	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SOR	Declarações de requisitos	<i>Statement of Requirements</i>
TOA	Transferência de autoridade	<i>Transfer of Authority</i>
HQ	Quartel-General	<i>Headquarters</i>
UE	União Europeia	<i>European Union</i>
UEO	União da Europa Ocidental	<i>Western European Union</i>

Apêndice A – Processo de geração de forças da União Europeia

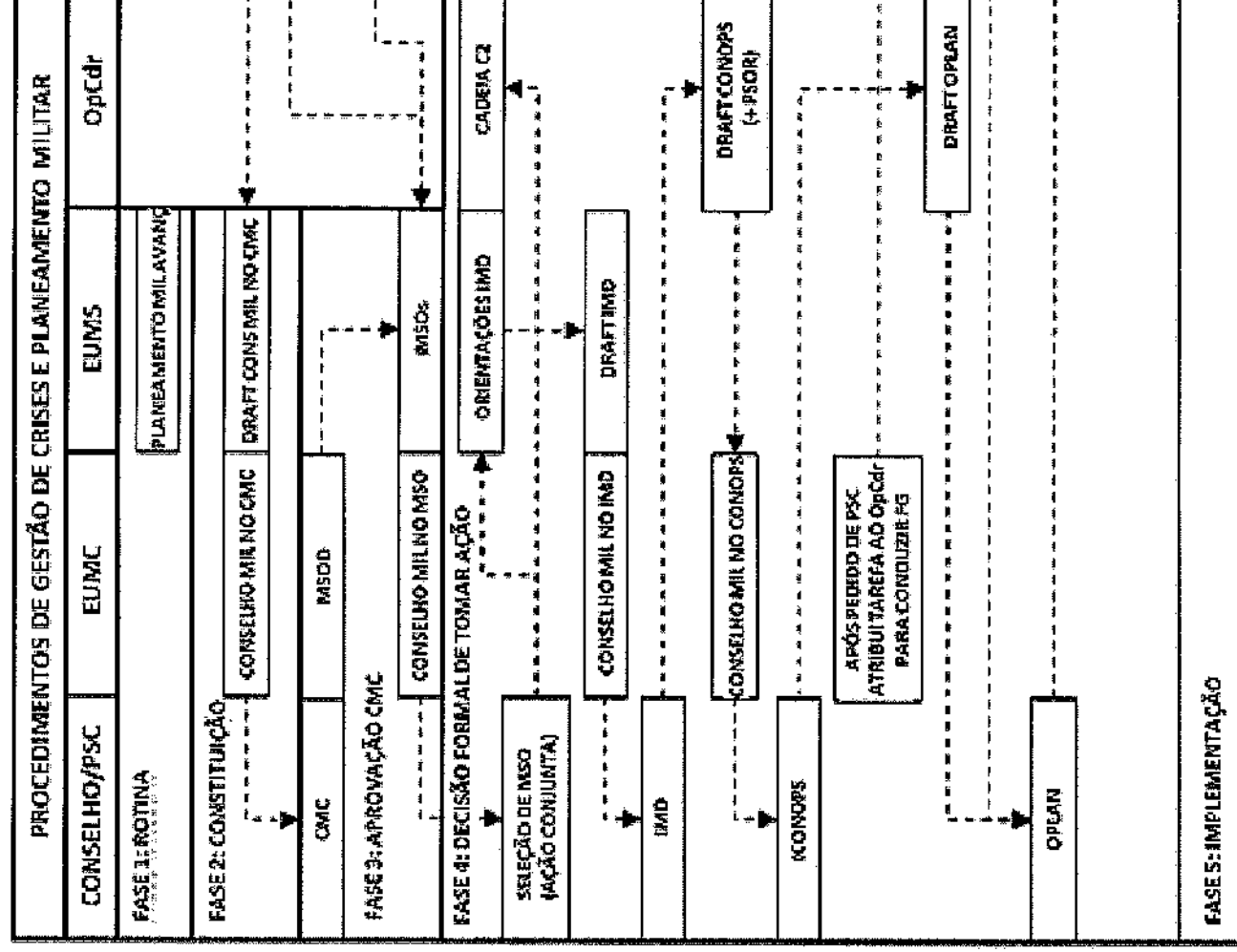
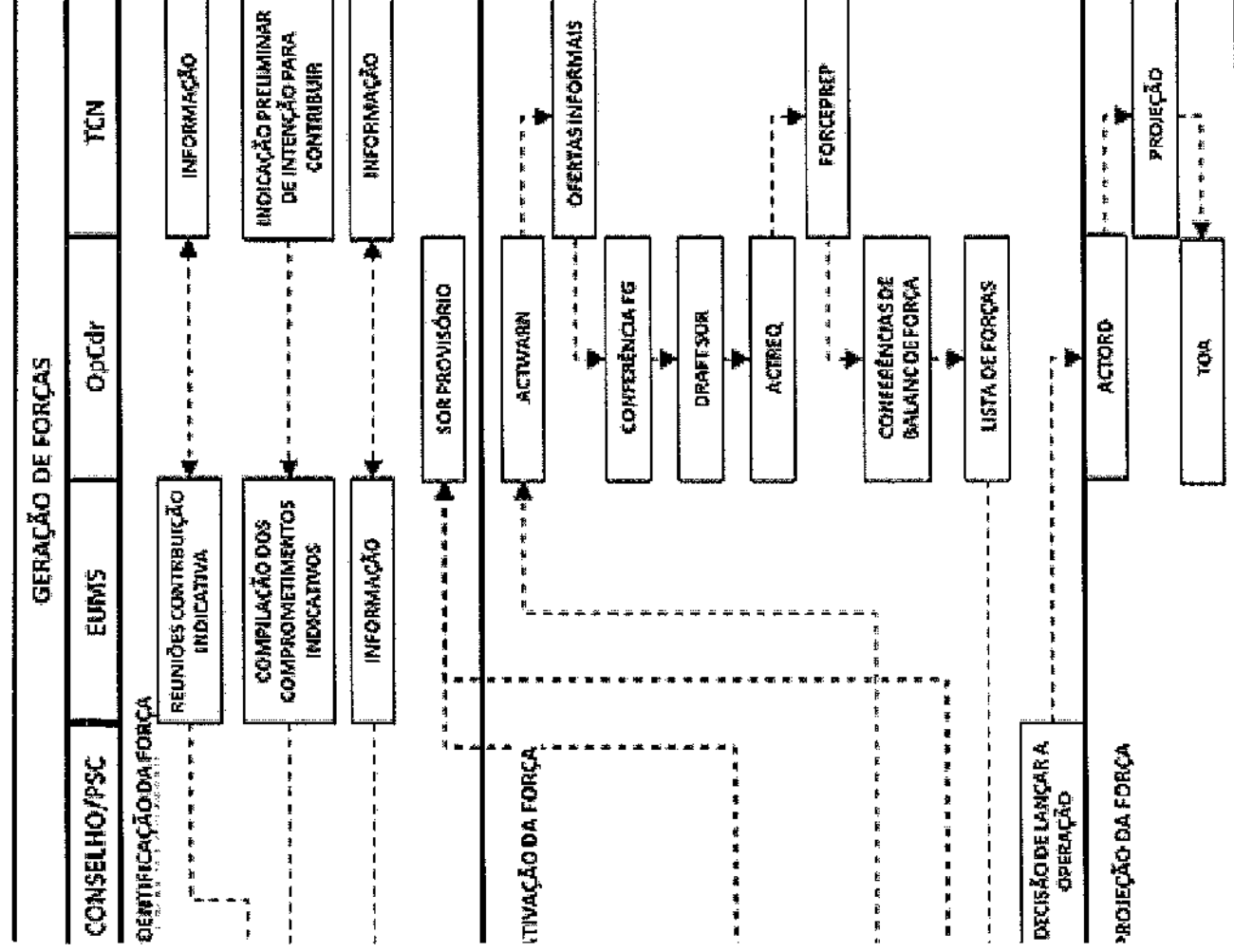


Figura 5 - Processo de geração de forças da UE
 Fonte: Adaptado de (EUMS, 2008b, p. 12).



Bibliografia

- Conselho de Ministros , 2013. *Conceito estratégico de defesa nacional. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia República, 2008. *Tratado de Lisboa - Versão consolidada*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.
- Conselho da União Europeia, 2001. *Decisão 2001/80/PESC do Conselho, de 22 de janeiro de 2001, que cria o Estado-Maior da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. 1ª ed. Pedrouços: IAEM.
- Craveiro, E., 2016. *Planeamento Estratégico Militar*. Pedrouços, IESM.
- Elvas, R., 2013. *Edificação de uma Capacidade Conjunta (Civil e Militar) Permanente para o Planeamento e Condução de Missões e Operações da UE no âmbito da PCSD*. Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/13 ed. Pedrouços: IESM.
- EMGFA, 2012. *PDMC-01 Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: EMFGA.
- Escurrega, L., 2014. *O “Conceito Estratégico Nacional” e o Processo de Planeamento Militar*. Pedrouços, IESM, pp. 197-203.
- EU Press, 2015. *EUNAVFOR MED: Conselho faz uma avaliação positiva das condições de passagem à primeira etapa da segunda fase em alto mar*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/09/14-eunavfor-med-council-adopts-positive-assessment-on-conditions-to-move-to-first-step-of-phase-2-on-high-seas/> [Acedido em 17 fev. 2016].
- EUMS, 2008a. *EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*. Bruxelas: Council of the European Union.
- EUMS, 2008b. *EU Concept for Force Generation*. [Em linha] Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010690%202008%20INIT> [Acedido em 18 fevereiro 2016].
- EUMS, 2015. *EUROPEAN UNION CONCEPT FOR MILITARY COMMAND AND CONTROL*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf> [Acedido em 19 02 2016].
- European Parliament, 2016. *European Parliament resolution of 21 January 2016 on the mutual defence clause (Article 42(7) TUE) (2015/3034(RSP))*. Bruxelas: s.n.
- Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2014. *Handbook for Decision Makers: The Common Security and Defence Policy of the EU*. Viena: Armed Forces Printing Centre.

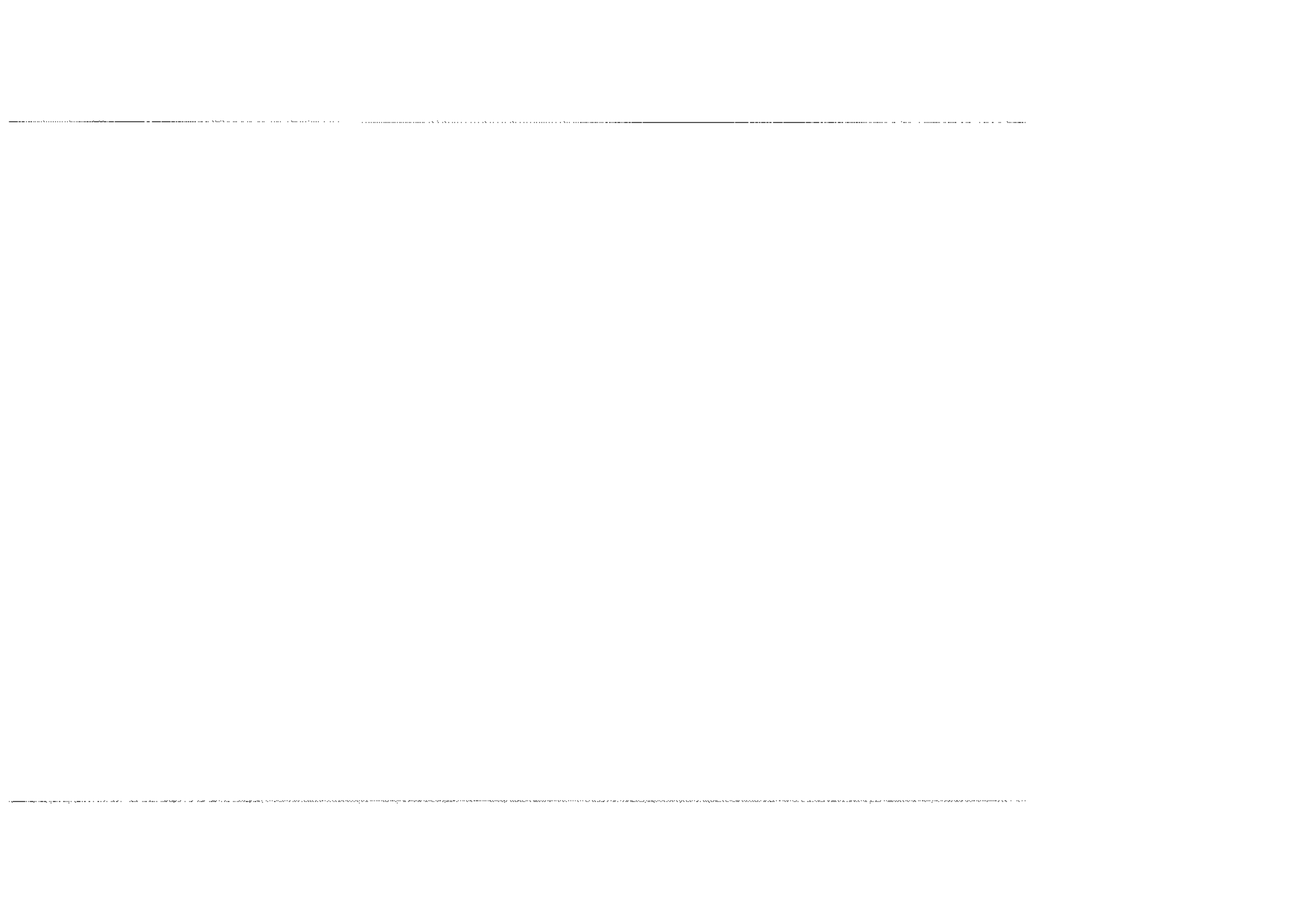
- Ferreira, J. A. M., 2015. *A Afirmção Militar da União Europeia*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Heijden, P. v. d., 2015. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf [Acedido em 17 02 2016].
- Legrand, J., 2015. *Parlamento Europeu*. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/search.html?authors=134914> [Acedido em 17 fevereiro 2016].
- Mattelaer, A., 2008. *Institute for European Studies*. [Em linha] Disponível em: http://www.ies.be/files/repo/IES%20working%20paper%205_Alexander%20Mattelaer.pdf [Acedido em 17 02 2016].
- ONU, 2015a. *Resolução do Conselho de Segurança 2240 (2015)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm> [Acedido em 17 fev. 2016].
- Parlamento Europeu, 2016. *Cláusula de defesa mútua: o que é o que significa?*. *Serviço de Imprensa*, 20 janeiro, p. 2.
- Peers, S., 2015. *Details of planned anti-smuggling operation*. [Em linha] Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf> [Acedido em 17 fev. 2016].
- Simón, L., 2010. *Command and control? Planning for EU military operations*. *Occasional Paper*, janeiro. Volume 81.
- Simón, L., 2010. *European Union Institute for Security Studies*. [Em linha] Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf [Acedido em 17 02 2016].
- Sónmez, S., Dikici, E. & Durak, M., 2014. *EU Crisis Management & Planning Process*. *Journal of Military and Information Science*, 2(4), pp. 96-100.
- Tardy, T., 2015. *Operation Sophia: Tackling the refugee crisis with military means*. *BRIEF ISSUE*. [Em linha] Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/operation-sophia-tackling-the-refugee-crisis-with-military-means/> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 1999. *EUR-Lex*. [Em linha] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt [Acedido em 17 fevereiro 2016].
- UE, 2003. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor - Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas: s.n.

- UE, 2005. *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. [Em linha] Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?i=EN&f=ST%2013983%202005%20INIT> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Segurança-*, Bruxelas: s.n.
- UE, 2015a. *PMG Recommendations on the draft CMC. Council of the European Union*. [Em linha] Disponível em: <http://pravosudija.net/sites/default/files/docs/eu-military-refugee-plan-pmg.pdf> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2015b. *Council Decision (CFSP) 2015/778*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&qid=1435825940768&from=EN> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2015c. *Decisão (PESC) 2015/972 do Conselho*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&from=EN> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2015d. *Political and Security Committee Decision (CFSP) 2015/1772*. [Em linha] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_258_R_0003&from=EN [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2015e. *Political and Security Committee Decision (CFSP) 2015/958*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015D0958> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2015g. *Military Advice on the "Draft Crisis Management Concept for a possible CSDP operation to disrupt human smuggling networks in the Southern Central Mediterranean"*. [Em linha] Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-military-refugee-plan-EUMC.pdf> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2016a. *Factsheet on EUNAVFOR MED Mission. EU External Action*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2016b. *Political and Security Committee Decision (CFSP) 2016/118*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&from=EN> [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2016c. *Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/index_pt.htm [Acedido em 17 fev. 2016].
- UE, 2016d. *Gestão de Crises*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/index_pt.htm [Acedido em 17 fev. 2016].

- UE, 2016e. *Crisis Response*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/crisis-response/about-us/index_en.htm [Acedido em 17 fev. 2016].
- van Genderen, W. T., 2015. *Parlamento Europeu*. [Em linha] Disponível em http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.1.1.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2016].
- Vînturis, I., 2015. *Military Planning at the Political-Strategic Level in the EU. Romanian Military Thinking*, Volume 3, pp. 159-167.



Parte IV
Conflitualidade Atual



MECANISMOS DA VITÓRIA DA 1. CONFLITUALIDADE ATUAL

Artur Jorge Mendes Ribeiro de Sousa Alves
Major de Artilharia
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Com a elaboração desta investigação pretendeu-se abordar a conflitualidade no atual ambiente operacional (AO) e analisar a sua influência na adoção dos mecanismos da vitória.

Para tal, numa fase inicial, foi realizada uma caracterização do atual AO. Pretendeu-se definir conflito, conflitualidade, teoria da vitória e mecanismos da vitória. Foi elaborada uma análise da adequabilidade da teoria da vitória apresentada por *J. Boone Bartholomees* e dos mecanismos da vitória na conflitualidade atual e confrontámos a sua tese com as teorias de outros autores, no sentido de complementar a sua ideia.

Como conclusões mais relevantes destacamos: a conflitualidade no atual AO ser caracterizada por uma elevada complexidade, muito devido à multiplicidade de atores e à preponderância de atores não Estatais armados; os centros de gravidade nos atuais conflitos tenderem a envolver a população e o seu apoio a fações armadas; e que priorizar os grupos, cuja perceção de vitória ou resultado vantajoso realmente interessa, é fundamental para a avaliação dos resultados no pós-conflito.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

A volatilidade e dinamismo do atual AO requerem uma ação contínua, na busca do desenvolvimento das teorias da vitória existentes, que tendem a ser incompletas.

Palavras-chave: Vitória, Ambiente Operacional, Conflitualidade.

Abstract

With the development of this investigation is intended to address the conflict in the current operational environment (OE) and analyze their influence on the adoption of victory mechanisms.

To this end, in an initial phase, a characterization of the current OE in which conflicts occur was performed. It was intended to define conflict, conflictuality, theory of victory and mechanisms of victory.

An analysis of the adequacy of the theory of victory by J. Boone Bartholomees and victory mechanisms in the existing conflictuality was performed and we confronted the theory developed by J. Boone Bartholomees, with the theories of other authors, in order to complement Bartholomees idea.

As main conclusions we underline: the conflict in the current OE be characterized by a high complexity, largely due to the multiplicity of actors and the preponderance of armed non-state actors; the centers of gravity in today's conflicts tend to involve the population and its support for armed factions; and to prioritize the groups, whose perception of victory or advantageous result really matters, is critical to the evaluation of the results in the post-conflict.

The volatility and dynamism of the current OE require continuous action, in pursuit of the development of existing theories of victory, which tend to be incomplete.

Keywords: Victoria, Operational Environment, Conflictuality.

Introdução

O atual AO reveste-se de grande complexidade. Os atuais conflitos em curso, e os inúmeros latentes ou em proliferação à escala regional e global, demonstram que a conflitualidade atual implica uma adaptação dos mecanismos existentes, que permitam a verificação quantificável ou percecional, da possível vitória alcançada pela(s) partes em conflito.

Se até há poucas décadas a maioria dos conflitos assentava no confronto entre Estados, hoje em dia, a tendência é a ocorrência de conflitos envolvendo outros atores não Estatais. Nos conflitos entre Estados, quando politicamente se entende que o recurso ao vetor militar é a única possibilidade de resolução, ainda que não menos violentos, mantêm a percepção de uma forma legal e regrada de utilização da força (Rocha, 2011).

Atualmente, com o surgir de atores não Estatais, com capacidade de financiamento e acesso a recursos, que muitas vezes ultrapassa a capacidade de Estados soberanos, a legalidade e realidade de utilização regrada da força, além de posta em causa, provoca na sociedade global um sentimento generalizado de insegurança (Costa, et al., 2016).

Pese embora toda a complexidade referida, a comunidade internacional mantém-se empenhada na resolução dos conflitos. Contudo, a conflitualidade atual, se fosse transposta para um diagrama de influências, demonstraria que cortar ou reforçar uma ligação, implicaria consequências e efeitos em vários atores Estatais e não Estatais. Da mesma forma, a complexidade de avaliar ganhos e perdas num conflito, no atual AO, é maior quando comparada com conflitos convencionais como os ocorridos no passado.

De acordo com autores como Sun Tzu, Clausewitz, ou autores contemporâneos como *Mohammad Zaidi*, podemos inferir que a obtenção da vitória num confronto militar está, intimamente, ligada com a capacidade de retirar ou afetar, ao adversário, a sua vontade de combater, os seus meios e/ou os recursos que garantam a sua sustentação. Contudo, apesar da classificação de obtenção de uma vitória a nível militar, vista desta forma, parecer simples e objetiva, a mesma, além de incompleta seria redutora (Bartholomees, 2008).

A decisão de utilizar o vetor militar na resolução de um conflito, infere que o político esgotou todas as outras possibilidades ao seu alcance para atingir objetivos desejados (Bartholomees, 2008). Representa, também, que o risco de perdas que possa vir a sofrer decorrentes de um conflito armado, ao nível dos humanos, materiais, ou mesmo de desgaste relativamente à opinião pública, é superior ao risco de não alcançar o objetivo. Principalmente em Estados democráticos, em teoria, foi devidamente avaliado e justifica os ganhos resultantes do alcançar dos objetivos.

Assim, os mecanismos da vitória, na conflitualidade atual, vão muito além dos tradicionais para uma vitória militar ao nível tático ou mesmo operacional. Os fatores políticos-estratégicos de um Estado, mesmo quando uma vitória é alcançada numa batalha ou campanha, poderão não ser atingidos ou perdidos. Assim, a vitória política, mesmo a parte derrotada, pode alcançar objetivos que concorram para a vitória político-estratégica (Zaidi, 2009).

Outro aspeto relevante é o facto de uma vitória só ser, efetivamente, entendida como tal, quando uma das partes reconhece que foi derrotada. Tal reconhecimento pode ser refletido, por exemplo, pelas formas de tratado ou aceitação de medidas sancionatórias. Conflitos passados, dizem-nos, que também um empate num conflito pode traduzir uma vitória para ambas as partes em confronto. Também a perceção da opinião pública de um Estado é, em muitas situações, essencial para que seja alcançada, efetivamente, uma vitória (Bartholomees, 2008).

Os conflitos entre Estados e atores não Estatais com forças irregulares, requerem também uma adaptação dos mecanismos da vitória, entendidos válidos em conflitos convencionais.

Ao longo deste trabalho, abordaremos a conflitualidade no atual AO e como são entendidos os mecanismos da vitória nessa mesma conflitualidade.

1. A Conflitualidade no atual Ambiente Operacional

Por forma a compreender e caracterizar a conflitualidade no atual AO, importa definir o que se entende por conflito, conflitualidade e atual AO.

Assim, entende-se por conflito, no âmbito estratégico, como “um confronto em torno de valores e de reivindicações relativas a recursos, estatutos, direitos ou poder, em que cada um dos oponentes visa neutralizar, causar danos ou eliminar o seu adversário...” (L. Cozer cit. por Couto, 1988, p. 100) impondo assim a sua vontade.

De acordo com as causas que estão na origem ou base dos conflitos os mesmos são definidos como religiosos, étnicos, económicos, políticos, sociais etc. Conhecer a origem do conflito entende-se, na maioria dos casos, como essencial para a sua prevenção ou irradicação. Este fato é bem visível quando no decorrer de um conflito entre duas fações oponentes surge um terceiro ator, externo, que através da negociação ou mesmo pela imposição faz por conflito. Porém, essa paz pode ser superficial, ou a termo, caso não se a raiz ou origem do problema.

De acordo com (Couto, 1988, p. 101) a hostilidade gerada durante um conflito pode evidenciar-se por formas variadas (e.g. políticas, económicas, diplomáticas, etc) e sem o recurso à violência física. Por outro lado, aos conflitos “onde fosse utilizada violência armada, participassem unidades políticas, envolvendo um número apreciável de combatentes, e estivessem em causa fins políticos, se trataria de guerra” (Martins, 1986, pp. 55-66 cit. por Ribeiro, 2008, p. 52).

Outra forma de definir e caracterizar um conflito é através da sua intensidade. Um conflito manifestado por “pressões diplomáticas, económicas e psicossociais até ao terrorismo e insurgência, [...] confinado a uma área geográfica [...] e por limitações no armamento, nas táticas e no nível de violência” (*Joint Chief of Staff*, 1985 cit. por Ribeiro, 2008, p. 53), sem que atinja o definido por guerra, denomina-se por conflito de baixa intensidade.

No âmbito deste trabalho, entendemos por conflitualidade, como a relação dos conflitos existentes ativos ou latentes, motivados pelas mais diversas razões e que possam evoluir para um conflito armado entre oponentes Estadais ou não Estadais, com vista a consecução dos seus objetivos, na maioria das vezes políticos ou ideológicos em sentido lato. O número, tipo, duração e natureza desses conflitos numa determinada região ou a nível global, caracterizará a conflitualidade no atual AO.

Assim, importa definir AO. Decompondo a definição temos que, de acordo com a conjuntura existente numa determinada área e espaço temporal, ambiente pode ser definido como “o cenário ou as condições envolventes dentro dos quais qualquer atividade ou sistema ocorre e que inclui fatores humanos e não-humanos não só tangíveis como intangíveis (e.g. fatores geográficos, sistemas sociais, ideologias, costumes, instituições, etc.)” (Ribeiro, 2008, p. 7).

De acordo com a *Joint Publication 3-0 – Joint Operations*, entende-se por AO como uma combinação das condições, circunstâncias e influências que podem afetar o emprego de capacidades e suportar as decisões do comandante. Sendo que as condições, circunstâncias e influências incluem todos os atores adversários, aliados e neutros envolvidos no conflito, bem como uma compreensão do ambiente físico, o estado de governo instituído, tecnologia, recursos locais e a cultura da população local (HQ Department of the Army, 2011).

O AO atual caracteriza-se por grande volatilidade e consequente complexidade global, conduzindo à instabilidade e a um “estado contínuo de conflito persistente” (HQ Department of the Army, 2011). De facto, a guerra entre os estados tem sido a forma mais rara de conflito desde o final da Guerra Fria.

“De acordo com o general britânico *Rupert Smith*² as atividades políticas e militares têm vindo a misturar-se tendo designado de “guerra entre o povo” os conflitos em que parte ou todos os participantes são irregulares e as operações militares não podem proporcionar um resultado político conclusivo. [...] Como exemplo deste novo ambiente podemos considerar a Operação *Iraqi Freedom*.”

² In *Commander's Appreciation and Campaign Design*, TRADOC Pamphlet 525-5-500, Headquarters, United States Army.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Esta operação, embora tenha começado como uma guerra convencional entre Estados rapidamente passou a ter aspetos da “guerra entre o povo” como referido por *Rupert Smith*” (Alves e Costa, 2015, p. 2).

A velocidade de transmissão de mensagens, proporcionada pelos meios de comunicação atuais como a Internet ou televisão, permite alterar percepções de um público global, em tempo quase real e com reduzida possibilidade de controlo da informação que é colocada nessas redes (Alves e Costa, 2015, p. 1). Também este facto contribui para a dificuldade em obter, ao nível da opinião pública, o apoio ou a aceitação do resultado político-militar atingido.

A conflitualidade no atual AO caracteriza-se por uma elevada complexidade, muito devido à multiplicidade de atores e à mistura de fatores militares e não militares. Estes fatores, mesmo que analisados por variáveis de âmbito político, económico, social, informacional, militar, entre outras, não clarificam por si só, os conflitos e a conflitualidade no atual AO.

2. A Teoria da Vitória apresentada por J. Boone Bartholomees

Antes de apresentar a teoria da vitória de *J. Boone Bartholomees* descrita por este autor na sua publicação (Bartholomees, 2008), importa definir o que se entende, de forma genérica, por teoria da vitória e mecanismos da vitória.

Assim, no âmbito deste trabalho, designa-se por teoria da vitória a compreensão estruturada da noção de vitória no atual AO, que permita clarificar o facto de uma vitória militar não se traduzir obrigatoriamente num sucesso político ou estratégico e vice-versa, e, através da uniformização de conceitos, auxiliar políticos, estrategas e militares nessa avaliação (Zaidi, 2009, pp. 2-6).

Intimamente ligada à definição de teoria da vitória surge a definição de mecanismos de vitória, que pode ser entendida como um conjunto de elementos ou condições, que se interligam entre si, e que dependendo do seu agrupamento total, parcial ou de forma singular, poderão conduzir à concretização de objetivos, que se traduzam na obtenção total ou parcial, de forma quantificável ou preceptiva, do sucesso político, estratégico ou militar, num determinado conflito.

A teoria da vitória apresentada por *J. Boone Bartholomees* é entendida pelo autor, como uma teoria que complementa as teorias de outros autores, como *Colin S. Gray* ou *William Martel*. No entendimento do autor, a existência de uma teoria da vitória é essencial, contudo, fruto da dificuldade de análise da conflitualidade no complexo e dinâmico AO atual, ainda não existe uma completa teoria da vitória. Assim, ao escrever o artigo (Bartholomees, 2008),

o autor intenta promover e contribuir para a continuidade da discussão deste tema, através do esclarecimento e desenvolvimento de cinco principais tópicos, de forma lógica e relacionada entre si, designadamente: a diferença entre a perspetiva de obtenção de uma vitória e o sair vitorioso, numa visão mais alargada, num conflito; o que caracteriza a obtenção de um resultado vitorioso; quem decide quando se alcançou uma vitória ou um resultado vitorioso; como se pode indicar que um determinado oponente ganhou; e quais as implicações, resultantes da aceitação do desenvolvimento dos conteúdos atrás definidos, na condução da guerra.

Segundo *Bartholomees*, quando se fala de uma vitória num conflito, essa classificação surge de acordo com uma percepção ou conjunto de percepções de um indivíduo ou grupos de indivíduos. Obter uma vitória não implica a necessidade de considerar critérios específicos (número de baixas, perda de território, etc.). Traduz-se numa percepção simplista de ganhar ou perder. Levado ao extremo podemos obter uma vitória mesmo que as perdas atinjam proporções tais que não justifiquem os ganhos, isto é, a obtenção de uma vitória pírrica. O conceito de vitória, ao nível tático da guerra é mais fácil de identificar e interpretar, através da quantificação proporcionada pela criação de medidas de eficácia concretas. Sair vitorioso de um conflito já implica a análise e seleção de critérios. Mais ligado à obtenção de objetivos políticos, estratégicos e até operacionais. Se vitória é um conceito mais simples que se traduz no ganhar e perder de oponentes, sair vitorioso já implica que o todo ou parte dos objetivos delineados ao nível político-estratégico foram alcançados. Sair vitorioso pode não ser exclusivo de um oponente. Dois oponentes de um conflito podem sair vitoriosos simultaneamente, pois ambos, no final podem ter conseguido obter sucesso político ou estratégico. O autor, reforça e ilustra esta ideia recorrendo ao exemplo das consequências decorrentes da primeira Guerra do Golfo. No final desta guerra, *Saddam Hussein*, conseguiu concretizar o seu objetivo político-estratégico (manter o regime e a sua liderança, definido após o início da intervenção da coligação) apesar de ter sofrido uma pesada derrota ao nível tático e operacional.

Sobre o que caracteriza a obtenção de um resultado vitorioso o autor refere que alcançar um estado final desejado é a forma mais completa de obter um resultado vitorioso e terminar um conflito. Contudo, o sucesso requerido para alcançar esse estado final nem sempre é conseguido na sua plenitude. Estabelecer objetivos políticos ou militares que possam ser alcançados, mesmo sem que seja obtida uma vitória plena, pode ser sinónimo de um resultado vitorioso. Pode ser representado por um empate ou tratado entre oponentes,

do qual resulte o alcance dos objetivos políticos ou estratégicos e, como tal, a continuação do conflito armado represente um esforço desnecessário a partir desse momento. Assim, para que um conflito termine, é necessário que os oponentes percebam que a paz é vantajosa, face a uma continuação do conflito. Ambos os oponentes podem sair vitoriosos, pelo que, se existe essa possibilidade, a guerra poderia ser evitada. Acontece que os objetivos políticos podem ser ajustados, durante um espaço temporal que anteceda o conflito ou durante o decorrer do mesmo. Nos conflitos em que o recurso a sanções económicas, diplomáticas ou políticas, para travar um conflito, deixa de ser eficaz, o vetor militar pode ser chamado a intervir. A decisão política de uma intervenção militar deve ser ponderada, face ao risco que a intervenção traz por si. Os objetivos devem estar bem definidos e permitir a sua avaliação através de medidas de eficácia e performance, quantificáveis tanto quanto possível.

Segundo o autor, pode acontecer que nenhum dos oponentes alcance uma vitória militar. O reconhecimento e avaliação de potencial do adversário, podem levar a que não se avance para a utilização do vetor militar e se estabeleçam pactos ou tratados. Tal decisão, pode por si significar uma saída vitoriosa do conflito, isto é, por vezes, não combater serve os fins políticos e consequentemente a economia de esforço e recursos.

O autor, ao apresentar a sua teoria, indica-nos quem decide quando se alcançou uma vitória ou um resultado vitorioso. Começa por referir que vários autores apresentam a dificuldade em decidir quem faz a avaliação e que critérios de análise devem ser utilizados. Contudo, refere que essa dificuldade surge, porque está identificada de forma incompleta, como solução para identificar quem obteve uma vitória ou saiu vitorioso. Para *Bartholomees*, importa sim, identificar qual ou quais as entidades cuja opinião e percepção, tem valor e interesse para indicar que se alcançou uma vitória ou um resultado vitorioso. Refere o autor, que a avaliação é feita sobre as condições políticas criadas no período pós-conflito. Acrescenta que, numa democracia, a opinião de todos conta, apesar do peso atribuído aos vários grupos opinativos ser diferente. Justifica a sua ideia elencando o exemplo dos EUA, onde o valor e peso da avaliação e percepção sobre o estado final alcançado é apresentado com a seguinte ordem prioritária: o povo americano; os políticos e as elites militares; a opinião pública dos EUA em geral (que engloba o povo, os políticos e as elites militares); a opinião de parceiros e aliados; e por último o resto do mundo.

A aceitação da derrota por parte de um oponente antes da sua aniquilação total, representa que o outro oponente obteve uma vitória, contudo, se esta

ideia é válida nas guerras entre Estados, quando se incluem atores não Estatais, cujo *modus operandi* é baseado no terrorismo, a avaliação de um resultado torna-se bem mais complexa. Não existem por exemplo, procedimentos legais internacionais que definam como deve ser conduzida a possível rendição de um ator não Estatal tipo *Daesh*. Também, além dos atores desta natureza e tipo não serem reconhecidos pela comunidade internacional como Estados, a sua ação e conduta é imprevisível. Desta forma, a avaliação dos resultados não é nem direta, nem simples ou objetiva.

Sobre a forma como se pode indicar que um determinado oponente ganhou, o autor refere que para vencer um inimigo deve ser quebrada a sua resistência. Assim, considera que determinado oponente impõe a sua vontade se destruir, tornar ineficaz ou paralisar sistemas vitais do seu opositor (meios) e/ou conseguir influenciar a sua vontade de combater (população, governo e militares).

Para *Bartholomees*, nem sempre é necessário eliminar os meios e a vontade de combater, simultaneamente, para obter uma vitória. Se a destruição total dos meios é um objetivo difícil de alcançar, também não é mais fácil quebrar a vontade de combater. Para o autor, as operações de contrainsurgência visam quebrar o apoio da população aos insurgentes e ganhar o apoio desta. O autor comunga desta ideia, contudo, alerta para a necessidade de perceber a natureza do conflito, pois só assim, consegue realizar operações de informação consequentes no que respeita a convencer, dependendo dos conflitos, o inimigo (população, governo e militares), que resistir é inútil, pois os custos serão bastante superiores aos ganhos. Acontece que o conceito de vontade, além de ser difícil de definir é mais difícil ainda de atacar de forma direta, pelo que, frequentemente, o ataque é realizado contra o vetor militar inimigo, não só para a destruição física dos meios, mas para de alguma forma diminuir o seu moral e consequente vontade de combater.

As implicações, resultantes da aceitação do desenvolvimento dos conteúdos atrás definidos, na condução da guerra baseiam-se em três ideias-chave: obter uma vitória militar não é sinónimo de um resultado vitorioso ao nível político-estratégico; o vetor militar pode ser usado para atingir objetivos políticos imediatos ou totais; e independentemente do resultado militar obtido, a guerra é realizada com fins políticos, pelo que, definir que determinado conflito terminou com uma vitória, em última instância, só faz sentido ao nível político (*Bartholomees*, 2008).

3. A adequabilidade da Teoria da Vitória apresentada por J. Boone Bartholomees na Conflitualidade atual

A teoria apresentada por J. Boone Bartholomees, reflete a preocupação de encontrar ou adaptar mecanismos da vitória, que auxiliem a obtenção do sucesso e avaliação do resultado de conflitos armados, inseridos na conflitualidade existente no atual AO.

Tendo por base de partida os conflitos intraestatais, numa perspetiva mais convencional, a teoria da vitória apresentada por *Bartholomees*, consegue trazer uma evolução sobre como deve ser feita a avaliação de resultados, materializados pelas condições observadas no pós-conflito e consequentemente, onde deve ser aplicado o esforço nos atuais conflitos. O facto da conflitualidade atual ser mais complexa, volátil e dinâmica, obriga a uma reformulação dos mecanismos da vitória. O elevado número de atores armados, não Estatais, presentes nos atuais conflitos, bem como o desenvolvimento tecnológico, principalmente ao nível das comunicações e sistemas de informação, levou a uma maior aproximação ou esbatimento dos níveis da guerra, sendo que, ações desenvolvidas ao nível tático e operacional têm cada vez maior repercussão ao nível político-estratégico. Contudo, tal como referido por *Bartholomees*, uma vitória ao nível tático não é sinónimo de vitória ao nível político e vice-versa.

Ao terminar um conflito e fazer a avaliação do mesmo, conclui-se que sair vitorioso de um conflito não implica uma vitória militar, estratégica ou política plena. Os objetivos políticos cujo alcance leva a uma utilização do vetor militar podem, mesmo durante a realização da campanha, vir a ser alterados, pelo que, mesmo que o estado final desejado inicialmente não seja alcançado na sua totalidade, os objetivos políticos podem ser concretizados. A obtenção, avaliação e classificação de vitória será definida ao nível político-estratégico. É a este nível que, independentemente da derrota, empate ou vitória ao nível tático, a avaliação se reveste de maior importância.

A capacidade de resistência de um oponente continua, no atual AO, a estar intimamente ligada ao produto resultante da combinação dos meios totais disponíveis com a vontade de combater. Contudo, o centro de gravidade onde deve ser exercido o esforço, tendo em atenção o tipo e natureza dos atores não Estatais atuais (e.g. *Daesh*, *Taliban*), passou a ser a população e o seu apoio aos grupos insurgentes. Assim, as atividades desenvolvidas pelas operações de informação ganharam maior relevância no sentido de influenciar a população a cortar o seu apoio aos insurgentes e deixar de resistir. Pretende-se convencer o inimigo ou adversário de que resistir é inútil e os custos dessa resistência são de tal forma elevado que não justifica os ganhos que poderão advir desse esforço.

A adequabilidade da teoria da vitória apresentada, também está visível na preocupação demonstrada pela priorização dos grupos cuja percepção de vitória ou resultado vantajoso realmente interessa.

Face ao exposto, podemos considerar que a teoria da vitória de *Bartholomees* se adequa à conflitualidade atual. Para reforçar esta ideia basta analisar de forma geral a campanha que decorre no Afeganistão desde 2001. Quando esta campanha teve início foi identificado como centro de gravidade os grupos terroristas. Após uma década de conflito armado, do qual resultou uma grande destruição física, verificou-se que enquanto a população apoiasse os grupos terroristas seria impossível eliminar a vontade de combater do adversário. Tal como refere *Bartholomees* na sua teoria, sem eliminar a vontade de combater haverá sempre um indivíduo capaz de morrer a lutar pela causa que o move. Para fazer face a esta situação e após uma análise intensa e complexa, refletida num diagrama de influências, concluiu-se que o centro de gravidade era a população, passando então o esforço a estar orientado na capacidade de influenciar a população, no sentido de convencer a mesma de que a resistência é inútil e os custos são de tal forma elevados que não justificam os ganhos. Esta campanha tem tido reflexos ao nível político-estratégico de tal dimensão, que a avaliação da opinião pública dos EUA coloca em causa se a mesma tem concorrido para a obtenção de um resultado vantajoso face aos objetivos político-estratégicos inicialmente delineados.

4. Teorias que complementam a Teoria da Vitória apresentada por J. Boone Bartholomees

Ao analisarmos a teoria da vitória apresentada por *Bartholomees*, verificamos que o autor intenta de forma objetiva e explícita complementar documentos e teorias sobre esta temática antes desenvolvidos por *William Martel*, *Colin Gray*, ou mesmo *Liddell Hart* e *Clausewitz*, no sentido de contribuir para o desenvolvimento desta temática, concorrendo, assim, para que no futuro se obtenha uma teoria da vitória, que contemple mecanismos da vitória mais elaborados e adequados à conflitualidade existente no atual AO.

Da mesma forma, também outros autores têm vindo a desenvolver teorias da vitória que complementam a teoria da vitória apresentada por *Bartholomees* dos quais destacamos *David A. Grossman* e *Mohammad Ifrikhar Zaidi*.

Assim, na teoria apresentada por *David A. Grossman* encontram-se desenvolvidas algumas questões colocadas por *Bartholomees* como por exemplo – como quebrar/retirar ao inimigo ou adversário a vontade de combater?

Grossman responde a esta questão no seu artigo, “*Defeating the Enemy’s Will: The Psychological Foundations of Maneuver Warfare*” onde transmite que retirar a vontade de combater a um inimigo ou adversário está associado ao pensamento manoverista, que procura aplicar a força ou potencial contra a fraqueza deste (Grossman, 1983, p. 30). A ideia transmitida por Grossman está intimamente relacionada com a necessidade de desenvolver ações cujo efeito produzido possa afetar o centro de gravidade do opositor. Tal como já referimos neste trabalho, a população está, cada vez mais, ligada ao centro de gravidade dos atuais conflitos. O apoio da população aos atores não Estatais armados presentes nos conflitos (e.g. *Daesh*) é determinante para o sucesso. Da população, estes grupos, além de apoio financeiro, material e logístico em geral, usufruem da fonte de recrutamento essencial à sua manutenção e crescimento. Assim, influenciar a população no sentido de alterar a sua vontade de apoiar a facção oponente, mostrando as vantagens dessa mudança, irá proporcionar o isolamento do adversário perante a comunidade que antes o apoiava e consequentemente afetar a sua vontade e capacidade para combater.

Outra questão que ficou em aberto na teoria apresentada por *Bartholomees* foi – como transformar uma vitória tática em resultados estratégicos decisivos? Na teoria da vitória apresentada por *Mohammad Ifikhar Zaidi*, este autor refere que deve existir uma estreita coordenação entre os níveis tático e operacional com o nível estratégico. Sendo que os objetivos táticos ao serem alcançados devem contribuir para os objetivos estratégicos. Contudo, a estreita coordenação, deve ser efetiva além da ação direta ou indireta causada pela aplicação dos diversos instrumentos disponíveis, (político, diplomático, militar, económico, social, etc.) durante a fase de ocorrência explícita e mediática do conflito em causa. Nas fase final e pós-conflitual dos conflitos armados, deve-se procurar uma forma criteriosa e cuidada de passar a informação e a mensagem da obtenção de uma vitória, evitando criar percepções erradas em quem a opinião interessa e tem impacto ao nível político-estratégico (Zaidi, 2009, pp. 32-42). Zaidi refere, então, que embora seja importante transmitir a veracidade dos factos, por forma a esclarecer a opinião pública e comunidade internacional em geral sobre o resultado das ações desencadeadas, é essencial e fundamental que a mensagem definida ao nível político-estratégico ou para este, seja transmitida aos indivíduos ou grupo de indivíduos cuja capacidade de influência seja reconhecidamente essencial, para a criação percecional ou objetiva da obtenção de uma vitória ou resultado vantajoso.

De salientar, que a teoria desenvolvida por *Mohammad Ifikhar Zaidi*, apresenta grande concordância concetual com a teoria da vitória apresentada

por *Bartholomees*. Tal como *Bartholomees*, também *Zaidi* comunga da ideia de esbatimento dos níveis da guerra, referindo, na sua tese, que apesar de uma ação ao nível tático ter cada vez mais impacto ao nível político-estratégico, uma vitória ao nível tático não é sinónimo de vitória aos níveis político ou político-estratégico e vice-versa (*Zaidi*, 2009, p. 126).

Conclusões

No desenvolvimento desta investigação focámo-nos em analisar como são entendidos os mecanismos da vitória, no complexo AO atual.

Começámos por analisar a conflitualidade no AO atual, concluindo que esta caracteriza-se por uma elevada complexidade, muito devido à multiplicidade de atores e à mistura de fatores militares e não militares. Concluimos, também, que os atores não Estatais armados estão, cada vez mais, presentes nos atuais conflitos e que as operações militares nem sempre proporcionam um resultado político conclusivo. O centro de gravidade desses conflitos está cada vez mais centrado na população.

Analisámos a teoria da vitória desenvolvida por *J. Boone Bartholomees* e verificámos que a mesma tem por base a análise de quatro pontos principais, designadamente: a diferença entre os significados de obtenção de uma vitória e de sair vitorioso; o que caracteriza a obtenção de um resultado vitorioso; quem decide quando se alcançou uma vitória ou um resultado vitorioso; e como se pode indicar que um determinado oponente ganhou.

Da análise da teoria da vitória apresentada por *Bartholomees* conclui-se que obter uma vitória militar não é sinónimo de um resultado vitorioso ao nível político-estratégico; e independentemente do resultado militar obtido, a guerra é realizada com fins políticos, pelo que, definir que determinado conflito terminou com uma vitória, em última instância, só faz sentido ao nível político.

Conclui-se, também, que a priorização dos grupos cuja perceção de vitória ou resultado vantajoso realmente interessa é fundamental para a avaliação dos resultados pós-conflito. E, tendo em atenção o tipo e natureza dos atores não Estatais atuais (e.g. *Daesh*, *Taliban*), o centro de gravidade onde deve ser exercido o esforço, passou a ser a população e o seu apoio aos grupos insurgentes. Por este facto, as atividades desenvolvidas pelas operações de informação ganharam maior relevância, no sentido de influenciar a população a cortar o seu apoio aos insurgentes e a deixar de resistir.

Face à complexidade do atual AO, e às suas características de volatilidade e dinamismo, as atuais teorias da vitória existentes tendem a ser incompletas.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Assim, destacamos a importância de continuar a desenvolver uma teoria da vitória, que permita encontrar ou adaptar mecanismos da vitória, que auxiliem a obtenção do sucesso e avaliação dos resultados de conflitos armados, inseridos na conflitualidade existente no atual AO.

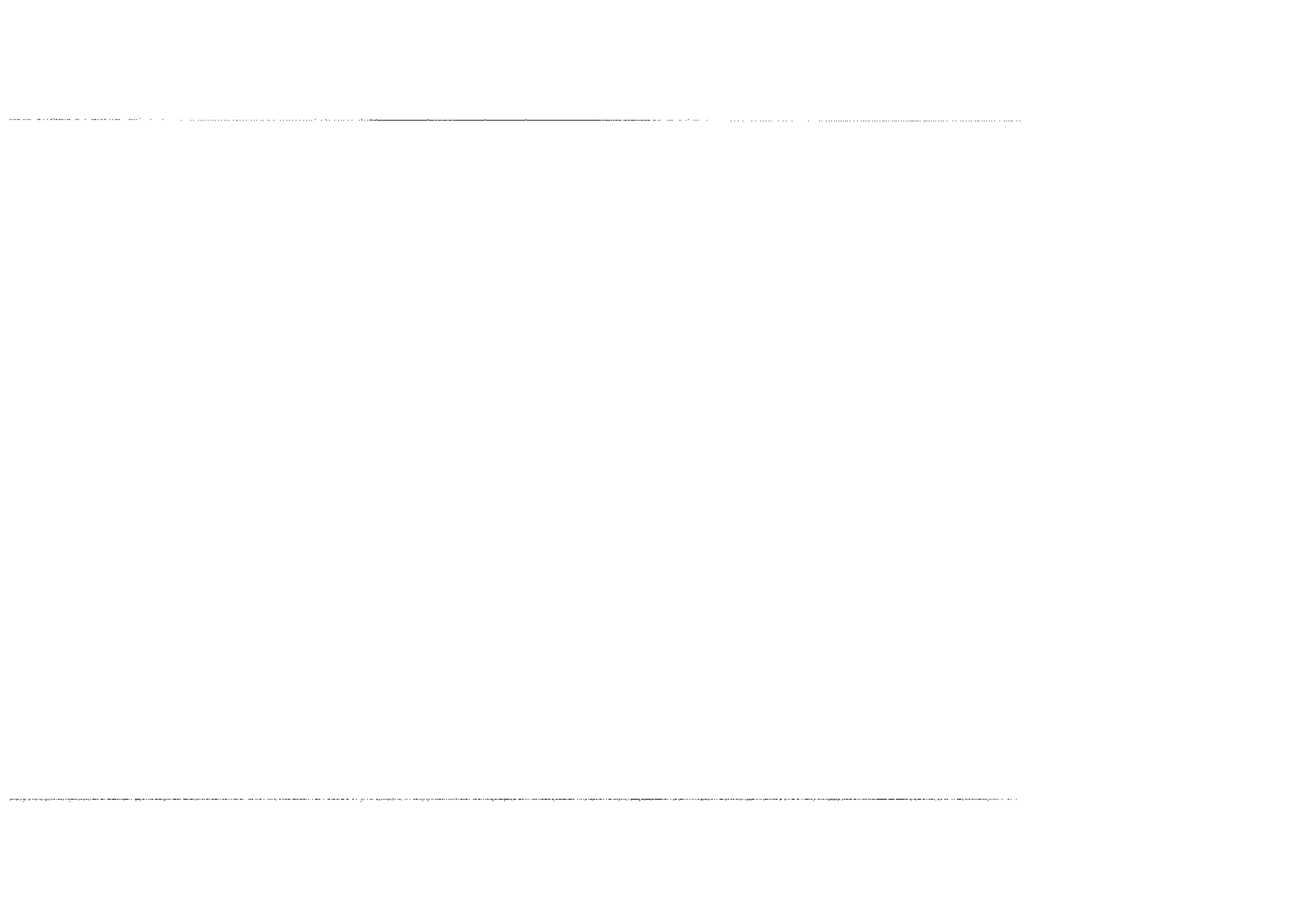
Apêndice A - Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AO	Ambiente Operacional
EUA	Estados Unidos da América

Referências Bibliográficas

- Alves, A. & Costa, P., 2015. *A Ferramenta da Visualização nos diversos escalões das forças terrestres*. não publicado: IESM.
- Barreiros dos Santos, L. et al., 2015. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de trabalhos de Investigação*. Pedrouços: IUM.
- Bartholomées, J. B., 2008. *Theory of Victory*. [Em linha] Disponível em: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/08summer/bartholo.pdf> [Acedido em 12 abril 2016].
- Brigadeiro Loureiro dos Santos, 1983. *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, M. d., Gomes, O., Barros, H. & Alves, S., 2016. *A doutrina da legítima defesa antecipatória/preventiva e a intervenção no Iraque 2003*. Lisboa: não publicado:IESM.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apointamentos para um curso*. 1ª ed. Lisboa: T.Nova Esperança Lda.
- García, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia: a nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Grossman, D. A., 1993. *Defeating the Enemy's Will: The Psychological Foundations of Maneuver Warfare*. [Em linha] Disponível em: http://killology.com/defeating_the_enemys_will.pdf [Acedido em 16 abril 2016].
- HQ Department of the Army, 2011. *FM 3-0 C1 Operations*. 1ª ed. s.l.:Washington DC.
- IESM, 2014. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015. *NEP/ACA-010: Trabalho de Investigação*, Lisboa: IESM.

- IESM, 2015. *NEP/ACA-018: Regra de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos no IESM*, Lisboa: IESM.
- Joint Chief of Staff, 1985. EUA: s.n.
- Martins, F., 1986. *Tentativa de Caracterização Polemológica da Época Contemporânea*. s.l.:NeD.
- Ribeiro, H. M. L., 2008. *Dicionário de termos e citações de interesse político e estratégico*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Rocha, R. A., 2011. *Intervenções para a paz em conflitos assimétricos: desafios na formulação de estratégias de estabilização no século XXI em relação a novos atores beligerantes*. [Em linha] Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300036&sciprt=scl_arttext [Acedido em Maio 2016].
- Santos, G. L. d., 2016. *A Guerra no meio de nós*. 2ª ed. Lisboa: Clube do Autor, S.A..
- Zaidi, B. M. I., 2009. *The conduct of war and the notion of victory: a theory and definition of victory*. [Em linha] Disponível em: <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/4684/3/fti%20Zaidi%20-%20PhD%20Thesis%20-%20The%20Conduct%20of%20War%20and%20the%20Notion%20of%20Victory.pdf> [Acedido em 11 abril 2016].



PRIVATIZAÇÃO E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA: A AMEAÇA 2. BIOLÓGICA E QUÍMICA

José Edgar Ferreira Rainho de Carvalho
Major de Infantaria
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Esta investigação tem como objetivo analisar o impacto estratégico da posse de armas/capacidades biológicas e químicas por atores não-estatais, com alcance global, mediante a utilização das organizações terroristas como objeto de estudo.

O estudo dos fenómenos da privatização e transnacionalização da violência encaminhou-nos para o conceito de "novo" terrorismo e para a sua dimensão global. Este "novo" terrorismo, caracteriza-se por demonstrar um elevado interesse na posse de Armas de Destruição Massiva (ADM) cujos efeitos do seu emprego podem ser devastadores e concorrentes com seu o carácter mais violento.

Utilizando um raciocínio dedutivo, com recurso a artigos científicos sobre as ADM e o terrorismo, analisámos as características e potencialidades das armas/capacidades biológicas e químicas. Com base nessa análise, verificámos que o impacto do emprego de ADM é elevado mas fruto de diversas restrições de cariz prático e estratégico, atualmente, o risco do seu emprego por organizações terroristas é praticamente nulo.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Assim, concluímos que o impacto do emprego de ADM por organizações terroristas é, tendencialmente nulo, apesar de considerarmos que existe um conjunto de fatores menos tangíveis que podem no futuro potenciar o risco do seu emprego.

Palavras-chave: Privatização, transnacionalização, terrorismo, armas NBQR

Abstract

The aim of this study is to analyse the strategic impact of the acquisition of biological and chemical weapons/capabilities by non-state actors, with global reach, through the use of terrorist organisations as our Object of study.

The study of the phenomena of privatisation and transnationalisation of violence led us to the concept of “new” terrorism and his global dimension. This “new” terrorism can be characterized by having a high interest in the acquisition and/or the ability to produce Weapons of Mass Destruction (WMD) whose effects of their employment can be devastating and concurrent with its most violent character.

Using a deductive approach, based on scientific articles on WMD and terrorism, we analysed the characteristics and potential of biological and chemical weapons/capabilities. Based on this analysis, we verified that the impact of WMD employment is high but, due to diverse constraints of practical and strategic nature, currently, the risk of their use by terrorist organizations is practically nil.

So, we’ve concluded that the impact of WMD employment by terrorist organizations is, too, tendentially nil, although we still consider that there is a set of less tangible factors that may eventually enhance the risk of their employment.

Keywords: *Privatisation, transnationalisation, terrorism, CBRN weapons*

Introdução

O fenómeno da globalização², associado à deficiente situação económica mundial, originou que algumas das funções fundamentais dos Estados deixem de ser garantidas por estes (Kaidor, 1999, pp. 3-4).

Associada a este fenómeno global, a privatização das funções fundamentais dos Estados decorre assim da alienação consciente por parte dos elementos

² Ver Tabela 1 - Corpo de conceitos.

responsáveis pela governação, ou simplesmente pela incapacidade do Estado em garantir essas funções, das quais destacamos o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública, a prestação de serviços básicos e, fundamentalmente, a manutenção do uso legítimo da violência (Wulf, 2011, pp. 137-140).

As organizações terroristas acompanharam o fenómeno da globalização e internacionalizaram-se, adquirindo assim um alcance global e um carácter transnacional (Richardson, 1998, p. 67).

As características, tendências e motivações das organizações terroristas também mudaram, sendo atualmente classificadas em organizações do “novo” terrorismo e do “velho terrorismo”. Na nossa análise destacamos o seu carácter mais violento, a procura por um maior número de baixas, a sua dimensão transnacional e a sua possibilidade de aquisição e/ou capacidade de produção de Armas de Destruição em Massa (ADM).

Fruto da maior facilidade associada à produção ou aquisição das armas/capacidades biológicas e químicas (Garcia, 2007, p. 450), torna-se relevante o questionamento acerca de qual o impacto estratégico inerente ao emprego de ADM por parte destas organizações terroristas de carácter transnacional. Apesar destas maiores facilidades e dos efeitos que estas podem causar ao nível global, neste trabalho, justificaremos porque é que estas não se têm refletido num risco acrescido ou numa ameaça global.

Com base na problemática anteriormente apresentada, abordaremos o tema da *Privatização e Transnacionalização da Violência: a Ameaça Biológica e Química* tendo como objetivo *Analisar o impacto estratégico da posse de armas/capacidades biológicas e químicas por atores não-estatais com alcance global* centrando o nosso estudo nos atores não-estatais de alcance global, nomeadamente nas organizações terroristas.

1. Privatização e transnacionalização da violência: o caso das organizações terroristas

Neste capítulo, iremos verificar quais as relações de causalidade que existem entre os fenómenos da privatização e da transnacionalização da violência e como estas se aplicam aos atores não-estatais³, nomeadamente às duas dimensões do terrorismo, o “velho” e o “novo” terrorismo.

³ Adotaremos que atores não-estatais são grupos organizados com, no mínimo, uma estrutura básica de comando que não se encontra sobre o controlo do estatal e que utiliza a força, ou a ameaça do uso da mesma, para atingirem os seus objetivos políticos, ou alegadamente políticos (DCAF, 2015, pp. 7-8).

a. A privatização da violência

A conceção Weberiana (1919) consagra e limita a manutenção do monopólio da violência aos atores estatais, como forma de estes poderem garantir a integridade dos seus territórios. Este conceito é claramente posto em causa com a privatização do fenómeno violento a atores não-estatais quer esta decorra de uma opção dos responsáveis governativos, ou não. De forma a melhor percebermos os contornos inerentes a este conceito de privatização da violência, iremos de seguida explicar o que ele encerra.

Com a conceção Weberiana do Estado contrasta o facto de a globalização ter diminuído o papel central dos Estados nas relações internacionais. O aparecimento de inúmeras organizações de carácter transnacional diminui a importância relativa das fronteiras físicas estatais, tornando-se estas cada vez mais ténues (Wulf, 2011, p. 146).

Os desafios transnacionais, como o terrorismo, o crime organizado ou as alterações climáticas demonstram as dificuldades com que os Estados se deparam para serem soberanos no seu próprio território, e particularmente na manutenção do monopólio da violência (Kaldor, 2013, p. 14).

De uma forma ideal, é responsabilidade dos governos dos Estados garantir a segurança dos seus cidadãos e a integridade das fronteiras do seu território, fazendo para isso uso das suas capacidades policiais e militares para atingir tal desiderato.

A perda do monopólio do uso da violência, por parte dos atores estatais, relaciona-se fundamentalmente com a alienação governativa consciente ou com a incapacidade em garantir a manutenção da lei e da ordem, face a um poder superior. Enquanto a alienação consciente se relaciona com um processo de privatização *top-down*, por ter início nos órgãos superiores do Estado, a incapacidade imposta ao Estado relaciona-se com a privatização da violência *bottom-up* (Wulf, 2011, pp. 137-138).

A privatização *top-down* surge relacionada com a intervenção das Empresas Militares Privadas* (EMP). Estas surgem em África em cenário pós-colonial, colmatando as necessidades de segurança existentes pelo esvaziamento das funções dos Estados, utilizando pequenos grupos de ex-militares, disponíveis para prestarem serviços de carácter militar, considerados inicialmente ilegais e próximos do mercenariato. A controvérsia que medeia o seu emprego mantém-se, encontrando-se as mesmas presentes nos atuais Teatros de Operações executando tarefas como a segurança de pessoas e bens, a

* Ver Tabela 1 - Corpo de conceitos.

Privatização e a Transnacionalização da Violência: a Ameaça Biológica e Química pp. 819-820).
vigilância de instalações ou o transporte de matérias críticas (Mira Vaz, 2005, pp. 819-820).

As questões financeiras encontram relação com o recurso aos serviços das EMP, sendo que nos países do terceiro mundo, a contratação dos seus serviços surge como resposta às debilidades estruturais dos Estados para fazerem face aos conflitos internos. Os países desenvolvidos encontram nos serviços destas empresas respostas para os orçamentos de defesa mais reduzidos, permitindo-lhes reduzir o número de baixas militares nos conflitos bem como resolver o problema do desemprego dos militares que vão abandonando as Forças Armadas (Mira Vaz, 2005, pp. 819-820).

Os acontecimentos que se encontram relacionados com incapacidade do Estado em manter sob controlo um ator não-estatal, ou privatização *bottom-up*, têm normalmente associados um desejo em assumir o controlo político de um território. Estes acontecimentos encontram-se, também, relacionados com a transição de períodos de conflituosidade violenta para períodos de paz, estando normalmente associados às ações desenvolvidas por grupos com capacidade de recorrer à violência armada para a obtenção dos seus objetivos. Existem inúmeras categorizações possíveis para este tipo de grupos, dos quais destacaremos os *rebeldes*, as *milícias*, os *senhores da guerra*, as *organizações criminosas* e os *terroristas*⁵, sendo que a sua atuação se caracteriza por estarem instalados em Estados *Frágeis*, nomeadamente nos *Falhados* ou em *Falência*⁶ (Wuif, 2011, p. 137).

Seguidamente, apresentaremos as vantagens retiradas deste fenómeno da privatização, por este tipo de organizações, focando-nos nas organizações terroristas, verificando como elas contribuem para a mobilidade geográfica e informacional que garante a estes atores a internacionalização da sua ideologia, motivações e objetivos, através de células autónomas e dissimuladas.

b. A transnacionalidade da violência

Os acontecimentos perpetrados pela organização terrorista Al-Qaeda em 11 de setembro do ano de 2001, apresentaram ao mundo uma organização com raízes no Afeganistão-Paquistão e com presença em mais de 50 Estados. A consequência das suas ações seria a diminuição generalizada do sentimento de segurança, pois os potenciais danos, e o medo associado, vieram demonstrar o potencial das organizações terroristas transnacionais (Jennings, 2013, pp. 119-120).

⁵ Ver Tabela 2 - Atores não-estatais responsáveis pela erosão *bottom-up* dos Estados.

⁶ Ver Tabela 1 - Corpo de conceitos.

A globalização surge deste modo ligada a este fenómeno transnacional, verificando-se que, para os ataques efetuados pela Al-Qaeda foram retirados os melhores proveitos da tecnologia, proporcionada pelo desenvolvimento global, fazendo uso de comunicações via-satélite, da *internet* e da facilidade com que os seus elementos se movimentaram fisicamente entre Estados (Smith, 2002, pp. 34-35).

Importa salientar que a transnacionalização e a internacionalização do fenómeno violento, expresso através das ações de organizações terroristas, aparecem circunscritas de formas diferentes, não existindo assim uma uniformidade entre as definições apresentadas e a forma como os conceitos são empregues para categorizar essas mesmas organizações terroristas.

Até ao aparecimento do Autodenominado Estado Islâmico⁷ (ISIL), tanto o governo dos Estados Unidos da América (EUA) (The White House, 2011, p. 19) como Hoffman (2006, p. 282) classificavam a Al-Qaeda como a organização que melhor caracterizava o fenómeno terrorista transnacional, causando vítimas no Afeganistão, Paquistão e, fundamentalmente, no Iraque, através da sua célula Al-Qaeda no Iraque (AQI).

Após os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, a Al-Qaeda ganhou uma dimensão internacional, desenvolvendo células em outros Estados que partilhavam da mesma ideologia e motivações, contribuindo assim para que as suas ações não fossem efetuadas de forma isolada bem como para a consecução dos mesmos objetivos, que se configuravam em forma de vítimas (Figura 1 - N° de vítimas causadas pelas organizações terroristas entre 2002 e 2011).

A partir do ano de 2013, o ISIS, após ter tido a sua génese em 2004 na AQI e em 2011 se ter expandido à Síria, passou a ser a organização terrorista responsável por o maior número de baixas, tanto no território do Iraque como da Síria, tornando-se assim a maior ameaça transnacional (Laub e Masters, 2016) (Figura 2 - N° de mortes causadas por organizações terroristas entre 2010 e 2014).

Por seu lado Mohammad Nia (2010, p. 33), considera que uma organização terrorista transnacional é aquela que tem a sua base num único país mas por vezes opera fora desse mesmo território.

Richardson (1998, p. 67), apresenta que o conceito de transnacionalização foi desenvolvido pelos Estados, como forma de responder ao paradigma criado pelas organizações terroristas com impacto global e cujas interações se desenvolviam internacionalmente, identificando que a transnacionalização

⁷ Adotámos o acrónimo da tradução de *Islamic State of Iraq and the Levant*.

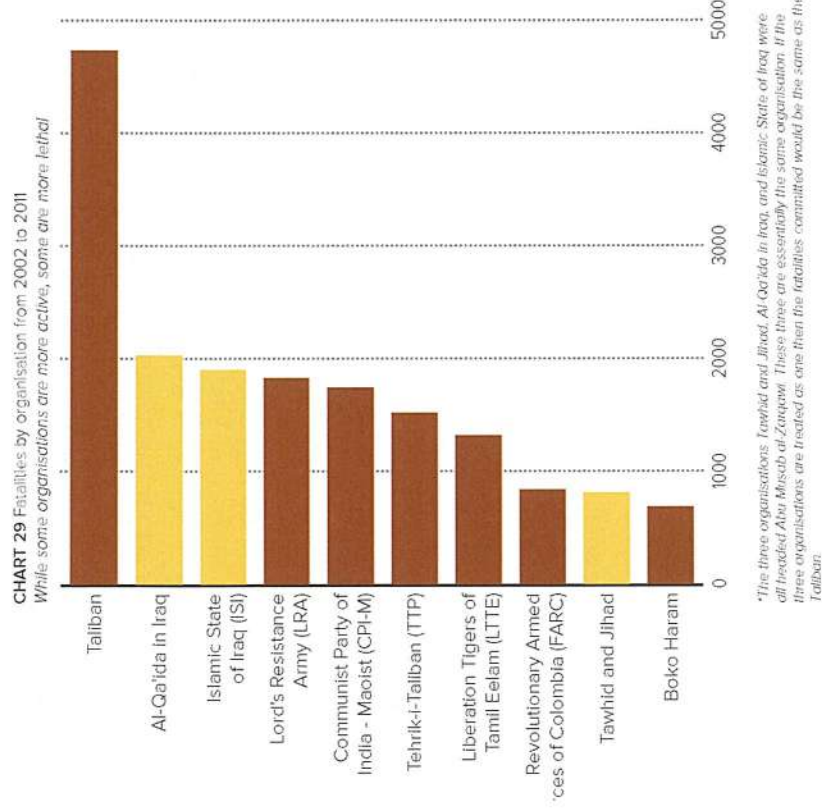


Figura 1 – Nº de vítimas causadas pelas organizações terroristas entre 2002 e 2011

Fonte: (IEP, 2012, p. 32).

se baseia no relacionamento entre atores não-estatais e num relacionamento internacional sem a presença de atores estatais.

Finalmente, Garcia (2007, p. 449), associa a transnacionalização da violência à utilização de ADM e aos seus efeitos “catastróficos”, afirmando que existe uma relativa facilidade no acesso aos materiais para a construção das mesmas. Concorre, parcialmente, para o apresentado por Garcia, o facto de existirem evidências do uso de armas/capacidades químicas no Iraque e na Síria em 2014 e 2015, alegadamente pelo ISIL, apesar de os seus efeitos não terem sido “catastróficos” (EU, 2015, pp. 2-3; Lailari, 2015, pp. 3-4).

Identificamos assim que a transnacionalização da violência se encontra relacionada com as ações efetuadas por atores não-estatais, sediados num

FIGURE 15 DEATHS FROM TERRORISM BY THE FIVE DEADLIEST TERRORIST GROUPS, 2010-2014

Both Boko Haram and ISIL dramatically increased their deadliness from 2013 to 2014.

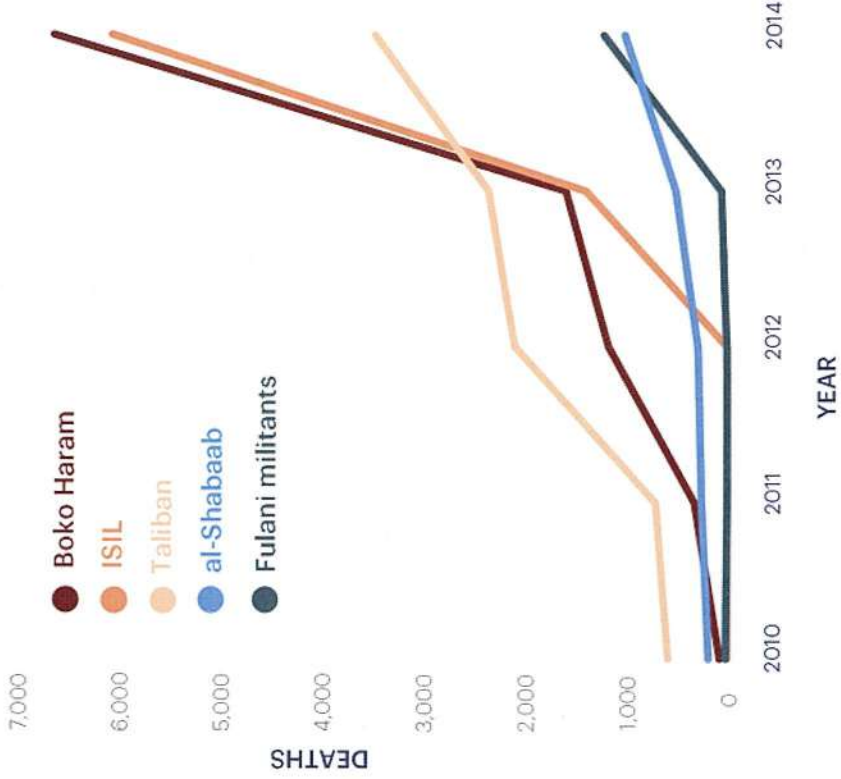


Figura 2 - N° de mortes causadas por organizações terroristas entre 2010 e 2014

Fonte: (IEP, 2015, p. 39).

espaço geográfico específico e que apresentam uma dimensão global, por possuírem um conjunto de células dispersas que atuam em vários países e

pelos efeitos das suas ações poderem potencialmente vir a ser “catastróficos”. Estas células, constituídas por indivíduos locais, ou não, partilham a mesma ideologia, motivações e objetivos entre si, não estando as suas ações confinadas ao espaço geográfico onde foram desenvolvidas.

c. O terrorismo

À semelhança do conceito de transnacionalização, também a identificação do conceito de terrorismo se apresenta bastante difícil de efetuar. Após um estudo abrangente da evolução do conceito, Hoffman (2006, p. 40), apresenta que o terrorismo pode ser definido como a criação e exploração do medo através da violência, ou da ameaça do emprego da mesma, tendo como finalidade causar uma alteração política.

Segundo Schmid (2012, p. 158), o terrorismo refere-se, por um lado, a uma doutrina sobre a provável eficácia de uma forma especial ou tática de geração do medo, a uma violência política coerciva e, por outro lado, a uma prática conspiratória calculada e demonstrativa, a uma ação violenta direta sem restrições legais ou morais, que visa principalmente civis e não-combatentes, realizada pelos seus efeitos propagandísticos e psicológicos nas diversas audiências alvo e partes em conflito.

O impacto negativo que as ações das organizações terroristas têm causado na comunidade global permite verificar que também o fenómeno terrorista se tem vindo a alterar. O “antigo” terrorismo, dos anos 1970/1980⁸, que era desenvolvido por atores não-estatais no interior do seu próprio Estado, as organizações possuíam uma estrutura hierarquizada e o seu objetivo encontrava-se relacionado com a alteração da situação política ou económica do seu país. A evolução do fenómeno terrorista permite identificar que o “novo” terrorismo é atualmente um fenómeno com características transnacionais, mais violento, melhor financiado, com operacionais mais bem treinados, com uma estrutura mais estanque a ingerências externas e que tem acesso a ADM (Howard, 2003).

Mohammad Nia (2010, pp. 33-41), apresenta que existem quatro critérios⁹ que permitem distinguir o “velho”¹⁰ do “novo”¹¹ terrorismo, sendo que as ações

⁸ São exemplos a Fração do Exército Vermelho/Grupo Baader-Mainhoff ou o Grupo Abu Nidal / Fatah; Conselho Revolucionário.

⁹ Esses critérios encontram-se relacionados com as dimensões territorial, política, organizacional e individual. Ver Tabela 3 - Critérios de distinção entre o “velho” e o “novo” terrorismo.

¹⁰ Como a *Euskadi Ta Askatasuna* em Espanha ou a Fração do Exército Vermelho/Grupo Baader-Mainhoff na Alemanha de Leste.

¹¹ Como a Al-Qaeda, sediada no Afeganistão-Paquistão, ou o HAMAS, sediada na Palestina-Faixa de Gaza.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

do primeiro apresentam, fundamentalmente, objetivos políticos, desenvolvidos através de ataques a alvos específicos com valor estratégico fazendo para tal uso de uma estrutura hierarquizada. O segundo, o “novo” terrorismo, fazendo uso de uma estrutura mais difusa, apresenta objetivos mais abrangentes, incluindo os religiosos, fundamentalmente radicais islâmicos, sendo que o seu comportamento deixa em aberto a possibilidade de que este possa vir a utilizar ADM para causar uma alteração no comportamento de determinado país.

Por seu lado, Howard¹² (2003, pp. 75-85) apresenta que o “velho” terrorismo tinha como objetivo chamar a atenção da comunidade internacional para a sua causa, afetando fundamentalmente os elementos ligados às funções governativas dos Estados. Já os ataques do “novo” terrorismo pretendem chamar a atenção da maior audiência possível, efetuando dessa forma, ataques com elevado número de baixas com recurso a métodos não tradicionais.

Finalmente, outra característica, que apesar de não diferenciadora, se apresenta mais vinculada no “novo” terrorismo é o extremismo religioso. Hoffman (1999, p. 26), apresenta que os incidentes causados por grupos terroristas de índole religiosa extremista, e que se verificaram desde o aparecimento do “novo” terrorismo, causaram mais baixas e procuraram demonstrar mais violência quando comparadas com as organizações do “velho” terrorismo.

Mediante a análise do que é o terrorismo e da caracterização das organizações terroristas, foi-nos possível identificar que a dimensão transnacional, ideológica e motivacional dos atores que se encontram associados aos fenómenos da privatização e transnacionalização da violência se inserem no conceito de “novo” terrorismo. Da análise desta tipologia de terrorismo destacamos o carácter mais violento das suas ações, a menor individualização dos seus alvos e a procura por um maior mediatismo.

As três características anteriores, associadas à posse de ADM, obrigam a que se apresente como fundamental esclarecer qual é o impacto do emprego destas armas/capacidades por este tipo de atores, que desenvolveremos no próximo capítulo.

2. O impacto do emprego de armas/capacidades biológicas e químicas por organizações terroristas

Conforme apresentado no capítulo anterior, existem várias diferenças entre as organizações do “velho” e do “novo” terrorismo. De forma a percebermos a problemática associada às armas biológicas e químicas bem como o seu potencial

¹² Ver Tabela 4 - Conceitos de “velho” e “novo” terrorismo.

emprego por organizações terroristas, neste capítulo, discriminaremos as características e potencialidades das armas/capacidades biológicas e químicas. Explicaremos ainda, a capacidade, tendências e motivações para o emprego de ambas por parte de organizações terroristas.

Para o desenvolvimento desta temática no âmbito das ADM, adotaremos que o conceito de *capacidade* estará relacionado com a aptidão para a produção de agentes biológicos ou produtos químicos. Já o termo *arma*, implica obrigatoriamente a posse e estará diretamente relacionado com o instrumento capaz de disseminar o agente ou o químico e infligir baixas em larga escala (Dolnik, 2008, p. 7). Assim, quando abordarmos arma/capacidade, estaremos a estabelecer que a posse ou aptidão para a produção dos agentes ou químicos se destina ao emprego das ADM para causar baixas em larga escala.

a. Características e potencialidades das armas/capacidades biológicas e químicas

De acordo com dados da Universidade de Maryland, de 1970 a 2014, já foram efetuados 35 ataques biológicos e 95 ataques químicos. O emprego deste tipo de armas, caracteriza-se por causar mortes em massa e pelos seus efeitos indiscriminatórios, tendo como consequências, além dos efeitos físicos, o potencial para causar fenômenos como a instabilidade social, econômica e a generalização do medo na população. Um dos incentivos ao uso deste tipo de armas está associado à erosão que causam nos governos, pois o seu emprego traz consideráveis perdas de credibilidade política, associadas à impotência e preparação contra tão abrangentes efeitos, bem como pelo dispêndio financeiro associado aos extensos recursos a empenhar, ao custo das operações e à duração de um processo de descontaminação (Unal e Aghiani, 2016, p. 3).

A transformação deste tipo de agentes e químicos em armas, e o seu emprego, encontra-se vedada pela Convenção das Armas Biológicas¹³ e pela Convenção das Armas Químicas, possuindo estes protocolos a vulnerabilidade de não terem aplicação universal.

Através dos avanços tecnológicos e científicos no campo da biologia, o mercado global possui, cada vez mais, produtos capazes de revolucionar os cuidados de saúde mas também agentes cada vez mais destrutivos, derivados desta evolução científica e tecnológica. Assim, torna-se também possível desenvolver “ [...] organismos agentes de armas biológicas mais letais desenhados para poderem ser utilizados como armas de destruição massiva.”

¹³ Tradução do autor de *Biological and Toxin Weapons Convention*.

com as respetivas implicações para a segurança e a paz internacionais, fruto da possibilidade do seu emprego (Salomé Pais, 2009, p. 31).

Para Salomé Pais (2009, pp. 21-22), as armas biológicas podem entender-se como “[...] quaisquer micro-organismos ou toxinas existentes na natureza ou obtidos por engenharia genética, usados para afetar hospedeiros-alvo com a intenção de matar ou causar danos”.

A maioria dos microrganismos utilizados neste tipo de armas são agentes de doenças infecciosas e que podem ser confundidos com uma doença comum. As características deste tipo de agentes são: a elevada capacidade de infeção, a alta letalidade, a inexistência de vacinas, a rápida transmissão, a possibilidade de transmissão em formato aerossol ou em pó, a resistência infecciosa em exposição a condições ambientais e a resistência a fármacos. A produção em massa deste tipo de armas carece de conhecimento científico e elevada disponibilidade financeira, bem como obriga ao uso de infraestruturas de grandes dimensões (Salomé Pais, 2009, pp. 25, 30-34).

A utilização de armas biológicas ou de armas químicas, com o objetivo de causar um elevado número de baixas, está seriamente restringida, pois para existir contágio a vítima tem de entrar em contacto direto com o agente ou químico para ser afetada (Dolnik, 2008, p. 7).

Muitos dos agentes biológicos e dos produtos químicos, que se podem transformar em armas, possuem um duplo-uso, encontrando-se disponíveis tanto na comunidade militar como no seio da sociedade civil, tornando-se assim difícil para as sociedades a eliminação das vulnerabilidades cujo emprego destes pode encerrar (Unal e Aghlani, 2016, p. 4).

Por armas químicas entendem-se quaisquer químicos tóxicos, ou seus precursores, que possam causar a morte, lesões, incapacidade temporária ou irritação sensorial através da sua ação química. As armas químicas incluem ainda as munições e dispositivos responsáveis pela sua disseminação (Assembleia da República, 2007).

Se nos focarmos nas armas químicas de efeito limitado, como os ácidos que desfiguram e cegam muitas pessoas todos os anos, estas são pouco dispendiosas, fáceis de adquirir, sendo apelidadas de “bombas atómicas dos pobres”. Relativamente às armas, cujo efeito seja de maior dimensão e que o seu emprego possa ser avaliado, potencialmente, como catastrófico, casos do gás tóxico VX ou o clorídrico, estas podem ser muito difíceis de obter. No caso do primeiro, o seu emprego pode ser considerado de baixa probabilidade mas de elevado impacto, no caso do segundo, o seu emprego é considerado de

elevada probabilidade mas baixo impacto, estando a avaliação dos seus efeitos dependente de fatores como o tempo de exposição ou a localização face ao químico (Unal e Aghlani, 2016, p. 11).

A avaliação de especialistas indica-nos que as armas químicas são aquelas cuja probabilidade de emprego é maior num futuro imediato, não só pela relativa facilidade de aquisição, pelo elevado número de baixas que podem causar se utilizadas em ambientes fechados (como um sistema subterrâneo), mas também pelo conhecimento e capacidades que possam ter sido desenvolvidas, fruto das lições dos recentes ataques eventualmente efetuados pelo ISIL no Iraque e na Síria contra as populações curda, iraquiana e síria (EU, 2015, pp. 2-3). A identificação que o efeito do emprego de químicos não tem sido tão letal como se previa reduz a probabilidade da sua utilização, o que se pode tornar um desincentivo ao seu emprego (Unal e Aghlani, 2016, p. 25).

Apesar dos inúmeros desincentivos apresentados anteriormente, o impacto do emprego de armas biológicas e químicas nunca pode ser avaliado como baixo ou de baixa consequência (Figura 4 - Matriz da Ameaça Nuclear, Biológica, Química e Radiológica) restando-nos a avaliação relativa à entidade que irá efetuar a utilização das mesmas (Unal e Aghlani, 2016, p. 9).

Identificadas que foram as principais características e potencialidades deste tipo de armas, torna-se fundamental, no caso particular das organizações terroristas, que sejam tidos em consideração alguns fatores como: a capacidade, as intenções, os incentivos à aquisição/produção e as consequências do seu emprego que apresentaremos seguidamente.

b. Capacidade, tendências e motivações das organizações terroristas

Enquanto os grupos do “velho” terrorismo apresentavam características como a vontade e a motivação para a perpetuação dos seus atos, os grupos do “novo” terrorismo juntam a essas duas características outras que muito o potenciam, como um elevado nível de treino e possuírem acesso a uma diversificada tipologia de armas (Hoffman, 1999, p. 39). Com base neste argumento incidiremos o nosso estudo sobre as tendências e motivações dos grupos do “novo” terrorismo.

Alguns dos fatores que podem levar à não utilização de ADM estão diretamente ligados à produção, nomeadamente com a tecnologia necessária, com os elevados custos e com a sua complexa construção. Também a elevada perigosidade no transporte e as dificuldades inerentes à sua entrega em locais

não controlados pelo grupo, são outras restrições de cariz prático que implicam uma redução no sucesso do ataque (Forest, 2012, pp. 54-55).

Além dos argumentos anteriores, também restrições de nível político e moral ainda residem nestes grupos, visto pretenderem ter uma ampla visibilidade para poderem espalhar o *medo* em detrimento de um elevado número de vítimas às quais esse *medo* não pode chegar (Hoffman, 1999, pp. 34-35). A contra-productividade moral, residirá nos efeitos condenatórios que podem surgir por parte dos seus grupos de apoiantes, enquanto a política relacionar-se-á tanto com a erosão da legitimidade da sua causa, como com os efeitos que poderá causar junto dos outros Estados, que irão incrementar e expandir as suas ações para destruir o grupo perpetuador de tal ataque (Forest, 2012, p. 58).

No caso particular das armas biológicas e químicas, existem dificuldades em encontrar bioquímicos experientes que aceitem trabalhar para este tipo de organizações, assim como o armazenamento e manuseamento deste tipo de agentes e químicos carece de instalações adequadas para não terem efeitos perversos sobre quem os manuseia. Também o controlo sobre os agentes, os químicos e a tecnologia necessária para a produção destas armas, tem-se tornado cada vez mais apertado, fruto das condições impostas pelas convenções para a sua não-proliferação. Outro fator dissuasor do seu emprego relaciona-se com a dificuldade em testar os efeitos das ADM, aumentando a possibilidade do dispendioso ataque falhar (Forest, 2012, pp. 54-57).

Uma das razões pelas quais as organizações terroristas passaram a equacionar o emprego de ADM relaciona-se com as vantagens em termos de letalidade, bem como pelo mediatismo e relevância que lhes será conferida pela comunicação social, e que anteriormente se encontrava em decréscimo (Hoffman, 1999, pp. 21-22). A procura do mediatismo pelos grupos do “novo” terrorismo apresenta-se como forma de divulgação da sua causa, justificando assim os ataques mais violentos e mais letais, que não efetuam qualquer tipo de distinção entre as suas vítimas (Schmid, 2012, p. 159).

Alguns dos argumentos que favorecem emprego das ADM relacionam-se com a facilidade de aquisição de alguns químicos industriais e com o custo associado à sua compra. Os desenvolvimentos no campo da microbiologia e da engenharia genética, associados à sua venda a outros países, podem permitir que estes proliferem globalmente, nomeadamente através da facilidade com que um terrorista suicida infetado com um vírus o possa transmitir em locais densamente povoados (Dolnik, 2008, pp. 7-9). Apesar destas condições, estes fatores não têm contribuído para a proliferação do emprego deste tipo de armas e o seu impacto

estimar-se-á como limitado face às elevadas proporções de agentes e químicos necessários para produzir um efeito global (Forest, 2012, pp. 56-57).

Até ao momento, as restrições de cariz prático, associadas à produção, aparentam terem-se demonstrado fundamentais para a não continuação da utilização de armas biológicas e químicas. Alguns dos grupos que eventualmente possuem essa capacidade ainda não a utilizaram, ou não a voltaram a utilizar como é o caso do ISIL, sugerindo que outras restrições avaliadas pelo seu valor estratégico, como os efeitos nos seus apoiantes ou nos aliados do Estado atacado, possam estar também a restringir o emprego deste tipo de armas.

Conforme Forest (2012, p. 61) apresenta, a maioria dos grupos terroristas é classificada como tendo elevadas restrições de ordem prática bem como de carácter estratégico (Figura 3 - Combinação das restrições que levam ao emprego da ADM). Com base nos dados apresentados, verificamos que o quadrante que diz respeito às organizações com menores restrições, e consequentemente mais perigosas, está vazio, encaminhando-nos para um entendimento em que a probabilidade de emprego de armas biológicas e químicas é tendencialmente nula. Concorre também para esta afirmação o facto de o incremento da motivação e da intenção dos grupos terroristas não corresponder à sua capacidade no desenvolvimento desta tipologia de ADM, levando estes grupos a preferirem ataques menos sofisticados e desafiantes (Dolnik, 2008, p. 10).

A generalidade destes fatores leva a que o desenvolvimento da capacidade e o seu emprego sejam alvo de avaliação por parte dos novos grupos terroristas. O estudo dos acontecimentos que mediaram o ataque biológico do grupo *Rajneeshes*, nos EUA em 1984, ou o ataque químico do grupo *Aum Shinrikyo*, no Japão em 1994, que também estavam enformados de motivações religiosas, permitiu verificar que apesar de possuírem a capacidade para a produção, a extensão dos seus ataques foi muito localizada e, conseqüentemente, não viriam a ter um impacto global (Forest, 2012, p. 59)

Apesar do impacto do emprego desta tipologia de armas por organizações terroristas ser tendencialmente avaliado como nulo, identificamos que devem ser considerados outros fatores, relacionados com as restrições de cariz estratégico. Estes tornam a projeção do impacto do emprego deste tipo de armamento mais complicada, nomeadamente no que diz respeito à vontade dos grupos em quererem adquirir e suportar os riscos da sua produção, armazenamento e emprego, não podendo estes fatores serem avaliados em forma de tendência ou mera motivação.

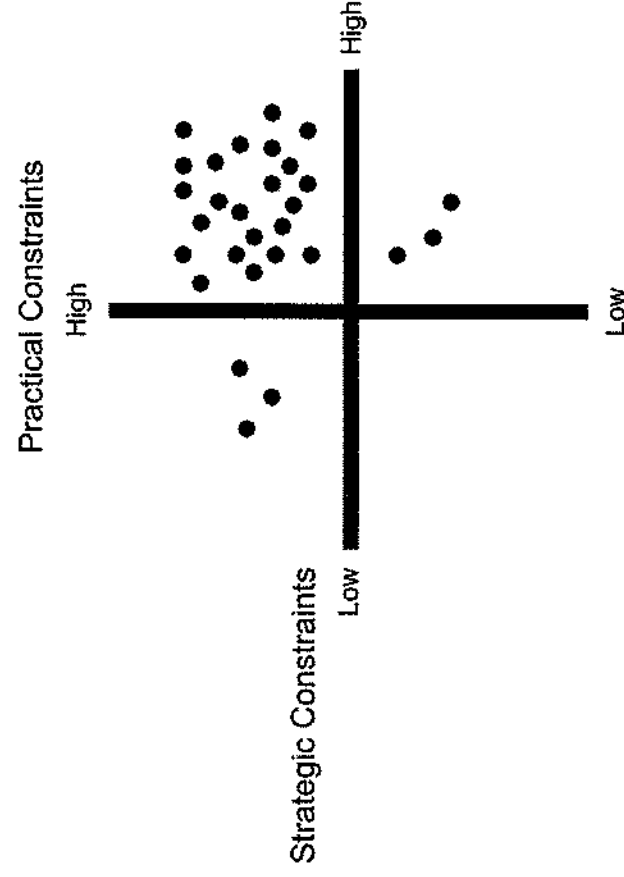


Figura 3 - Combinação das restrições que levam ao emprego da ADM

Fonte: (Forest, 2012, p. 55).

Conclusões

Neste artigo propusemo-nos a *Analisar o impacto estratégico da aquisição de armas/capacidades biológicas e químicas por atores não-estatais com alcance global*, pelo que concluímos que, no contexto atual, apesar de as novas ameaças terroristas possuírem uma dimensão transnacional a sua capacidade de aquisição/produção de ADM não se tem refletido em risco acrescido e, consequentemente, não as torna atualmente uma ameaça à escala global.

Para tal, começámos por explicar a relação de causalidade entre a privatização e transnacionalização da violência e as organizações terroristas concluindo que estas organizações estão na génese destes conceitos. Identificámos que no fenómeno da privatização da violência os grupos terroristas assumem o controlo do monopólio da violência de Estados Falhados ou em Falência por incapacidade governativa ganhando espaço físico e informacional para atuarem e difundirem a sua ideologia, motivações e objetivos para qualquer ponto globo, garantindo-lhes uma dimensão transnacional.

Posteriormente, e mediante a análise das organizações terroristas, identificámos que a dimensão transnacional é uma característica do “novo”

Privatização e a Transnacionalização da Violência: a Ameaça Biológica e Química
terrorismo, que se destaca por ser mais violento, menos discriminatório e mais mediático, encaminhando-nos para uma possível utilização de ADM por este tipo de atores.

Posteriormente, identificámos que o impacto do emprego de armas biológicas e químicas nunca pode ser avaliado como baixo, ou como dando origem a reduzidas consequências, e que o risco de emprego destas armas por parte de organizações terroristas é praticamente nulo, fruto de inúmeras restrições práticas e estratégicas com que os grupos terroristas se debatem.

Finalmente, concluímos que o impacto do emprego desta tipologia de armas por organizações terroristas é tendencialmente nulo, muito contribuindo para esse resultado os constrangimentos impostos pela comunidade internacional e outros fatores menos tangíveis de avaliar mas que podem no futuro potenciar o risco de emprego de armas biológicas e químicas por estas “novas” organizações terroristas e, consequentemente, torná-las numa ameaça à escala global. Considerámos que os fatores que mais podem contribuir para estas alterações dizem respeito às restrições estratégicas dos grupos terroristas. Estas dependem da sua vontade, em quererem adquirir e suportar os riscos da sua produção, armazenamento e emprego, não podendo ser avaliadas em forma de tendência ou mera motivação.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Armas de Destruição Massiva
AQI	Al-Qaeda no Iraque
EMP	Empresas Militares Privadas
EUA	Estados Unidos da América
ISIL	Autodenominado Estado Islâmico / Islamic State of Iraq and the Levant
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada

Apêndice B – Corpo de conceitos

Tabela 1 – Corpo de conceitos

Conceito	Definição
Empresas Militares Privadas	Inicialmente, estas organizações constituídas por mercenários eram formadas por grupos de ex-militares que, atuando sem cobertura legal, eram responsáveis pela prestação de serviços de carácter militar a elementos rebeldes ou às forças governamentais dos Estados. As suas atividades adotaram forma legal em inúmeros países como a África do Sul, os EUA, a Grã-Bretanha ou a França, passando a ser designadas por EMP (Mira Vaz, 2005, pp. 819-822).
Estado em Falência	É um estado que é ainda viável mas que possui reduzidas capacidades para proteger e governar a sua população. Com base na situação e no nível de instabilidade a sua evolução pode efetuar-se em qualquer um dos sentidos do espectro dos estados frágeis, podendo os mesmos ser classificados como falhados, em falência ou em recuperação (Exército Português, 2012, p. B-11).
Estado em Recuperação	É um estado que se encontra em movimento no espectro dos estados frágeis para uma situação de normalização mas que pode apresentar fracos níveis de viabilidade. Este estado é capaz de proteger e governar a sua população até certo ponto. Um ponto importante a considerar nestas situações é identificar quando é que a população considera o nível de proteção e governação aceitável e normal (Exército Português, 2012, p. B-11).
Estado Falhado	Apresenta-se como um Estado que pode possuir apenas remanescentes de um governo que se encontra prestes a colapsar, prestes a ser substituído, recentemente no poder ou um governo que exerce fraca governação em todo ou parte do seu território, sendo incapaz de efetivamente proteger e governar a sua população. Num estado falhado pode inclusive nem existir um governo com o qual se possa trabalhar e, conseqüentemente, será difícil aí conduzir esforços de estabilização, especialmente os que dizem respeito ao estabelecer a legitimidade de um governo e das suas forças de segurança. Nestas circunstâncias extremas, as autoridades intervenientes têm a responsabilidade moral e legal de instalar uma autoridade transitória na HN (Exército Português, 2012, pp. B-11 - B-12).
Estado Frágil	Estado caracterizado por uma fraqueza institucional tal que a estabilidade do seu governo central fica ameaçada. Esta designação refere-se a estados falhados, em falência ou em recuperação (Exército Português, 2012, p. B-12).
Globalização	A globalização caracteriza-se por um conjunto de complexos inter-relacionamentos entre atores, pela mobilidade, quer seja no seu estado físico ou ao nível informacional, e por uma rápida evolução tecnológica, que permite uma rápida ligação entre atores e conseqüentemente elevados níveis de apoio prestados por comunidades que se identificam com os seus princípios declarados pelos primeiros (Kaldor, 2013, pp. 3-4).

Fonte: (Autor , 2006).

Apêndice C – Atores não-estatais responsáveis pela erosão *bottom-up* dos Estados

Tabela 2 – Atores não-estatais responsáveis pela erosão *bottom-up* dos Estados

Conceito	Definição
Rebeldes	Os rebeldes são grupos com uma agenda política e identificam-se como responsáveis pela libertação de uma classe social ou de uma nação tendo por isso como objetivo a deposição de um governo, a independência de uma região geográfica do território ou fim da ocupação de um regime colonial.
Milícias	As milícias são unidades irregulares que atuam em prol, ou são toleradas, por um regime que dirige um Estado, desempenhando principalmente tarefas de combate aos grupos rebeldes ou aos líderes políticos adversários.
Senhores da guerra	Os senhores da guerra são indivíduos influentes junto das comunidades locais e que possuem exércitos privados desenvolvidos como produto de guerras civis de longa duração. A manutenção destes exércitos é efetuada à custa da exploração de recursos e da população durante a fase do conflito e pós-conflito.
Organizações criminosas	As organizações criminosas executam roubos, fraude, extorsão, assassinatos e tráfico com vista à obtenção do lucro. Procuram também garantir influência junto dos órgãos políticos com o objetivo de não existir interferência com as suas atividades.
Terroristas	Os grupos terroristas têm como objetivo espalhar o terror e o medo com a finalidade de atingir objetivos políticos. Caracterizam-se por serem organizações de carácter clandestino, por trabalharem em pequenos grupos e por vezes operarem em redes transnacionais.

Fonte: (Adaptado de Schneckenner , 2006, pp. 25-27).

Apêndice D – Distinção entre o “velho” e o “novo” terrorismo

Tabela 3 - Critérios de distinção entre o “velho” e o “novo” terrorismo

Critério	Explicação
Dimensão territorial	As organizações do “velho” terrorismo desenvolvem as suas ações no território do Estado, ou Estados, onde se encontram sediados com objetivos de autodeterminação, derrubando o poder político mediante a execução de ataques a alvos específicos; por seu lado, o “novo” terrorismo apresenta-se como transnacional, exercendo o seu esforço para que o governo de determinado país mude o seu comportamento, efetuando ações aleatoriamente e em massa com a finalidade de influenciar a população através dos meios de comunicação social.
Dimensão política	O “velho” terrorismo apresenta objetivos políticos inequívocos, apoiados em princípios nacionalistas e separatistas; além dos objetivos predominantemente políticos, ao “novo” terrorismo acrescem os objetivos religiosos, fundamentalmente radicais islâmicos, sendo que existe, associado a este tipo de terrorismo, uma subdimensão de caos e destruição que permite identificar uma “possibilidade catastrófica”, a utilização de ADM.
Dimensão organizacional	O “velho” terrorismo, mais centralizado, sendo descrito como uma estrutura hierarquizada onde o líder era facilmente identificável, dependia de estruturas de “comando e controlo” bem definidas para a orientação dos seus operacionais não-profissionais. Por sua vez, o “novo” terrorismo, mais descentralizado, fazendo para tal uso das novas tecnologias, surge associado a uma estrutura em “rede”, em prejuízo de uma “organização”, pois a sua estrutura difusa permite que após a destruição de uma ou mais células as outras consigam continuar a operar isoladamente.
Dimensão individual	O “velho” terrorismo caracteriza-se pela escolha de um alvo individualizado que era identificado pelo seu valor estratégico e que se encontrava associado aos objetivos políticos da organização; o “novo” terrorismo é apresentado como despersonalizado, onde os agentes do terrorismo não efetuam discriminação entre os seus alvos e a restante comunidade, que acabam por se constituir como danos colaterais.

Fonte: (Adaptado de Mohammad Nia, 2010, pp. 33-41).

Tabela 4 - Conceitos de “velho” e “novo” terrorismo

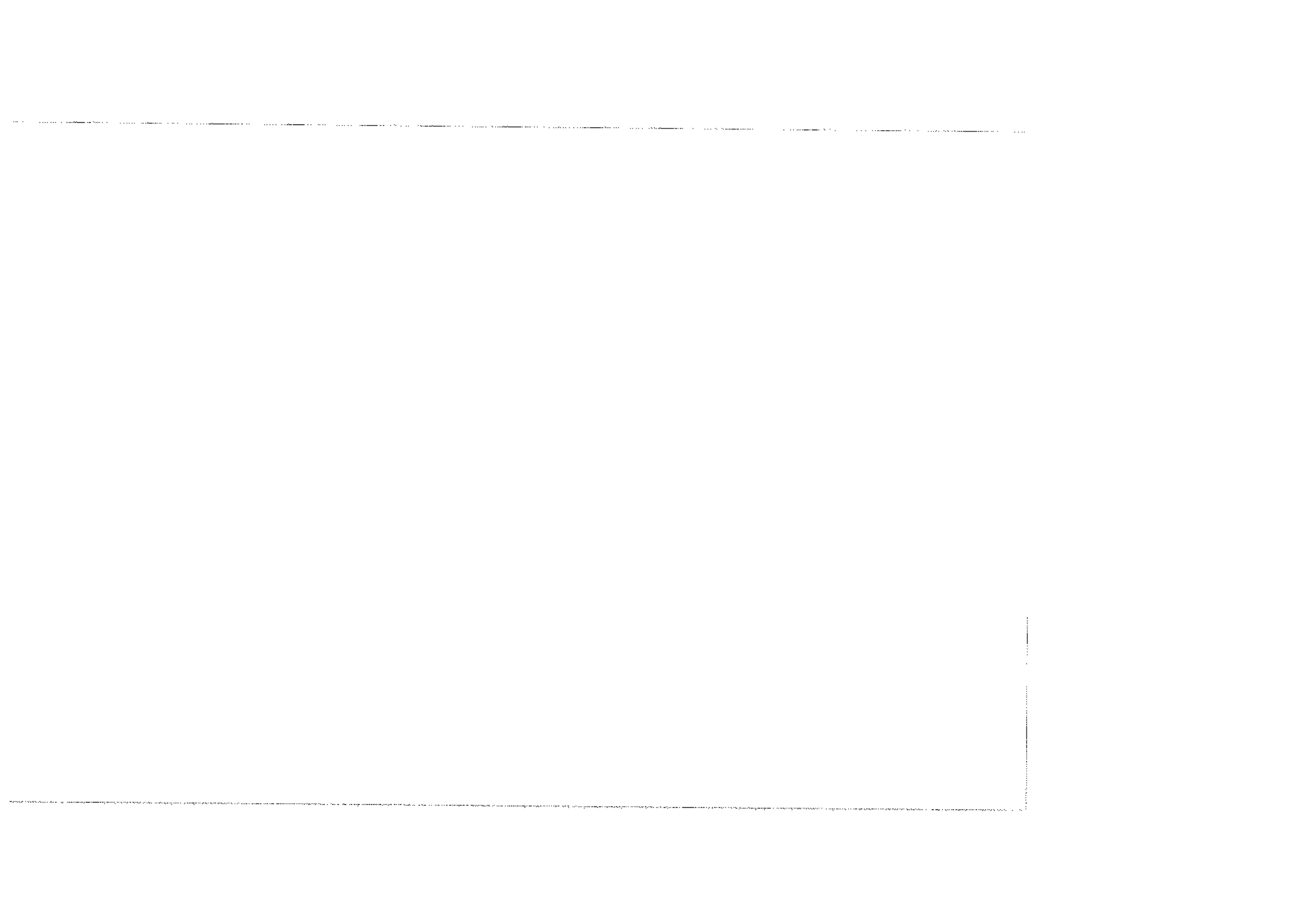
Conceito	Explicação
“Velho” terrorismo	<p>O “velho” terrorismo tinha como objetivo chamar a atenção da comunidade internacional para a sua causa através da afetação direta dos elementos do Estado. As organizações que adotavam esta tipologia de terrorismo tinham de angariar o seu próprio financiamento, ou eram financiadas por particulares, dando origem a restrições ao nível do treino. Os seus princípios ideológicos não geravam uma coesão indissociável e os meios com os quais efetuavam as suas ações eram armas ligeiras, explosivo plástico e sistemas lança-foguetes de curto alcance.</p>
“Novo” terrorismo	<p>O “novo” terrorismo apresenta-se como mais violento, desejando atingir um Estado de mediatismo através da espetacularidade e do número elevado de baixas que os seus ataques causam. Assume uma dimensão transnacional, pelo interesse destes atores não-estatais em destruir as sociedades Ocidentais e Islâmicas secularmente implantadas. As suas operações são financiadas com recurso a atividades de carácter lícito e ilícito, usufruindo para tal do sistema financeiro internacional, que lhes permite mobilidade para desencadear um treino mais rigoroso e com qualidade. O sistema financeiro, coloca também, à disposição deste tipo de organizações, a possibilidade de aquisição e capacidade de produção de ADM, fruto da modernização, da disponibilidade informacional e da existência entidades fornecedoras deste tipo de artigos ou componentes.</p>

Fonte: (Adaptada de Howard, 2003, pp. 75-85).

Bibliografia

- Assembleia da República, 2007. Aprova a lei relativa à implementação da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre a Sua Destruição (Lei 66/2007 de 28 de novembro). Lisboa: Diário da República.
- DCAF, 2015. *Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges*, Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Dolnik, A., 2008. Years since Tokyo: Re-Visiting the “Superterrorism” Debate. *Perspectives in Terrorism*, Vol II, Issue 2, pp. 3-11.
- EU, 2015. *ISIL/Da'esh and 'non-conventional' weapons of terror*, Brussels: European Union.
- Forest, J. J. F., 2012. Framework for Analyzing the Future Threat of WMD Terrorism. *Journal of Strategic Security*, Winter, pp. 51-68.
- Garcia, F. M. G. P. P., 2007. O Terrorismo Transnacional – Contributos para o seu entendimento. *Revista Militar*, abril, pp. 445-467.
- Hoffman, B., 1999. *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: an Analysis of Trends and Motivations*. Santa Monica: RAND.
- Hoffman, B., 2006. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Howard, R. D., 2003. Understanding Al Qaeda's Application of the New Terrorism - The Key to Victory in the Current Campaign. In: R. D. Howard e R. L. Sawyer, 2004. *Terrorism and Counterterrorism*. Guilford: McGraw-Hill, pp. 75-85.
- IEP, 2012. *Global Terrorism Index*. Maryland: Institute for Economics & Peace.
- IEP, 2015. *Global Terrorist Index*. Maryland: Institute for Economics & Peace.
- IESM, 2015. NEP/ACA-010: Trabalho de Investigação, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015. NEP/ACA-018: Regra de apresentação e referência para os trabalhos escritos no IESM , Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Jennings, E., 2013. *U.S. Proliferation policy and the campaign Against Transnational Terror: Linking the U.S. Non-Proliferation Regime to Homeland Security Efforts*. Master's Thesis. Naval Postgraduate School.
- Kaldor, M., 1999. *New and Old Wars*. Stanford: Stanford University Press.

- Kaldor, M., 2013. In *Defence of New Wars. Stability, 7 March*, pp. 1-16.
- Lailani, G., 2015. *International Institute for Counter-Terrorism Working Paper Series*. [em linha] Disponível em: <https://www.ict.org.il/UserFiles/ICTWPS-Guermentes-Lailani-37.pdf> [Acedido em 22 abr. 2016].
- Laub, Z. e Masters, J., 2016. CFR Backgrounders. [em linha] Disponível em: <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811> [Acedido em 22 abr. 2016].
- Mira Vaz, N. A. B., 2005. As Empresas Militares Privadas vieram para ficar? *Revista Militar*, agosto/setembro, pp. 819-828.
- Mohammad Nia, M., 2010. The New Terrorism: Changing face of War and Conflict. *IPRI Journal*, Winter, pp. 22-49.
- Exército Português. (2012). *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: Exército Português.
- Richardson, L., 1998. Global Rebels: Terrorist Organizations as Trans-National Actors. In: R. D. Howard e R. L. Sawyer, 2004. *Terrorism and Counterterrorism*. Guilford: McGraw-Hill, pp. 67-73.
- Salomé Pais, M., 2009. Tipificação e Produção de Armas Biológicas . In: *Bioterrorismo e Biossegurança*. Lisboa: IESM; ACL, pp. 21-38.
- Schmid, A. (May de 2012). The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism. *Perspectives on Terrorism*, pp. 158-159.
- Schneckener, U., 2006. Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance. In: A. Bryden e M. Caparini, 2006. *Private Actors and Security Governance*. Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, pp. 23-40.
- Smith, P. J., 2002. Transnational Terrorism and the al Qaeda Model: Confronting New Realities. *Parameters*, Summer, pp. 33-46.
- The White House, 2011. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington D.C.: The White House.
- Una, B. e Aghlani, S., 2016. *Use of Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Weapons by Non-State Actors: Emerging trends and risk factors*. London: Chatham House.
- Weber, M., 1919. *Anthropological Research on the Contemporary*. [em linha] Disponível em: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf> [Acedido em 11 abr. 2016].
- Wulf, H., 2011. The Privatization of Violence: a Challenge to State-Building and Monopoly of Force. *Brown Journal of World Affairs*, Fall/Winter, pp. 137-149.



O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA DE FAZER A GUERRA E A 3. ESTRATÉGIA MILITAR

Pedro Miguel Ramires Gil dos Santos
Major de Transmissões
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Este artigo tem como finalidade a análise do desenvolvimento tecnológico como instrumento multiplicador de poder de um Estado e como este influencia a decisão política de fazer a guerra. Ao longo da história, o desenvolvimento tecnológico possibilitou o surgimento de novas ferramentas ao homem, o que se traduziu na prosperidade e no bem-estar da humanidade. Contudo, ao nível da estabilidade do sistema internacional, esse aspeto carece de alguma atenção face à subjetividade relacionada com a perspetiva do observador. Assim, nesta investigação propomos a análise do emprego da tecnologia militar desde o início da revolução industrial até aos dias de hoje. Deste modo, será investigado o impacto da tecnologia na conflitualidade nomeadamente no emprego do instrumento militar como ferramenta de coação, atração e proteção entre Estados. Verificaremos de que forma este desenvolvimento tem vindo a afetar o pensamento geopolítico e geoestratégico contemporâneo. Por fim, faremos uma análise prospetiva sobre a tecnologia e como esta contribui para o surgimento das novas dimensões espaciais isentas de fronteiras contudo ricas em informação sendo este fator alvo de disputa entre Estados.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Concluimos que face ao desenvolvimento tecnológico verifica-se o surgimento de um novo espaço no domínio informacional provocando novos desafios à soberania dos Estados.

Palavras-chave: Geostratégia, Revolução Tecnológica, Revolução dos Assuntos Militares, Ciberespaço.

Abstract

This work aims to analyze the technological development as a state instrument of power and how it influences the political decision to make war. Throughout history, technological development made possible the emergence of new tools to man, which resulted in the prosperity and well-being of humanity. However, at the level of the stability of international system, this aspect needs some attention due to the subjectivity associated with the perspective of the observer. In this work we propose an historical approach on the use of military technology analyzing its impact since the beginning of the industrial revolution to the present. Thus, we will analyze the impact of technology on conflict including employment of the military instrument as coercion tool, attraction and protection between states. We will verify how this technological development has been affecting the geopolitical and contemporary geostrategic way of thinking. In this work we will make a prospective analysis of the technology and how it contributes to the emergence of new spatial dimensions free yet rich frontiers in information and this target factor dispute between states.

We conclude that the technological development causes the emergence of a new informational space causing new challenges to the sovereignty of states.

Keywords: *Geostrategy, Technological Revolution, Revolution in Military Affairs, Cyberspace.*

Introdução

O desenvolvimento tecnológico tem estado na base do progresso da sociedade e dos povos, embora seja de realçar que o seu surgimento tenha levado ao aumento de potencialidades e capacidades de várias ordens nos

diversos atores do sistema político internacional. Estas novas capacidades viabilizaram a exploração de alguns vazios de poder nas várias dimensões da atividade humana, sendo que a dicotomia da utilidade da tecnologia é um fator de instabilidade mundial modificando de forma contínua a distribuição de poder no sistema internacional (SI).

Ao longo da história, a tecnologia proporcionou ao homem a exploração das três dimensões² onde este se fazia representar. Portanto, o acesso destas dimensões permitiu que os Estados projetassem o seu poder e garantissem a sua soberania, reunindo assim condições para a sua existência. Além do mais, este fator levou à necessidade de se definirem espaços geográficos, nos quais o estudo da política dos Estados e o emprego racional da força fossem fatores de análise na comunidade científica.

Tendo em conta as diversas perspectivas no emprego da tecnologia nas diversas dimensões, surge um conjunto variado de conceitos-base das teorias geopolíticas e geoestratégicas. Estas teorias são condicionantes para as intenções dos Estados, quanto à sua projeção de poder além-fronteiras, alterando continuamente as relações de poder no SI.

De destacar que o recente desenvolvimento tecnológico levou ao surgimento de novas dimensões espaciais, o espaço exterior e o ciberespaço. Isentas de fronteiras físicas, estas permitem a revolução na partilha de informação entre o Homem, comprimindo o fator tempo-espaço e aproximando culturas de uma forma sem precedentes na História.

Verifica-se atualmente a presença de conflitualidade entre diversos atores nos novos espaços. Prova disso foram os sérios indícios de ameaças que ocorreram, nos últimos anos, entre diversos atores, sobretudo no ciberespaço.

A História vem assim demonstrar que o desenvolvimento tecnológico é gerador de novos fatores de instabilidade, sendo que dado este paradigma, pretende-se trazer a debate o impacto do desenvolvimento tecnológico na alteração do balanço de poder no SI, questão central do presente trabalho.

Posto isto, o nosso objeto de estudo foca-se na análise do desenvolvimento tecnológico como instrumento multiplicador de poder de um Estado. A delimitação deste trabalho realiza-se através da análise do desenvolvimento tecnológico na conflitualidade, desde a segunda metade do século XIX até à atualidade.

Assim, com a afirmação de que a tecnologia é um fator de instabilidade mundial, verificar-se-á como esta afeta a alteração do balanço de poder mundial.

² Terra, mar e ar.

Com este trabalho concluiremos que face ao desenvolvimento tecnológico assiste-se ao surgimento de um novo espaço no domínio informacional provocando novos desafios ao nível da soberania dos Estados no SI.

1. A decisão política da guerra

Várias são as abordagens que refletem sobre os fatores que levam à decisão política da guerra, sendo este um assunto pouco consensual na ciência política. Como é advogado por Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p. 283), a tecnologia militar é um dos quatro fatores que estão na origem da guerra. Já Angstrom e Widen (2015, p. 21), identificam um conjunto alargado de autores que apontam para três fatores impulsionadores da guerra pós-moderna, nas quais encontram-se incluídas as mudanças na tecnologia.

A definição de tecnologia, face à sua natureza dinâmica, é um conceito bastante abrangente e abstrato e, por essa razão, difícil de interpretar, observar e avaliar, o que leva a muitos autores definirem este conceito tendo em conta o seu contexto específico. Neste trabalho, abordar-se-á o tema da tecnologia sob a perspetiva militar, uma vez que, segundo Buzan (1987, p. 7), a tecnologia é a principal variável que afeta os instrumentos de poder disponíveis dos atores políticos, sendo a natureza destes instrumentos a condição básica da estratégia, sujeita a uma contínua pressão de desenvolvimento tecnológico.

Por conseguinte, o desenvolvimento tecnológico pode ser visto como uma sucessão de novas tecnologias, levando, por vezes, às chamadas revoluções tecnológicas. Buzan (1987, p. 26) refere que a revolução tecnológica não é apenas um fenómeno de objetos físicos, mas também de organização social, tratando-se a inovação tecnológica de um reflexo e de um estímulo a altos níveis na organização social.

De facto, o papel da tecnologia tem sido bastante relevante nos recentes conflitos armados e pode-se constatar, efetivamente, a importância que os Estados atribuem a essa matéria através dos investimentos realizados em investigação, desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias aplicadas ao instrumento militar. Nesta linha de pensamento, apresentar-se-á o caso dos Estados Unidos da América (EUA), cujo investimento realizado em investigação e desenvolvimento durante o período 1999-2010 foi muito superior ao de 1979-1999: \$822 contra os \$571 mil milhões (Conetta, 2010, p. 16).

Por outro lado, existem autores que defendem que o desenvolvimento tecnológico poderá ser um fator de instabilidade. Agrell (2007, p. 116) refere por isso que a investigação e desenvolvimento militar desempenham uma

dinâmica fundamental na criação de segurança ou insegurança, dependendo da perspectiva ideológica ou profissional do observador.

A tomada de decisão é um processo cognitivo complexo que aplicado a nível político carece de uma análise cuidada. Nos anos 60 deu-se uma alteração ao paradigma da decisão política de fazer a guerra passando este codicionalismo a assentar num processo de tomada de decisão (Levy e Thompson, 2010, p. 128). Assim, para que se possa analisar e compreender o processo de decisão política de fazer a guerra, será fundamental entender o seu enquadramento e qual o seu papel no contexto do Estado.

Ao longo da história, a distribuição geográfica de Estados tem provocado um contínuo conflito de interesses sobre o poder, território e recursos. Em casos extremos, é empregue a força materializada na violência transformando conflitos de menor dimensão em guerras que, em sentido lato, decorrem da utilização sustentada da violência coordenada entre organizações políticas (Levy e Thompson, 2010, p. 5).

Verifica-se ainda que existe uma afinidade entre a geografia e as relações entre Estados, surgindo daí o conceito de geopolítica. Quanto ao conceito de geopolítica, a sua definição não é consensual nas relações internacionais sendo possível encontrar as mais diversas definições nas várias escolas do pensamento geopolítico. Por um lado, o conceito de geopolítica poderá ser observado de forma antagónica face ao Poder Nacional³. Por outro, este conceito poderá ser diferenciado face à divergência do significado da unidade estratégica do espaço (Geraides, 1983, p. 81).

No presente trabalho, a geopolítica é definida como o estudo das constantes e das variáveis do espaço acessível ao Homem que, ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica de poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade da Ciência Política (IAEM, 2007, p. 11).

Como refere Grygiel (2006, p. 40), a situação geopolítica é o resultado da interação da tecnologia em sentido lato com a geografia, o que permite alterar a importância do fator económico, político e estratégico de uma região.

A situação antes referida, obtém-se através da aplicação da estratégia nacional ou da estratégia total de acordo com o General Beaufre (Martins, 1984, p. 107). A mesma materializa-se na aplicação de forma coordenada dos instrumentos de poder caracterizados pelo poder político, económico, psicológico e militar. Podemos assim afirmar que existe uma relação direta

³ Defendidos pelas correntes deterministas e possibilistas.

entre a geopolítica e a estratégia através da definição dos objetivos políticos sendo esta relação também dependente de fatores geográficos.

Posto isto, surge a geoestratégia que se caracteriza pelos estudos das constantes e das variáveis do espaço acessível ao Homem e se objetiva com a construção de modelos de avaliação e emprego, ou ameaça de emprego, de formas de coação, que projetam o conhecimento geográfico na atividade estratégica (IAEM, 2007, p. 61).

Este pensamento geopolítico apareceu, pela primeira vez, na Antiguidade Clássica, e focava-se fundamentalmente nas relações ambientais, embora já existissem as perspetivas *epirocrática*⁴ e *talassocrática*⁵ dos geofatores terrestre e marítimo. Somente nos séculos XIX e XX, nasceu efetivamente o pensamento geopolítico, de forma extensa, focado no impacto político que resultou na introdução de novas tecnologias vindas da Revolução Industrial.

Nas palavras de Kaplan (2013, p. 103), o destaque do poder terrestre de Mackinder deveu-se aos desenvolvimentos nos transportes terrestres, tendo sido a Revolução Industrial a tornar o Comandante da Marinha dos EUA, Alfred Mahan um defensor do poder naval.

Alfred Thayer Mahan, primeiro teorizador a transmitir uma visão global do poder, defendeu a perspetiva do poder marítimo, ou seja, a ideia de que quem dominasse o mar dominaria o mundo. Por seu turno, Halford Mackinder desenvolveu a teoria do poder terrestre, assente, desta feita, no *heartland* euroasiático. Esta teoria destaca o papel fulcral das vias de comunicação e das suas tecnologias associadas (Nunes, 2015, p. 98). Já Nicholas Spykman defendeu a teoria de poder dualista, que concilia o poder terrestre com o poder marítimo, criando uma cintura costeira que envolve o coração da Eurásia designado de *rimland* (Correia, 2012, pp. 232-233).

De destacar que, apesar da existência de outras perspetivas geopolíticas, estas foram as que mais se evidenciaram na História de acordo com a sua influência na política dos Estados. Pode-se deduzir que os desenvolvimentos de novas capacidades afetaram de forma abrangente os fatores geográficos terrestres, alterando o equilíbrio do sistema político internacional, o que, por sua vez se vinha a traduzir em disputas pelo espaço materializadas em guerras entre Estados.

Em suma, pode-se asseverar que a decisão política de fazer a guerra depende da análise de fatores geopolíticos e geoestratégicos. Da geopolítica,

⁴ Por parte de Platão.

⁵ Por parte de Aristóteles.

porque ela permite uma análise sistematizada dos fatores de poder enquadrados geograficamente, derivando daí os objetivos políticos. Nesta linha de pensamento, é imperioso salientar que a tecnologia tem vindo a influenciar significativamente a evolução das teorias geopolíticas, determinando os domínios e espaços em que se desenvolveram as projeções de poder.

Já a geoestratégia permite uma análise geográfica sobre o emprego dos instrumentos de coação, atração e proteção, encontrando-se os mesmos dependentes da classificação dos objetivos políticos e do enquadramento geográfico.

A partir do modelo de análise apresentado, observa-se que no processo de decisão político de fazer a guerra não é possível concluir que o desenvolvimento tecnológico por si só seja um fator iniciador da guerra. Existem outros fatores a ter em conta que poderão condicionar a aplicação do instrumento militar na guerra tais como a subjetividade humana associada aos objetivos políticos, das perspetivas ou estratégias culturais de cada Estado.

Todavia, é possível afirmar que este desenvolvimento tecnológico tem vindo a afetar o pensamento geopolítico contemporâneo, condicionando, por sua vez, a determinação dos espaços geográficos de aplicação do poder e, por consequência, dos objetivos políticos. Exemplo disso é o caso da introdução de novas tecnologias que alteram a necessidade de recursos naturais específicos região alterando assim o valor geográfico de uma região (Grygiel, 2006, p. 22).

2. A tecnologia na conflitualidade

Neste capítulo apresentaremos de que forma a evolução da teoria geopolítica relacionada com a evolução tecnológica condicionou a ação política-estratégica na guerra.

É inegável que a tecnologia esteve e está presente na história dos conflitos armados, tendo contribuído para o aperfeiçoamento de ferramentas e equipamentos destinados exclusivamente à concretização da guerra. Contudo, o seu desenvolvimento conheceu uma grande evolução após o início da Revolução Industrial, iniciando-se o que alguns autores designam de guerras industriais. Como referem Angstrom e Widen (2015, p. 57), a partir da segunda metade do século XIX, a Revolução Industrial capitalizou a produção em massa de armamento, de munições e de explosivos, aumentando a dimensão dos exércitos e criando uma grande necessidade de linhas de abastecimento. Esta situação só foi possível com o desenvolvimento de sistemas de apoio logístico, sustentados por sistemas de transporte compostos pelos caminhos-

-de-ferro, navios a vapor e os veículos motorizados. Paralelamente, surgiram novas formas de comunicação, nomeadamente o telégrafo, que veio reduzir o tempo de partilha da informação entre os decisores políticos, os militares e a população em geral. Todos estes meios, considerados inovadores para a época, inspiraram o pensamento militar e a estratégia aplicada pelos generais Robert E. Lee na guerra civil americana (1861-1865) e a de Helmuth von Moltke na guerra Austro-Prussiana (1866).

Por conseguinte, os desenvolvimentos tecnológicos, aplicados aos sistemas de transporte, de comunicações e de armamento, possibilitaram o surgimento de novas ferramentas de coação entre os Estados. Segundo Couto (1988, p. 85), entende-se por coação a capacidade de levar o adversário a aceitar os nossos pontos de vista, isto é, a capitular. Essas formas de coação podem ser aplicadas pelos quatro instrumentos de poder de um estado, onde o seu emprego de forma simultânea origina a guerra total.

Desta maneira, a estratégia surge como a exploração da coação, com o intuito de se atingirem os objetivos políticos. Agrell (2007, p. 105) destaca que, com o surgimento de novas tecnologias, um largo conjunto de novas opções estratégicas ficaram disponíveis.

Além disso, ao longo da história, apareceram tecnologias revolucionárias que potenciarão a natureza de fazer a guerra, designadas por alguns autores como a Revolução dos Assuntos Militares (RAM). A maioria dos analistas define a RAM num aumento descontinuo da capacidade e eficácia militar, originada pela mudança simultânea da tecnologia, dos sistemas, dos métodos operacionais e das organizações militares (Metz e Kievit, 1995, p.v).

Já Cohen (1999, p. 122) afirma que a RAM ocorre quando o poder militar de uma nação identifica uma oportunidade de transformar a sua estratégia, doutrina, formação, educação, organização, equipamentos, operações e táticas para alcançar resultados militares decisivos que se pautam pela abertura de novos caminhos. Pickering, (1999, p. 64) advoga que, embora a tecnologia seja um fator-chave, esta por si só não implica o surgimento de uma RAM, ela surge sim subjacente a condições relacionadas com fatores sociais e económicos.

Ao longo da história, várias foram as ferramentas que apareceram e alteraram as formas de fazer a guerra. A esse respeito, Agrell (2007, p. 114) refere que a pólvora é, frequentemente, designada como a primeira revolução tecnológica, tendo transformado desde então a forma como se faz a guerra. Pelos motivos apontados, o desenvolvimento tecnológico tornou-se mais significativo no campo de batalha, no início do século XX, com a introdução da motorização, com o surgimento da aeronave e das armas químicas, aquando da

Primeira Guerra Mundial. Durante a Segunda Guerra Mundial, surgiram como consequência dos acontecimentos anteriores a *blitzkrieg*, o bombardeamento estratégico e a substituição do couraçado pelo porta-aviões como principal arma naval. Já a Guerra Fria foi marcada pela utilização da dissuasão nuclear através da utilização de mísseis balísticos nucleares.

Recentemente, a partir dos anos 80, introduziu-se a tecnologia digital, no campo de batalha, designada por alguns atores como a digitalização do campo de batalha. Este processo ainda se encontra em curso em muitos países em vias de desenvolvimento tecnológico. A digitalização do campo de batalha materializou-se na prática tendo grande visibilidade durante a Guerra do Golfo (Metz e Kievit, 1995, p.v), uma vez que foram aplicados efeitos inovadores nos sistemas militares em áreas como as comunicações, a logística, a vigilância do campo de batalha e no armamento. Além disso, este fenómeno permitiu aos decisores políticos, aos militares e à sociedade, de uma forma geral, o poder assistir pela primeira vez em direto a uma guerra transmitida pelos *média*.

Nas comunicações, para a integração de sistemas de comunicações digitais e de satélite e para a aplicação da teoria norte-americana de *network-centric warfare* (NCW), melhoraram-se as capacidades de comando e controlo o que acelerou de forma determinante os processos de tomada de decisão. A teoria de NCW destaca que, em certo tipo de situações, torna-se mais eficaz optar por uma abordagem centrada em rede ou auto sincronizada, sendo o comandante responsável por influenciar as condições iniciais do empenhamento em vez de se executar a microgestão (Alberts, 1996, p. 40).

Sloan (2002, p. 4) refere que, em relação ao armamento, o avanço tecnológico mais conhecido na era da guerra moderna é o desenvolvimento de munições guiadas de precisão. De salientar que a introdução desta tecnologia permitiu a melhoria da eficiência das armas, diminuindo o número de equipamentos necessários para atingir os efeitos que antes eram obtidos pelos equipamentos militares da era pré-digital.

Atualmente, também se encontra a ser aplicada o emprego de *drones* comumente designados de *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV) ou na sua versão armada de *Unmanned Combat Aerial Vehicles* (UCAV). A utilização dos UAV é uma das iniciativas tecnológicas que concorre para o aumento da persistência na vigilância do campo de batalha, bem como para a robotização armada. Esta, permite a automatização dos processos decisórios e a diminuição do risco, alterando a tolerância da sociedade para a guerra. Não obstante, o ponto fundamental deste conceito prende-se, essencialmente, com a manutenção do Homem no processo de decisão, sob pena deste perder o controlo das ações.

Neste sentido, Wong (2013, p. 12) alega que, face ao aumento exponencial do desenvolvimento tecnológico, poderá existir uma convergência para a singularidade tecnológica⁶. Pelas razões apontadas, está atualmente em debate a capacidade de processamento computacional e a adequabilidade dos computadores replicarem a mente humana.

Observa-se ainda que nas últimas três décadas, o desenvolvimento tecnológico obrigou ao surgimento de novas doutrinas militares e à reorganização militar (Sloan, 2002, p. 16). A reorganização militar refletiu-se numa mudança cultural no seio da organização militar ocidental, dando primazia à qualidade em detrimento da quantidade. Essas medidas são visíveis com o fim da conscrição, com a diminuição das estruturas hierárquicas intermédias, com o maior número de forças conjuntas em função das forças orientadas por armas e serviços, com o aumento do número de forças com elevado grau de especialização, notadamente as operações especiais e os especialistas para o cibercombate.

Os EUA são, presentemente, quem lidera a transformação organizacional e as capacidades antes apresentadas, sendo estas últimas disponibilizadas aos seus restantes países aliados. Esta situação traduziu-se num maior grau de precisão e letalidade, num número cada vez maior de alvos, numa área cada vez maior e num espaço de tempo cada vez mais curto (Krepinevich, 2008, p. 374).

Face ao exposto, os autores Liang e Xiangsui (1999, p. xvii) defendem que os países em desenvolvimento necessitam de uma multiplicidade de meios, militares e sobretudo não-militares para compensar a sua inferioridade face aos Estados Unidos. Neste caso, esses mesmos autores referem-se a ataques a instituições financeiras, ao terrorismo, à utilização dos meios de comunicação social e à guerra urbana. No fundo, os autores advogam que não há regras para a guerra, já que qualquer ferramenta pode ser uma arma, ou seja, tudo é permitido na sua definição de guerra ilimitada.

Esta situação surge como resposta por parte de atores internacionais com menor capacidade de combate face à preponderância ocidental em virtude do seu desenvolvimento tecnológico. Este tipo de pensamento está a alimentar o surgimento de um novo tipo atuação militar no SI, designado de guerra híbrida, e poderemos verificar esta situação em casos recentes, tais como o conflito da Ucrânia bem como o aparecimento do Estado Islâmico.

⁶ Ponto no qual a capacidade da inteligência artificial supera a compreensão e o controlo humano, atingindo efeitos imprevisíveis.

Para além do já explanado, o desenvolvimento tecnológico permitiu, ao longo dos anos, alterações ao nível da organização militar, verificando-se, numa primeira fase, a massificação das forças militares através da utilização de processos inovadores de produção de equipamentos, vindos da Revolução Industrial, tendência invertida na atualidade. Esta situação deve-se à introdução de armamento de maior precisão e alcance, juntamente com sistemas de comando e controlo mais eficazes. Desta forma, foi possível diminuir o número de baixas colaterais e o tempo para a tomada de decisão no campo de batalha.

Tendo como base o antes exposto, podemos afirmar que a forma de fazer a guerra não decorre apenas do desenvolvimento tecnológico, mas também se prende com a adaptação do instrumento militar face aos objetivos políticos.

3. Tendências na tecnologia militar

No presente capítulo, forçar-se-á a importância dos novos espaços na conflitualidade atual, assim como as suas consequências no balanço de poder no SI.

O desenvolvimento tecnológico permitiu o combate em três novos espaços de operações a saber: o espaço exterior, o ciberespaço e o espaço mediático. Assim, foi possível que a informação surgisse como um elemento essencial de combate (Santos, 2014, p. 18). Estes novos espaços encontram-se caracterizados no ambiente informacional, encontrando-se este definido nas dimensões física, informacional e cognitiva. Atualmente, assiste-se a um aumento gradual na importância das ações militares localizadas no ambiente informacional em detrimento das ações militares cinéticas. Daí advém o conceito de operações de informação, cuja finalidade é obter a superioridade de informação no ambiente informacional.

Nesta ótica, é possível verificar o surgimento do conceito da guerra de informação que, segundo Dinis (2005, p. 28), corresponde à utilização da informação que apresenta aspetos de conflitualidade entre atores da sociedade.

No espaço exterior⁷, mais propriamente no espaço próximo, encontram-se a maioria dos satélites espaciais utilizados para comunicações, recolha de informação e navegação, orbitando numa distância aproximada entre os 200 e os 36 mil quilómetros da superfície terrestre (O'Hanlon, 2009). Alguns destes equipamentos destinam-se a fins militares, possibilitando a recolha persistente de informação sobre alvos, comunicações globais seguras e navegação com elevado grau de precisão.

⁷ Espaço fora da atmosfera terrestre.

Já no ciberespaço, nas palavras de Nunes (2015, p. 341), incluem-se todas as infraestruturas de informação acessíveis através da *internet* e construindo-se um espaço de comunicação à escala global que transcendem as fronteiras dos Estados.

Quanto ao espaço mediático, verifica-se uma aproximação deste mesmo espaço com o ciberespaço, particularmente através da utilização das redes sociais. Esta situação constata-se pelo impacto que as redes sociais provocam na opinião pública, tal como aconteceu recentemente na revolução da Primavera Árabe.

A exploração do ciberespaço e do espaço exterior despontam da globalização, tendo como ponto comum a ausência de fronteiras físicas e, por conseguinte, a inexistência da soberania dos Estados nestes espaços. Estes dois espaços contribuem para o alargamento do domínio informacional a nível mundial, levando o ser humano a perceber uma compressão da relação espaço-tempo que vem asseverar o conceito de aldeia global⁸. O surgimento destes espaços remonta ao início do período da Guerra Fria, associando-se o seu desenvolvimento a vários tipos de tecnologia, nomeadamente a eletrónica.

Com o lançamento do Sputnik I⁹ em 1957 pela União Soviética, os EUA criaram, como resposta à provocação tecnológica soviética, o *Department of Defense (DOD) Advanced Research Projects Agency (ARPA)*, atualmente conhecido por *Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)*. Em 1967, esta organização apoiou o desenvolvimento do projeto ARPANET, constituindo-se como uma rede de computadores baseada na tecnologia de *packet switching*¹⁰. Este projeto destinava-se a desenvolver um sistema de comunicações em solo norte-americano e, mais tarde, interligado via satélite ao Havaí e ao Reino Unido, garantindo a sua sobrevivência informacional face a um bombardeamento nuclear por parte da União Soviética (Bostrom, 2007, p. 2). Mais tarde, em 1990, a ARPANET, que apenas se encontrava interligada entre entidades governamentais norte-americanas e britânicas, foi desligada, passando o *National Science Foundation* a gerir uma nova rede liberalizada para a utilização comercial designada de *internet*. Em 1995, a rede foi privatizada e a sua segurança nunca foi um travão à sua expansão, razão pela qual este novo meio constituía um desafio à segurança (Binnendijk, 2002, p. 332).

Nos dias de hoje, a *internet* está a tender para um estado de ubiquidade, pelo

⁸ Previsto por Marshal McLuhan em 1964, onde o mundo seria interligado através de um sistema nervoso eletrónico.

⁹ Primeiro satélite lançado no espaço.

¹⁰ Protocolo de comunicação através da comutação de pacotes de dados.

facto de integrar um número cada vez maior de objetos ou sensores ligados através da tecnologia *wireless*, sendo este fenómeno designado de *Internet of Things*. Com esta capacidade, será possível registar um número cada vez maior de dados de toda a envolvente do ser humano, virtualizando toda a realidade para o domínio informacional. Assim que se atingir esse desiderato, caminhar-se-á para uma provável revolução tecnológica de impacto social muito superior ao aparecimento da *internet*. Nesse momento, a humanidade estará em condições de potenciar o fenómeno designado de *Big Data*¹¹ que não é mais do que o tratamento de dados obtidos por nano sensores, transformados em análise preditiva através de métodos estatísticos elevando o processo de tomada de decisão em todos os domínios do ser humano a níveis nunca antes conseguidos. Estas decisões poderão estar ligadas às políticas de governo, aos investimentos financeiros e mesmo à estratégia e táticas militares. Associado a este facto, emerge a questão da soberania dos Estados no ciberespaço bem como a ciber guerra. Cohen (2002, p. 157) alega que, apesar de uma aparente transferência da guerra para o ciberespaço, neste momento não existem evidências sobre danos em elevada escala ou perda massiva de vidas humanas face a um ciberataque.

Há ainda autores que defendem que a ciber guerra nunca aconteceu e nem irá acontecer, tal como sugere o artigo apresentado por Rid (2012, p. 10), no qual a ciber guerra, interpretada segundo a definição Clausewitziana da guerra, não cumpre os critérios de violência, de carácter instrumental e de natureza política em simultâneo o que inviabiliza a existência de guerra no ciberespaço. Embora o raciocínio seja coerente e lógico não podemos deixar de realçar que a definição de conceitos subjetivos, utilizados pelo autor, e com isso dar uma interpretação condicionada da solução do problema. Possivelmente o grau de maturidade associado à tecnologia informática ainda não permite o ataque com efeitos físicos violentos. No entanto, como se tem verificado ao longo da história, a evolução desta mesma tecnologia ocorre de forma exponencial, pelo que esse pressuposto não deverá ser posto de parte.

Desta maneira, trabalhar em rede e no ciberespaço já não é uma opção para Estados e organizações militares, é sim um fator obrigatório, pois permite a redução dos tempos de tomada de decisão. Caso as organizações não se intenliguem em rede e trabalhem de forma colaborativa, depressa perderão a sua vantagem competitiva, abrindo espaço para outros atores do SI. A força que não se adaptar à nova dimensão do ciberespaço perderá relevância nos níveis estratégico e operacional.

¹¹ Quantidade massificada de dados de difícil processamento em tempo útil.

Quanto ao segmento espacial, este é permanentemente monitorizado. Identificando-se cerca de 17 mil itens espaciais dos quais mil destes objetos são satélites funcionais (O'Hanlon, 2009, p. 189). O desenvolvimento tecnológico, fruto da globalização, provocou a diminuição de custos no lançamento e fabrico deste tipo de equipamentos e da sua miniaturização. No momento presente, o baixo custo na construção de microsatélites tem vindo a possibilitar uma grande proliferação no lançamento de satélites, nomeadamente de nações que antes não eram representadas neste domínio.

Este facto poderá indicar que no futuro o espaço exterior seja o motivo de competição cada vez maior entre Estados, devido à sua importância no domínio da informação.

Além disso, existem, ainda, outras tecnologias que se encontram em rápido desenvolvimento, não obstante, destacar-se-á as tecnologias do ciberespaço e as espaciais, uma vez que estas possuem uma grande influência no alargamento do espaço informacional, onde possivelmente poderão dar-se futuros conflitos face à ausência da soberania dos Estados.

Perante o antes explanado, podemos afirmar que estamos a assistir a um novo tipo de conflito, sustentado na ameaça da ciberguerra e no conflito do espaço exterior.

Caso esse desenvolvimento tecnológico se confirme, assistiremos a um alargamento ainda maior do espaço informacional, que interferirá cada vez mais com as atividades do ser humano. É indubitável que a falta de fronteiras físicas cria um esvaziamento de poder dos Estados no domínio informacional, situação que tem provocando vários desafios ao nível da soberania nas dimensões do ciberespaço e do espaço interior. A questão fundamental é se os Estados se encontram preparados para a conquista da sua soberania nestes novos domínios.

Conclusões

Neste artigo propusemo-nos analisar o desenvolvimento tecnológico como instrumento multiplicador de poder de um estado e como este influencia a decisão política na guerra. Começámos por abordar o processo de decisão político passando pela evolução das teorias geopolíticas e como estas condicionam as ações políticas dos estados na guerra. Por fim, foi realizada uma análise prospetiva sobre o desenvolvimento tecnológico na alteração do balanço de poder mundial.

Concluimos que a tecnologia é uma condição necessária, mas não suficiente na decisão da guerra. A guerra, fruto do desenvolvimento tecnológico, resulta de elevados níveis de organização social. Verificou-se, através do modelo de análise, que o pensamento geopolítico sofreu influências fruto do desenvolvimento tecnológico. A nosso ver, o desenvolvimento tecnológico poderá ser um fator de instabilidade no SI, dependendo da perspectiva de quem o observa, por se tratar de um fenómeno de carácter subjetivo.

No último século, o desenvolvimento tecnológico, aplicado aos sistemas de transporte, comunicações e armamento, possibilitou o surgimento de novas ferramentas de coação, proteção e atração que trouxeram novas opções estratégicas aos Estados. Estas ferramentas são precisas e letais e permitem atingir um número cada vez maior de alvos num espaço de tempo cada vez mais curto. A nível militar, estes desenvolvimentos tiveram um forte impacto nas doutrinas, na formação, na educação, na organização, nos equipamentos, nas operações e nas táticas militares. A forma de fazer a guerra não decorre apenas do desenvolvimento tecnológico, mas também da adaptação do instrumento militar face aos objetivos políticos.

Hoje em dia, assiste-se, de uma parte, a um aumento gradual na importância das ações militares localizadas no ambiente informacional em detrimento das ações militares cinéticas. Este ambiente tem sofrido uma expansão graças ao desenvolvimento nos domínios do ciberespaço e no espaço exterior, possibilitando ao ser humano uma perceção da compressão da relação espaço-tempo.

De outra parte, a falta de fronteiras físicas nestes dois espaços cria um esvaziamento de poder dos Estados no domínio informacional. Esta situação tem provocado vários desafios ao nível da soberania dos Estados nas dimensões do ciberespaço e do espaço interior. Este facto poderá indiciar que no futuro o espaço exterior e o ciberespaço sejam motivos de competição cada vez maior entre Estados dada a sua elevada importância no domínio da informação.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ARPA	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
DARPA	<i>Defense Advanced Research Projects Agency</i>
DOD	<i>Department of Defense</i>
EUA	Estados Unidos da América
NCW	<i>Network Centric Warfare</i>
RAM	Revolução dos Assuntos Militares
SI	Sistema Internacional
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicles</i>
UCAV	<i>Unmanned Combat Aerial Vehicles</i>

Referências Bibliográficas

- Agrell, W., 2007. Technology and War - Eternal Dynamics? *Eight Essays in Contemporary War Studies*, pp. 101-21.
- Alberts, D.S., 1996. *Information Age Transformation: Getting to a 21st Century Military*. Washington: CCRP.
- Angstrom, J. e; Widen, J.J., 2015. *Contemporary Military Theory*. New York: Routledge.
- Binnendijk, H., 2002. *Transforming America's Military*. National Defense University Press.
- Bostrom, N., 2007. Technological Revolutions: Ethics and Policy in the Dark. *Nanoscale: Issues and Perspectives for the Nano Century*, pp. 129-52.
- Buzan, B., 1987. *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*. London: The Macmillan Press.
- Cohen, E.A., 1996. A Revolution in Warfare. *Foreign Affairs*, 75(2), pp. 37-54.
- Cohen E.A., 1999. *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Cohen, E.A., 2002. Technology and Warfare. *Strategy in the Contemporary World*, pp. 141- 158.
- Cohen, S.B., 2003. *Geopolitics of the World System*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Conetta, C., 2010. *An Undisciplined Defense: Understanding the \$2 Trillion Surge in US Defense Spending*. Cambridge: Commonwealth Institute.

- Correia, P.d.P., 2012. Geopolítica e Geoestratégia. *Nação e Defesa*, 5(131), pp. 229-46.
- Couto, A.C., 1988. *Elementos de Estratégia : Apontamentos para um Curso (1 Vol)*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dimis, J.A., 2005. *Guerra de Informação - Perspectivas de Segurança e Competitividade*. 1st ed. Lisboa: Sílabo.
- Dougherty, J. e; Pfaltzgraff, R., 2003. *Relações Internacionais: As Teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.
- Eccles, H.E., 1979. *Military Power in a Free Society*. Newport: Naval War College Press.
- Geraldes, A., 1983. O pensamento geopolítico e geoestratégico. *Nação e Defesa*, n.º27, Julh. – Set. 1983, pp. 81-112.
- Grygiel, J.J., 2006. *Great Powers: Geopolitical Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- IAEM, 2007. *ME 71-00-08 Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*. Lisboa: IAEM.
- Kaplan, R.D., 2013. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. New York: Random House.
- Krepinevich, A.F., 2008. Cavalry to computer. *Strategic Studies: A Reader*, pp. 364- 376.
- Levy, J.S. e; Thompson, W.R., 2010. *Causes of War*. West Sussex: Wiley-Backwell.
- Liang, Q. e; Xiangsui, W., 2002. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Panama City: Pan American Publishing Company.
- Martins, R.F., 1984. Acerca do conceito de estratégia. *Revista Nação e Defesa*, IX(29), pp. 99-125.
- Metz, S. e; Kievit, J., 1995. *Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*. Carlisle: US Army College.
- Nunes, P.V., 2015. *Sociedade em Rede, Ciberespaço e Guerra de Informação*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- O'Hanlon, M.E., 2009. *The Science of War: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes*. Princeton: Princeton University Press.
- Pickering, W.L., 1999. Revolutions in military affairs: fact or fiction. *Canadian Army Journal*, 2(2), pp. 36-49, p. 64.

Rid, T., 2012. *Cyber War Will Not Take Place. The Journal of Strategic Studies*, 35(1), pp. 5-32.

Santos, L.d., 2014. *O Futuro da Guerra*. Lisboa: Vega.

Sheldon, J.B., 2014. Geopolitics and Cyber Power: Why Geography Still Matters. *American Foreign Policy Interests*, 36(5), pp. 286-93.

Sloan, E.C., 2002. *The Revolution in Military Affairs: Implications for Canada and NATO*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Wong, W.W.S., 2013. *Emerging Military Technologies: A guide to the issues*. Santa Barbara: Praeger.



4. O JIHADISMO

Rui César Sequeira Heleno

Major de Artilharia

Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016

Lisboa, Portugal

Resumo

O tema do jihadismo surgiu pela sua premente atualidade e pela sua crescente implementação no dia-a-dia das sociedades atuais. Temos presente os mais recentes atentados na Bélgica perpetrados pelo autodenominado Estado Islâmico; e não nos podemos esquecer do ano de 2015, que foi sangrento dentro e fora do continente europeu. É na tentativa de clarificar melhor esta temática que nos debruçamos sobre ela. Pretendemos assim apresentar uma tentativa de explicação do que é o jihadismo, bem como os parâmetros que envolvem este conceito polissémico.

Assim analisamos e avaliamos os diversos argumentos políticos, religiosos, e societários implícitos e explícitos ao jihadismo atual, pegando sempre nos conceitos-chave como são a Jihad e o jihadismo, o Islão e o islamismo. Foi nosso objetivo apresentar os objetivos, os modos e os meios (*ends, ways e means*) destes militantes islâmicos, que mais não fazem do que apelar ao medo através de atos de violência pura e desmedida. Os alvos são preferencialmente civis e os locais físicos são escolhidos de acordo com estratégias político-religiosas – como aconteceu em 2001 com as Torres Gémeas; em 2004 em Madrid; em

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

2005 com Londres; em 2015 em Paris (início e final do ano); 2016 na Bélgica, no Paquistão, na Turquia (casos com mais expressão de vítimas). Dado que os modos de atuação se sucedem no espaço e no tempo sem qualquer capacidade de previsão, deixamos em aberto qualquer conclusão que pudéssemos apresentar; atendendo em muito à complexidade do tema.

Palavras-chave: Jihad; jihadismo; Islão; islamismo; violência

Abstract

Jihadism theme emerged for its urgent topicality and its increasing implementation in day- to-day contemporary societies – we still have in our memory the latest attacks on Belgium perpetrated by the so-called Islamic State; and we can't forget the year of 2015 that was bloody inside and outside Europe. It's in an attempt to further clarify this issue that we are discussing it. It is our main purpose to try to explain the concept of jihadism, as well as the parameters that involve this polysemic concept.

We focus our analysis on the political, theological and sociological conceptual aspects, always bearing in mind the key concepts such as Jihad and Jihadism, Islam and Islamism. We aim to present the Ends, Ways and Means of such terrorist group, which does no more than appeal to fear through sheer acts of violence. The targets are preferably civilians and physical locations are chosen according to political and religious strategies - as happened in 2001 with the Twin Towers; in 2004 in Madrid; in 2005 in London; in 2015 in Paris (beginning and end of the year); 2016 Belgium, Pakistan, Turkey (cases with more expression of victims). Given that the attacks occur in space and time without any predictability, we leave open any conclusion that we could present; taking in account the huge complexity of the theme.

Key words: Jihad; jihadism; Islam; islamism; violence

Introdução

O jihadismo é, desde a elaboração jurídica do termo nos primeiros séculos do Islão, um conceito com vários significados. A palavra jihadismo começou a ser utilizada, com mais frequência, após os atentados do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA) (Cherem, 2013, p. 155).

A generalidade dos políticos ocidentais utilizam-na para invocar imagens de estrangeiros irracionais que destroem as liberdades dos Estados. Por outro lado, figuras religiosas muçulmanas moderadas utilizam-na para definir o Islão. Alguns escritores muçulmanos (moderados) reconhecem a conotação negativa que o termo adquiriu. Intelectuais islâmicos enfatizam o sentido espiritual ou defensivo do jihadismo, numa tentativa de minimizar a sua componente ofensiva e reinterpretar a história para responder à acusação de que o Islão é uma religião que prega a violência e a intolerância. As sociedades, de uma forma geral, emitem opiniões baseadas no terror e medo, porque sentem uma limitação dos seus direitos (Santos, 2016b).

Os documentos e escritas estratégicos dos jihadistas (individuais ou de uma comunidade de pensadores que conceptualiza estratégias) mostram como têm traduzido as suas filosofias e experiências em planos de ação. Os jihadistas estão cientes do papel que a comunicação estratégica tem no mundo moderno. Partindo do conceito religioso de *dawah*, que literalmente significa apelo ao Islão (proselitismo), propagam a sua mensagem e tentam doutrinar (Duarte, 2011, p. 234). Paralela a uma *jihad* de cariz militar, está “uma campanha travada no campo dos *media*, que visa a unificação pela causa, a doutrinação radical e o recrutamento” (Duarte, 2011, p. 234).

Este texto trata e revive um tema bastante atual, permitindo uma melhor compreensão dos conceitos e corpo do jihadismo. Basta olhar para o que aconteceu, por exemplo, com os ataques ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos EUA, em 13 de novembro de 2015 em Paris e mais recentemente os ataques terroristas, de 22 de março de 2016, em Bruxelas. Espalharam o terror, criaram receios, limitaram os direitos das populações e obrigaram as forças políticas, militares e de segurança a alterarem as suas estratégias de atuação.

Antes de nos referirmos ao jihadismo, torna-se importante reviver o conceito de Islão, a sua origem e princípios fundamentais, bem como os termos de muçulmano, de muçulmano fundamentalista e califado. São, para nós, um conjunto de conceitos fundamentais para a localização do problema, que deverão ser delimitados. Muito embora não sirvam como definição intrínseca de determinado tipo de ação, ajudam, de uma forma extrínseca, à sua compreensão. Estes conceitos não são mais do que instrumentos que se revelaram fundamentais ao entendimento e circunscrição do problema de partida sugerido pelo título deste Trabalho.

O Islão é uma religião praticada numa grande parte do mundo, com grande preponderância no Médio Oriente (MO), Indonésia, África, China, entre outros.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Dados², recentes apontam para um número de seguidores entre os 1,6 a 1,8 mil milhões (Pew Research Center, 2011). A palavra Islão, por sua vez, significa submissão total a Deus. Desta forma, é claro que a religião islâmica tem como fundamento primordial a total submissão aos seus líderes religiosos e aos seus dogmas. Na realidade, o islamismo tem origem nos ensinamentos de Maomé, que seria, segundo esta crença, o único profeta perfeito de Deus (Alá). Possui uma base dogmática mais simples do que outras religiões e apresenta os seguintes fundamentos: aceitação, submissão e recitação da fé islâmica; orar cinco vezes ao dia; pagar esmola; praticar o jejum no Ramadão; fazer peregrinação a Meca; exortar o bem; proibir o mal. Juntam-se a estes, pois é importante para o presente trabalho, praticar a *jihad* (Pinto, 2015, p. 61).

A figura seguinte pretende mostrar os dois ramos principais, escolas e grupos do Islão, bem como a sua presença em países no MO, países de maioria muçulmana:

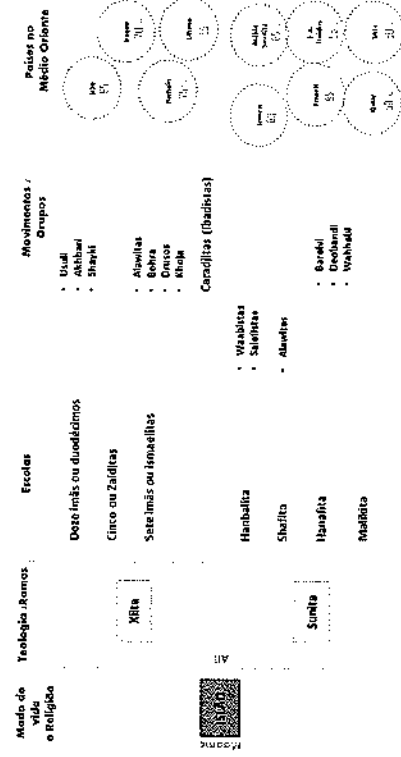


Figura 1 – Ramos do Islão

Fonte: (Santos, et al., 2016).

O termo muçulmano serve para designar todo o homem que acredita e pratica o islamismo. No entanto, há que referir que o muçulmano fundamentalista, importante para este trabalho, é o crente e praticante do islamismo que se baseia nos fundamentos primários do Islão. Encontra-se, no muçulmano fundamentalista, uma sensível tendência à radicalidade. “Não permite uma interpretação mais amena ou flexível dos ideais revelados por Maomé. Para

² De acordo com o Pew Research Center (2011), prevê-se que em 2030 possam ser 26,4% da população mundial, ou seja, 8,3 mil milhões.

os muçulmanos fundamentalistas radicais, a prática do jihadismo não possui qualquer limite a não ser a obrigação de difundir e garantir os princípios islâmicos” (Pinto, 2015, p. 62).

Califado, em árabe, significa literalmente o processo de escolher um líder (o califa³). O termo também se refere ao sistema de governo, ou seja, é uma forma de governo, semelhante a uma monarquia (Zabel, 2007, pp. 5-6). Com a morte de Maomé, convencionou-se que o critério de escolha do próximo califa seria pelo parentesco com Maomé. O que não ficou estabelecido foi o tipo de parentesco e o seu grau. O califa deveria dirigir a estrutura do Estado e ser responsável até à morte pela aplicação da lei (*Shari'ah/Sharia*⁴), ou até ter capacidade para tal. A sua substituição obedeceria ao mesmo critério, ou seja, seria escolhido o novo califa no seio dos parentes de Maomé (Pinto, 2015, p. 62).

Neste trabalho irão ser descritas e avaliadas as diferentes interpretações do conceito de *jihadismo/jihad*, no âmbito político, religioso e social. Irá, também, ser apresentado, a combinação dos objetivos, fins e meios da *jihad*, para compreender se conceptualiza uma estratégia. Considerou-se como objeto de investigação o *jihadismo/jihad*. O objetivo geral é analisar e avaliar os diversos argumentos políticos, religiosos, e societários implícitos e explícitos ao *jihadismo* atual.

Durante o trabalho foi seguido um percurso metodológico baseado na pesquisa bibliográfica que nos permitiu adotar um raciocínio indutivo e tirar conclusões sobre as várias interpretações do conceito de *jihad*, bem como se conceptualiza uma estratégia ou não. Como base de partida, utilizaram-se duas obras principais, de dois autores de referência, David Cook (2005) e Pathé Duarte (2015).

Este trabalho está organizado em duas partes principais. Após a introdução são abordadas as diferentes interpretações do conceito de *jihadismo/jihad*, numa vertente política, religiosa e social. Seguidamente analisam-se os aspetos ligados à Estratégia do *jihadismo*, sendo abordados os seus objetivos, os modos de atuação e os meios utilizados (*ends, ways e means*).

Iremos procurar respostas desde a aceitação dos dogmas do Islão, no século VII d.C., até ao ano de 2016, aquando dos atentados terroristas em Bruxelas (março); cingindo-nos aos políticos ocidentais e religiosos muçulmanos moderados.

³ Termo árabe que significa sucessor. É o chefe supremo dos muçulmanos, soberano temporal e espiritual (Verbo, 1982, p. 260).

⁴ Conjunto de normas religiosas, jurídicas e sociais diretamente baseadas na doutrina corânica (Losano, s.d. cit. por Pinto, 2015, p. 62).

Conclui-se que as várias interpretações do termo *jihad* fazem desta um conceito fortemente polissémico e que a própria conceptualiza uma estratégia.

1. Jihadismo – Interpretações de um conceito polissémico

a. A Jihad

De acordo com Ribeiro (2008, pp. 194 e 350), *jihad* é uma palavra árabe, que deriva do verbo *jahad*, normalmente traduzida como Guerra Santa.

Segundo Bennett (2007, p. 23), significa⁵ exercer o esforço máximo, lutar, combater, conceitos que podem suscitar diferentes interpretações. Por exemplo, relacionada com uma luta espiritual interior para alcançar a fé perfeita, através de uma luta política ou militar, de forma a promover a causa islâmica. Na medida em que a *jihad* é uma luta, é uma luta contra tudo o que é percebido como mal no mundo muçulmano. O termo jihadista é por vezes utilizado para descrever grupos/militantes islâmicos. Fazendo referência ao Afeganistão, na década de 1980, é importante referir que os jihadistas globais (tratado mais à frente) foram a primeira geração de terroristas atuais.

A figura seguinte pretende sintetizar alguns aspetos no que à *jihad* diz respeito:

Aspetos	Configuração	Caraterização
Quanto à forma	<ul style="list-style-type: none">- A grande <i>jihad</i>, <i>greater jihad</i> (<i>jihad al-akbar</i>).- A pequena <i>jihad</i>, <i>lesser jihad</i> (<i>jihad al-Asghar</i>).	<ul style="list-style-type: none">- Vreda para e procura do malicor, é uma luta contra a alma.- É uma realidade eterna com referência ao esforço físico (exemplo o combate).
Quanto à diversidade do mundo	<ul style="list-style-type: none">- A terra de Hise (<i>Dar al-Islam</i>).- A terra de guerra (<i>Dar al-Harb</i>).	<ul style="list-style-type: none">- Territórios muçulmanos, regidos pelo islão como um movimento político.- Territórios não-muçulmanos do mundo.
Quanto ao conceito de Guerra Santa	<ul style="list-style-type: none">- A <i>Jihad</i> defensiva.- A <i>Jihad</i> ofensiva.	<ul style="list-style-type: none">- Defesa de <i>Dar al-Islam</i> ou seja da terra do islão.- Conquistas militares do <i>Dar al-Harb</i> pelo islão, ou seja da terra de guerra, como movimento político.

Figura 2 – Caraterização da jihad

Fonte: Adaptado de (Bennett, 2007, p. 23).

Jihad é, antes de mais, um princípio ético do mundo islâmico, “uma espécie de rearmamento moral”, entendido pela maioria dos muçulmanos como um empenhamento ou esforço positivo no sentido das boas coisas, sobretudo

⁵ “(...) to exert utmost effort, to strive, struggle (...)” Bennett (2007, p. 23).

quando lhe estão associados sacrifícios ou privações. A grande *jihad* (ver figura 2), “terá a ver com o autodomínio e a purificação”. Quando faz recursos a armas só é “concebida em circunstâncias muito especiais, sendo o seu pressuposto que os crentes (muçulmanos, cristãos ou judeus) sejam impedidos de praticar a sua crença, não podendo assim qualquer guerra ser considerada como tal (...)”. Mas estes princípios começaram a ser subvertidos por uma nova escola de interpretação corânica que se afirma nos anos 60 e 70 do século XX, pois rejeita as conceções tradicionais e sustenta que essa noção de *jihad* não tem nada a ver com o ensinamento do profeta⁶. Desta maneira, a *jihad*, significa “pura e simplesmente Guerra Santa, no sentido de se pegar em armas e convidar os infieis a converterem-se ou então a renderem-se, submetendo-se à ordem islâmica” (Pohly e Durán, s.d. cit. por Ribeiro, 2008, p. 351).

Esta subversão dos princípios é reafirmada por Duarte (2015, p. 70), quando diz que o jihadismo como o conhecemos hoje foi “forjado na segunda metade do século XX e reificado sobre as cinzas da vitória *mujaheddin*⁷ no Afeganistão”. Para melhor entender, de forma sintética, a evolução dos jihadismo, construímos a seguinte figura que pretende mostrar o ambiente propício ao seu desenvolvimento.

Neste sentido, importa distinguir jihadismo clássico de jihadismo global.

Para Felipe Duarte (2015, p. 71), o jihadismo, entre académicos e especialistas em contraterrorismo⁸, é a melhor forma de designar “os muçulmanos sunitas que utilizam a violência como forma de alcançar a vigência da sua política universalista.”. É um variado conjunto de grupos com diferentes realidades sociopolíticas, “(...) com uma linguagem discursiva comum, e objetivos mais ou menos comuns.”. Apesar da diferença grupal, e de uma forma mais abrangente, “podemos dizer que temos um jihadismo dito clássico e um jihadismo global. Estas vertentes complementam-se na narrativa, mas não partilham objetivos.”.

Ainda para Duarte (2015, p. 71), entre várias razões, o jihadismo global divergiu do clássico. Tem um caráter mais local e regionalizado, pela procura de uma estrutura organizacional que comandasse “um raio de ação internacional e definisse inimigos e objetivos comuns.”.

⁶ Profeta é uma pessoa dotada do dom de profecia, devido à experiência viva e existencial da transcendência de Deus, o profeta “reage à realidade colocando-se do lado de Deus em nome de quem fala interpretando o momento presente (...)” (Verbo, 1982, p. 1280);

⁷ *Mujaheddin* é aquele que se esforça ou luta em nome do Islão. O termo *mujaheddins* afegãos é normalmente atribuído aos guerrilheiros que combateram o exército Soviético no conflito de 1979-1989 (Zalman, 2014).

⁸ “Engloba as operações que incluem as medidas ofensivas tomadas para prevenir, dissuadir, antecipar e responder a ações terroristas. (...)” (PDE 3-00, 2012, p. 2-11).

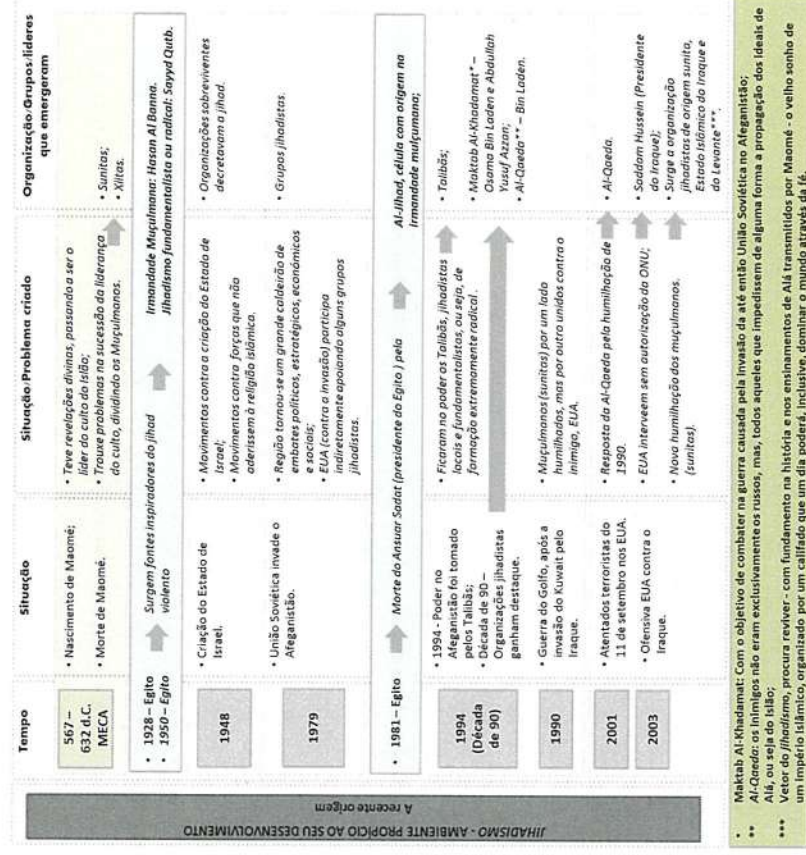


Figura 3 – Ambiente propício ao desenvolvimento do jihadismo

Fonte: Adaptado de (Pinto, 2015, pp. 63-69).

Assim, e de acordo com Duarte (2015, p. 73), o jihadismo global serve de “rótulo para descrever uma corrente de pensamento” que a partir do jihadismo clássico aplica a *shariad* e considera a *jihad* como uma obrigação para todos os muçulmanos. Pretende também a deposição de líderes (considerados apóstatas – *takfir*), “permitindo moralmente a morte de civis e legitimando o mártir (*shaheed*) e o martírio/ataque suicida (*istfishâd*)”.

b. Abordagem conceptual de orientação Política

“A palavra árabe para «guerra», *harb*, geralmente é usada em contextos políticos” (Cherem, 2013, p. 155).

Para os jihadistas globais, que praticam o jihadismo global, o objetivo político é fundamental, trabalhando sempre para um fim, ou seja, a criação de

um novo estado denominado de Califado. A forma política e física do califado começa com uma coleção de pequenos emiratos⁹ (com o mesmo espírito islâmico) que podem ser tão pequenos como um subúrbio ou tão grande como um país. Inicialmente, esta rede de emiratos não requer autoridade centralizada (não são necessariamente organizados hierarquicamente sob a liderança de um líder ou de um governo). Em vez disso, cada emirato comunica com outros, para fornecer algum grau de política, apoio logístico, financeiro, militar e/ou apoio intelectual para a formação de um outro emirato. Esta rede descentralizada de emiratos constitui a base para o estabelecimento de um futuro verdadeiro Estado Islâmico (EI) (Zabel, 2007, p. 5).

Os jihadistas globais estão hoje vinculados por 40 anos de desenvolvimento filosófico e por um estreito corpo de leis que eles consideram ser ideologicamente puro. Estes fatores têm cimentado uma estrutura filosófica em que devem permanecer, a fim de serem fiéis à sua ideologia. Demonstrando que a legitimidade interna é muito importante para eles, a literatura *jihad* global está repleta de *sharia* (aplicações legais), justificativas para as suas ações. Esta estrutura filosófica também impõe requisitos para a formação de emiratos e um califado. Como Qutb (1948, cit. por Zabel, 2007, pp. 5-6) observa, a religião não pode ser imposta a um povo; ela deve ser livremente adotada por eles: “a comunidade muçulmana passa a existir apenas quando indivíduos e grupos de pessoas aceitam entrar em submissão exclusivamente a Deus”. Assim, nasce uma nova comunidade. A formação de um califado requer um califa que atenda aos seguintes requisitos: descendente do Profeta; origem na tribo *Quraysh*; muçulmano devoto; sentidos operacionais (por exemplo, a visão em ambos os olhos). Por causa destes exigentes requisitos, o estabelecimento do califado em si deve ser considerado como um objetivo mais distante (Zabel, 2007, pp. 5-6).

c. Abordagem conceptual de orientação Teológica

A abordagem religiosa “tem-se revelado insuficiente para caracterizar um movimento cada vez menos homogêneo e mais híbrido. As fraturas e os debates internos dentro do jihadismo têm-se intensificado. Traduzem-se, na maior parte das vezes, numa disputa sobre o peso da doutrina religiosa versus a adoção de medidas de carácter mais pragmático” (Vahid, 2007 cit. por Duarte, 2015, p. 71).

⁹ Emirato é em sentido amplo: é uma ou mais regiões controladas por um emir (monarca), “mas que pertencem a um país maior, cujo monarca nacional tenha laços familiares com esses chefes regionais. Caso mais emblemático dessa utilização do termo verifica-se na Arábia Saudita, onde componentes da dinastia Al-Saud são chefes regionais” (InfoEscola, 2016).

Considerando as diferenças do peso religioso, segundo Duarte (2015, pp. 71-72), existem dois motores inspiradores que servem de herança ao jihadismo global. Embora as heranças intelectuais sejam diferentes, os troncos entrelaçam-se, conforme pode ser observado na figura 4. Os dois motores são:

- Um com raízes na Irmandade Muçulmana (que assume maior pragmatismo político) e com manifestações mais radicais que segue a doutrina professada por Sayyid Qutb¹⁰;
- Outro, com raízes do movimento *Salafyya*, mais literal e puritano, influenciado pelo *wahhabismo* saudita. São os *salafistas* jihadistas.

Heranças Intelectuais	Caracterização	Doutrina	Diferenças	Consolidação e Articulação
<p>Irmandade Muçulmana</p> <p>Movimento <i>Salafyya</i> (<i>Salafista</i>)</p>	<p>- Melhor pragmatismo político;</p> <p>- Manifestações mais radicais;</p> <p>- Mais literal e puritano;</p> <p>- Apelo ao conceito da <i>umma</i> (universalidade de Deus) e a <i>jihad</i> em sua causa;</p> <p>- Movimento global, não único nem nacional;</p> <p>- Não partilha com a doutrina; consideram heresias práticas e doutrinais (como o <i>Wahhabismo</i>);</p> <p>- Substituída pela autoridade de fontes <i>jihadistas</i> (Afegãos, Sírios, Chechenos, ...).</p>	<p>Sayyid Qutb</p> <p>SAALAFISTAS - JIHADISTAS</p> <p>Wahhabismo saudita</p>	<p>- Absorção mais no pragmatismo político (Qutb);</p> <p>- Herança da Irmandade;</p> <p>- Mais extremistas;</p> <p>- Assenta mais na doutrina religiosa (<i>wahhabismo</i> e <i>salafismo</i> - <i>sunta</i> <i>Hamabli</i>);</p> <p>- Mais formalista/doutrinária;</p> <p>- No que diz respeito à definição de <i>umma</i> e ao tipo de <i>jihad</i>, no rito de <i>suja</i>.</p>	<p>Salafistas</p> <p>- Mohamed Abd al-Salam Faraj;</p> <p>- Abdullah Yusuf Azam;</p> <p>- Ibn Tamimiyah;</p> <p>IRANIANOS</p> <p>- Abo Hamza al-Masri;</p> <p>- Abo Osama al-Filhrani;</p> <p>- Sayyid Qutb;</p> <p>- Abo Muhammad Maqdisi (ovo - mais influente);</p>

Figura 4 – Caracterização dos motores inspiradores (herança do jihadismo global)

Fonte: Adaptado de (Duarte, 2015).

Segundo Sheehan e Wyllie (1986 cit. por Ribeiro, 2008, pp. 350-351), em termos teológicos a *jihad* “implica esforço em relação à crença de Alá¹¹, ou seja, expandir a fé em Alá”.

Ainda de acordo com Vakil (2003 cit. por Ribeiro, 2008, p. 351), “a única forma de *jihad*, que a maior parte dos muçulmanos conhece, é a *jihad* interna, o esforço interior para a superação dos instintos maus, uma luta pessoal para viver em coerência com a própria religião”.

Conforme Cheren (2013, p. 155), a *jihad* pode incluir uma luta contra as tentações (“*jihad* do coração, *jihad* da Alma”). Pode também, significar o

¹⁰ (1906-1966) - Fervoroso nacionalista e anticomunista, foi um crítico literário egípcio, ativista político e militante radical muçulmano, ligado à Irmandade Muçulmana, uma das principais entidades fundamentalistas islâmicas. Escreveu, em 1948, “Odeio e desprezo todos esses ocidentais” (Lopes, 2011).

¹¹ Nome dado no Alcorão ao “Deus único todo poderoso, criador, juiz e retribuidor” (Verbo, 1982, p. 44).

“proselitismo do Islão (*da'wa*)” ou a defesa da moralidade “comandar o bem e proibir o mal, *al-ámr-bil-má'úfwal-nahy 'an al-munkar*”. A noção de *jihad* desenvolve-se por juristas islâmicos e de “guerra com significado espiritual” - *jihād f i sabīli 'ilah* (*jihad* no caminho de Deus), *jihād al-sayf* (*jihad* da espada), sendo o sinónimo, no Alcorão, de *qitāl f i sabīli 'ilah* (“luta”, do verbo *qatala*, “matar”).

d. Abordagem Sociológica

“Os argumentos sociais são complicados de desenvolver. Implicam o conhecimento da realidade social onde se inserem os recrutamentos. E há várias variáveis.” (Duarte, 2016).

Para Santos (2016b), as diversas investigações têm mostrado que, os jovens atuais, sem valores, têm fortes problemas de integração na sociedade. Ainda segundo Santos (2016a, pp. 132-133), e no que diz respeito ao jihadismo europeu, ele aparece através de imigrantes ou descendentes muçulmanos, normalmente de segunda geração “guetizados e desenraizados” e ainda por “jovens que se sintam atraídos por esta causa e se deslocam” a caminho da *jihad*.

Segundo Duarte (2015, p. 70), os jihadistas não deixam de ser militantes islamitas, “incomodados com a ameaça da secularização da vida social e política dos países muçulmanos, motivados pela globalização e por uma crescente ocidentalização dos usos e costumes islâmicos”. Para estes ativistas violentos, o Islão é apontado como sendo a solução para todos os problemas que afetam a sociedade muçulmana. Utilizam a violência, sob uma máscara moral religiosa, contra todas as estruturas sociais, políticas e religiosas. “Procuram a conquista do poder e a posterior reislamização da sociedade, corrompida pelos valores ocidentais” (Duarte, 2015, p. 71).

e. Síntese conclusiva

Nos primeiros séculos do Islão, o conceito de *jihad* passa por um momento mais universalista de consolidação, expansão e defesa da fé e da sua comunidade, agregando conceitos políticos obtidos através do contato com culturas ocidentais: *jihad* como uma luta anticolonial e/ou nacionalista e, finalmente, como guerrilha, terrorismo, luta moral, modo de vida e disciplina espiritual.

Das pesquisas que efetuámos, verificámos que o significado de *jihad* não é comum, por ser um termo particularmente complexo, em que o seu significado foi, desde a sua origem, gradualmente alterado. O conceito altera-se, conforme

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

é referido por pensadores, religiosos, políticos, pela época em que vivem e pelo ambiente que os rodeia. A figura seguinte, em jeito de resumo, pretende mostrar/reforçar que a *jihad* é um conceito bastante polissémico.

Pensador	Conceito/abordagem de <i>jihad</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ibn Taymiya (1263-1328) Teólogo e jurista Sírio 	<p>Pregava uma interpretação mais literal dos textos, rejeitando interpretações alegóricas ou metafóricas dos atributos divinos. Utiliza critérios de distinção entre o governante fiel e o infiel para justificar a <i>jihad</i> contra o governante que não cumpre a <i>sharia</i>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Muhammad Ibn 'Abd al-Wahhāb (1703-1792) Reformador religioso Árabe 	<p>A guerra justifica-se contra os que recusam o chamamento do islão. Defende a tradicional premissa da <i>jihad</i>, de que os inimigos devem ser chamados a aceitar o islão; se não aceitarem, pagam a <i>hizya</i> (imposto capitular dos povos monoteístas sob domínio islâmico); se não aceitarem esse imposto, deverão ser combatidos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Abū al-'Ala al-Mawūdūdī (1503-1579) Jornalista e militante islamista Indo-paquistanês 	<p>Só há justificação moral para a guerra defensiva. O islão não é nem uma religião, como as outras, nem uma nação. A religião islâmica é uma ideologia revolucionária; os muçulmanos são um partido revolucionário, e a <i>jihad</i>, uma luta revolucionária (luta e esforço). <i>Jihad</i> é uma revolução mundial.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Sayyid Quthb (1906-1966) Escritor e militante islamista Egípcio 	<p><i>Jihad</i> é um espírito de combate. Não é somente defensiva. <i>Jihad</i> está a serviço da liberdade do homem, libertando-o da servidão, do islão. É um mecanismo para a remoção dos obstáculos ao islão, que é equacionado com a liberdade. Tendo em vista a situação de injustiça e perseguição, a pregação, por si mesma, é ineficaz, devendo ser complementada pelo combate (<i>jihad</i>).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Abdallah 'Azām (1941-1989) Religioso Palestino 	<p><i>Jihad</i> era, primordialmente, uma luta territorial para repelir os ocupantes de terras muçulmanas. <i>Jihad</i> refere-se exclusivamente ao combate armado (<i>al-qiṭāl bi al-siḥā</i>), acrescentando que a tradição da "grande <i>jihad</i>" é uma falsificação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • David Cook (1940-...) Professor Americano 	<p>Para Cook, contrariamente ao entendimento popular, o termo não significa Guerra Santa e muito menos se refere à luta espiritual interior. <i>Jihad</i> é um dos termos mais carregados e incompreendidos. A sua definição deve ser baseada nos documentos escritos (sobre <i>jihad</i>) pelos muçulmanos e nas recordações históricas da prática de <i>jihad</i>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Felipe Patrício Duarte (1980-...) Professor Português 	<p><i>Jihad</i> é o esforço, ou luta, pelo islão. Tem como fim o verbo <i>jahada</i>, que significa lutar, esforçar ou empenhar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gen. Loureiro dos Santos (1936-...) Militar Português 	<p>Independentemente do seu significado (...) o seu objectivo político final, que se deduz do discurso e da prática da Al-Qaeda, é alterar o orden internacional à seu favor, restaurando o colapso e conquistando o poder político nos países muçulmanos.</p>

Figura 5 – Conceitos e interpretações de *jihad*

Fonte: (Elaboração Própria).

2. A Estratégia do Jihadismo

A 11 de setembro de 2001, 19 pilotos sequestraram quatro aeronaves e atingiram alvos políticos, económicos e militares no coração dos EUA, levando à morte cerca de 3000 pessoas. As investigações revelaram que os sequestradores eram homens muçulmanos, relativamente novos, impulsionados por um ódio fanático contra os EUA. Os EUA responderam com a operação *Enduring Freedom*, que tinha como objetivo derrubar o Governo *Taliban* Afegão, que providenciava um santuário para os líderes da *Al-Qaeda*, organização responsável pelos ataques. Para a população americana as ações da *Al-Qaeda* pareciam incompreensíveis. Ao atacarem diretamente a América, legitimaram, tanto político, económica e militarmente, o combate à sua erradicação (Zabel, 2007, p. 1).

Considerando o exposto anteriormente, coloca-se a seguinte questão: o ataque aos EUA foi apenas uma “chicotada”, ou fez parte de um plano de maiores dimensões, estrategicamente planejado? Nos anos que antecederam e após os ataques, vários jihadistas têm escrito, copiosamente, sobre as suas estratégias na *jihad*, descrevendo planos moldados por uma visão do mundo muito diferente, uma filosofia de islamismo militante e experiências adquiridas ao longo de mais de 40 anos (Zabel, 2007, p. 1).

Por outro lado, e colocando os ataques terroristas de parte, podemos verificar as diversas ações militares do grupo extremista EI em diversos países como o Iraque, Síria e Líbano, sempre ambicionando o estabelecimento do califado, da Ásia ao Sul da Europa e a todo o norte de África (Ramos, 2014).

Neste momento torna-se importante e adequado revisar o conceito de Estratégia.

Estratégia é “a arte para a direção individual ou coletiva de uma organização simples ou complexa, de preparar e aprontar, real ou virtualmente, os meios necessários para ultrapassar ou reduzir os obstáculos de qualquer natureza (física, choque de vontades) que se opõem à realização de um objetivo alcançável.” (Montbrial e Edin, 1990 cit. por Ribeiro, 2008, p. 120). Segundo o dicionário americano *Military Terms for Joint Usage* (1964 cit. por Ribeiro, 2008, p. 120) estratégia é “a arte e ciência de desenvolver e usar as forças políticas, psicológica e militar, quando necessário, em tempo de paz ou de guerra, para conseguir o máximo apoio às políticas, de modo a aumentar as probabilidades favoráveis da vitória e diminuir as probabilidades de derrota”.

Por outro lado, Estratégia Integrada “não é mais do que a política em ação” (Poirier, 1984 cit. por Ribeiro, 2008, p. 124). “É doravante impossível isolar a Estratégia Militar das Estratégias econômicas e culturais: elas combinam-se nos seus objetivos, seus fins e meios no seio do que eu já chamei de Estratégia Integral” (NeD, 1987 cit. por Ribeiro, 2008, p. 124).

À partida, seguindo as definições anteriores de estratégia e os exemplos descritos, poderemos afirmar que o jihadismo segue ou utiliza uma estratégia¹². No entanto, só depois de perceber quais os seus *ends*, *means* e *ways*¹³, poderemos tirar uma conclusão concreta e definitiva.

¹² Torna-se importante acrescentar, apesar de não ser tratado neste TAL, que para Barrento (2010, p. 246) a subversão é “(...) uma forma da estratégia se manifestar num conflito contra um poder estabelecido”. Segundo Ribeiro (2008, p. 307) subversão é “(...) uma ação levada a efeito por diversas formas e meios, com o fim de desorganizar a vida de uma comunidade, perturbar o espírito das pessoas, dificultar o exercício de autoridade (...)”.

¹³ Segundo o AJP 5 (NATO, 2013, pp. 2-5), os *ends* são os fins, os *ways* são modalidades e *means* os meios.

De acordo com Lopes (2005, p.2) “estratégia organizacional é igualmente uma disciplina de meios (*means*) ou, se quisermos, de gestão criteriosa de recursos para, de forma sustentada, se atingirem objetivos organizacionais (*ends*) que coloquem a organização numa posição de vantagem competitiva”. Ainda para Lopes (2005, p. 2) o “seu campo aplicacional é o de procura alinhar, dar coerência e integrar a trilogia *Ends, Ways and Means*, utilizando determinados processos e metodologias de cariz analítico, para observar o contexto envolvente e daí extrair consequências para o posicionamento atual e futuro da organização”. A figura seguinte pretende mostrar que após a integração num grupo radical religioso, os jihadistas fazem uma compreensão do ambiente que os rodeia com base em diversos fatores. Aplicam um processo de visualização com base nos *ends, ways e means* para atingirem uma abordagem operacional das suas ações.

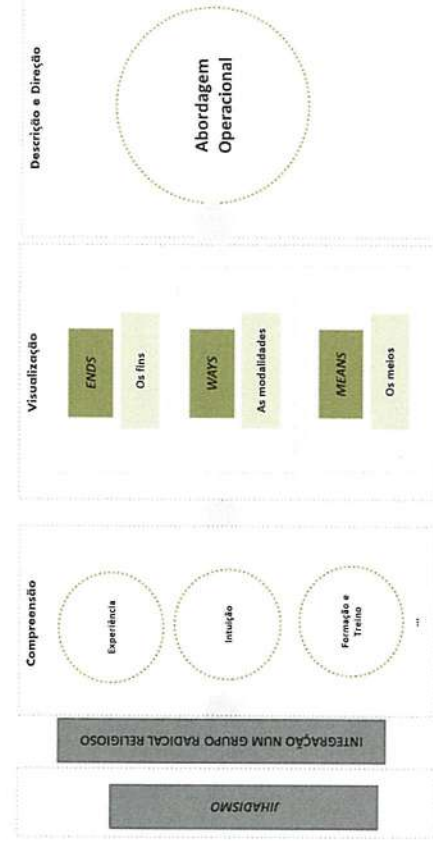


Figura 6 – Alcance de uma abordagem operacional

Fonte: (Adaptado de NATO, 2013).

De forma a entender a estratégia do jihadismo, é necessário distinguir dois conceitos do jihadismo, como guerrilha e terrorismo, que muitas vezes sofrem mutações (Cherem, 2009, p. 85).

Jihadismo como guerrilha, a *jihad*, com o advento da era dos Estados-nação e do colonialismo, assumiu um “caráter apologético e/ou missionário”, misturando-se com “doutrinas políticas ocidentais e formas de ativismo social ou político (incluindo a guerra entre Estados, guerrilha e o terrorismo)”. Um exemplo de formas de resistência, assimilada à guerra ou guerrilha, foi a invasão estrangeira em Marrocos, na Argélia, na Tchetchénia e Daguestão. Ligada ao terrorismo (o que carrega várias conotações valorativas), percebe-se, apesar de

ligada a juízos de valor, a tão usada expressão “*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*” (Cherem, 2009, p. 86). Segundo o Sociólogo Donal Black (2004, p. 10, cit. por Cherem, 2009, p. 86), “O terrorismo na sua pura forma é a autoajuda, por civis organizados, que clandestinamente infligem violência em massa contra outros civis.” Os mais recentes jihadistas (século XX) têm como objetivos nacionais o derrube do governo e a implementação do EI, e como internacionais a exportação da revolução islâmica para criar um império que una toda a *umma* (nação/comunidade) (Cherem, 2009, p. 86).

Resumidamente, o modelo estratégico do terrorismo afirma que grupos terroristas ou agentes terroristas atuam segundo a lógica da consequência, ou seja, agem segundo a “efetividade percebida da sua ação, escolhendo entre opções disponíveis a mais favorável aos seu(s) objetivo(s)” (Cherem, 2009, p. 86).

Segundo Abrahms (2008 cit. por Cherem, 2009, p. 86), o modelo estratégico assenta em três premissas. No entanto, com base na sua ação, a sua estratégia contradiz os seus objetivos. A figura seguinte pretende mostrar quais são as premissas e a contradição dos seus objetivos (paradoxos):

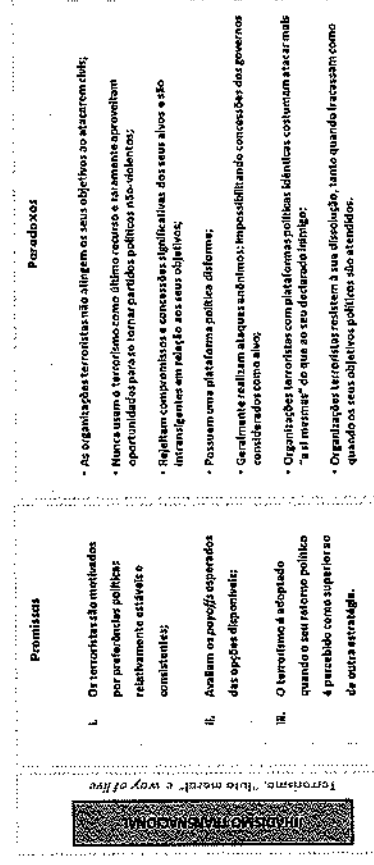


Figura 7 – Premissas e Paradoxos (jihadismo transnacional)

Fonte: Adaptado de (Abrahms, 2008).

De seguida, como já referido, vamos perceber quais são os fins (*ends*), os meios (*means*) e os modos (*ways*) do jihadismo atual.

a. Ends

De acordo com Duarte (2015, p. 109), existe uma tendência entre várias escritas para confundir a visão com os objetivos jihadistas. A visão jihadista, apesar de estarem latentes propósitos intangíveis, porque são muito ambiciosos,

tem objetivos políticos bem delineados; ou seja, são “factos políticos a dar corpo a preceitos religiosos”. Assim, a visão jihadista é a sustentação da ideologia “que apela à *jihad* global”.

Conforme refere Al-Zawahiri¹⁴ (2015, p. 111), nas suas várias declarações (Figura 8), os princípios da dimensão política do jihadismo são i) instauração de um governo baseado na *sharia*; ii) libertação da pátria islâmica; iii) libertação da Humanidade. O jihadismo tem como objetivos gerais (2015, p. 112): i) espalhar o sentimento de *jihad* por toda a nação muçulmana; ii) preparação e qualificação, através de treino e de formação militar (vanguarda muçulmana); iii) apoio a todos os movimentos jihadistas pelo mundo; iv) coordenação de todos os movimentos da *jihad*, visando a criação de uma estrutura global.

Segundo Zabel (2007, p. 5), o objetivo político para o jihadista global é fundamental, contribuindo sempre para um fim positivo: a criação de um novo Estado, o Califado. Ainda de acordo com Zabel (2007, pp. 5-10), os objetivos dos jihadistas globais assentam em três pilares fundamentais: destruição dos países ocidentais; criar um califado e junção de emiratos.

No que à destruição dos países ocidentais diz respeito, as estratégias dos jihadistas globais, ao nível operacional, para derrotar uma nação ocidental combinam componentes ativas e passivas. Ataques contra os interesses dos Estados ocidentais são planeados com a intenção de provocar uma resposta militar.

Assim, para além da destruição do alvo direto do ataque, os jihadistas beneficiam do fato de serem projetadas forças para territórios hostis, o que obriga a uma exposição das vulnerabilidades das forças e à incitação da ira dos muçulmanos contra os invasores.

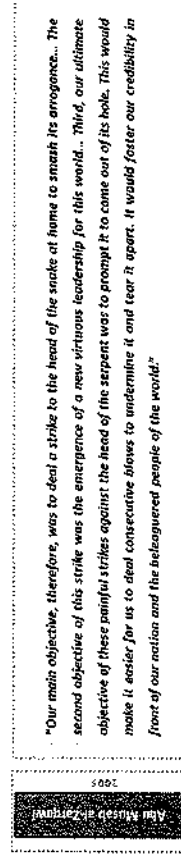


Figura 8 – Extrato de discurso de Abu Musab al-Zarqawi - 2005

Fonte: (al-Zarqawi, 2005 cit. por Zabel, 2007, p. 8).

Em suma, poderemos dizer que estes objetivos, partindo de um EI modelo (*sharia*) e de uma *Ummah* (nação/comunidade) unida, se concentram num só objetivo geral, atingir o Califado, logo uma nova ordem mundial islâmica.

¹⁴ Apontado como atual líder da Al-Qaeda (FBI, s.d).

b. Ways

A Globalização e a Era da Informação vieram alterar profundamente o mundo em que vivemos. Por um lado, a Globalização contribui “para conflitos particularmente violentos, que são originados ou incendiados pela luta de valores e estão muito relacionados com a situação de falta de objetivos quanto ao futuro em que se encontram milhões de jovens”. Por outro, a Era da Informação veio alterar a “relação-escalonamento” dos níveis clássicos de direção¹⁵, facilitando a proliferação de ações com “efeitos estratégicos” e uma proliferação de “jogadas estratégicas” (Santos, 2016, pp. 53-58).

Os jihadistas estão cientes do papel que a comunicação estratégica tem no mundo moderno. Partindo do conceito religioso de *dawah*, propagam a sua mensagem e tentam doutrinar. Sendo que praticam a violência e ela é desencadeada em nome de uma comunidade virtual, precisam dela para sobreviver através da via do apoio moral ou logístico e com base no recrutamento (um processo de radicalização). O termo radicalização não é apenas um conceito sociopsicológico, mas também uma construção política, “introduzido no debate público e académico, principalmente por responsáveis ligados ao sector da segurança que se confrontam com os dilemas colocados pelo Islão político em geral e o jihadismo salafista em particular” (Schmid, 2013, p. 19).

O processo de radicalização, como todos os fenómenos sociais, “é complexo e dinâmico, sendo influenciado por múltiplas causas e fatores, intrínsecas e extrínsecas, e por isso é heterogéneo e variável de indivíduo para indivíduo, assim como não tem necessariamente de terminar com a concretização de atos violentos ou terroristas” (Precht 2007, p. 32, cit. por Faria, 2013, p. 5). A figura 9 é baseada no diagrama de Quintan Wiktorowicz (Integração num grupo radical religioso), e dá corpo ao anteriormente referido.

Assim, o processo que conduz um militante jihadista à realização de ações terroristas, “não é o resultado de um único fator que possa ser considerado a causa catalisadora do processo de radicalização, mas sim, o corolário de uma combinação de fatores que, no seu conjunto, explicam a razão pela qual emergem jovens muçulmanos, homens e mulheres, dispostos a realizar ataques terroristas e operações de martírio” (Precht 2007, p. 32, cit. por Faria, 2013, p. 5).

A figura apresenta os quatro passos (fases)¹⁶ que compõem o ciclo de radicalização de um jihadista. É importante referir que cada um dos muçulmanos radicalizados poderá nunca alcançar a última fase (FBI, 2006).

¹⁵ Três níveis clássicos de direção: político, estratégico e tático (Santos, 2016, pp. 53-54).

¹⁶ Estes passos são também descritos por Tomas Precht em “Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe” (2007, p. 34).

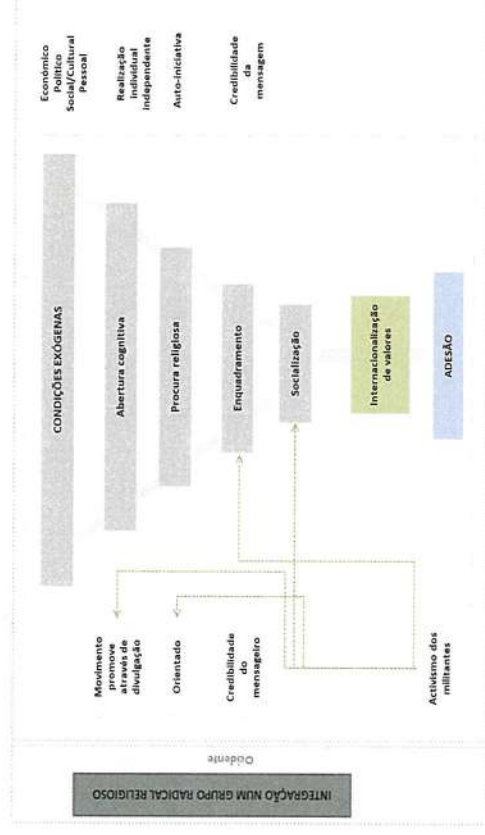


Figura 9 – Diagrama de Wiktorowicz - Integração num grupo radical religioso

Fonte: Adaptado de (Faria, 2009, p. 26).



Figura 10 – Processo de radicalização - da conversão à jihad

Fonte: Adaptado de (Faria, 2009, p. 25).

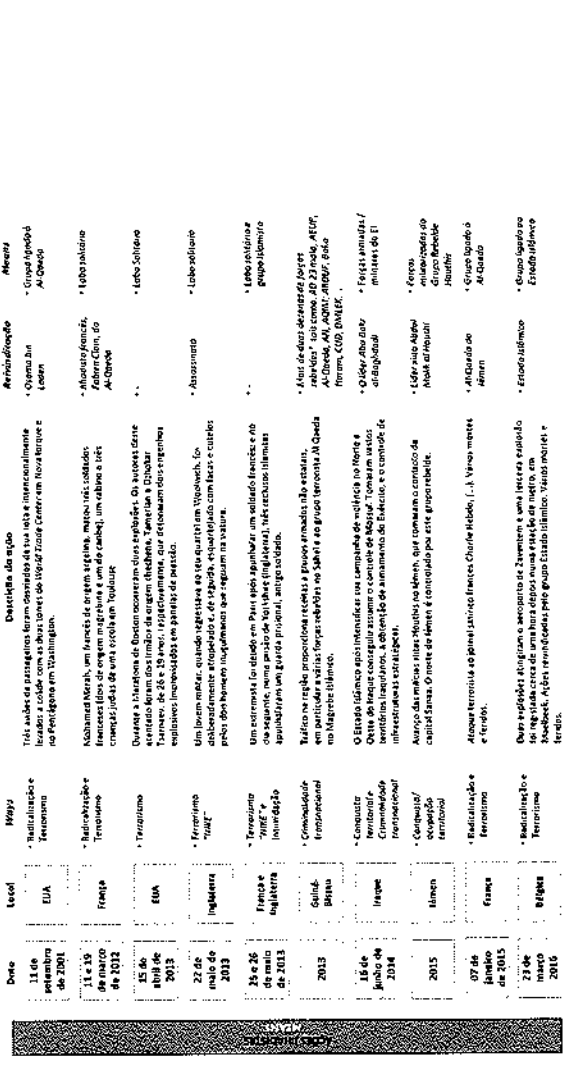
No entanto basta olhar para o passado recente para perceber que os jihadistas não utilizam unicamente a violência armada para atingirem essa nova ordem. Podemos dizer, pela pesquisa bibliográfica que efetuámos, que

atuam através de atos de terrorismo (“forma de utilização de grupos/pessoas radicalizadas”), criminalidade transnacional (“forma de utilização de criminosos de natureza diversa, como a económica, tráfico de armas, de recursos naturais, de pessoas, entre outras, visando garantir por exemplo o financiamento, apoio logístico ou recrutamento”) e conquistas territoriais em Estados frágeis (“formas de utilização do instrumento militar da organização tendo em vista objetivos estratégicos e políticos de natureza geográfica”) (Vieira, 2016).

c. Means

De acordo com Duarte (2015, p. 109), o jihadismo global “como uma fórmula (político-religiosa) que visa a conquista do poder através da conção subversiva do poder formal” utiliza a violência armada, travando uma guerra do “foro político que, pelo desgaste prolongado do *statu quo* vigente, procura o estabelecimento de uma nova ordem”. Para o estabelecimento desta nova ordem, podem atuar em grupo, isoladamente e mesmo como força militarizada (Santos, 2016b).

A figura seguinte é uma síntese de alguns dos atos perpetrados por jihadistas, e que em certa forma mostra a amplitude de means utilizados.



* Federação Internacional de Operações de Suicídio, no Estado de Mario Somo Guideo "Terrorismo no espólio do Sr." de 2013

Figura 11 – Ações jihadistas - means

Fonte: (Elaboração Própria).

d. Síntese conclusiva

Até ao despertar global/atual do jihadismo não existiam muitos registos de pensamento estratégico político-militar. Neste sentido, para os combatentes, a estratégia tinha uma componente puramente religiosa. No entanto, depois de 2001, tem-se vindo a assistir ao estruturar de um pensamento estratégico jihadista de carácter mais pragmático e secular, em grande parte bebido de fontes não-islâmicas, e que passou por um escrutínio de falhas e erros cometidos anteriormente.

De certa forma, podemos dizer não que existe um pensamento estratégico jihadista, mas sim uma comunidade de pensadores que conceptualiza estratégias. A este respeito, destacamos al-Qurashi (porta-voz do grupo jihadista EI), que percebeu a necessidade de uma estratégia coerente para a vitória do Jihadismo Global. Nos seus trabalhos cita, com frequência, literatura militar ocidental, nomeadamente no que diz respeito a conceitos de guerra assimétrica¹⁷. Refere-se a Robert Taber, a Mao, a William Lind (*4th Generation Warfare*) e Clausewitz. Nele está bem patente a importância do poder mediático como ponto nodal do conflito, sendo que a vitória terá que ser mais mediática que militar (Duarte, 2011).

As escritas estratégicas dos jihadistas atuais mostram que transcreveram as suas filosofias e experiências e as colocaram em planos de ação, planos estes que continuam a colocar em prática nos nossos dias. Assim, podemos afirmar que o jihadismo conceptualiza uma estratégia integral, pois combina *ends, ways* e *means*.

Conclusões

O presente texto enquadra-se no campo dos Estudos Estratégicos, analisando e avaliando os diversos argumentos políticos, religiosos, e societários implícitos e explícitos ao jihadismo atual, defendendo o argumento de que as várias interpretações do termo *jihad* fazem deste um conceito fortemente polissémico e que o próprio conceptualiza uma estratégia.

A parte introdutória deste trabalho permite verificar a importância que este tema tem, pois os efeitos do jihadismo global acabam por espalhar o terror, criar receios, limitar os direitos das populações, obrigando as forças políticas, militares e de segurança a alterarem as suas estratégias de atuação.

¹⁷ De um lado, "(...) temos um imenso poder de fogo (...) e capacidade tecnológica. E, do outro, a força, muitas vezes mal avaliada e subestimada, do fanatismo que leva ao terrorismo (...)". (Fernandes, 2003 cit. por Ribeiro, 2008, p. 157).

A *jihad*, nos primeiros séculos do islão, desde a elaboração jurídica do termo, era baseada numa ideologia imperialista e conquista árabe. Atualmente, após um momento mais universalista de consolidação, expansão e defesa da fé e de sua comunidade, agrega um conjunto de conceitos políticos, adquiridos com o contato com o ocidente. São eles a *jihad* como luta anticolonial e/ou nacionalista e como guerrilha, terrorismo, luta moral, modo de vida e disciplina espiritual.

Jihad, como outras palavras tiradas de um contexto religioso, tem uma longa história e um conjunto complexo de significados. Convencionalmente é traduzido como “Guerra Santa”. No entanto, o seu significado altera-se, conforme é referido por pensadores, religiosos, por políticos, pela época em que vivem, e pelo ambiente que os rodeia, ganhando assim uma abrangente polissemia.

Até ao despertar global (atual) do jihadismo não existiam muitos registos de pensamento estratégico político-militar. Neste sentido para os combatentes, a estratégia tinha uma componente puramente religiosa. No entanto, a partir do 11 de setembro de 2001, tem-se vindo a assistir ao estruturar de um pensamento estratégico jihadista de carácter mais pragmático e secular, em grande parte bebido de fontes não-islâmicas, e que passou por um escrutínio de falhas e erros cometidos anteriormente.

Os seus líderes máximos, principalmente através dos *media*, mobilizam opiniões públicas, criando incentivos à radicalização de futuros jihadistas. O seu objetivo político final, que se deduz dos discursos de líderes jihadistas, é alterar a ordem internacional a seu favor, restaurando o califado e conquistando o poder político nos países muçulmanos.

As principais limitações encontradas ao longo da investigação estão relacionadas com as diferentes interpretações de jihadismo, muitas vezes contraditórias, encontradas ao longo da diferente bibliografia. Contudo, este trabalho permite reviver um tema bastante atual, que atravessa a nossa sociedade, pois obriga-nos a alterar o nosso tipo de vida democrático, através da limitação de muitos dos direitos que usufruímos, para podermos preservar a nossa segurança.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

EI	Estado Islâmico
EUA	Estados Unidos da América
MO	Médio Oriente

Referências Bibliográficas

- Academia das Ciências de Lisboa, 2001. *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*. Braga: Verbo.
- Amazon, 2006. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. [Em linha] Disponível em: <http://www.amazon.com/Dying-Win-Strategic-Suicide-Terrorism/dp/0812973380>, [Acedido em 29 Dez. 2015].
- American Enterprise Institute, A., 2015. *The Counter Jihad Report*. [Em linha] Disponível em: <https://counterjihadnews.files.wordpress.com/2015/04/saudi-air-strikes-in-yemen-wsj-4-22-15.jpg>, [Acedido em 28 Dez. 2015].
- Barata, M. J., 2007. *A Oposição sunismo/xiismo enquanto fonte de tensão*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Barrento, A., 2010. *Da Estratégia*. Parede: Tribuna.
- BBC, 2015. *Yemen profile - Timeline*. [Em linha] Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/mobile/world-middle-east-14704951>, [Acedido em 25 Nov. 2015].
- BBC, B., 2014. *O que é um caifado? Entenda o anúncio de grupo rebelde*. [Em linha] Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140630_entenda_califado_an, [Acedido em 06 Mar. 2016].
- Bennett, B. T., 2007. *Understanding, Assessing, and Responding to Terrorism: Protecting Critical Infrastructure and Personnel*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken.
- Beutel, A. J., 2007. *Radicalization and Homegrown Terrorism in Western Muslim Communities: Lessons Learned for America*. [Em linha] Disponível em: <http://www.minaret.org/MPAC%20Backgroundunder.pdf>, [Acedido em 08 Mar. 2016].
- Cherem, Y., 2009. *Jihad: Duas interpretações contemporâneas de um conceito polissémico*. Artigo. UNICAMP.

- Cherem, Y. A., 2013. Jihad: Interpretações de um conceito polissêmico. *Ciências da Religião - História e Sociedade*, 11, 153-184.
- Clinkenbeard, D., 2015. *Anthropology of Global Jihadism*. Tese de Bacharel. University of Arizona.
- Cook, D., 2005. *Understanding Jihad*. Berkeley: University of California Press.
- Dodwell, B., Milton, D. & Rassler, D., 2016. *The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Fighter Paper Trail*. [Em linha] Disponível em: https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2016/04/CTC_Caliphates-Global-Workforce-Report.pdf, [Acedido em 20 Abr. 2016].
- Duarte, F. P., 2011. Jihadismo Global: A (In)Coerência de uma Estratégia de Subversão. *Nação e Defesa*, 128, 215-243.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global - Das palavras aos actos*. Barcarena: Marcador Editora.
- Duarte, F. P., 2016. *Abordagem Sociológica do jihadismo* [Resposta a um correio eletrónico (e-mail) enviado pelo autor deste TAI em 18 de Abril] de 2016] [20 Abril 2016].
- Editorial Verbo, 1996. *História da Humanidade (do Século VII a.C ao Século VII d.C.)*. Lisboa: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- EME, 2005. *Regulamento de Campanha, Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- EME, 2012. *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Faria, J. A. V., 2013. Como se forma um terrorista jihadista no Ocidente: o processo de radicalização. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, s.d., 1-28.
- FBI, 2006. *The radicalization Process: From conversion to Jihad*. [Em linha] Disponível em: <http://cryptome.org/fbi-jihad.pdf>, [Acedido em 03 Mar. 2016].
- FBI, s.d. *Wanted by the FBI - Ayman al Zawahiri*. [Em linha] Disponível em: https://www.fbi.gov/wanted/wanted_terrorists/ayman-al-zawahiri, [Acedido em 07 Mar. 2016].
- Galito, M. S., 2013. *Terrorismo na região do Sahel*. [Em linha] Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP118.pdf, [Acedido em 16 Abr. 2016].

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

- Gonçalves, F. J., 2012. O Terrorismo Jihadista na Europa: Algumas tendências sobre radicalização e Recrutamento. *Jornal Defesa e relações Internacionais*, s.d., 1-9.
- Horgan, J., 2005. *The Psychology of Terrorism*. Londres: Routledge.
- IESM, 2015. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: IESM.
- InfoEscola, 2016. *Emirado*. [Em linha] Disponível em: <http://www.infoescola.com/geografia/emirado/>, [Acedido em 06 Mar. 2016].
- Instituto Universitário Militar, 2016. *IUM, Plataforma Académica*. [Em linha] Disponível em: http://www.iesm.pt/moodle/pluginfile.php/8722/mod_resource/content/1/FAV%201.pdf, [Acedido em 09 Jan. 2016].
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2014. *NEP/ACA - 010 - Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: IESM.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2014. *NEP/ACA - 018 - Regras de Apresentação e Referência para Trabalhos Escritos a Realizar no IESM*. Pedrouços: IESM.
- Jornal de Notícias, 2012. *JN, multimédia*. [Em linha], Disponível em: http://www.jn.pt/multimedia/infografia.aspx?content_id=2851495, [Acedido em 10 Jan. 2016].
- Lexicografia, I. L., 2001. *Dicionário das Língua Portuguesa Contemporânea*. s.l.:Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.
- Lopes, R. R., 2005. *A metodologia do planeamento por cenários num contexto "VUCA"*. [Em linha] Disponível em: http://www.exercito.pt/sites/EPS/publicacoes/Documents/boletim02/pdf/Metodologia_planeamento_por_cenarios_num_contexto_VUCA.pdf, [Acedido em 16 Abr. 2016].
- Lopes, M. S., 2011. *Sayyid Qutb: o ideólogo da "jihad"*. [Em linha] Disponível em: <https://www.publico.pt/mundo/noticia/sayyid-qutb-o-ideologo-da-jihad-1478217>, [Acedido em 05 Mar. 2016].
- Marcador, 2015. *Felipe Pathé Duarte, sobre mim*. [Em linha] Disponível em: <http://marcador.com.pt/autor/161-felipe-pathe-duarte>, [Acedido em 07 Mar. 2016].
- Marques, F. H. J. S., 2015. *As tensões Intra-Islâmicas - A Oposição entre sinitas e xiitas no contexto Geopolítico do Médio Oriente*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa. Universidade Católica Portuguesa.
- NATO, 2013. *AJP - 5 Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*. s.l.:NSA.

- Neumann, P., 2008. *Joining Al-Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*. Abingdon: Routledge.
- Pape, R. A., 2003. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *The American Political Science Review*, 97, 343-361.
- Pène, E., 2015. *ARAB WORLD MAPS – A proxy war in the Middle-East*. [Em linha]. Disponível em: <http://lecourrierdumaghrebteleurient.info/arab-world-maps/arab-world-maps-a-proxy-war-in-the-middle-east/#prettyPhoto>, [Acedido em 14 Dez. 2015].
- PewResearchCenter, 2011. *The Future of the Global Muslim Population*. [Em linha] Disponível em: <http://www.pewforum.org/2011/01/27/the-future-of-the-global-muslim-population/>, [Acedido em 07 Mar. 2016].
- Pinto, K. C., 2015. O Estado Islâmico Sob a Luz da Teoria Geral do Estado. *Revista da EMERJ*, 18, 60-79.
- Precht, T., 2007. *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe. From conversion to terrorism*. [Em linha] Disponível em: http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2007/Home_grown_terrorism_and_Islamist_radicalisation_in_Europe_-_an_assessment_of_influencing_factors_2_.pdf, [Acedido em 20 Abr. 2016].
- Ramos, G. A., 2014. *Estado Islâmico: a grande ameaça para o Islão*. [Em linha] Disponível em: http://www.rtp.pt/noticias/mundo/estado-islamico-a-grande-ameaca-para-o-islao_n761274, [Acedido em 07 Mar. 2016].
- Ribeiro, H. L., 2008. *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Lisboa: GRADIVA.
- Rice, 2014. *David Cook*. [Em linha] Disponível em: <https://reli.nice.edu/Content.aspx?id=68>, [Acedido em 07 Mar. 2016].
- Roy, O., 2004. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*. Nova Iorque: Columbia University.
- Santos, G. L., 2016a. *A Guerra no meio de nós - A realidade dos conflitos do século XXI*. Lisboa: Clube do Autor, S. A.
- Santos, G. L., 2016b. [Programa RTP O Princípio da Incerteza - Debate com General Loureiro dos Santos]. Portugal: RTP. (Tema do debate: o mundo onde a insegurança uma palavra com sentido global).
- Santos, M. R. et al., 2016c. *A Clivagem sunita – xiita (Potenciais Atores)*. 1 ed. Pedrouços(Lisboa): Instituto Universitário Militar.

- Schmid, A. P., 2013. *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. [Em linha], Disponível em: http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013_2.pdf, [Acedido em 08 Mar. 2016].
- STRATCOM, N., 2015. *DAESH Information Campaign and its Influence*. [Em linha] Disponível em: <http://www.stratcomcoe.org/daesh-information-campaign-and-its-influence>, [Acedido em 05 Mar. 2016].
- Verbo, 1982. *Enciclopédia fundamental Verbo*. Lisboa/São Paulo: Departamento de Enciclopédias Verbo.
- Vieira, R. R., 2016. *Tutoria do Trabalho de Investigação “O Jihadismo”* [Tutoria] (13 Abril 2016).
- Zabel, S., 2007. *Military Strategy of Global Jihad*. Carlisle: U.S. Army War College.
- Zalman, A., 2014. *Mujahideen*. [Em linha] Disponível em: <http://terrorism.about.com/od/m/g/Mujahideen.htm>, [Acedido em 08 Mar. 2016].
- Zimmerman, K., 2015. *American Enterprise Institute - Critical Threats Project*. [Em linha] Disponível em: <http://www.criticalthreats.org/yemen/al-houthi-areas-influence>, [Acedido em 14 Dez. 2015]

ESTRATÉGIA DE COMBATE ÀS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS: O CASO DOS ESTADOS UNIDOS DA 5. AMÉRICA

Hélder Manuel da Silva Costa Barros
Major GNR
Auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O objetivo do presente estudo consiste em analisar o pensamento estratégico dos Estados Unidos da América (EUA) no combate às Ameaças Transnacionais (ATTN), particularmente no que concerne à definição de Linhas de Ação Estratégicas (LAE) promotoras de interagencialidade.

Atingidos por um ataque terrorista catastrófico em pleno território, os EUA depressa perceberam que não eram imunes às novas ameaças de índole transnacional. Em consequência disso, iniciaram uma reforma do seu processo de planeamento estratégico, dispondo hoje de um conjunto de estratégias hierarquizadas e alinhadas.

Através da análise das estratégias nacionais com impacto no combate às ameaças transnacionais, conseguiremos perceber que a interagencialidade, materializada sobretudo na coordenação, colaboração, *networking* e parcerias, representa hoje um papel fulcral no âmbito dos conceitos estratégicos norte-americanos.

Palavras-chave: Ameaças transnacionais; Terrorismo, Estados Unidos; Estratégia; Interagencialidade.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Abstract

The aim of the current study is to analyse the United States strategies concerning transnational threats fighting, focus on the definition of strategic actions promoting the interagency collaboration.

Striked by a catastrophic terrorist attack in its own soil, the USA soon understood they were not immune to the new transnational threats. As a consequence, a strategic planning process reform has begun. Today the US has a set of hierarchic and aligned strategies.

Through the analysis of the national strategies with impact in the fight against transnational threats, we will be able to understand that interagency cooperation, based mainly on coordination, collaboration, networking and partnerships, represents a crucial role, concerning the US strategic concepts.

Keywords: *Transnational threats; Terrorism; USA; Strategy; Interagency.*

Introdução

Em novembro do ano 2000, a Dra. Carolyn W. Pumphrey, uma reputada historiadora norte-americana, referia que as Ameaças Transnacionais (ATN) representariam a maior ameaça à segurança do século XXI.

De facto, o atentado dirigido contra as Torres Gémeas, em setembro do ano seguinte, viria a transformar a forma de encarar o mundo, em particular os aspetos relacionados com a segurança, desencadeando uma onda de profundas alterações nos modelos e estruturas securitárias, em particular nos EUA.

O fator distintivo das ATN reside na sua natureza global, interferindo tanto na segurança interna como externa dos Estados, situação que trouxe à ordem do dia, mais do que nunca, a importância da cooperação entre as instituições e do alinhamento das suas estratégias.

Com efeito, numa época em que as ameaças são cada vez mais difusas e os atores não-Estatais representam um desafio cada vez maior à segurança internacional, julga-se muito pertinente perceber de que modo a única superpotência mundial da atualidade apela, no âmbito dos seus conceitos estratégicos, à cooperação e articulação entre as suas estruturas, com responsabilidades no âmbito do combate às ATN.

Nesse sentido, o nosso objeto de estudo consistirá na estratégia norte-americana, no que concerne ao combate às ATN. Delimitamos o nosso estudo

em dois domínios: no domínio temporal, ao período pós-11 de setembro de 2001 e no domínio temático, ao terrorismo transnacional e à criminalidade organizada transnacional.

Através da análise das estratégias nacionais com impacto no combate às ATN, conseguimos concluir que a interagencialidade, materializada sobretudo na coordenação, colaboração, *networking* e parcerias, representa hoje um papel fulcral no âmbito dos conceitos estratégicos norte-americanos.

1. Das ameaças transnacionais

a. Ancoragem conceitual

Durante vários séculos, o conceito de ameaça manteve uma ligação muito próxima à própria ideia de fronteiras, sendo então associado a algo que, por princípio, se situava ou provinha do exterior:

O General Cabral Couto (1988, p. 329) considera que a ameaça constitui “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causadora de danos, materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas aintenções”. No mesmo sentido, o General Vieira Borges (2013, p. 62) entende que na estratégia são apenas consideradas as ameaças que provêm de uma vontade consciente, pelo que, independentemente da sua natureza, ela resulta do produto de uma capacidade por uma intenção.

Contudo, a desintegração do bloco soviético e o conseqüente fim da ordem bipolar, obrigou à revisão do conceito de fronteira, dando origem ao aparecimento de “novos atores na cena internacional, de novas ameaças, riscos e perigos de natureza global e transnacional” (Garcia, 2006, p. 342).

Não existe uma definição consensual de ATN, até porque diferentes organizações e Estados nelas incluem distintas formas de ameaças. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), qualquer evento ou processo que conduza a mortes ou diminuição das possibilidades de vida, em larga escala, e debilite os Estados como a unidade básica do sistema internacional, deve ser considerado uma ameaça para a segurança internacional (ONU, 2004, p. 23).

Tratando-se, em nossa opinião, de uma definição simultaneamente simples e completa, adotaremos, para efeitos do presente trabalho e porque ele se focará no caso dos EUA, a definição do Congresso norte-americano (2001, p. 1):

- “a) Qualquer atividade transnacional (incluindo o terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de armas de destruição maciça e os seus vetores de projeção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional (...);
- b) Qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em atividades referidas no parágrafo anterior”.

b. Ameaças transnacionais à segurança dos Estados

Em função da miríade de definições existentes para o conceito que aqui vimos tratando, a catalogação das ameaças como sendo ou não transnacionais não constitui uma tarefa elementar, uma vez que os Estados e Organizações Internacionais vêm utilizando critérios distintos, o que se traduz na identificação e priorização de ameaças não necessariamente alinhadas.

Para a União Europeia (UE), as principais ameaças, adjetivadas como “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis” (2009, pp. 30-32), são as seguintes:

- Terrorismo;
- Proliferação de armas de destruição maciça;
- Conflitos regionais;
- Fracasso dos Estados;
- Criminalidade organizada.

Por outro lado, são seis as principais ameaças consideradas pela ONU (2004, p. 23):

- Ameaças económicas e sociais;
- Conflitos entre Estados;
- Conflitos internos;
- Armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas;
- Terrorismo;
- Criminalidade organizada transnacional.

Relativamente aos EUA, foco do nosso estudo, segundo Garcia (2010, p. 233), às ameaças consideradas pela ONU, o Congresso norte-americano acrescenta o ataque aos sistemas de informação.

Escorrega (2009) refere que, para os EUA, as ameaças se encontram previstas em três documentos estratégicos, designadamente a *National Security Strategy (NSS)*, a *National Defense Strategy (NDS)* e a *National Strategy for Homeland*

Security (NSHS), e podem ser catalogadas segundo quatro grupos: tradicionais, irregulares, catastróficas, disruptivas, e relacionadas com o contexto futuro de segurança. Hoje, contudo, a *Strategic Defense Guidance* não faz referência concreta a ameaças, para além do terrorismo e do acesso a armas de destruição maciça.

Atentando na NSS de 2015, a “Grande Estratégia” norte-americana, verificamos que são identificados os “mais importantes riscos estratégicos” aos interesses nacionais norte-americanos (WH, 2015, p. 2):

- Ataques catastróficos ao território dos EUA ou às suas infraestruturas críticas;
- Ameaças ou ataques contra cidadãos norte-americanos no estrangeiro ou contra aliados;
- Crise económica global ou diminuição do crescimento económico;
- Proliferação e/ou uso de armas de destruição maciça;
- Surto severos e globais de doenças infecciosas;
- Mudanças climáticas;
- Grandes perturbações do mercado energético;
- Consequências securitárias significativas associadas aos Estados fracos e falhados (incluindo atrocidades em massa, conflitos regionais e criminalidade organizada transnacional).

Descemos um pouco na hierarquia das estratégias para aludir à sistematização efetuada pelo *Office of the Director of National Intelligence* (DNI) que, num recente relatório, elenca as seguintes ameaças:

- Tecnológicas e cibernéticas;
- Terrorismo;
- Proliferação e uso de armas de destruição maciça;
- Ameaças ao uso do Espaço;
- Contrainformações;
- Criminalidade organizada transnacional;
- Ameaças económicas e naturais;
- Ameaças à segurança (DNI, 2016, p. ii).

Considerando, contudo, que a NSS é o documento enquadrador das demais estratégias nacionais dos EUA, seguiremos a sua abordagem abrangente,

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

uma vez que dá lugar a que nela possam ser encaixadas todas as diferentes sistematizações que outros documentos estratégicos possam conter.

Com efeito, independentemente dos critérios utilizados para a sua definição, as ameaças constituem “uma das variáveis mais importantes do planeamento estratégico” (Borges, 2016, p. 31). No próximo capítulo, abordaremos o caso norte-americano.

2. Da estratégia norte-americana de combate às ameaças transnacionais

a. Ancoragem concetual

Os critérios de delimitação do conceito de estratégia são vastos, dando origem à proliferação de definições. Em Portugal, constituem uma grande referência as abordagens trazidas pelo General Cabral Couto. Em 1988 (p. 209), definia-a como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar forças morais e materiais de uma unidade política o coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.

Mais recentemente, alargou o conceito a outros domínios: “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo” (2004 cit. por Garcia, 2010, p. 122).

Apesar de, nos EUA, a maior parte dos pensadores estratégicos considerar a aplicação da estratégia a outros domínios que não o militar (Borges, 2013, p. 65), seguiremos, para o presente ensaio, a definição proposta pelo Departamento de Defesa norte-americano (DoD), uma vez que constitui uma importante referência institucional e doutrinária:

“Uma ideia prudente ou conjunto de ideias para empregar os instrumentos de poder nacional, de uma forma sincronizada e integrada, para atingir objetivos de teatro, nacional e/ou multinacionais” (DoD, 2016, p. 227).

No atinente ao planeamento estratégico, ele é, segundo o General Vieira Borges, “a espinha dorsal de apoio” à gestão estratégica, funcionando como um processo dinâmico e contínuo, o qual inclui a reflexão estratégica, a análise estratégica, a formulação estratégica, a sua implementação e o controlo, culminando num plano estratégico (2013, p. 86).

No subcapítulo seguinte, procuraremos descrever, de forma não exaustiva, o planeamento estratégico norte-americano.

b. O planejamento estratégico de segurança nacional

No que ao planejamento estratégico de Segurança Nacional (SN) dos EUA diz respeito, é importante adiantar que existem duas realidades distintas, separadas pelos acontecimentos do 11 de setembro. Apesar de tais diferenças serem notórias em todas as fases do planejamento estratégico, concentrar-nos-emos, dado o âmbito do presente ensaio, nos domínios do pensamento, da organização e dos planos estratégicos.

(1). Pré-11 de setembro

Pese embora a NSS já existisse antes de 2001 e nela o terrorismo, as armas de destruição maciça e o crime transnacional já fossem consideradas ameaças à SN (Borges, 2006, p. 198), a verdade é que, por essa altura, o pensamento americano generalizado era o de que seria impensável atacar os EUA, no seu próprio território – as fronteiras eram consideradas invioláveis. Destarte, a NSS era o único documento estratégico tornado público pelo governo, nem por isso obedecendo a um modelo formal.

Os principais atores deste sistema eram, para além do Presidente, o *National Security Council (NSC)*, o *DoD*, o *Department of State (DoS)* e o Sistema de Informações, liderado pela *Central Intelligence Agency (CIA)*.

(2). Pós-11 de setembro

Os ataques às Torres Gémeas despertaram nos norte-americanos a consciência de que nem os EUA conseguiam garantir a imunidade do seu território face às ameaças globais, designadamente ao terrorismo transnacional. O sentimento de insegurança que se instalou acabou por espoletar a necessidade de levar a cabo um conjunto de reformas profundas no, até então, intocável sistema de SN.

Como consequência, assistiu-se a uma maior centralização dos recursos afetos à SN, na busca pelas imprescindíveis coordenação, cooperação e integração de todos os intervenientes, aos mais diversos níveis. Foram criadas novas estruturas, outras aglutinadas, merecendo destaque a criação do *Department of Homeland Security (DHS)* e do *DMI*. O primeiro consolidou 22 agências federais, até então separadas, e um conjunto de outras responsabilidades adicionais. O segundo funciona como o “chapéu” de toda a comunidade de *intelligence* dos EUA (JSOU, 2011).

Relativamente aos planos estratégicos, a partir de 2002 começaram a ser publicadas várias estratégias nacionais: *National Strategy to Combat Weapons*

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

of Mass Destruction (2002), *National Strategy for Combating Terrorism* (2003), *National Strategy to Secure Cyberspace* (2003), *National Military Strategy (NMS)* (2004), *NDS* (2005), entre muitas outras, todas elas entretanto revistas.

Apesar disto, e muito por força da quase inexistência de diretrizes que definam a obrigatoriedade, frequência e forma destes documentos, é extremamente difícil encontrar posições consensuais, no atinente à hierarquia entre eles.

Na próxima secção, apresentaremos três diferentes posições sobre essa matéria.

(3). Hierarquia das estratégias nacionais

De acordo com o Relatório GAO-03-519T, a Administração norte-americana havia defendido que a NSS e a NSHS estariam ao mesmo nível de topo, posição contrariada pelo autor do documento, que considera não existir uma hierarquia em termos absolutos, mas antes uma relação de interdependência hierárquica entre as estratégias (Decker, 2003, p. 10).

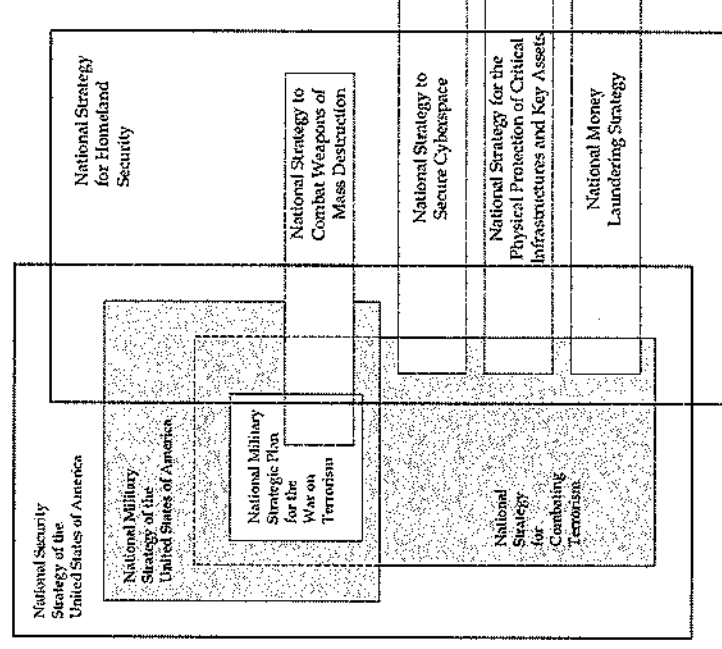


Figura 1 – Relação entre estratégias nacionais relacionadas com o terrorismo

Fonte: (Decker, 2003, p. 11).

Em sentido oposto, outro Relatório da mesma agência (GAO-04-408T) apresenta uma hierarquia bem definida, em que as estratégias relacionadas com o terrorismo se distribuem por seis níveis (Figura 2).

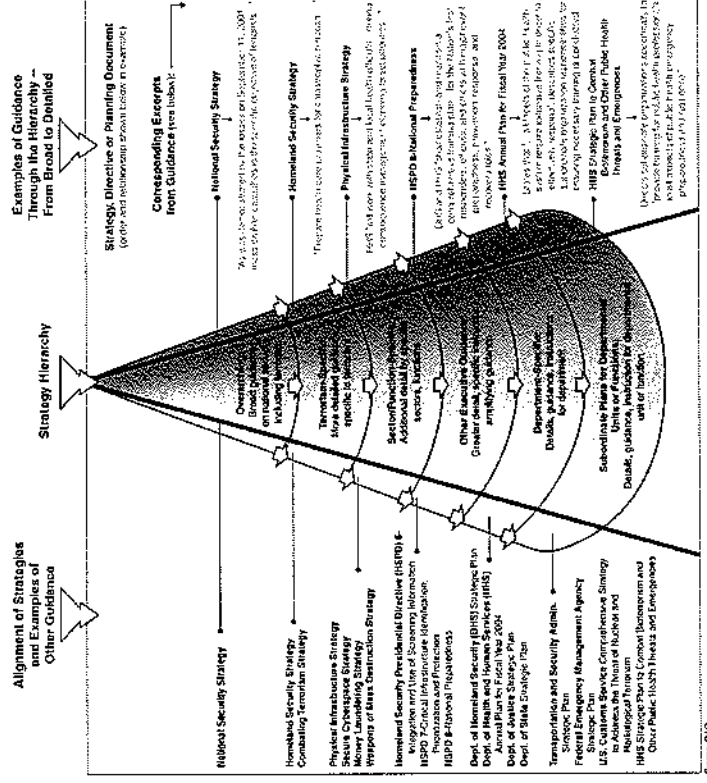


Figura 2 – Hierarquia das estratégias nacionais e outros planos para combater o terrorismo

Fonte: (Vim, 2004, p. 8).

Seguimos, contudo, o argumento do General Veira Borges (2013, pp. 278-280), que agrupa as estratégias nacionais em quatro níveis² (Figura 3):

- 1.º nível – corresponde à estratégia integral dos EUA, a NSS, sendo a única que apresenta orientações genéricas para todos instrumentos de poder; designadamente o militar, diplomático, económico e cultural³, em linha com os objetivos nacionais;
- 2.º nível – integra as estratégias nacionais do Presidente ou do NSC, correspondendo claramente às matérias relacionadas com as ATN.

² Em artigo publicado na Revista Nação e Defesa, o autor apresenta critérios distintos (Borges, 2006, p. 218).

³ A estes acrescentaríamos ainda os domínios tecnológico e informacional (WH, 2015, p. 4).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Inclui a NSHS, a *National Strategy for Counterterrorism (NSCT)* e a *Strategy to Combat Transnational Organized Crime (SCTOC)*;

- 3.º nível – agrega as estratégias nacionais difundidas ao nível dos departamentos e agências, sendo mais associadas às estratégias gerais. Inclui a *National Intelligence Strategy (NIS)* e a *National Strategy for Aviation Security (NSAS)*;
- 4.º nível – agrupa as estratégias particulares. São exemplos a NMS ou a *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (NMSCWMS)*.

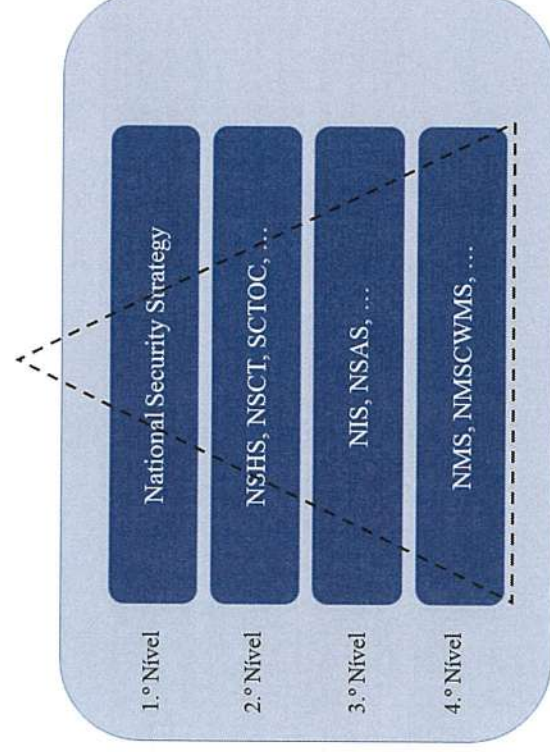


Figura 3 – Hierarquia do planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA

Fonte: Adaptado de (Borges, 2013, p. 279).

Não obstante a divergência das posições apresentadas quanto à hierarquia das estratégias, a verdade é que os EUA dispõem de um alargado conjunto de estratégias, cujos conceitos analisaremos de seguida.

c. Estratégia de combate às ameaças transnacionais

Analisar a estratégia implica compreender os conceitos estratégicos que foram vertidos para os respetivos planos. De acordo com os objetivos do presente trabalho e em linha com a delimitação que apresentamos, debruçar-

-nos-emos, essencialmente, sobre as estratégias de 1.º e 2.º nível, uma vez que são elas que permitem a abrangência necessária à definição de eventuais medidas promotoras de interagencialidade.

Considerando, contudo, o foco nas estruturas judiciárias, policiais, militares e informacionais, analisaremos igualmente as estratégias departamentais a elas afetas, designadamente as seguintes: *Department of Justice Strategic Plan (DoJSP)*, *NSHS*, *NMS* e *NIS*.

(1). National Security Strategy

Conforme já sustentamos, a NSS constitui o mais importante documento estratégico norte-americano. É publicada pelo Presidente e corresponde à “Grande Estratégia”, estabelecendo por isso as grandes orientações para as estratégias gerais do Estado.

A última NSS foi publicada em 2015 e veio substituir a versão de 2010, a primeira da Administração Obama.

No âmbito da Segurança, um dos quatro interesses nacionais previstos no documento, é de realçar a identificação do combate à ameaça persistente do terrorismo, como um objetivo político, o que, segundo Borges (2015), será conceptualmente errado. Para além deste, outros sete objetivos são identificados, merecendo destaque o facto da segurança do ciberespaço ter perdido relevância – comparativamente à NSS de 2010 – ou apenas se encontrar dissimulada no meio dos outros objetivos (Saraiva, 2016, p. 51).

No sentido de fazer face às principais ameaças que o documento prevê, a NSS “socorre-se” da superioridade militar dos EUA e de uma estratégia caracterizada pela “*strategic patience and persistence*” (WH, 2015, p. ii).

(2). National Strategy for Homeland Security

Trata-se de uma estratégia de 2.º nível, cuja primeira versão foi publicada na sequência direta dos atentados do 11 de setembro, tendo dado lugar à criação do *DHS*. A versão em vigor é de 2007, na qual foram incluídas lições aprendidas no âmbito do combate ao terrorismo transnacional.

Os objetivos desta estratégia são os seguintes: prevenir ataques terroristas; proteger os cidadãos americanos, as infraestruturas críticas e os recursos vitais; responder e recuperar de eventuais incidentes; continuar a fortalecer as bases que assegurem o sucesso a longo prazo (WH, 2007, p. 1).

⁴ Consultar subcapítulo 1.b.

Geneticamente, importa referir que o documento define as prioridades para o combate às novas ameaças, identifica as estruturas e atores necessários para o levar a cabo e constitui um dos mais importantes incentivos à prática e cultura da interagencialidade, como sustentaremos no próximo capítulo.

(3). *National Strategy for Counterterrorism*

Esta estratégia, publicada pelo Presidente em 2011 (2.º nível), destina-se a complementar a *NSS*, no âmbito do combate ao terrorismo, sobretudo o transnacional. Segundo o próprio documento, concretiza uma abordagem a uma das principais prioridades de segurança estabelecidas pelo Presidente: desmantelar e eventualmente derrotar a *al Qaeda*, os seus aliados e seguidores, de forma a garantir a segurança dos cidadãos. Para além disso, identifica uma série de ferramentas consideradas críticas para o sucesso e apresenta uma abordagem mais focada no combate ao terrorismo, do que as anteriores versões (WH, 2011a, pp. 1-2).

De realçar, finalmente, os princípios que guiam o esforço de contraterrorismo, designadamente: aderir aos valores capitais norte-americanos; construir parcerias de segurança; aplicar adequadamente as ferramentas e capacidades de contraterrorismo; e construir uma cultura de resiliência.

(4). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*

Constitui-se igualmente como uma estratégia nacional (2.º nível) publicada pelo Presidente, em 2011.

O documento propõe-se a transformar a Criminalidade Organizada Transnacional (COT), de uma ameaça à SN a um problema de segurança pública passível de ser gerido. Para o conseguir, são identificados cinco objetivos: (1) Proteger as pessoas da violência e exploração de redes criminosas transnacionais; (2) Ajudar os países aliados a fortalecer a governança e transparência, quebrar o poder corruptivo dessas redes e romper com as alianças criminosas ao nível estatal; (3) Quebrar o poder económico das redes e proteger os mercados estratégicos e o sistema financeiro norte-americano; (4) Derrotar as redes que representam o maior perigo para a SN, atingindo as suas infraestruturas, privando-as dos seus meios essenciais e prevenindo o financiamento das atividades terroristas; (5) Criar consenso internacional, cooperação multilateral e parcerias público-privadas, para derrotar a COT (WH, 2011b, p. 1).

(5). National Intelligence Strategy

Trata-se de um documento publicado pelo DNI (3.º nível), originalmente em 2005, tendo então criado um novo sistema de informações, baseado na NSS de 2002 (Borges, 2013, p. 352). Entretanto revista em 2009 e 2014, esta estratégia providencia a direção de missão do DNI à comunidade de informações, em linha com a NSS.

Está organizada em quatro partes principais – ambiente estratégico, objetivos de missão, objetivos institucionais e implementação da estratégia – e é caracterizada pelo esforço de coordenação, colaboração e integração no seio da comunidade de *intelligence*.

(6). Homeland Security Strategic Plan

Este plano estratégico, publicado pelo Secretário do DHS, representa um importante contributo no sentido de articular as estratégias de todas a agências integradas neste Departamento.

Neste momento, vigora o plano referente aos anos 2014-18, que descreve as missões e metas do Departamento, as estratégias usadas para as cumprir e atingir, e os mecanismos de medição do sucesso. Define igualmente os esforços prioritários a desenvolver para cada missão e descreve a forma como essas prioridades serão atingidas, através da unidade de esforço (DHS, 2014).

(7). Department of Justice Strategic Plan

Trata-se de um plano estratégico para vigorar entre 2014 e 2018, que fornece um guia para descrever e garantir o cumprimento das prioridades do *Department of Justice (DoJ)*. É publicado pelo *Attorney General* e reflete as metas, objetivos e áreas de ênfase por si estabelecidas.

O documento identifica três metas estratégicas para o Departamento:
(1) Prevenir o terrorismo e promover a segurança da nação; (2) Prevenir a criminalidade, proteger os direitos dos cidadãos e reforçar as leis federais; (3) Assegurar e apoiar uma administração da justiça justa, imparcial, eficiente e transparente (DoJ, 2014).

(8). National Military Strategy

É uma estratégia nacional publicada pelo *Joint Chiefs of Staff* (4.º nível), em 2015, que descreve a forma como os EUA empregarão as Forças Armadas (FFAA), no sentido de proteger os interesses nacionais.

Refere que as FFAA terão de ser capazes de se adaptar às novas ameaças e que o sucesso dependerá, cada vez mais, da forma como o instrumento militar for capaz de apoiar os outros instrumentos de poder e potenciar a rede de aliados e parceiros.

A estratégia baseia-se na identificação das formas como as FFAA poderão contribuir para a salvaguarda dos interesses da SN, através do cumprimento dos três objetivos militares nacionais: (1) Dissuadir, negar e derrotar os Estados adversários; (2) Neutralizar, degradar e derrotar as organizações extremistas violentas; (3) Fortalecer a rede global de aliados e parceiros.

Ao longo do presente capítulo, demonstramos que os acontecimentos do 11 de setembro e a consciencialização relativa à importância das ATN, em especial do terrorismo, tiveram uma grande influência na “reestruturação” do pensamento e planeamento estratégicos norte-americanos.

No próximo capítulo, iremos verificar se, dessa reestruturação, resultou a adoção de ações estratégicas tendentes ao fortalecimento da interagencialidade.

3. Das linhas de ação estratégicas promotoras de interagencialidade

a. Ancoragem concetual

A colaboração interagencial é um conceito que vem sendo utilizado nos EUA – como forma de aludir às relações de cooperação entre agências com responsabilidades partilhadas e/ou jurisdições sobrepostas – com dois significados diferentes: um primeiro, relacionado com um tipo de atividade específica e um segundo, mais abrangente, o qual encerra vários outros tipos de relações (Kaiser, 2011, p. 2). Para efeitos do presente estudo, adotaremos a segunda abordagem, que passaremos a designar simplesmente de interagencialidade.

Assim, interagencialidade poderá ser definida como qualquer atividade conjunta, realizada por duas ou mais organizações, visando produzir um valor público maior do que aquele que seria produzido com uma atuação individualizada dessas organizações (GAO, 2005, p. 1).

Kaiser (2011, pp. 2-4) considera seis tipos diferentes de relações de interagencialidade, as quais adotaremos para efeitos do nosso estudo:

- Colaboração (Colab): um arranjo que depende, de forma substancial, de uma participação voluntária ou discricionária entre as agências, as quais se encontram numa situação de paridade, no que diz respeito à atividade em concreto;

- **Coordenação (Coord):** um arranjo no qual uma agência ou funcionário lidera ou dirige uma operação, projeto ou programa, o qual integra uma ou mais agências;
- **Fusão:** um arranjo no qual partes ou a totalidade de diferentes agências, ou as suas autoridades, jurisdições, pessoal ou recursos são transferidos, de forma permanente, para outra organização, seja ela um novo ou existente departamento, agência, gabinete ou outra entidade;
- **Integração:** um arranjo em que partes de uma agência (pessoal, recursos, autoridade, ou outros) são transferidos de forma não-permanente, de forma a desenvolver uma operação, projeto ou política em particular;
- **Networking:** um arranjo que envolve o governo federal e todos ou vários outros níveis de governo: estatal, local, tribal ou, em alguns casos, países estrangeiros;
- **Parceria:** um arranjo que reflete a colaboração entre entidades do setor público, sejam do governo federal, estatal, local ou tribal, e do setor privado.

b. Modelo de análise

De modo a ser possível identificar e analisar as LAE promotoras de interagencialidade, adotamos um modelo de análise que foi construído do seguinte modo:

- 1) De cada uma das estratégias em estudo (referidas no capítulo anterior), retiramos todos os objetivos e ações estratégicas relacionadas com o combate às ATN;
- 2) Dessas, extraímos aquelas que, de algum modo, promovem a interagencialidade, nos termos definidos no subcapítulo anterior;
- 3) Cada uma dessas ações foi então encaixada num dos tipos de interagencialidade, referidos no subcapítulo anterior, destacando-se a palavra ou palavras-chave que contribuíram para essa classificação.

(1). National Security Strategy

Apesar de haver referência a ações realizadas no passado, que se inserem no domínio da interagencialidade, este documento não identifica quaisquer LAE, no âmbito do combate às ATN.

(2). *National Strategy for Homeland Security*

Tabela 1 – LAE promotoras de interagencialidade na NSHS

<i>National Strategy for Homeland Security</i>		
Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Encourage interagency training	23	Colab
Improve interagency cooperation	23	Colab
Improve information sharing	23	Colab
Integrate capabilities and resources from all stakeholders	31	<i>Networking</i>
Unified Command , which provides for joint decisions and action based on mutually agreed-upon objectives, priorities, and plans among all homeland partners	32	Coord/Colab
Develop and apply joint planning and training processes	33	Coord/Colab
Coordinate initial actions to mitigate consequences	35	Coord
Drive joint planning and training programs that will help work together effectively	36	Coord/Colab
Coordinate requests for additional support	36	Coord
Develop comprehensive and integrated logistics systems and procedures	37	Coord/Colab
Establish a comprehensive Homeland Security Management System that incorporates all stakeholders	42	Coord/Colab
Establish a comprehensive system that will ensure unity of effort as we work to prevent and disrupt terrorism	43	Coord/Colab
Plans should be coordinated with the local, Tribal, State, and Federal governments	43	Coord
Various multi-agency coordination centers that exist throughout all levels of government	47	Coord
DoD must develop operational plans that will integrate and synchronize military forces to achieve unity of effort	51	Coord/Colab

Fonte: (autor, 2016).

(3). *National Strategy for Counterterrorism*

Tabela 2 - LAE promotoras de interagencialidade na NSCT

<i>National Strategy for Counterterrorism</i>		
Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Leveraging multilateral institutions	7	Coord
Pursuing a whole-of-government effort	7	Coord/Colab
Strengthen institutions and partnerships that prevent WMD from falling into the hands of terrorists	9	Parceria/Colab

Fonte: (autor, 2016).

(4). Strategy to Combat Transnational Organized Crime

Tabela 3 - LAE promotoras de interagencialidade na SCTOC

Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Build multilateral cooperation and public-private partnerships to defeat transnational organized crime	1	Coord/Colab/ Parceria
An interagency Threat Mitigation Working Group will ensure the coordination of all elements of national power	1	Coord
Enhance intelligence and information sharing	4, 17	Colab
Build international capacity, cooperation and partnerships	4	Parceria/Colab
The Interagency Policy Committee Transnational Criminal Threats will oversee a whole-of-government approach	4	Coord
The National Cyber Investigative Joint Task Force , led by the FBI, to coordinate, integrate, and share information related to cyber threat	8	Coord/Colab
Establish an interagency Threat Mitigation Working Group to identify those TOC networks and ensure the coordination of all elements of national power	13	Coord
Build international consensus, multilateral cooperation , and public-private partnerships to defeat transnational organized crime	14	Coord/Colab/ Parceria
Taking shared responsibility for Transnational Organized Crime”	15	Colab
Coordinating with the interagency International Organized Crime Intelligence and Operations Center to share intelligence	17	Coord/Colab
Develop greater synergies between intelligence analysts, collectors, and counterintelligence personnel	18	Colab
Strengthen ties among U.S. intelligence and counterintelligence, law enforcement, and military entities, while strengthening cooperation with international intelligence and law enforcement partners	18	Colab
Develop and foster stronger law enforcement and Intelligence Community relationships among Federal, State, local, tribal, and territorial authorities.	18	Colab
Support multilateral senior law enforcement exchanges to promote the sharing of criminal intelligence and enhance cooperation	18	Coord/Colab
Establish a comprehensive and proactive information-sharing mechanism to identify TOC actors	18	Coord/Colab
Implement the Administration’s joint strategic plan on intellectual property enforcement to target, investigate, and prosecute intellectual property crimes committed by TOC	20	Coord/Colab
Fully integrate financial, weapons, and TOC-related corruption investigations into comprehensive organizational attack activities and operations	22	Coord/Colab
Develop and implement a whole-of-government plan to counter kidnapping for ransom in order to disrupt the funding for terrorists, pirates, and other bad actors	23	Coord/Colab
Develop a comprehensive approach to dismantle DTOs with connections to terrorist organizations	25	Coord/Colab

Fonte: (autor, 2016).

(5). *National Intelligence Strategy*

Tabela 4 - LAE promotoras de interagencialidade na NIS

<i>National Intelligence Strategy</i>		
Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Develop integrated capabilities to create alerts within the IC	7	Coord/Colab
Integrate and collaborate with diverse partners to maximize the effectiveness and reach of intelligence capabilities	8	Coord/Colab
Support interagency efforts to secure global stockpiles of WMD and warn of and prevent the transfer of WMD-related materials to terrorists, extremists, or other non-state actors	9	Coord/Colab
Leverage cross-IC, multi-disciplinary expertise and the full range of IC capabilities to jointly define and anticipate intelligence problems	12	Coord/Colab
Strengthen and integrate governance bodies to optimize resources and manage risk	12	Coord/Colab
Foster joint IC planning, targeting, tasking, and assessment processes to coordinate intelligence activities and promote continuous improvement	12	Coord/Colab
Drive integrated investment decisions and the delivery of multi-disciplinary, integrated capabilities to provide optimal solutions for mission success	12	Coord/Colab
Develop, implement, and manage IC-oriented approaches to improve integration and interoperability of IC enabling capabilities	12	Coord/Colab
Improve collaboration and the discovery, access, retrieval, retention, and safeguarding of information	13	Colab
Promote a culture that embodies, supports, and furthers responsible information sharing	13	Colab
Strengthen partnerships to enrich intelligence	15	Colab/Parceria
Increase shared responsibility with and among, and incorporate insights from, all partners to advance intelligence	15	Coord/Colab
Develop an enterprise approach to partnership engagement to facilitate coordinated, integrated outreach	15	Coord/Colab/Parceria
Deepen collaboration to enhance understanding of our partners and to effectively inform decisions and enable action	15	Colab

Fonte: (autor, 2016).

(6). *Homeland Security Strategic Plan*

Tabela 5 - LAE promotoras de interagencialidade no HSSP

Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Share information with, and utilizing threat analysis alongside, stakeholders across the homeland security enterprise	15	Colab
Deter and disrupt operations by leveraging the intelligence and information sharing	16	Colab
Counter violent extremism by working with our partners to share information with frontline law enforcement partners	16	Colab/Parceria
Identify and interdict unlawful acquisition and movement of CBRN materials by engaging in information sharing with all stakeholders to monitor and control this technology	17	Colab/Parceria
Detect, locate, and prevent the hostile use of CBRN materials by combining authorities and assets with other departments and agencies	17	Colab
Enhance the Nation's ability to counter IEDs by coordinating whole community efforts to prevent and protect against terrorist and criminal use of explosives	18	Coord/Colab
Protect key leaders, facilities, and National Special Security Events by working with partners to coordinate intelligence, information sharing, security, and response resources	18	Colab/Parceria
Conduct effective, unified incident response operations and maximizing interagency coordination, information sharing and preparation	38	Coord/Colab
Enhance unity of effort (...) and coordinated operational planning	41	Coord/Colab
Integrate intelligence, information sharing, and operations	41	Coord/Colab
Enhance unity of regional operations coordination and planning by partnering with and supporting the national network of fusion centers	41	Coord
Share homeland security information and analysis, threats, and risks	42	Colab
Establish a common security mindset with domestic and international partners, (...) which enable unity of effort	42	Coord/Colab
Enhance partnerships and outreach	42	Colab/Parceria
Promote regional response capacity and civil support by coordinating and advancing federal interaction with state, local, tribal, and territorial governments and by pursuing the Whole Community approach	42	Networking/Coord
Strengthen the ability of federal agencies to support homeland security missions by working with federal partners	43	Coord/Colab
Expand and extend governmental, nongovernmental, domestic and international partnerships	43	Colab/Parceria
Further enhance the military-homeland security relationship	43	Colab
Support systems for (...) by pursuing integrated and cohesive cross-component training and evaluation	45	Coord/Colab
Support law enforcement, first responder, and risk management training by providing coordinated, interoperable, and standardized law enforcement training	45	Networking

Fonte: (autor, 2016).

(7). Department of Justice Strategic Plan

Tabela 6 - LAE promotoras de interagencialidade no DoJSP

<i>Department of Justice Strategic Plan</i>		
Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Integrate federal law enforcement and domestic/international intelligence efforts to dismantle terrorist networks	14	Coord/Colab
Strengthen partnerships with federal, state, local, and tribal government agencies	15	Colab/ <i>Networking</i>
Promote and strengthen relationships and strategies for the administration of justice with law enforcement agencies	46	Colab
Partner with state, local, and tribal law enforcement agencies through grants and technical assistance to address public safety concerns	46	Colab
Contribute to effecting a whole of government approach to preventing and responding to genocide and mass atrocities	54	Coord/Colab

Fonte: (autor, 2016).

(8). National Military Strategy

Tabela 7 - LAE promotoras de interagencialidade na NMS

<i>National Military Strategy</i>		
Ação estratégica (palavras-chave)	Pg.	Tipo de interagencialidade
Promote greater interoperability with joint, interagency, and international partners	15	Coord/Colab

Fonte: (autor, 2016).

c. Análise e apresentação dos resultados

A análise dos resultados será efetuada tendo por base a identificação das palavras-chave que deram origem à sua inclusão e o tipo de interagencialidade que promovem.

Antes, porém, referir que foram identificadas, nas estratégias analisadas, um total de 77 linhas de ação que promovem a interagencialidade, no âmbito do combate às ATN, distribuídas do seguinte modo:

- *NSHS* – 15;
- *NSCT* – 3;
- *SCTOC* – 19;
- *NIS* – 14;
- *HSSP* – 20;
- *DoJSP* – 5;
- *NMS* – 1.

(1). Análise por palavras-chave

Para esta análise, agrupamos as palavras-chave por afinidades, considerando os significados semelhantes que alguns termos diferentes apresentaram, no contexto em que foram inseridos, e apuramos o número de vezes (frequência) que se repetiram nas linhas de ação apresentadas no subcapítulo anterior, considerando a totalidade das estratégias.

Tabela 8 – Frequência por palavras-chave

Palavras-chave	Agrupamento	Frequência
<i>Interagency / Multi-Agency / Multilateral / Multidisciplinary / Interoperable / Cross-Component</i>	Multilateralidade	15
<i>Share</i>	Partilha	17
<i>Integrate / Comprehensive / Joint</i>	Trabalho conjunto	26
<i>Cooperate / Collaborate / Ties / Synergies / Work with / Relationship</i>	Cooperação	24
<i>Coordinate</i>	Coordenação	17
<i>Partnership</i>	Parceria	11
Outros	Outros	13
TOTAL		123

Fonte: (autor, 2016).

Contabilizamos um total de 123 palavras-chave, uma vez que algumas ações estratégicas integram uma ou mais palavras.

(2). Análise por tipo de interagencialidade

Considerando agora a análise por tipo de interagencialidade, temos que:

Tabela 9 – Frequência por tipo de interagencialidade

Tipo de interagencialidade	Frequência
Colaboração	64
Coordenação	48
<i>Networking</i>	4
Parceria	11
Fusão	0
Integração	0

Fonte: (autor, 2016).

(3). Síntese conclusiva

Pelos dados apresentados podemos apresentar os seguintes resultados:

- a) Nas oito estratégias analisadas, identificamos 77 LAE promotoras de interagencialidade, no âmbito do combate às ATN;

- b) O destaque vai para a *HSSP*, a *SCTOC*, a *NSHS* e a *NIS*, que com 20, 19, 15 e 14, respetivamente, perfazem mais de 88 % das linhas encontradas em todas as estratégias;
- c) Olhando para as palavras-chave pesquisadas, podemos referir que há um relativo equilíbrio na frequência com que os nossos agrupamentos surgem nos documentos, não se registando especial predominância de nenhum deles;
- d) Porém, no concernente ao tipo de interagencialidade, é notório o destaque da colaboração e da coordenação que, em conjunto, representam quase 90% de todas as linhas identificadas;
- e) A ausência de linhas relacionadas com a fusão e a integração são perceptíveis, uma vez que, decorrente da definição por nós avançada no subcapítulo 3.1, resulta pouco provável que relações desse género figurem em documentos estratégicos.

Conclusões

Os atentados do 11 de setembro marcaram profundamente a estratégia integral norte-americana. As ATN acabaram por forçar os Estados a adaptar e adequar os respetivos planeamentos estratégicos de SN.

No caso dos EUA, por maioria de razão, tal veio igualmente a acontecer, tendo assistido, nos primeiros anos do novo milénio, a um verdadeiro *boom* de estratégias.

Apesar dos EUA não disporem de um verdadeiro ciclo de planeamento estratégico, a verdade é que esta reforma permitiu uma melhor integração e alinhamento das várias estruturas, em torno de um objetivo comum.

Verificamos, no primeiro capítulo, que não existe uma identificação consensual e inequívoca sobre as ATN à segurança dos EUA, pelo que entendemos que elas correspondem àquelas que constam na “Grande Estratégia”, designadamente na NSS de 2015.

No segundo capítulo do nosso estudo, constatamos que a proliferação e hierarquização dos planos estratégicos decorreram como uma consequência natural da vulnerabilidade dos EUA às ATN, que assim buscaram, como buscaram, um alinhamento e integração das diversas estratégias, como única forma de àquelas fazer face.

Tal dedução é verificável através da observação atenta dos objetivos e metas estabelecidos para cada documento, uma vez que todos, de uma forma mais ou

menos evidente, fazem referência à importância de debelar as novas ameaças (*ends*), indicam como combatê-las (*ways*) e com que ferramentas (*means*).

No terceiro capítulo, ficou patente que, das oito estratégias analisadas, sete incluem várias linhas no âmbito da interagencialidade, num total de 77, com predominância para aquelas inseridas no âmbito da coordenação e colaboração. Quanto à promoção da interagencialidade, ela é conseguida graças à forma como os diversos planos estratégicos estão interligados e alinhados, como parte de um sistema constituído por instâncias federais, estaduais, locais e tribais que, simultaneamente, insiste e aposta na criação de mecanismos que incluam todas essas instâncias, tais como grupos de trabalho conjuntos, *task forces* interagenciais, sistemas de partilha de informação, formação e treino conjuntos ou planeamento abrangente e integrador, não descurando a tão em voga *comprehensive approach*.

Significa, portanto, que os EUA entendem que o combate às ATN só poderá ser efetivo através de uma combinação de todos os instrumentos de poder que, em si, constituirá a medida maior no âmbito da “interagencialidade”.

Concluimos que a estratégia norte-americana é promotora de interagencialidade no combate às ATN, o que não significa que ela se tenha vindo a materializar no terreno.

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

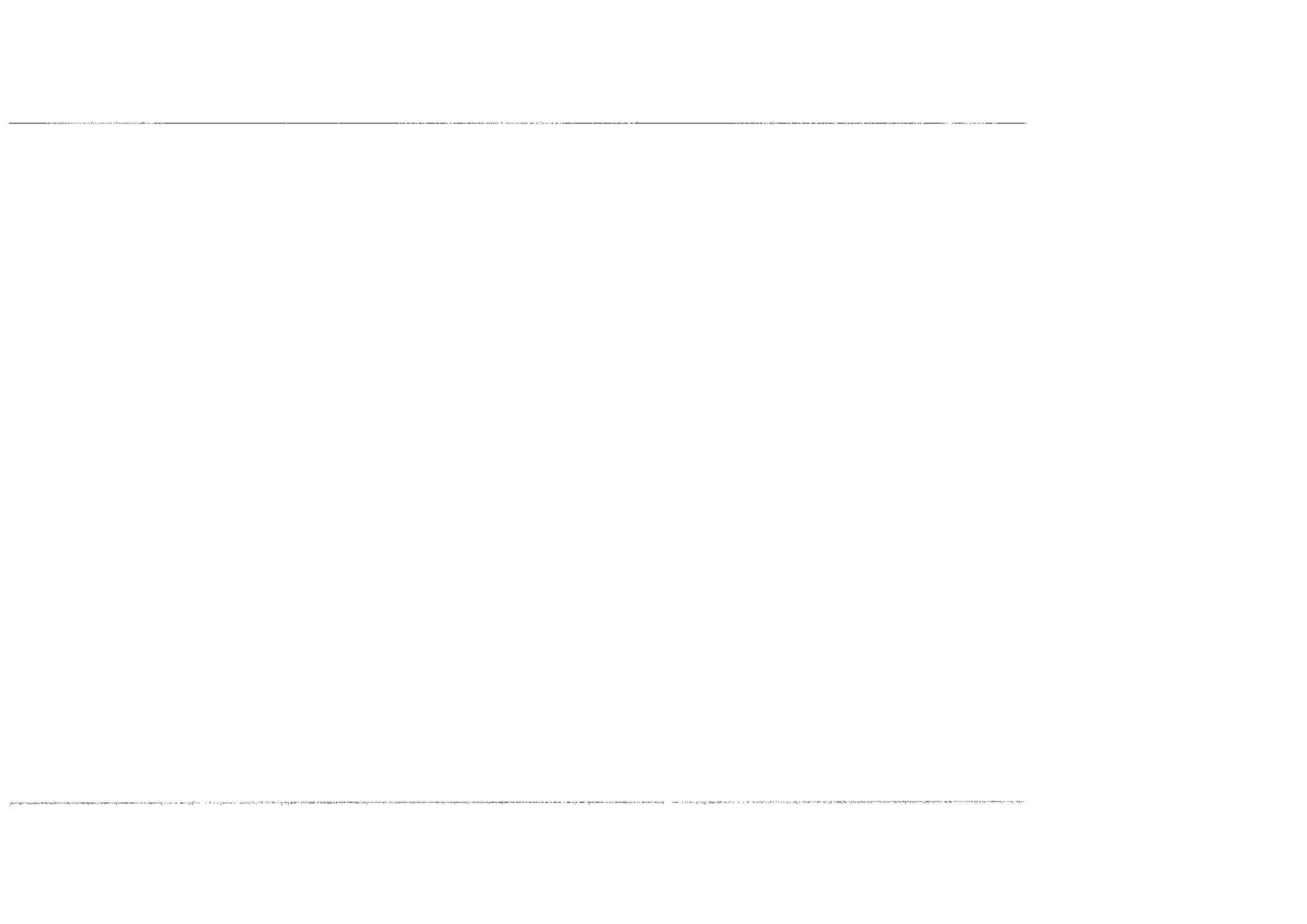
AT	Ameaças Transnacionais
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
Colab	Colaboração
Coord	Coordenação
COT	Criminalidade Organizada Transnacional
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
DNI	<i>Office of the Director of National Intelligence</i>
DoD	<i>Department of Defense</i>
DoJ	<i>Department of Justice</i>
DoJSP	<i>Department of Justice Strategic Plan</i>
DoS	<i>Department of State</i>
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
LAE	Linhas de Ação Estratégicas
OE	Objetivos Específicos
ONU	Organização das Nações Unidas
NCTC	<i>National Counterterrorism Center</i>
NDS	<i>National Defense Strategy</i>
NIS	<i>National Intelligence Strategy</i>
NMS	<i>National Military Strategy</i>
NMSCWMS	<i>National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction</i>
NSAS	<i>National Strategy for Aviation Security</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NSCT	<i>National Strategy for Counterterrorism</i>
NSHS	<i>National Strategy for Homeland Security</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
SCTOC	<i>Strategy to Combat Transnational Organized Crime</i>
SN	Segurança Nacional
UE	União Europeia
QD	Questões Derivadas
QC	Questão Central

Bibliografia

- Borges, J. V., 2006. O terrorismo e a transformação do planeamento estratégico de segurança dos EUA. *Nação e defesa*. Volume 114, pp. 193-227.
- Borges, J. V., 2013. *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos Estados Unidos da América*. Porto: Fronteira do Caos.
- Borges, J. V., 2015. A nova estratégia de Segurança Nacional dos EUA 2015. *Revista Militar*, Volume 2559, pp. 261-270.
- Borges, J. V., 2016. *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Congressional Research Service, 2001. *Report for Congress – Intelligence and Law Enforcement Countering Transnational Threats to the U.S.*. [Em linha] Disponível em: <http://fas.org/irp/crs/RL30252.pdf> [Acedido em 08 Abr. 2016].
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de estratégia - apontamento para um curso*. Pedrouços: IAEM.
- Decker, R. J., 2003. *Combating terrorism: Observations on National Strategies Related to Terrorism*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gao.gov/hew/items/d03519t.pdf> [Acedido em 30 Mar. 2016].
- DHS, 2014. *Fiscal Years 2014-2018 Strategic Plan*. [Em linha] Disponível em: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY14-18%20Strategic%20Plan.PDF> [Acedido em 11 Abr. 2016].
- DNI, 2016. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*. [Em linha] Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/Unclassified_2015_ATA_SFR_-_SASC_FINAL.pdf [Acedido em 04 Abr. 2016].
- DNI, 2014. *The National Intelligence Strategy*. [Em linha] Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/2014_NIS_Publication.pdf [Acedido em 11 Abr. 2016].
- DoD, 2016. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. [Em linha] Disponível em: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf [Acedido em 12 Abr. 2016].
- DoJ, 2014. *Strategic Plan Fiscal Years 2014-2018*. [Em linha] Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/02/28/doj-fy-2014-2018-strategic-plan.pdf> [Acedido em 08 Abr. 2016].

- Escorrega, L. F., 2009. A segurança e os “novos” riscos e ameaças: perspetivas várias. *Revista Militar*, Ago-Set, Volume 2491-2492.
- GAO, 2005. *Results-Oriented Government: Practices That Can Help Enhance and Sustain Collaboration Among Federal Agencies*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/250/248219.pdf> [Acedido em 2 Abr. 2016].
- Garcia, F. P., 2006. As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados: subsídios para o seu estudo. *Negócios Estrangeiros*, Mar., pp. 339-374.
- Garcia, F. P., 2010. *Da guerra e da estratégia: a nova polemologia*. Lisboa: Prefácio Joint Chiefs of Staff, 2015. *National Military Strategy*. [Em linha] Disponível em: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf [Acedido em 2 Abr. 2016].
- JSOU, 2011. *Special Operations Forces Interagency Counterterrorism Reference Manual*. Florida: JSOU.
- Kaiser, F. M., 2011. *Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations*. [Em linha] Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41803.pdf> [Acedido em 10 Mar. 2016].
- NSSA, 2012. *National Security Strategy Archive*. [Em linha] Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1987/> [Acedido em 10 Abr. 2016].
- ONU, 2004. *A more secure world: our share responsibility*. [Em linha] Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf [Acedido em 28 Mai. 2016].
- Saraiva, L. E., 2016. A evolução da Grande Estratégia de Obama. *Proelium X*, Volume 10, pp. 43-56.
- UE, 2009. *Estratégia Europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor*. [Em linha] [Acedido em 11 Mar. 2016].
- Vieira, R. M., 2007. *O Combate às Ameaças Transnacionais: sua articulação entre Portugal, União Europeia, EUA e as principais organizações internacionais de segurança e defesa (ONU e OTAN)*. Trabalho individual do Curso de Estado-Maior. IESM.
- WH, 2007. *National Strategy for Homeland Security*. [Em linha] Disponível em: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf [Acedido em 02 Abr. 2016].
- WH, 2011a. *National Strategy for Counterterrorism*. [Em linha] Disponível em: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf [Acedido em 12 Abr. 2016].

- WH, 2011b. *Strategy to combat Transnational Organized Crime*. [Em linha] Disponível em: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf [Acedido em 07 Abr. 2016].
- WH, 2015. *National Security Strategy*. [Em linha] Disponível em: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf [Acedido em 3 janeiro 2016].
- Yim, R. A., 2004. *Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/120/110567.pdf> [Acedido em 30 Mar. 2016].



A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO COMBATE AO 6. TERRORISMO

Costa Dias
CTEN FZ

António Marques
Maj Inf EXE

Rui Heleno
Maj Art EXE

Margarida Santos
Maj ADMIL EXE

Ricardo Bessa
Maj INF GNR

Carlos Morgado
Maj INF GNR

Nobre Correia Ibiana
TCor

Alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

Desde há mais de 30 anos que o nosso País não é vítima do terrorismo. Estudos e especialistas indicam que relativamente a este fenómeno, na data em que o trabalho está a ser elaborado, a ameaça é média. Porém, o Estado tem que estar preparado para lidar com este tipo de fenómenos cuja pertinência é cada vez mais atual e próxima geograficamente.

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Planeamento Estratégico.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

O conceito Estratégico Militar, no âmbito das ameaças e riscos, identifica, entre outras, o terrorismo transnacional como uma das principais ameaças aos Estados, à segurança e bem-estar das populações.

Portugal dispõe de um edifício legal que permite que as Forças Armadas colaborem com as Forças e Serviços de Segurança na prevenção e combate à ameaça terrorista, bem como na gestão de consequências.

As Forças Armadas possuem capacidades que permitem colaborar, com as Forças e Serviços de Segurança, no âmbito do combate ao terrorismo e na gestão de consequências.

Palavras-chave: Terrorismo; Gestão de Consequências; Forças Armadas; Forças e Serviços de Segurança

Abstract

For more than 30 years that our country is not a victim of terrorism. Studies and experts indicate that with regard to this phenomenon, the date on which the work is being prepared, the threat is medium. However, the state must be prepared to deal with this type of phenomena that have a relevance increasingly present and closer geographically.

The Strategic Military concept identifies the transnational terrorism as a major threat to the States, the safety and wellbeing of populations.

Portugal like other European countries, has a legal building that allows the armed forces to cooperate with the Police and other Security Services in preventing and combating the terrorist threat and in consequence management.

The Armed Forces have capabilities that allow cooperate with the Police and other Security Services, in the fight against terrorism and consequence management.

Keywords: Terrorism; Consequences management; Armed Forces; Security Services

Introdução

Os últimos ataques terroristas concretizados em Portugal datam das décadas de 70 e 80, do século passado.

Numa entrevista concedida ao Diário de Notícias a 8 de fevereiro deste ano, o General Loureiro dos Santos considera que o facto de não haver guerra em Território Nacional (TN) há mais de 200 anos cria uma falsa sensação de segurança. Por outro lado, entende que a probabilidade de acontecer um atentado terrorista no nosso país existe, mas que é mais baixa do que noutros países da Europa (Freire, 2016). O General Loureiro dos Santos entende também que, “o papel das Forças Armadas (FFAA) não se limita à defesa Militar do Estado face a ameaças (...)”, sendo elas próprias “um garante último da autoridade do Estado, assegurando o funcionamento das instituições, colaborando na manutenção da lei e ordem quando for declarado o Estado de Emergência, ou assegurando-as, se for estabelecido o Estado de Sítio”. Têm ainda “condições para suplementar a ação das Forças de Segurança Interna” para emprego de capacidades, “apoiar e reforçar os serviços da proteção civil em situações de emergência” e “o comando das operações em caso de catástrofe de nível crítico (...)” (General Loureiro dos Santos, 2016, pp. 157-158).

Como iremos detalhar ao longo do trabalho, a ideia de que as FFAA, sem que seja decretado o estado de exceção, atuam contra ameaças externas e que as FSS fazem face a ameaças internas, não corresponde à verdade. Cada vez mais enfrentamos ameaças transnacionais em que a fronteira entre o que é legalmente interno e externo se esbate e que obriga a uma maior cooperação e ao estreitar de mecanismos entre as FFAA e as FSS (General Loureiro dos Santos, 2012, pp. 86-89).

1. Enquadramento conceptual

a. Terrorismo

Não existe uma definição única, internacionalmente aceite de terrorismo. No *Global Terrorism Index* (IEP, 2015) define-se terrorismo como “o uso real ou ameaça ilegal da força e da violência, por um ator não-estatal, para atingir um objetivo político, económico, religioso ou social através do medo, coerção ou intimidação”. Um fator relevante nesta definição é o reconhecimento de que o terrorismo não é apenas um ato perpetrado pelo ataque físico, mas também o impacto psicológico que perdura sobre a sociedade (IEP, 2015, p. 6).

Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (2011), terrorismo é “o uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou propriedade numa tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”.

b. O Antiterrorismo e o Contra terrorismo

O combate ao terrorismo é conduzido em duas grandes vertentes: o antiterrorismo e o contra terrorismo.

Não identificámos uma definição oficial, nacional, dos dois conceitos referidos, pelo que adotámos conceitos que nos pareceram simples, mas esclarecedores, apresentados num artigo do General Brasileiro Álvaro de Souza Pinheiro para o sítio DefesaNet (Pinheiro, 2004). O antiterrorismo compreende a condução das medidas de caráter eminentemente defensivo tendo por objetivo a redução das vulnerabilidades a atentados terroristas. Por outro lado, o contra terrorismo corresponde à condução das medidas de caráter eminentemente ofensivo, tendo como alvo as diversas organizações terroristas em presença, a fim de, prevenir, dissuadir, ou retaliar atos terroristas (Pinheiro, 2004). Considerámos ainda os conceitos da OTAN: antiterrorismo como “as medidas defensivas utilizadas para reduzir a vulnerabilidade das forças, pessoas e bens ao terrorismo, ao incluir a resposta limitada e contenção por forças militares e agências civis”, e contra terrorismo como “as medidas ofensivas utilizadas para reduzir a vulnerabilidade das forças, pessoas e bens ao terrorismo, incluindo as atividades de defesa recorrente ao uso da força e contenção por forças militares e agências civis” (OTAN, 2011).

2. Quadro constitucional e legal vigente

O Estado Português tem como tarefa fundamental, conforme disposto no art.º 9.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), entre outras, garantir a segurança coletiva dos seus cidadãos, balanceando com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, conforme disposto no n.º 1 do art.º 27.º da CRP. A CRP, relativamente ao terrorismo, enquadra as FSS no seu art.º 272.º, em que no n.º 1 dispõe que “A Polícia tem por missão defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. No seu art.º 275.º, n.º 1, refere que às FFAA “incumbe a defesa militar da República”, contribuindo assim para a defesa nacional, conforme disposto no art.º 273.º, n.º 2. As FFAA, em TN e de acordo com a CRP, só podem atuar quando declarado o estado de sítio ou de emergência (Santos, 2007). A questão da segurança em Portugal assenta no pilar composto pela Lei de Segurança Interna (LSI), bem como, no enquadramento legal do terrorismo, do quadro legislativo interno português.

a. Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto – Lei de Combate ao Terrorismo

Os normativos relativos ao terrorismo sofreram um aperfeiçoamento em 2003, fruto dos atentados do 11 de setembro de 2001, com a aprovação da Lei de Combate ao Terrorismo², em cumprimento da Decisão-Quadro 2002/475/JAI³, do Conselho Europeu, de 13 de junho.

A Lei n.º 52/2003, no seu art.º 1.º, prevê e pune atos e organizações terroristas, refletindo no corpo da mesma "(...) preocupações, nacionais e internacionais, quanto à ameaça global que tais atos representam, considerando que os crimes de terrorismo e de organização terrorista constituem uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais" (Miranda Rodrigues, 2003, cit. por Portela, 2009, p. 496).

b. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna

A LSI, que altera a Lei 20/87, de 12 de junho, dispõe no art.º 1.º a definição de Segurança Interna (SI), visando garantir o respeito dos direitos, liberdades e garantias, nomeadamente a proteção de vidas humanas e integridade da população, a manutenção da paz pública, essencialmente contra atos de terrorismo, criminalidade violenta e organizada. Prevê ainda, a prevenção e capacidade de reação a situações graves que possam ocorrer em TN e que coloquem em causa a saúde pública. Aplicar medidas de combate ao terrorismo não é fácil, pois tem como fator chave a surpresa.

Estabelece no art.º 6.º a cooperação e coordenação entre as diversas FSS e define no art.º 25.º as entidades que se enquadram nas funções de segurança interna⁴ e funções de segurança.

Dispõe no seu art.º 11.º os órgãos do Sistema de Segurança Interna (SSI), sendo de destacar o Secretário-Geral do SSI, que conforme disposto no art.º 15.º da LSI "tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional" das FSS.

² Publicada no Diário da República n.º 251, I Série - A, de 29 de outubro de 2003.

³ No âmbito da UE, foi aprovada a Decisão – Quadro 2002/475/JAI, do Conselho de 13 de julho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo e vinculou os Estados-Membros à adaptação do seu direito interno, nos termos aí previstos.

⁴ Conforme art.º 25.º, n.º 2, exercem funções de segurança interna, a Guarda Nacional Republicana (GNR); a Polícia de Segurança Pública (PSP); a P.J.; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS).

c. Resolução do Conselho de Ministros n.º 7 – A/2015 – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

A revisão da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) foi aprovada em Conselho de Ministros, no dia 19 de fevereiro de 2015, após o ataque terrorista no jornal Charlie Hebdo. Esta estratégia, segundo Anabela Rodrigues, ex-Ministra da Administração Interna (MAI), “representa um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra esta ameaça” (Ministério da Administração Interna, 2016).

A ENCT resulta da “necessidade de uma resposta integrada e proporcionada à atividade terrorista e desenvolvida (...) pelos Estados Membros”. Esta preocupação foi operacionalizada no Regulamento n.º 513/2014 da UE e constitui-se como “instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de Direito Democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno” (Presidência do Conselho de Ministros, 2015). A ENCT desenvolve-se na estrita observância dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, das liberdades cívicas. Assenta em cinco objetivos estratégicos: detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Para Anabela Rodrigues (2016) “a cooperação entre as FFAA e as FSS é aprofundada, tendo em vista os objetivos definidos na Estratégia” (Ministério da Administração Interna, 2016).

De forma a adaptar a legislação existente à ENCT foi, pelo Conselho de Ministros, aprovado e publicado um pacote legislativo⁵ que altera a legislação vigente identificando novos ilícitos, como: a criminalização de viagens para adesão a organizações terroristas, o acesso a sítios na internet que sirvam de plataforma de promoção terrorista, entre outros. Do novo quadro legislativo realça-se que a Unidade de Coordenação Antiterrorismo⁶ (UCAT) terá competências reforçadas no quadro da ENCT, ficando responsável pela coordenação e ações decorrentes dos planos, relativamente aos objetivos

⁵ Lei n.º 55/2015, 23 de junho (estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira); a Lei n.º 56/2015, 23 de junho (aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional); a Lei n.º 57/2015, 23 de junho (Organização da Investigação Criminal); a Lei n.º 58/2015, 23 de junho (alteração ao Código de Processo Penal); a Lei n.º 59/2015, 23 de junho (aprova a Lei de Segurança Interna); a Lei n.º 60/2015, 23 de junho (Lei de combate ao terrorismo); a Lei n.º 61/2015, 23 de junho (estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal); e Lei n.º 62/2015, 23 de junho (estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo).

⁶ Na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (Art.º 23º, LSI).

estratégicos definidos, cooperação internacional e articulação e coordenação da rede de pontos de contato nas diversas áreas de intervenção, em matéria de terrorismo. A cooperação internacional é fundamental na perspetiva do desenvolvimento de ações conjuntas. As sinergias daí resultantes serão dirigidas para a intensificação da articulação com os organismos nacionais, no domínio da cooperação e com os serviços congéneres estrangeiros (Ministério da Administração Interna, 2016). Para o General Loureiro dos Santos a não regulamentação da UCAT “limita a possibilidade de empregar as FFAA, a não ser que, simultaneamente, fosse declarado o estado de sítio ou emergência”. Na legislação em vigor, os militares assumem o comando das operações no estado de sítio e “no estado de emergência as FFAA apoiam as FSS” faltando definir essa articulação (Freire, 2015).

3. Cooperação entre as Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança

Começamos por analisar o art.º 10.º da Lei de Defesa Nacional (LDN)⁷ que refere que um dos direitos do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) é ser informado “sobre o emprego das FFAA em missões que envolvam a colaboração com FSS contra agressões ou ameaças transnacionais”. Relativamente às FFAA, de acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), estas “devem estar preparadas para cumprir missões de cooperação com as Forças e Serviços de Segurança no combate a ameaças transnacionais” (Assembleia da República, 2013, p. 37).

A LSI no seu art.º 5.º refere que “os militares têm o dever especial de colaboração com as Forças e Serviços de Segurança nos termos da lei”.

No âmbito das respostas a ameaças e riscos, o CEDN 2013, refere a necessidade de ser aprofundada a cooperação entre as FFAA e as FSS em “missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional (PAO) que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos” (Assembleia da República, 2013, p. 33), sendo que a falta deste plano não permite operacionalizar eficazmente esta coordenação.

No âmbito de uma “geopolítica internacional”, o CEDN, identifica como segunda prioridade o emprego dos recursos militares no combate ao terrorismo transnacional, assim como outras ameaças na área euro-atlântica, sendo

⁷ Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto.

⁸ Entre as quais se identifica o terrorismo.

primeira prioridade a defesa cooperativa e a proteção da diáspora portuguesa (Assembleia da República, 2013, p. 35).

Na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), os art.ºs 4.º e 22.º, referem que as FFAA devem “cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”. De acordo com os art.ºs 11.º e 22.º, compete ao CEMGFA, nomeadamente, “assegurar, com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a articulação operacional relativa à cooperação entre as FFAA e as FSS.” (Assembleia da República, 2009).

A Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas (LOEMGFA), no art.º 3.º, descreve a cooperação entre as FFAA e FSS tendo “em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”, e no art.º 30.º, atribuições nas áreas de cibersegurança, ciberespionagem, cibercrime e ciberterrorismo (Governo de Portugal, 2014).

O Conceito Estratégico Militar 2014 (CEM) identifica nos Objetivos Estratégicos Militares a cooperação com as FSS.

A Estratégia Militar Operacional, CEM, pretende aperfeiçoar o “conceito de emprego conjunto das FFAA, prevendo uma capacidade efetiva de cooperação em matéria de segurança interna, em apoio/reforço e complemento das FSS”, pretendendo ainda, “contribuir para o desenvolvimento de um PAO” (CSDN, 2014a).

Segundo os autores do estudo “Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna”, “o Sistema de Forças Nacional saíra reforçado num quadro legal que permitisse, em situações de grande gravidade e devidamente tipificadas, a atuação das FFAA em apoio das FSS de forma clara e inequívoca (...), como acontece no âmbito da proteção civil, onde (...) já se verifica” (Lourenço, et al., 2015, p. 31).

O Estado deve maximizar capacidades e impulsionar uma abordagem de resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)⁹ (Assembleia da República, 2013, p. 33). À semelhança do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS (PCCCOFSS) previsto na LSI e já implementado, o PAO entre as FFAA e as FSS, previsto no CEDN 2013, após a sua aprovação, irá constituir uma ferramenta fundamental para a coordenação operacional entre as FFAA e FFS em situações de ameaças transnacionais, podendo ser implementado pelo SNGC, identificado no CEDN 2013, a edificar.

⁹ O SNGC foi criado pelo Decreto-lei n.º 173/2004 de 21 de julho, sendo revogado pela LSI de 2008.

4. Capacidade existente nas Forças Armadas para apoio ao antiterrorismo, contra terrorismo e gestão de consequências

a. Marinha

De acordo com o SF 2014, as capacidades que a Marinha poderá empregar no âmbito do apoio ao combate ao terrorismo e gestão de consequências são as indicadas abaixo, integrando nas mesmas um conjunto de forças e meios (CSDN, 2014b, pp. 16-32).

- Capacidade de Comando e Controlo Naval
- Capacidade de Projeção de Força;
- Capacidade Oceânica de Superfície;
- Capacidade de Patrulha e Fiscalização;
- Capacidade de Guerra de Minas
- Capacidade Oceanografia.

No âmbito do antiterrorismo a Autoridade Marítima Nacional (AMN) está presente em diversos *fora*¹⁰, o que permite manter um acompanhamento e a partilha de toda a informação do domínio marítimo¹¹ de informação. A Marinha tem como missão disponibilizar os meios e recursos necessários em apoio à AMN para o desempenho das suas competências.

O Centro de Operações Marítimo do Comando Naval (CN) garante a capacidade de Conhecimento Situacional Marítimo (CSM¹²) permitindo “aumentar a segurança marítima nos espaços de interesse estratégico nacional, melhorando a capacidade de antecipação e de resposta a ocorrências no domínio marítimo” (Marinha, 2012, p. 4.1).

O CSM envolve a “partilha e troca de informação e o acesso a sistemas (maioritariamente não próprios da Marinha) tendo como objetivo a construção de panoramas de área” (Marinha, 2012, p. 4.2). O sistema de apoio à decisão, em desenvolvimento, que congrega um conjunto de outros sistemas e recursos

¹⁰ Sistema de segurança interna. Sistema de Autoridade Marítima. Unidade de Coordenação Antiterrorismo. Centro Nacional de Coordenador Marítimo entre outros.

¹¹ De acordo com a Instrução Operacional da Armada 400 (IOA 114) o “Domínio Marítimo é entendido como todos os espaços marítimos sob soberania, jurisdição ou responsabilidade nacional” (Marinha, 2012).

¹² Consiste na “agregação sistemática de informação oriunda de múltiplas fontes, criar conhecimento e identificar padrões de comportamentos da comunidade marítima, que permita, de forma automática, gerar alertas e desencadear as ações atinentes, aprofundando o empenhamento colaborativo, de modo a prontar capacidades modulares e criar sinergias de exploração operacional.” (Marinha, 2012, p. 2.3).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

(nacionais e internacionais), é designado por OVERSEE¹³. Este sistema permite fundir num só, toda a informação dispersa, sendo possível obter uma compreensão efetiva das atividades no domínio marítimo, permitindo aos decisores e à comunidade operacional atuar de forma oportuna, precisa e eficaz (Galocha, 2016).

A Marinha, através do seu Dispositivo Padrão Integrado (DPI), exerce a autoridade do Estado no mar, nomeadamente nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional contribuindo para o CSM, dissuasão de ameaças e possíveis intervenções. Esse patrulhamento marítimo é muitas vezes coordenado com os meios aéreos da Força Aérea, que efetuam a vigilância aérea, garantindo maior profundidade e área coberta.

A cooperação internacional, nomeadamente com a presença nacional nos exercícios da série OBANGAME e SAHARAN EXPRESS, no âmbito da African Partnership realizado pela Marinha dos EUA ao longo de toda a costa africana¹⁴, faz com que a Marinha Portuguesa coopere com Marinhas europeias e da região de África a fim de desenvolver as suas capacidades, nessa região, no âmbito do CSM, ações de combate à pirataria e tráfico de estupefacientes, pesca ilegal entre outras atividades. Este tipo de atividade irá garantir um CSM da zona de África, permitindo antecipar possíveis problemas por via marítima oriundos do Norte e Leste daquele continente (Galocha, 2016).

O módulo de *Harbor Protection*, da capacidade de projeção de força, foi desenvolvido doutrinariamente pela Marinha no âmbito da NATO. Vai permitir que forças expedicionárias possam operar num determinado porto, manter as funcionalidade e serviços portuários permitindo recuperar a proteção e segurança do mesmo contra ameaças assimétricas (Galocha, 2016).

A Marinha tem a capacidade de resposta a incidentes no mar, pré-posicionando forças e meios para posterior interseção e intervenção. De acordo com a IOA 400 – Conceito de emprego do Destacamento de Ações Especiais (DAE) e do Batalhão Ligeiro de Desembarque (BLD). O DAE é uma Unidade com capacidade de resposta a ameaças terroristas no âmbito marítimo (Silva, 2016).

O emprego do DAE em ações de apoio à PJ é enquadrado pelo protocolo elaborado entre o Ministério da Justiça e a Marinha, em 2003, assim como

¹³ Software desenvolvido pela empresa Critical Software que apenas congrega sistemas não classificados. A informação classificada militar funciona em sistemas independentes. Este sistema não integra o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) da GNR, constituído por 20 postos de observação fixos e oito móveis que detêm capacidade eletro-óptica e radar, ligados a um centro de comando e controlo.

¹⁴ Em especial no Golfo da Guiné e Norte de África.

pelos devidos mandatos judiciais, validados pela jurisprudência dos passados vinte anos. As intervenções caracterizam-se pelo apoio especializado, de natureza não militar, com os recursos operacionais e competências únicas do DAE (Silva, 2016).

O COMAR congrega a resposta a incidentes no mar através do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento (MRCC) de Lisboa, coordenando todas as ocorrências no âmbito da salvaguarda da vida no mar, nas áreas de responsabilidade nacional. Essa coordenação pode ser efetuada com entidades civis (ex. INEM¹⁵, ANPC¹⁶, entre outras) assim como militares (ex. Força Aérea) (Marinha, 2016).

Ainda no âmbito da busca e salvamento, existe o MRCC de Ponta Delgada o sub-centro de coordenação de Busca e Salvamento do Funchal assim como 31 estações salva-vidas do Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) sob a alçada dos Capitães de Porto da AMN (Marinha, 2016).

No âmbito de possíveis ameaças ou incidentes de poluição grave no mar, compete ao Serviço do Combate à Poluição do Mar (SCPM), da Direção Geral da Autoridade Marítima (DGAM), a direção técnica e o estabelecimento de procedimentos relativos à vigilância e combate à poluição¹⁷, assim como, coordenar e dirigir as operações. (Autoridade Marítima Nacional, 2016).

As ações de *disaster relief*¹⁸, que a esquadra treina com regularidade, permitem apoiar populações em situações de catástrofe ou emergência (Galocho, 2016).

O Comando do Corpo de Fuzileiros (CCF), através do BLD tem capacidade de desenvolver atividade de gestão de consequências, nomeadamente com o emprego do Posto Avançado de Saúde (PAS), Role 1, o qual integra equipas médicas que pode ser desembarcado e estabelecido em terra para auxílio das populações.

No âmbito Nuclear, Biológico Químico e Radiológico (NBQR), o CCF tem uma capacidade limitada de resposta a incidentes desta natureza.

¹⁵ Instituto Nacional de Emergência Médica.

¹⁶ Autoridade Nacional de Proteção Civil.

¹⁷ O Combate à poluição está estabelecido no Plano Mar Limpo (o RCM n.º 25/93 de 15 de abril aprova este plano), o qual estabelece um dispositivo de resposta, define responsabilidade, mecanismos de mobilização, estratégias de atuação, esquemas de formação e treino e o estabelecimento de bases logísticas (Autoridade Marítima Nacional, 2016).

¹⁸ Este tipo de ação foi realizada pelo NRP Corte Real aquando da intempérie que ocorreu na ilha da Madeira em fevereiro de 2010. Levou a bordo um destacamento de helicópteros, um destacamento de mergulhadores, um pelotão de fuzileiros, uma equipa médica, uma equipa do DAE e um contentor com material de apoio a situações de emergência e de catástrofe. O navio serviu de posto de comando à AMN devido à inoperacionalidade das infraestruturas em terra por falta de energia (Marinha, 2010, pp. 8-9).

b. Exército

A Diretiva de Planeamento do Exército (DPE) para o Biénio 2015-2016, no que à análise estratégica diz respeito, refere como uma das potencialidades do Exército Português, a experiência recolhida na participação em missões internacionais. O Exército “tem estado envolvido de forma contínua em missões militares de âmbito diverso com militares e contingentes de dimensão significativa, desde as missões operacionais (...) contra o terrorismo, no Afeganistão (...)” (Exército Português, 2015, p. 5).

Ainda segundo a DPE (2015, p. 6), uma das fragilidades apontadas, ao nível do “equipamento, armamento e viaturas em fim de vida, é o insuficiente esforço de modernização tecnológica para fazer face às ameaças emergentes.” (Exército Português, 2015, p. 7).

Como desafios o General Chefe do Estado-Maior do Exército refere que face às rápidas alterações da tipologia e dimensões da conflitualidade, “(...) o Exército deve manter uma capacidade de atuação em diversos teatros de operações, com dimensão e prontidão adequadas aos diferentes cenários de emprego” (Exército Português, 2015).

Como Linhas de Ação (LA), destinadas a incrementar o apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens, destacam-se a LA 17 – “Consolidar o desenvolvimento das capacidades de defesa NBQR, apoiando as entidades competentes na prevenção, deteção, identificação e descontaminação NBQR” e a LA 18 – “Aprofundar o desenvolvimento de mecanismos que permitam melhorar a cooperação com as FSS.” (Exército, 2015, p. 17).

No âmbito do antiterrorismo, o Exército, através da sua capacidade de Comando e Controlo (C2), “poderá assegurar a garantia da informação, através da proteção e defesa das infraestruturas de Comunicação e Sistemas de Informação (CSI)” (CCEM, 2014, p. 33), contra potenciais futuros ciberataques efetuados por terroristas (Minuto, 2015). Pode ainda assegurar “a ligação entre as redes CSI do Exército e as estruturas congéneres das organizações de segurança e de defesa que Portugal integra, através do *Battle Field Information Collection and Exploitation* (BICES) e do NATO Secret Wide Area Network (NSWAN)” (CCEM, 2014, p. 33).

Com as capacidades de: Forças Ligeiras, Forças Médias; Forças Pesadas; Informações, Vigilância, Aquisição de Objetivos e Reconhecimento Terrestre e Transporte Terrestre podem “colaborar na vigilância do Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), em especial de áreas e pontos

sensíveis”. No que diz respeito à vigilância dos arquipélagos, Açores e Madeira, esta vigilância pode ser “efetuada pela capacidade de defesa imediata dos arquipélagos” (CCEM, 2014, p. 36 a 46).

No quadro das Unidades de Apoio Geral, o Elemento de Defesa NBQR, com os seus laboratórios, o Elemento de Guerra da Informação, a capacidade ISTAR, Inativação de Engenheiros Explosivos (EOD), Cartografia e Informação Geográfica e Polícia do Exército podem contribuir, com potencialidades únicas de emprego e disponibilidade estratégica, na participação ao combate ao terrorismo¹⁹ (Ramalho, 2011, p. 15 e MDN, 2015, p. 89).

É de salientar a colaboração com as FSS através de ações de formação de agentes das FSS no Exército, nomeadamente em apoio direto a operações das FSS, vigilância e reconhecimento (MDN, 2015).

Segundo Jerónimo (2015, cit. por Sol, 2015) “O Exército português está preparado para combater o terrorismo dentro e fora do TN (...). Temos pessoal preparado nas nossas Forças de Operações Especiais (FOE) para enfrentarmos eventuais ameaças terroristas. Somos um instrumento que, no caso de eventualmente a situação de ameaça piorar, entraremos em cooperação com as outras forças de segurança. Estão tipificadas na lei as situações que permitem a atuação das FFAA no quadro interno e no quadro externo.”.

A capacidade militar, Operações Especiais, vertida na componente operacional do SF 2014 do Exército, deverá “quando pedido, estar pronto a reforçar ou complementar as FSS, nomeadamente, em missões de combate ao terrorismo internacional.” (CCEM, 2014, p. 43).

O racional que o SF 2014 atribui à FOE é assegurar a disponibilidade permanente de FOE e a contribuição para a Célula de Planeamento de Operações Especiais, para emprego sustentado em todo o espectro de missões, como por exemplo, na salvaguarda de interesses nacionais autónomos.

Com as capacidades de: Forças Ligeiras; Forças Médias; Forças Pesadas; Transporte Terrestre; Cooperação e Assistência Militar e Cooperação e Assistência Militar pode apoiar e reforçar, com forças e meios, a Unidade de Apoio Militar de Emergência. Nos arquipélagos o apoio militar de emergência é assegurado pela Capacidade de Defesa Imediata dos Arquipélagos (CCEM, 2014, p. 42).

Com a capacidade de Cooperação e Assistência Militar o Exército “pode colaborar com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) nos moldes que vierem a ser assumidos.” (CCEM, 2014).

¹⁹ Estas Unidades de Apoio Geral podem ser empregues também nas capacidades contra terrorismo e Gestão de Consequências.

c. Força Aérea Portuguesa

O SF 2014 e a diretiva de planeamento da Força Aérea Portuguesa (FAP) não referem, explicitamente, qualquer capacidade para combater uma ameaça terrorista. No entanto, o levantamento efetuado das capacidades foi com base no SF 2014, do qual depreendemos possíveis capacidades passíveis de serem empregues no combate ao terrorismo.

No âmbito do antiterrorismo, a FAP através da sua capacidade de C2 Aéreo tem possibilidade “através da estrutura do Comando Aéreo, manter um sistema de C2 aéreo permanente e assegurar a ligação entre as redes da FAP, as estruturas congéneres nacionais e das organizações de segurança e de defesa que Portugal integra”²⁰. Ou seja, através dos seus “sensores, centros de operações, redes de comunicações e infraestruturas poderá manter a vigilância e controlo do espaço aéreo e integrar o sistema de Defesa Aérea” para vigilância, deteção e comunicação de eventuais ameaças aéreas terroristas. Com o Núcleo Computer Incident Response Capability (CIRC) pode ainda assegurar a componente de Ciberdefesa da Força Aérea (CCEM, 2014, p. 59).

Por meio da capacidade de Vigilância, Deteção, Identificação (VDI) e Intervenção no Espaço Aéreo, tem “possibilidade de detetar, identificar, seguir os movimentos de aeronaves” positivamente não identificadas como amigas, caso das renegadas, e mísseis²¹, através da observação permanente do espaço aéreo por meios eletrónicos. Pode ainda “assegurar o policiamento e a defesa aérea do espaço aéreo nacional através da utilização de aeronaves de interceção e de Sistemas *Ground Based Air Defence* (GBAD) de médio e longo alcance, que incluem a capacidade de defesa antiaérea no EEINP” (CCEM, 2014, p. 61).

Através da capacidade de Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP), terrestre e marítimo, podemos “implementar e manter um sistema de VRP integrado, orientado para o espaço de soberania, de responsabilidade e jurisdição nacional e empregar sistemática e persistentemente, nestas áreas, meios aéreos de VRP. Recolher e disseminar dados em tempo real e obter informações, sobre a situação e movimentos do adversário ou potencial adversário, contribuindo, simultaneamente, para a satisfação das necessidades operacionais das outras componentes do SF. Efetuar operações aéreas de reconhecimento fotográfico e geofísico com o objetivo de colaborar com as entidades civis e militares” (CCEM, 2014, pp. 65 e 66).

²⁰ Com recurso às CSI, interoperáveis e com capacidade de interação em rede, incluindo Network Centric Warfare (CCEM, 2014, p. 58).

²¹ “A capacidade destruidora dos grupos terroristas está a aumentar permanentemente, pois os terroristas mostram-se capazes de utilizar a tecnologia moderna para os seus fins” (Billingslea, s.d.).

Através da capacidade de Apoio ao Desenvolvimento e Bem-estar, poderão ser executadas tarefas no apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens. Um exemplo é a segurança da navegação aérea e atividades meteorológicas (CCEM, 2014, p. 76).

Segundo o Ministério da Defesa Nacional (2015, pp. 125 e 126) dentro das capacidades de Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação de forças, a FAP tem os seguintes meios que podem ser empregues em apoio às FSS no combate ao terrorismo:

- Equipa de Alerta NBQR,
- Equipas Explosive Ordinance Disposal (EOD);
- Célula de Apoio à Missão com os seus módulos de informações.

No âmbito da Iniciativa 5+5 Defesa²², a FAP tem participado nos Exercícios SEABORDER, uma cooperação com países do mediterrâneo Ocidental, em áreas como a vigilância marítima, proteção civil e segurança aérea (MDN, 2015, p. 132).

Através da capacidade de Luta Aérea Ofensiva e Defensiva, a FAP garante em permanente prontidão nacional e atribuição, à OTAN e UE, uma força de aeronaves de combate dedicada à luta aérea cuja finalidade é neutralizar e retardar o potencial militar aéreo inimigo, através de ações de luta aérea defensiva e luta aérea ofensiva (CCEM, 2014, p. 58).

Com a capacidade de Luta Ar-Solo/Superfície, poderá manter em permanente prontidão uma força de aeronaves de combate dedicada a luta ar-solo/superfície. (CCEM, 2014, p. 63).

Com a capacidade de Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial pode manter ao nível tático e especial, em estado de prontidão permanente, meios de transporte aéreo tático preparados para atuar em teatros de operações no EEINP e no EEINC (CCEM, 2014, p. 67).

A Busca e Salvamento poderá “empregar meios aéreos com equipas de salvamento e equipamentos especializados, em missões de busca e salvamento aéreo, marítimo e terrestre” (CCEM, 2014, p. 69) após, por exemplo, um ataque terrorista.

Com a capacidade de Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força, garantir a proteção ativa e passiva das forças destacadas, seja

²² A “Iniciativa 5+5” Defesa procura, através de medidas concretas de cooperação entre os países do Mediterrâneo Ocidental, ajudar a criar e manter um clima de confiança e de franca colaboração entre os dez países, com o objetivo de dar um contributo significativo para soluções que respondam a preocupações comuns na área da segurança e defesa (EMGFA, 2015).

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

em ambientes convencionais, seja em ambiente NBQR. Garantir a cooperação e coordenação em apoio da missão entre o Comandante da força e atores civis, incluindo a população e autoridades locais, bem como, Organizações Internacionais, Organizações não-Governamentais e agências. Assegurar missões de Busca e Salvamento em Combate (Combat Search and Rescue – CSAR) (CCEM, 2014, p. 74).

5. Estratégia Antiterrorista da União Europeia

UE adotou, em dezembro de 2003, a estratégia europeia de segurança, relativamente à dimensão externa da segurança Europeia. Em fevereiro de 2010, o Conselho completou-a com a adoção da Estratégia de Segurança Interna (ESI), que foi aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010 (Conselho de Justiça e Assuntos Internos), 2010, p. 3). A ESI “identificou cinco ações prioritárias: i) desmantelar as redes internacionais de criminalidade; ii) prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; iii) reforçar os níveis de segurança no ciberespaço; iv) reforçar a segurança através da gestão de fronteiras; v) reforçar a capacidade de resistência às crises e catástrofes” (Conselho (Justiça e Assuntos Internos), 2010).

No relatório final da execução da ESI 2010-2014, foram apresentadas as ameaças em crescimento na Europa, nomeadamente, o terrorismo e o respetivo financiamento, a radicalização, o recrutamento e a necessidade de um maior afínco no seu combate. Neste sentido, em 28 de abril 2015, a Comissão Europeia aprovou a Agenda Europeia para a Segurança, reafirmando os objetivos estratégicos aprovados em 2010, definindo, “três áreas de ação prioritárias:

- combate ao terrorismo;
- combate à criminalidade transnacional;
- luta contra a cibercriminalidade” (SGMAI, 2015).

No seguimento dos atentados de Paris e Copenhaga, em 2015, a estratégia antiterrorista reconfirmou a necessidade de uma forte cooperação e coordenação internacional (EUROPOL, 2015).

A Estratégia da EU, assenta em quatro pilares principais: prevenir (identificar e combater os fatores que contribuem para a radicalização e os processos de recrutamento), proteger (cidadãos e infra-estruturas), perseguir (com uma cooperação policial e judicial eficaz) e responder (gerir e minimizar a fase pós-atentado, em particular com as vítimas). A cooperação é paralela a todos os pilares (Conselho da UE, 2015).

Os objetivos gerais da ação externa da UE na luta contra o terrorismo são: o alcance político através de diálogos específicos; coordenação entre UE e a Organização das Nações Unidas (ONU); através de estratégias regionais e nacionais, estabelecimento e implementação de Contra Terrorismo, promovendo a sua integração na política externa; a programação das ações de reforço das capacidades da UE para apoiar os esforços de combate ao terrorismo em países terceiros (European External Action Service, 2015).

a. Estudo de caso: o modelo Francês

A França dispõe de um Livro Branco, aprovado e apresentado pelo Presidente da República (PR), em 29 de abril de 2013, onde se encontra definida a estratégia de defesa e segurança nacional e a articulação especial com a segurança e a política de defesa da UE e da Aliança Atlântica (Défense et Sécurité Nationale, 2013). São aqui definidas as seguintes vulnerabilidades: terrorismo; ataques contra os sistemas de informação; espionagem; tráfico; riscos à saúde, naturais e tecnológicos; ameaça de mísseis balísticos; ameaças aos cidadãos; a interpenetração crescente das ameaças; a continuidade entre segurança interna e segurança externa e a ação internacional da França na segurança interna (SGDSN, 2016).

A estratégia de segurança nacional francesa tem por objetivo evitar os riscos e ameaças. Na aquisição de informação serão empenhados os serviços de informações militares e a ação de unidades militares especializadas (Palma, 2011, p. 86). A direção política e estratégica da crise está ao nível do PR e do PM, apoiados por uma unidade de crise, que está em contacto permanente com o ministro encarregado da movimentação interministerial da crise. O Ministro do Interior é responsável pela gestão operacional e garante a coerência da ação do governo na gestão da crise (SGDSN, 2016). É responsável pela segurança interna e proteção civil. As suas capacidades são complementadas pelo centro de gestão de crises interministerial, em que todos os ministérios relevantes (economia, transportes, saúde, entre outros) têm lugar. Este centro articula-se com os departamentos dos Ministérios das Relações Exteriores, Indústria, Transportes e Energia e da Defesa (SGDSN, 2016).

Após os ataques de 11 de setembro de 2001 e como parte da sua preparação para a missão e monitorização da crise, o SGDSN criou uma capacidade permanente para aviso e síntese de informação, nos domínios da defesa e segurança nacional, com as seguintes missões: detetar e transmitir informações em tempo real relativamente a eventos de defesa e segurança nacional;

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

divulgação dentro e para fora do SGDSN, de alertas transmitidos pelos serviços de atendimento ou os centros operacionais dos ministérios (SGDSN, 2016).

O SGDSN²³ é um departamento do PM para a coordenação interministerial sobre defesa e segurança nacional. Tem como missões: garantir o secretariado do conselho de defesa e segurança nacional em todas as suas formações plenárias, restrito e especializado; dirigir e coordenar o trabalho interdepartamental sobre a política de defesa, segurança nacional e, respetivas, políticas públicas; aviso, controlo e previsão das crises e conflitos internacionais; propor e garantir a aplicação das medidas necessárias para proteger o sigilo de defesa nacional; desenvolver o planeamento interdepartamental de defesa e segurança nacionais e assegurar a sua implementação; reforçar a segurança das redes de comunicações públicas; assegurar a coerência das ações na política de investigação científica e projetos tecnológicos relacionados com a defesa e segurança nacional; controlo das exportações de armas e na transferência de tecnologias sensíveis (SGDSN, 2016). Contribui, assim, para reforçar as capacidades de informações e antecipação do Estado.

Nos termos do artigo L1321-1 do *Code de la Défense* francês, nenhuma força armada pode agir sobre o território da República para efeitos de defesa e segurança civil, sem uma requisição legal, exceto para a gendarmerie nacional. No entanto, nos termos do Código da Segurança Interna (Chapitre IV Article 1214-1), quando a manutenção da ordem pública exige o uso de capacidades militares específicas da gendarmerie nacional, a sua utilização está sujeita a autorização do Conselho de Estado.

O Ministro do Interior recebe do Ministro da Defesa (MD), para o desenvolvimento e implementação dos seus recursos, serviços de apoio e infraestruturas das FFAA, em particular, para a manutenção da ordem pública. Nas áreas onde as operações militares forem autorizadas, por decisão do Governo, o comando militar nomeado para o efeito é responsável pela ordem pública e de exercer a coordenação das medidas de defesa civil com as operações militares. Segundo Nathalie Auvray, Adido de Segurança Interna, durante uma entrevista, realizada na Embaixada de França, em Lisboa, a missão principal das FFAA é “mostrar presença, através de patrulhamento, reforço com grande afluência de público. No entanto, pelo facto das FFAA não terem poderes judiciais, estão em perfeita coordenação com as FS (Policia Nacional e Gendarmerie Nationale). A competência policial, mantem-se com as polícias. As

²³ O SGDSN tem por missão apoiar o governo, dando prioridade à reflexão, à preparação de decisões de alto nível e monitorização da sua execução (SGDSN, 2016).

patrolhas são conjuntas com a Polícia Nacional ou com a Gendarmerie. Caso tenham que efetuar alguma ação no âmbito policial, está lá o elemento policial respetivo” (Auvray, 2016).

Em caso de ameaça numa ou mais instalações prioritárias de defesa, o comando militar designado para esse efeito pode ser solicitado e autorizado pelo Conselho de Ministros. As FFAA, com exceção da Gendarmerie Nationale, não podem participar na aplicação da lei, sem autorização ou ordem expressa. Quando necessário para esses fins, as FFAA dão apoio às Forças de Segurança. A requisição das FFAA é dirigida pela autoridade civil ou comandante militar (Gendarmerie) territorialmente competente. A responsabilidade pela execução da requisição é da autoridade militar (artigo D1321-3 do Código de Defesa francês).

José Manuel Anes (2016), durante uma entrevista exploratória, Apêndice C, referiu que “até agora não foi necessária uma intervenção direta operacional das FFAA francesas, no seu território, mas a sua presença constitui um fator psicológico extremamente importante e, também, uma segurança para as próprias FSS, porque se sentem bem guardadas pelos militares, principalmente na sua retaguarda. Quanto aos meios, cada força utiliza os seus, no entanto, ao nível das comunicações, foi fundamental interligar todas estas forças. Em Portugal a GNR já possui meios, alguns deles superiores aos da Polícia, mas nalguns casos é necessário ir mais longe”. Ainda, segundo Anes (2016), “o caso da França é um bom exemplo a seguir, pois perderam os complexos, e de facto as FFAA tornaram-se mais um elemento que permite aumentar ou reforçar o sentimento de segurança das populações. Portugal deve seguir este exemplo, pois, por outro lado, a população comprovava a utilidade das FFAA no seu dia-a-dia, e isso seria extremamente importante”.

Na luta contra o terrorismo, a França tem uma ampla gama de capacidades políticas que são complementares como a recolha e exploração de informações para a intervenção de unidades especializadas, por meio da prevenção da radicalização e ações legais (SGDSN, 2016). O Plano Vigipirate²⁴, sendo um sistema de alerta para a Segurança Nacional, é uma parte integrante do dispositivo com missões de vigilância, prevenção e proteção. Abrange todas as atividades do país e contribui para a segurança nacional. É um instrumento

²⁴ O Plano Vigipirate foi criado em 1978 pelo presidente Valéry Giscard d’Estaing e já foi revisto por 3 vezes (1995, 2000 e 2004). Até 2004, o sistema definia quatro níveis de ameaça, representados por cinco cores (branco, amarelo, laranja, vermelho e scarlet). Cada nível corresponde a medidas específicas de segurança, incluindo as patrulhas mistas (FSS com FFAA), no metro, estações de comboios e outras posições consideradas vulneráveis. Em fevereiro de 2014, os níveis foram reestruturados passando a existir apenas dois: “vigilance” e “attack alert”.

do PM, que dispõe de um dispositivo permanente, que se aplica no país e no estrangeiro, envolvendo o Estado, as autarquias locais e os cidadãos.

O plano Vigipirate visa proteger permanentemente os cidadãos, território e interesses da França contra a ameaça terrorista; desenvolver e manter uma cultura de vigilância de todas as partes da nação, para prevenir e detetar as ameaças terroristas; permitir uma resposta rápida e coordenada, facilitar a intervenção, para assegurar a continuidade das atividades vitais, e, portanto, limitar os efeitos do terrorismo (SGDSN, 2016). A operacionalização do plano melhorou a avaliação da ameaça terrorista e o controle mais preciso das medidas de proteção (SGDSN, 2016).

Conclusões

Dado que em Portugal não ocorre nenhuma situação de terrorismo há mais de 30 anos, não há um sentimento na população portuguesa de insegurança. O nível de ameaça para o nosso País é médio. Não poderá, nem deverá ser descurada quer a prevenção quer os mecanismos legais e as forças adequadas a fazer face a esta ameaça.

A definição de terrorismo e atividades conexas não são consensuais, pois estão relacionadas com agendas próprias de países ou instituições. Havendo, como vimos, vários caminhos teóricos possíveis para enquadrar a problemática do terrorismo, Portugal construiu o seu edifício legislativo: CRP, Lei de Combate ao Terrorismo, LSI, para regular as matérias de combate ao terrorismo. Neste quadro, assume um papel central a UCAT que tem por competências coordenar todas as atividades antiterrorismo. Portugal tem também uma ENCTI.

A atividade das FFAA, no âmbito do combate ao terrorismo, encontra-se definida no corpo legislativo e demais documentos estruturantes, nomeadamente na LDN, CEDN, CEM e LOEMGFA, que apontam para a capacidade de atuação em colaboração com as FSS, por forma a maximizar capacidades das várias entidades, operacionalizando um efetivo SNGC. Para que esta situação se torne efetiva, há que implementar o PAO, previsto no CEDN de 2013, assim como edificar o SNGC previsto no CSDN. Tendo demonstrado que é possível, e necessário, que as FFAA cooperem com a FSS no combate ao terrorismo, fomos verificar quais as reais capacidades dos Ramos.

A Marinha, acompanha a situação em termos de informações através da AMN e do COMAR. A capacidade de contra terrorismo está centrada no DAE, unidade que conta com uma experiência de mais de 20 anos de cooperação com a P.J. No âmbito da gestão de consequências, tem o COMAR que através dos

MRCC de Lisboa e Ponta Delgada garantem a resposta a incidentes de busca e salvamento, se necessário, em coordenação com outras entidades, como o INEM, a ANPC, a FAP, entre outras. Tem o Serviço do Combate à Poluição do Mar e conta ainda com a BLD para estabelecer um PAS e apoiar possíveis catástrofes. Apresenta ainda uma capacidade NBQR, limitada.

O Exército, tem várias capacidades que podem ser empregues no anti-terrorismo. Desde logo, o uso de um sistema de C2, seguro, capaz de operar sob a ação de ciberataques, bem como, a capacidade de colaborar na vigilância do EEINP; a defesa BQR; EOD; ISTAR; cartografia e Informação Geográfica e a Polícia do Exército. Para o contra terrorismo pode empregar, quer no interior quer no exterior do TN, as FOE. Coopera na gestão de consequências com a ANPC reforçando com forças e meios a Unidade de Apoio Militar de Emergência, podendo garantir apoio sanitário, apoio psicológico, apoio de engenharia de construções, tratamento de água, fornecimento de alimentação, informação geográfica, comunicações e segurança.

A FAP, na sua documentação estruturante, não refere capacidades de combate à ameaça terrorista. Porém, no âmbito do anti-terrorismo, pode empregar a capacidade de C2 seguro, à semelhança do Exército e da Marinha. Com a sua capacidade de VDI pode detetar, identificar e seguir aeronaves e mísseis hostis, bem como VRP para apoio ao patrulhamento terrestre e marítimo. Pode ainda contribuir com policiamento aéreo. Tem ainda disponíveis a Equipa de Alerta NBQR, as equipas EOD e a Célula de Apoio à Missão com os seus módulos de informações. Para o contra terrorismo dispõe da capacidade de Luta Aérea, Luta Ar-Solo/Superfície. Pode ainda apoiar com Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial. Para gestão de consequências, tem capacidade de Transporte Aéreo, Busca e Salvamento. Fica assim justificado que as FFAA têm capacidades desenvolvidas para poderem ser empregues em ações de combate ao terrorismo e gestão de consequências, onde a situação o imponha e os decisores políticos o considerem.

A ESI da EU que assenta em quatro pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder; num ambiente cooperativo e para a qual Portugal também tem que contribuir. Escolhemos a situação da França como caso de estudo, dado ter sido a última vítima de uma ação terrorista de grande impacto internacional.

As FFAA francesas têm sido empregues no quadro da legislação interna própria em colaboração com as FSS, por forma a garantir uma maior visibilidade e presença, que por um lado garante um aumento do sentimento de segurança dos cidadãos franceses e por outro, contribui para dissuasão de possíveis ações

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

de terror. Em França, estando legislado, é muito bem acolhido e entendido pelos cidadãos a cooperação estreita e visível entre FFAA e FSS.

Este trabalho demonstra que em Portugal é possível, quer do ponto de vista legal, (faltando alguns ajustes, como a definição de um PAO- FFAA/FSS) quer em termos de capacidades, haver uma cooperação entre FFAA e as FSS, no combate ao terrorismo e gestão de consequências para a segurança e bem-estar dos Cidadãos.

Bibliografia

- Anes, J. M., 2016. *As Forças Armadas no Combate ao Terrorismo* [Entrevista] Lisboa (3 fevereiro 2016).
- Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa*. Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto - 7ª Revisão da Constituição, Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008. *Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto - Lei de Segurança Interna*. Lisboa.: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. *Lei Orgânica n.º 1-A/2009-Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2013. *RCM 19/2013 - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.
- Autoridade Marítima Nacional, 2016. *Plano Mar Limpo*. [Em linha]. Disponível em : <http://www.amn.pt/DCPM/Paginas/oquee.aspx>. [Acedido em 10 fev. 2016].
- Autoridade Marítima Nacional, 2016. *Serviço de combate à poluição no mar*. [Em linha]. Disponível em : <http://www.amn.pt/DCPM/Paginas/Missao.aspx>. [Acedido em 10 fev. 2016].
- Auvray, N., 2016. *As Forças Armadas no Combate ao Terrorismo* [Entrevista] Lisboa (4 fev. 2016).
- Borges, J. J. B. V., 2013. *As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades*. *Revista Militar*. Lisboa: Empresa da Revista Militar.
- Billingslea, M., s.d.. *Assuntos Militares*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/portuguese/military.html#top>, [Acedido em 15 fev. 2016].
- Comissão Europeia, 2015. *Agenda Europeia para a Segurança*, Estrasburgo: Comissão Europeia.

- A Participação das Forças Armadas Portuguesas no Combate ao Terrorismo
- Conselho (Justiça e Assuntos Internos), 2010. *Estratégia de segurança interna da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- Conselho da UE, 2007. *Decisão do Conselho 2007/124/CE - Euratom Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Conselho da UE, 2015. *Estratégia Antiterrorista da EU*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/>, [Acedido em 25 jan. 2016].
- CSDN, 2014a. *CEM 2014 - Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: MDN.
- CSDN, 2014b. *Sistema de Forças 2014 (SF-2014)*. Lisboa: MDN.
- David, C. P., 2001. *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- DéfenseetSécuritéNationale, 2013. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>, [Acedido em 12 fev. 2016].
- EMGFA, 2015. *Iniciativa 5+5 Defesa*. [Em linha] Lisboa: EMGFA. Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/organizacoes/iniciativas/INICIATIVA5>, [Acedido em 12 fev. 2016].
- European External Action Service, 2015. *European Union External Action*. [Em linha]. Disponível em: http://eeas.europa.eu/index_pt.htm, [Acedido em 25 jan. 2016].
- EUROPOL, 2015. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. The Netherlands: European Police Office.
- Exército Português, 2015. *Diretiva de Planeamento do Exército para o Biênio 2015-2016*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Ferreira, J., 2010. *A Defesa AA de infra-estruturas críticas. O caso do Novo Aeroporto de Lisboa*. s.l.: Academia Militar.
- Freire, M. C., 2016. "É como se féssemos escolhidos por Deus para não ter combates aqui..." [Em linha] Lisboa: Diário de Notícias. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/entrevista/interior/e-como-se-fossemos-escolhidos-por-deus-para-nao-ter-combates-aqui-50203883.html>, [Acedido em 10 fev. 2016].
- Freire, M. C., 2015. *País continua sem plano de articulação operacional entre militares e polícias*. [Em linha] Lisboa: Diário de Notícias. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/pais-continua-sem-plano->

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

- de-articulacao-operacional-entre-militares-e-policias-4911311.html, [Acedido em: 11 fev. 2016].
- Galocha, M., 2016. *Cooperação FFAA e FSS no combate ao terrorismo* [Entrevista] Lisboa (6 fevereiro 2016).
- GC, U. d. c. d. l., 2009. *Estrategias de Seguridad Nacional*. Espanha: Centro de Analisis Y Prospectiva.
- General Loureiro dos Santos , 2007. *Enquadramento institucional do empregos das FA no combate ao terrorismo*. s.l.:s.n.
- General Loureiro dos Santos, 2012. *Forças Armadas em Portugal*. 1ª ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- General Loureiro dos Santos, 2016. *A Guerra no Meio de Nós*. 1ª ed. Lisboa: Clube do Autor.
- Gomes, J., 2015. *Exército 'preparado para combater o terrorismo'*. [Em linha] Lisboa: SOL. Disponível em: <http://www.sol.pt/noticia/126801-ex%C3%A9rcito-%E2%80%98preparado-para-combater-o-terrorismo%E2%80%99>, [Acedido em 23 jan. 2016].
- Governo de Portugal, 2014. *Decreto-Lei nº 184/2014 - LOEMGFA*. Lisboa: Diário da República.
- IEP, 2015. *Global Terrorism Index 2015*. Sydney/New York/Mexico City: Institute for Economics and Peace (IEP).
- Jerónimo, C. A. C. H., 2015. O Exército Português [Entrevista]. Lisboa (27 agosto 2015).
- Jornal i, 2015. *A história das FP-25 de Abril contada pelos familiares das vítimas*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.ionline.pt/387774>, [Acedido em 7 fev. 2016].
- Lourenço, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna*, Lisboa: Edições Colibri.
- Lusa, 2010. *Cronologia das principais datas da organização*. [Em linha] Lisboa: Diário de Notícias. Disponível em : <http://www.dn.pt/portugal/interior/cronologia-das-principais-datas-da-historia-da-organizacao-1548299.html>, [Acedido em 7 fev. 2016].
- LUSA, 2012. *Força Aérea intercepta aeronave não identificada na zona da Guarda*. [Em linha]. Disponível em : <https://www.publico.pt/portugal/noticia/forca-aerea-intercepta-aeronave-nao-identificada-na-zona-da-guarda-1575845>, [Acedido em 15 fev. 2016].

- Marinha, 2010. *A Marinha esteve presente no temporal que assolou a Madeira.* [Em linha]. Disponível em : http://www.marinha.pt/Conteudos_Externos/RevistaArmada/_FlipVersion/2010/index.html?pagenumber=111, [Acedido em 13 fev. 2016].
- Marinha, 2012. *IOA 114-Conceito de Conhecimento Situacional Marítimo*. Lisboa: EMA.
- Marinha, 2016. Centros. [Em linha]. Disponível em : <http://www.marinha.pt/pt-pt/meios-operacoes/comando-apoio/centros/Paginas/Operacoes-Maritimas.aspx>, [Acedido em 10 fev. 2016].
- MDN, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento Militar (despacho n°04/MDN/2011)*. Lisboa: Gabinete do Ministro.
- MDN, 2015. *A Defesa de Portugal 2015*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Ministério da Administração Interna, 2016. *SGMAI Secretaria Geral*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx>, [Acedido em 05 fev. 2016].
- Ministerio del Interior, 2005. *Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista*, Espanha: Unidade Central de Planificación Estratégica Y Coordinación.
- Minuto, N. a., 2015. *Estado Islâmico vai 'disparar para matar' através de ciberataques*. [Em linha]. Disponível em : <http://www.noticiasominuto.com/tech/488329/estado-islamico-vai-disparar-para-matar-atraves-de-ciber-ataques>, [Acedido em 12 fev. 2016].
- OTAN, 2011. *NATO's military concept for defence against terrorism*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm#top [Acedido em 30 jan. 2016].
- Palma, J. N., 2011. *O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal*. Centro de Estudos e Reflexão Estratégica ed. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Pereira, H., 2001. *Portugal foi palco de atentados nos anos 80*. [Em linha] Lisboa:Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/destaque/jornal/portugal-foi-palco-de-atentados-terroristas-nos-anos-80-162057>, [Acedido em 07 fev. 2016].
- Pinheiro, Á. d. S., 2004. *O Antiterrorismo e contraterrorismo*. [Em linha] Brasil: DefesaNet. Disponível em: <http://www.defesenet.com.br/terror/noticia/8613/O-COMBATE-AO-TERRORISMO/>, [Acedido em 26 jan. 2016].

- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7 - A/2015*. Lisboa.: Diário da República.
- Ramalho, J. L. P., 2011. *Exército Português (Uma visão - Um rumo - Um futuro)*. s.l.: GabCEME.
- Ramos, G. A., 2015. *Maioria dos "terroristas" está "fora de combate" na Síria, diz Rússia*. [Em linha]. Disponível em : http://www.rtp.pt/noticias/mundo/maioria-dos-terroristas-esta-fora-de-combate-na-siria-diz-russia_n868109, [Acedido em 15 fev. 2016].
- Santos, L. d., 2007. *Enquadramento institucional do emprego das FA no combate ao terrorismo*. s.l.:s.n.
- SGDSN, 2016. *Les missions du SGDSN*. [Em linha]. Disponível em: http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique50.html, [Acedido em 12 fev. 2016].
- SGMAI, 2015. *MAI*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt/Paginas/default.aspx>, [Acedido em 26 jan. 2016].
- Silva, R. P., 2016. *Cooperação das FFAA e FSS no combate ao terrorismo*. [Entrevista] Lisboa (28 jan. 2016).

Parte IV
Conflito Regional – O Caso Sírio



A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POSSE 1. DA SÍRIA

João Nuno S. M. de Albuquerque
Major Infanteria
Aluno do Curso de Estado-Maior-Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

A Síria debate-se, desde 2012, com uma Guerra Civil onde já perderam a vida mais de 250 mil sírios. Este conflito decorre de uma forte contestação popular iniciada em 2011, objetivo na sequência do fenómeno conhecido como "Primavera Árabe", à qual as forças governamentais do Presidente Bashar al-Assad responderam com grande violência.

O conflito tem vindo a prolongar-se no tempo, sem um fim à vista e podemos assistir à crescente tomada de poder e controlo territorial pelo *Daesh* que, capitalizando a sua ação no caos instalado, vê a sua influência aumentar na região.

Neste artigo procuramos estudar o conflito atual, tendo por objetivo analisar o valor estratégico da Síria à escala regional e global, procurando perceber quais os fatores que o determinam.

Verificamos que, atualmente, a Síria tem uma importância estratégica, que leva a que a sua posse, entendida enquanto controlo e influência, se torne fundamental para os países que querem, num futuro pós-conflito, continuar a afirmar-se a nível regional e global. Ou seja, o seu valor estratégico aumentou,

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

razão do aumento do interesse demonstrado pelos atores regionais e globais e não apenas pelo seu potencial intrínseco que, nos últimos 15 anos, acabou por diminuir.

Palavras-chave: Síria; valor estratégico, potencial estratégico.

Abstract

Since 2012, Syria has been struggling with a civil war where more than 250 000 Syrians have lost their lives. This conflict arose following a strong popular protest started in 2011 as a result of the phenomenon known as the "Arab Spring", to which the government forces of President Bashar al-Assad responded with great violence.

The conflict has been extending in time, with no end in sight and we can watch the growing takeover by Daesh. The growing territorial control by Daesh which, capitalizing its actions in the installed chaos, has seen his influence increase in the region.

In this work we study the current conflict, in order to analyze the strategic value of Syria in a regional and global scale, trying to identify the factors that determine it. We found that, today, Syria has a strategic importance, leading us to believe that their ownership, perceived control or influence, will become essential for countries that want to, in a post-conflict future, continue to affirm themselves in the regional and global level. Its strategic value increased, due to the increased interest shown by regional and global actors and not only for its own potential which, in the past 15 years, eventually decrease.

Keywords: Syria; strategic value; strategic potential.

Introdução

A Síria debate-se, desde 2012, com uma Guerra Civil onde já perderam a vida mais de 250 mil sírios. Este conflito decorre de uma forte contestação popular iniciada em 2011, na sequência do fenómeno conhecido como "Primavera Árabe", à qual as forças governamentais do Presidente Bashar al-Assad responderam com grande violência.

Após alguns esforços diplomáticos falhados, o conflito agudizou-se com a suspeita de utilização de armas químicas por parte das forças governamentais

contra a população. Este facto levou os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido e a França a denunciarem essa situação e a colocarem a hipótese de realizarem ataques retaliatórios contra o regime sírio. Por outro lado, o crescente controlo territorial pelo Estado Islâmico (EI) que, capitalizando a sua ação no caos instalado, viu a sua influência aumentar na região, levou ao início da campanha aérea liderada pelos EUA, com a participação da França, do Reino Unido e, mais recentemente, da Rússia.

O conflito tem vindo a prolongar-se no tempo, sem um fim à vista e podemos assistir à crescente tomada de poder pelo EIJ. A sua atuação tem vindo a intensificar-se, não só com um aumento da presença em território sírio, mas também reclamando atentados terroristas ocorridos em vários outros países, nomeadamente na Europa, onde recentemente levaram a cabo uma série de ataques no coração de Paris e Bruxelas.

Assim, este conflito, que só encontra paralelo na história síria no contexto da Primeira Guerra Mundial, apresenta-se hoje como um sério desafio para toda a comunidade internacional e regional, evidenciando significativamente a importância estratégica da posse da Síria.

O objeto de estudo é o conflito atual na Síria, tendo por objetivo analisar o valor estratégico da Síria à escala regional e global, procurando perceber quais os fatores que o determinam. Na relação entre o potencial estratégico (valor intrínseco) e os interesses dos atores, regionais e globais, procuraremos confirmar a nossa hipótese: Apesar do potencial estratégico da Síria ter vindo a diminuir, desde que Bashar al-Assad subiu ao poder, o seu valor estratégico aumentou. Esta hipótese deriva de uma questão central por nós formulada: O que determina hoje o valor estratégico da Síria?

Delimitámos o nosso trabalho da seguinte forma: em termos temporais, desde a tomada de posse de Bashar al-Assad em 2000 até 2015; espaciais, limitando a nossa análise ao território da República Árabe da Síria e da região dos Montes Golan, atualmente sob controlo de Israel; e em termos organizacionais fazendo incidir o nosso estudo nas dimensões política, militar, económica e social, procurando analisar os principais atores regionais e globais, que adiante serão elencados.

No presente trabalho iremos abordar a nossa problemática da seguinte forma: analisaremos o potencial da Síria (P_p) na sua expressão política, económica, militar e social e o interesse estratégico (I_p) dos principais atores presentes, no contexto regional e global, procurando determinar qualitativamente o valor

² Também designado por *Daesh*.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

estratégico (V_e). Assim, estabelecemos a seguinte equação do valor estratégico, entendido como o “grau de importância de uma dada ação particular ou ação planeada em relação a algo que se pretende atingir” (Cambridge Dictionary, 2016), ou ainda adaptando o conceito de valor das ciências económicas, em que o que determina o valor de algo é a procura e o interesse no mesmo:

$$V_e = P_e \times I_e$$

Estruturámos o trabalho de forma a guiar o leitor através do quadro racional que seguimos durante a elaboração do mesmo. No primeiro capítulo, iremos analisar o potencial estratégico da Síria e a sua evolução durante o regime de Bashar al-Assad, para, no segundo, analisarmos os interesses dos diversos atores, regionais e globais, na região. Por fim, concluiremos, relacionando os interesses com o potencial estratégico, procurando determinar o valor estratégico atual da Síria, permitindo confirmar a nossa hipótese e responder à nossa questão central.

1. O Potencial Estratégico da Síria

Neste capítulo, procuraremos caracterizar o potencial estratégico da Síria, de acordo com as dimensões de análise que propusemos, com o objetivo de aferir se esse potencial aumentou ou diminuiu, desde que Bashar al-Assad subiu ao poder.

Apesar de termos delimitado a análise nas quatro dimensões preconizadas, não é despidendo tecer algumas considerações de ordem geoestratégica. O espaço geográfico da Síria, do qual outrora faziam parte os territórios que hoje conhecemos como Líbano, Israel, Palestina, Jordânia e uma parte do Sul da Turquia, ocupa uma posição central no designado Grande Médio Oriente³.

O seu potencial geoestratégico, no quadro do atual conflito, é relevado pela minoria Alauita que tem estado no poder. É este grupo étnico que permite a influência do Irão, garantindo-lhe o acesso ao Mar Mediterrâneo e as linhas de comunicação com o Líbano, garantindo o apoio logístico necessário ao *Hezbollah*.

a. Expressão Política

O país que Bashar herdou do seu pai, Hafez al-Assad, foi indelevelmente marcado pelo regime imposto por este último durante 30 anos. A imagem de

³ Conceito introduzido pela Administração do Presidente George Bush que inclui os países árabes do Norte da África, Sudeste Asiático e Ásia Central (Wittes, 2004).

marca desse regime era, por um lado a dificuldade de distinção entre o Estado e o próprio Presidente e, por outro, aquilo que o distinguiu dos anteriores regimes sírios - a capacidade de manter o poder e uma estabilidade duradoura⁴. O poder, no regime do seu pai, estava centrado no Presidente, formalmente⁵ e informalmente, sendo baseado no exacerbado culto da personalidade, inspirado em regimes como o de Ceausescu, na Roménia ou de Kim Il Sung, na Coreia do Norte (Bar, 2006, pp. 354-56).

Apesar da Constituição síria estabelecer a autoridade formal das instituições, o poder real era exercido mantendo o equilíbrio de forças, sendo que o Presidente Hafez usava os seus conselheiros mais próximos, não só para o aconselharem, mas, principalmente, para lhe darem informações. Esta ligação baseava-se num relação de confiança pré-existente, uma vez que este grupo de conselheiros era constituído pelos camaradas de armas pertencentes à junta militar que o colocara no poder e em quem ele confiava mais do que na família (Bar, 2006, p. 356).

The House that Hafez Built

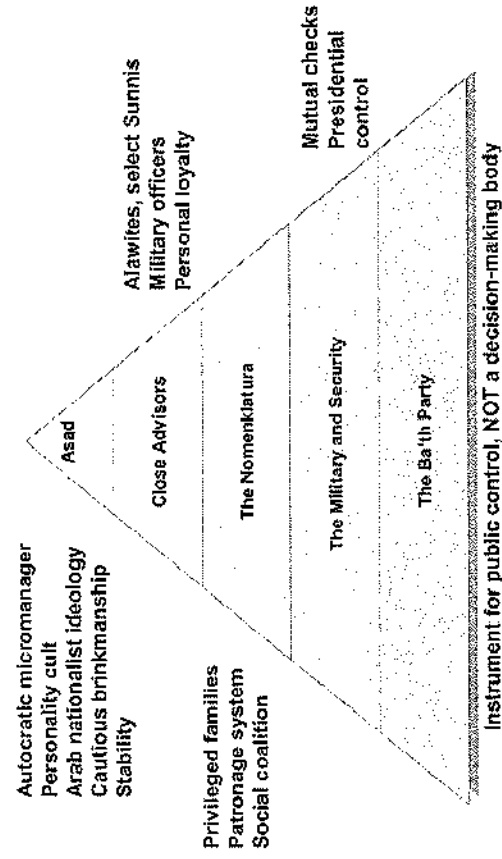


Figura 1 – As bases do poder do regime na Síria

Fonte: (Bar, 2006, p. 356).

⁴ Desde a independência até à subida de Hafez ao poder, a Síria teve cerca 6 golpes militares (McHugo, 2014).

⁵ O Presidente era o Secretário Geral do Partido Baath, o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e Autoridade dos Serviços de Informações.

Foi esta relação que se tornou impossível de sustentar com a sucessão de Bashar al-Assad, abrindo lugar à influência familiar e das elites alauitas da *Nomenklatura*, que ascendia.

Com o início do seu mandato assistiu-se a uma série de medidas que corroboravam o seu discurso de ideais de pensamento democrático e de visões de prosperidade (McHugo, 2014, p. 180). No entanto, encontrou a oposição interna de alguns dos seguidores do seu pai que viam nestas medidas o fim dos privilégios a que se haviam habituado. Estes grupos de pressão impediram a implementação de algumas dessas medidas e foram responsáveis pelas repostas, fortemente repressivas, aquando das primeiras manifestações em 2011.

Quando desponha a Primavera Árabe, as três principais reformas, prometidas por Bashar nos primeiros tempos da sua governação, ainda continuavam por executar.⁶ Em março, na sequência da prisão de alguns jovens durante uma manifestação pacífica, as forças governamentais atiram sobre a população matando quatro homens. A violência entra em escalada e alastra para outras regiões da Síria, dando início ao conflito que ainda hoje grassa no país (McHugo, 2014, pp. 226-34).

b. Expressão Militar

A estrutura superior das Forças Armadas (FA), herdada por Bashar, pertencia à designada *Old Guard* e constituía a base de apoio e lealdade do seu pai Hafez.

A falta de preparação militar de Bashar revelou-se sempre como um obstáculo ao seu reconhecimento no seio das FA. No entanto, tendo Hafez percebido esta fraqueza ainda antes da sua morte, levou a efeito uma purga na *Old Guard*, que haveria de ser continuada pelo filho após a subida ao poder.

Assiste-se então à ascensão de uma *Young Guard* que, embora familiares e descendentes dos antigos chefes militares, pertencem a uma geração que já não se encontra tão ligada à identidade alauita, ameaçando os interesses da minoria xiita na região.

⁶ Combater a corrupção e caminhar para a liberdade; instaurar uma democracia; estabelecer um estado de direito terminando o estado de segurança em vigor.

Old Guard	Young Guard
First generation fought for power	Second generation, born into privilege
Personal loyalty to Hafez al-Asad	Less personal loyalty, vested interests
Used to an autocratic micromanager	Used to consultation and consensus
Centralist decision making	De-centralization of decision making
Clear definition of authority	Ambiguity of authority
Little familiarity with Western culture	Educated in U.S. and U.K.
Socialist-Arab Nationalists	Ideological pragmatists
Support state controlled economy	Support wider private economy
Military technocrats, experienced war and defeat	Academic technocrats; no experiences with war

Figura 2 – Old Guard / Young Guard

Fonte: (Bar, 2006, p. 384).

As FA sírias são constituídas por quatro ramos: o Exército, que podemos considerar o ramo dominante; a Marinha, o menor dos quatro; a Força Aérea e a Força de Defesa Aérea. A União Soviética e, mais tarde, a Rússia têm sido o garante do equipamento, formação e treino dos militares sírios, mantendo uma forte presença no país, de que é exemplo a base naval de Tartus (Fanack, 2010).

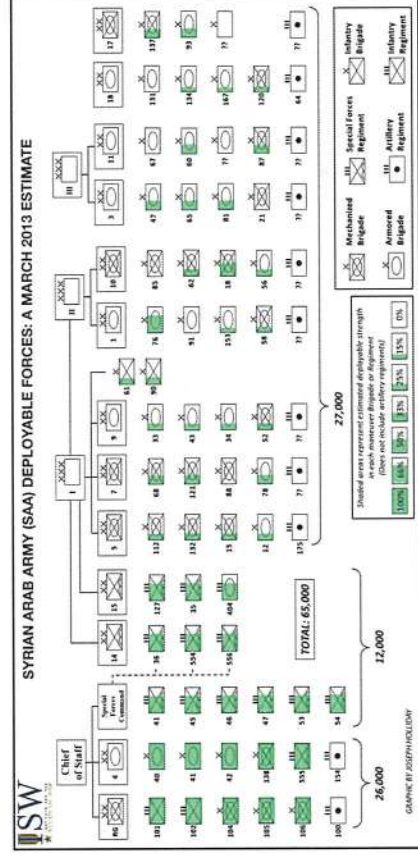


Figura 3 – O Exército Árabe da Síria

Fonte: *Institute for the Study of War* (2015).

Em 2011, quando eclode o atual conflito, o Exército Árabe da Síria (EAS) não se encontrava nas melhores condições para o combate. Minado por décadas de corrupção, a sua capacidade operacional e profissionalismo estavam longe das ideais (Khaddour, 2016, p. 1).

A estratégia militar de toda a campanha tem sido orientada para a preservação do regime de Bashar al-Assad no pós-conflito, com base numa solução política negociada, assentando, fundamentalmente, em três objetivos: manter a integridade territorial da Síria, à custa de uma presença efetiva por todo o território, como o próprio Bashar havia de afirmar numa entrevista à *Foreign Affairs*, em janeiro de 2015 “Se olhar para um mapa da Síria hoje, o Exército existe em cada canto. Não em todo o lado.”⁷ (Tepperman, 2015); dominar o terreno humano, para garantir o apoio da população e a percepção de que o único governo legítimo é o de Bashar e, por fim, projetar doméstica e internacionalmente a legitimidade, tentando garantir os argumentos que lhe permitam negociar uma solução política (Kozak, 2015).

A degradação que o EAS tem vindo a sofrer, principalmente fruto das deserções em massa e dos combates em que tem participado, não auguram um futuro melhor, no pós-conflito, embora a Rússia permaneça empenhada em continuar, ou até aumentar, o seu apoio à Síria (Borshchevskaya, 2015).

c. Expressão Económica

A economia síria foi, até ao fim da União Soviética, orientada para a auto sustentação mas muito apoiada por este seu aliado principal. Maioritariamente agrícola e com um fraco setor industrial, foi sempre demasiado fraca para sustentar a política externa e de segurança imposta pelo regime (Jouejati, 2006, p. 419).

Quando Bashar al-Assad foi colocado à frente dos destinos da Síria, desenvolveu uma série de políticas económicas tendo em vista a abertura aos mercados internacionais, com uma reaproximação aos EUA e ao Ocidente, após os atentados do 11 de setembro (Wallish, 2013, p. 116). No entanto a invasão do Iraque em 2003, tornou insustentável a continuação deste apoio e teria reflexos graves na economia síria, com cerca 1,2 milhões de refugiados iraquianos, aos quais se haviam de juntar mais 400 mil libaneses, na sequência da invasão por Israel, em 2006 (McHugo, 2014, p. 213).

Em 2004, a Síria abria-se ao investimento privado, autorizando os bancos privados, atrás dos quais vieram as grandes seguradoras e em 2009 abria-se aos mercados de investimento. No entanto, todas estas medidas não chegavam para contrariar o favorecimento dos membros da família Assad e demais clientelas, naquela que era uma prática enraizada na cultura síria. (McHugo, 2014, p. 218). O governo de Bashar al-Assad, veio acentuar os graves problemas

⁷ Tradução livre do autor.

internos da Síria. A situação económica tendia a agravar-se. O período de seca extrema, combinado com o grande fluxo de refugiados, provocou grandes êxodos para as cidades, agravando a situação de desemprego nos jovens, muitos com formação superior, que viam assim as suas aspirações goradas (Gleick, 2014, p. 338).

O vazio criado pela ausência de grandes reformas económicas e o apoio aos desfavorecidos, foi ocupado por fundos recolhidos através de ONG de pendor islâmico que ganharam assim o reconhecimento das populações, lançando as sementes para o conflito atual.

d. Expressão Social

A Síria é um país marcado por uma forte divisão sectária e étnica. Apesar da maioria da população ser sunita, são os alauitas que dominam as instituições, o que representa um dos principais motivos de perturbação da paz social. Há ainda a destacar outras minorias, a quem o regime têm atribuído um estatuto especial – os drusos e os ismailis (de orientação xiita tal como os alauitas), os cristãos e os curdos (Bar, 2006, pp. 394-97). Estes grupos acabam por apoiar o regime Baath, uma vez que a alternativa sunita, ou potencialmente salafista islamita, representaria a perda desse estatuto e provavelmente a sua perseguição

A sociedade civil na Síria é remanescente dos movimentos sociais pré independência, protagonizados pela classe média de Damasco. Contudo, durante os anos de forte repressão do partido Baath, levados a cabo pelo Serviço de Informações e Segurança – o *mukhabarat*, esta teia social praticamente desapareceu, votada aos calabouços das prisões políticas. Após o início do conflito atual assistimos a um ressurgimento destes movimentos que, na verdade voltaram a emergir depois da subida ao poder de Bashar (Bar, 2006, p. 397). Com a expectativa criada pelo anúncio de reformas profundas ao nível legislativo, que haveriam de se materializar na Constituição de 2012, as elites intelectuais damascenas começam a organizar-se. Hoje, existem três correntes de pensamento de oposição ao regime na Síria das quais poderá surgir uma alternativa ao poder de Assad. Estas, acabam por estar representadas na oposição política atual, nomeadamente, no Conselho Nacional Sírio, no Comité de Coordenação Nacional e na Comissão Geral da Revolução Síria (O’Bagy, 2012, pp. 6-7).

Podemos distinguir 3 escolas de pensamento na oposição síria⁸:

⁸ Texto adaptado de Elizabeth O’Bagy (2012, pp. 6-7).

“Gradualistas” que entendem que o regime pode ser desconstruído através de um progressivo incremento do poder do povo e um aumento das restrições ao poder arbitrário do regime. Esta visão é partilhada por reformistas do partido Baath e alguns dos novos tecnocratas, elite e até alguma da mais moderada oposição islâmica.

“Internacionalistas” que acreditam que a concentração de pressão internacional poderá trazer uma reforma ou até a mudança do regime. Os partidários desta opinião são, maioritariamente a oposição no exílio. Contudo, esta posição não é imparcial, uma vez que os seus interesses estão no estrangeiro e, na realidade, não possuem nenhum bem na Síria.

“Revolucionários” inspirados pela Revolução dos Cedros no Líbano e pelo rápido declínio da autoridade do regime, desde que Bashar subiu ao poder. Acreditam ainda que o modelo Europeu de Leste pode ser replicado na Síria. Estes são provavelmente, aos olhos do regime, os mais perigosos; muitos estiveram presos e foram reprimidos, ou forçados ao exílio quando se recusaram a cooperar. Muitos dos que adotam esta posição são membros da antiga oposição, da Irmandade Muçulmana e de outros partidos que foram banidos durante o primado de Hafez al-Assad.

Identificamos, atualmente, três movimentos de oposição política principais⁹

O Conselho Nacional Sírio, com base em Istambul, é composto por sete blocos diferentes: a Irmandade Muçulmana; a Declaração de Damasco; o Bloco Nacional; o Comité de Coordenação Local (representativo do movimento das bases); o Bloco Curdo; o Bloco Assírio e os Independentes.

O Comité de Coordenação Nacional, com base em Damasco, que apoia o diálogo e um entendimento político com o regime;

Comissão Geral da Revolução Síria, que representa 70% dos conselhos revolucionários e a maioria dos comités de coordenação local.

2. O Interesse Estratégico na Síria

Vejamos agora a forma como os vários atores, regionais e globais, se dividiam na arena estratégica da Síria.

Para além desta divisão, mais geopolítica que estratégica, que teve por objetivo ir ao encontro daquela que foi a sinopse fornecida para o tema em

⁹ Texto adaptado de Shmuel Bar (2006, p. 399).

causa, iremos ter sempre presente durante a análise uma outra dicotomia: os apoiantes de Assad e os opositores de Assad. Podemos observar, ainda, um terceiro grupo, que podemos designar de não alinhados, cuja inação perante o conflito é reveladora dos benefícios alcançados com o mesmo.

a. Contexto Regional

No contexto regional encontramos três tipos de países: os que procuram conter um eventual extravaso do conflito para o seu território, como a Turquia ou o Iraque; os que se pretendem afirmar, cada vez mais, como potências regionais, como o Irão e a Arábia Saudita e, por fim, os não alinhados, como Israel ou o Líbano. Estes são os países que iremos analisar, deixando de fora outros que, apesar de terem um papel importante no futuro da região, não consideramos prioritários dadas as limitações de tempo e espaço. Mencionamos, a título de exemplo, a Jordânia, o Qatar, a Líbia e o Egito.

(1). Turquia

Segundo Young et al. (2014, p. 7-14), os principais fatores que levam a que um conflito alastre são três: a existência de apoio externo, ou a internacionalização do conflito; fluxo de refugiados e a fragilidade dos estados vizinhos. Todos estes fatores podemos encontrar associados ao atual conflito na Síria.

Embora, atualmente, seja difícil perceber um alastramento do conflito militar para a Turquia, podemos afirmar, que este será o principal país afetado pelo enorme fluxo de refugiados sírios. O conflito na Síria poderá, ainda, agravar as diferenças étnicas e religiosas que se verificam no sul da Turquia, nomeadamente no que respeita à problemática curda. Quanto ao apoio externo, sabe-se que a Turquia providenciou apoio humanitário, diplomático e, inclusivamente, militar a grupos rebeldes hostis a Assad, dos quais o Exército Livre da Síria talvez seja o mais significativo (Young et al., 2014, p. 21).

Embora seja pouco previsível uma entrada direta da Turquia, não está excluída a possibilidade de uma intervenção no quadro da NATO. A recente relação tensa com a Rússia, contrastando com a proximidade antecedente entre Erdogan e Putin, aumenta ainda mais o interesse da Turquia na situação na Síria.

Deste modo, podemos considerar que os principais objetivos da Turquia neste conflito são: evitar que o conflito alastre para o seu território, conter o fluxo de refugiados sírios que entram no território, evitar o agravamento do conflito interno relativo à questão curda e evitar que um regime de orientação xiita continue a governar a Síria.

(2). Iraque

A fronteira porosa entre o Iraque e a Síria tem servido, ao longo dos conflitos mais recentes, como um espaço de infiltração de combatentes e como santuário para o apoio logístico aos combates. O país sofreu, mais do que qualquer outro, os efeitos do conflito, mormente no que diz respeito à expansão do *Daesh*. Desde junho de 2014 que elementos de grupos rebeldes, afiliados da Al-Qaeda, começaram a utilizar santuários no Norte do Iraque para servirem como plataformas, através das quais lançavam os seus ataques no interior da Síria. Aqui, evidenciaram-se as ligações étnicas, com os líderes tribais sunitas a apoiarem qualquer grupo que pudesse fazer face ao regime alaúta de Damasco (Young et al., 2014, pp. 35-38). O Iraque não ficou imune à crise dos refugiados, que em junho de 2014 eram estimados em 500 mil e a fragilidade do próprio Estado, tornam este país um dos mais vulneráveis da região.

Os objetivos do Iraque, embora em circunstâncias distintas, são em tudo idênticos aos da Turquia (Martini et al., 2012, p. 2): evitar que o conflito alastre (ainda mais) para o interior do seu território, conter o fluxo de refugiados sírios e evitar o incremento dos seus próprios problemas sectários.

(3). Líbano

O Líbano tem tentado, até ao limite, isolar-se deste conflito. A sua história com a Síria e a constante ingerência desta no país, de onde Bashar apenas retirou as suas forças em 2005, tornam altamente provável a possibilidade do alastramento do conflito a este país, no quadro de um prolongamento indefinido do mesmo (Young et al., 2014, p. 30). O *Hezbollah* tem sido o grande responsável por contrariar esta tentativa de isolamento. Já referimos anteriormente a posição geoestratégica da Síria na garantia do apoio do Irão a este grupo. Apoio esse que irá certamente aumentar, à medida que o conflito se internacionaliza.

(4). Israel

Israel é o país que mais beneficia com o conflito na Síria, país com o qual tem uma disputa latente sobre os Montes Golan. O desviar de atenções da questão israelo-palestiniana, aliado à trégua forçada do *Hezbollah*, que foi apresentar a sua lealdade a Assad e tem estado envolvido em combates, tornam a sua posição algo confortável.

Apesar da sua hostilidade para com o governo sírio, Israel não tem prestado apoio evidente aos grupos rebeldes opositores. Isto deve-se a dois factores. Por um lado, a incerteza quanto ao resultado final do conflito, que poderia trazer um

regime ainda mais hostil ou tornar a região um santuário de grupos jihadistas; por outro a percepção que uma intervenção israelita iria ter custos demasiado altos para aquele que é o seu poder de influência no conflito (Martini et al., 2012, p. 2). Contudo, o regime sírio continua a denunciar a participação de Israel, nomeadamente através de ataques aéreos, contra posições do EAS (Tepperman, 2015).

Assim, os seus objetivos passam por exercer a sua influência (através dos EUA) sobre o futuro regime sírio, continuar a beneficiar do corte das linhas de comunicação do *Hezbollah* e o conseqüente isolamento do Irão.

(5). Irão

O Irão tem todo o interesse em manter aquele que é o seu mais importante aliado regional e o território que lhe permite projetar poder no Levante. A Síria é vital para atenuar o seu isolamento, garantindo-lhe o acesso, que não possui, ao mar; como plataforma de apoio ao *Hezbollah* e para a sua afirmação como potência regional (Martini et al., 2012, p. 2). Um dos principais conselheiros do Presidente Iraniano, em assuntos externos, Ali Akbar Velayati, salientou numa conferência de imprensa a importância estratégica da Síria para o seu país: “A Síria é o anel dourado da resistência contra Israel (...) O Irão não está preparado para perder o seu contrapeso dourado”. Na mesma linha, um antigo oficial do *Iranian Revolutionary Guard Corps* (IGRC), afirmava: “A Síria é a [nossa] 35ª província e é uma província estratégica para nós.” (Fulton et al., 2013, p. 26).

Deste modo, os objetivos principais do Irão no conflito são: a manutenção do regime de Assad, criar condições favoráveis para o Irão na conjuntura que se estabelecer pós-conflito e garantir a continuidade de apoio ao *Hezbollah*.

(6). Arábia Saudita

Para a Arábia Saudita trata-se, antes de mais, de um conflito que ameaça a capacidade de projeção de poder do Irão. Portanto, privá-lo do aliado que lhe confere essa capacidade é o seu objetivo principal (Martini et al., 2012, p. 2).

O seu papel no conflito até ao momento, ainda estará por analisar profundamente. Foi um dos países que mais contribuiu para armar grupos salafistas radicais (Martini et al., 2012, p. 7), cujas conseqüências estão à vista de todos.

Na atualidade, surge a disponibilidade saudita de enviar forças para o terreno, no combate ao *Daesh*. Trata-se de uma estratégia que conduza a um

novo comprometimento dos EUA na região do MENA¹⁰, numa altura em que a Arábia Saudita se debate com um grave conflito no Iémen, contra os rebeldes Houthi (apoiados pelo Irão) (Dorsey, 2016, p. 2). Podemos, então, considerar os principais objetivos da Arábia Saudita os seguintes: afastar definitivamente a onda de levantamentos populares no MENA, conter a influência crescente do Irão e levar os EUA a envolverem-se definitivamente nos problemas da região.

b. Contexto Global

(1). EUA

É consensual que os EUA cometeram alguns erros na forma como lidaram com o conflito na Síria desde o seu início. Mas, é igualmente consensual que têm sido rápidos a corrigi-los e que tem envidado esforços no sentido de contribuir decisivamente para a resolução do mesmo.

Atualmente, um possível estado final desejado é-nos apresentado, por um painel de peritos que têm analisado o conflito, da seguinte forma: “Os EUA e a Europa estão em condições de assegurar a segurança física das suas populações e de preservar os seus valores e estilo de vida, controlando a ameaça continuada de organizações militares salafistas-jihadistas, através dos instrumentos legais normais e apropriados para as sociedades democráticas, em tempo de paz” (Kagan et al., 2016, p. 9). Os autores defendem os seguintes objetivos estratégicos para os EUA: eliminar os grupos hostis; terminar as guerras civis sectárias e étnicas; criar as condições para prevenir o ressurgimento de grupos hostis e desenredar a Síria (e o Iraque) dos conflitos regionais e globais.

Estes objetivos destinam-se à resolução do conflito. No entanto, é importante observar os interesses e objetivos dos EUA na região. Nomeadamente, garantir a estabilidade regional; evitar os portos-seguros para os terroristas; prevenir as armas de destruição massiva; apoiar a segurança de Israel; encorajar o crescimento económico e promover a democratização (Sorenson, 2013, p. 5).

Estes objetivos têm por base a estabilidade da região, sem a qual os interesses económicos dos EUA ficam seriamente ameaçados.

(2). Rússia

A Rússia tem muitos objetivos em jogo e tem vindo a apostar na intervenção no conflito da Síria, como via para atingir esses mesmos objetivos. Eles assentam

¹⁰ MENA – *Middle East and North Africa*.

numa aguerrida competição com os EUA e, na sua maior parte, contrariam os objetivos da grande potência global.

Os grandes objetivos estratégicos, identificados por Kagan et al. (2016, p. 27), são: recuperar território perdido e esferas de influência; diminuir a influência global dos EUA e restabelecer a Rússia enquanto poder global e, em segunda linha, preservar o regime de Vladimir Putin; preservar a sua integridade territorial e reconstruir o seu poder militar.

Os autores identificam ainda uma série de outros objetivos estratégicos que a seguir se enumeram: prevenir o surgimento de uma oposição política robusta; diminuir a influência do ocidente na Rússia; dissuadir ações do ocidente contra Rússia; dividir e dissuadir a NATO; dividir e enfraquecer a União Europeia; expandir a sua influência no Médio Oriente e Europa; expandir a sua liberdade de ação na ex-União Soviética; ganhar vantagem sobre os EUA e os seus aliados; preservar a fachada de legitimidade internacional da Rússia; expandir a pegada militar russa no Ártico, Pacífico, Médio Oriente e ex-União Soviética; conter a insurgência no Cáucaso do Norte; prevenir a proliferação de armas nucleares e modernização militar e desenvolvimento de capacidades assimétricas (Kagan et al., 2016, p. 27).

Para a Rússia, a Síria permanece como o seu grande aliado fora do espaço da ex-União Soviética. A sua longa aliança, que remonta à Guerra Fria, torna possível a manutenção, neste território, da única base naval russa no mediterrâneo (Tartus) (Martini et al., 2012, p. 2). Noutra perspetiva, ainda, a Rússia que, embora economicamente liberal, é politicamente autocrática, vê na salvaguarda de regimes como o de Basahr al-Assad a legitimidade do seu próprio sistema político.

(3). *Daesh*

Existe ainda um outro ator, que pela sua relevância estratégica é obrigatório mencionar, o *Daesh*. Um grupo jihadista subversivo que utiliza o terrorismo para atingir os seus fins ideológicos (Duarte, 2015, p. 115). Esses fins passarão pela criação de um Estado governado pela *Sharia*¹¹, com um “território bem delimitado, uma *população*, um *governo* e a *capacidade de estabelecer relações com outros Estados* e (...) *soberania*” (Cabral Couto, 1988, pp. 20-21). No entanto, a sua ambição vai para além disso, pois prevê a criação de um Califado, que conduza a uma nova Ordem Mundial Islâmica (Duarte, 2015, p. 112).

¹¹ Lei baseada nos Textos Sagrados do Islão e na jurisprudência.

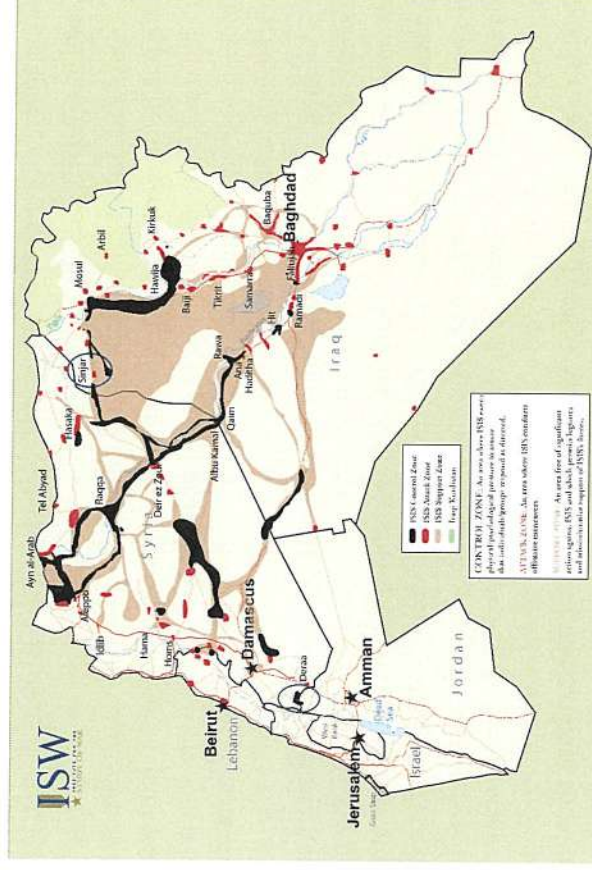


Figura 4 – Áreas sob controle do Daesh em Dezembro de 2015

Fonte: Institute for the Study of War (2015).

Embora, atualmente, o Daesh esteja a perder algum terreno, em dezembro do ano passado ocupava uma parcela de território que se estendia ao longo de cerca de 500 km desde Raqqah na Síria, até Jalula no Iraque. Neste último, ocupando um terço do seu território (Caris & Reynolds, 2014, p. 24).

Para além desta região, tem procurado estabelecer, através de afiliados que tem cativado no designado *near-abroad*, o que serão as futuras províncias, ou *wilayats*. Estes territórios localizam-se em países que vão desde a Líbia ao Cáucaso, passando pelo Sinai, Afeganistão ou Marrocos (Ghambir, 2015, p. 2). No entanto, tem sido a sua atuação no *far abroad*, através da utilização de “lobos solitários”¹² ou até do designado “jihadismo de natureza autóctone”, que tem favorecido uma aproximação das grandes potências, com vista à sua neutralização (Duarte, 2013, p. 49) (Ghambir, 2015, p. 4).

Conclusões

Neste ensaio, propusemo-nos a analisar o valor estratégico da Síria, procurando perceber quais os fatores que o determinam. Concluímos que

¹² Lobos solitários: indivíduos que em nome do Jihadismo Global perpetraram ações armadas contra cidadãos, mormente civis, de países ocidentais.

esse valor é, hoje, determinado pelos interesses dos grandes atores, regionais e globais, e que apesar do potencial estratégico da Síria ter diminuído, o seu valor aumentou.

Podemos verificar no primeiro capítulo que, em todas as dimensões analisadas, houve uma degradação do poder do regime de Bashar al-Assad. A nível político, a sua fraqueza foi-se revelando à medida que a crise se agudizou, fazendo com que a sombra do seu pai, Hafez, pairasse cada vez mais sobre si. O poder militar, assente em grande medida no Exército Árabe da Síria, viu nas diversas deserções, o seu potencial ser reduzido substancialmente. A economia, apesar das suas medidas de abertura, foi-se aprofundando num esforço de guerra desesperado e as tensões sociais foram-se agravando de tal forma durante a sua governação, que levaram inevitavelmente à crise actual. Podemos, assim, afirmar que o potencial estratégico (P_p) da Síria diminuiu ao longo dos anos do regime de Assad.

Por outro lado, assistimos ao longo do segundo capítulo a um crescente interesse (I_p) regional e global neste território. Aliás, não só a um aumento, mas também a uma acesa disputa de alianças, protagonismos e posicionamentos, muitas vezes antagónicas, relativamente ao conflito na Síria.

A nível regional discute-se, essencialmente, a maior ou menor influência do Irão, para quem a manutenção da Síria na sua esfera é vital. Opõe-se-lhe a Arábia Saudita que, através da sua relação de confiança com os EUA, não se vai poupando a esforços para negar este protagonismo iraniano. Dos restantes países analisados, destacamos a Turquia e o Iraque que, com graves problemas sectários internos tentam, a todo o custo, evitar o alastramento do conflito ao seu território e conter o enorme fluxo de refugiados nas suas fronteiras.

A nível global, o jogo vai-se dividindo nas disputas e antagonismos entre os EUA e a Rússia e vai-se unindo, embora apenas como pano de fundo, em torno da luta contra o *Daesh*.

Com efeito, podemos observar que a expansão do *Daesh* tem servido de justificação para a intervenção armada, quer da coligação liderada pelos EUA, quer por parte da Rússia.

Podem-se assim afirmar que o *Daesh* continuará a ser, pelo menos num futuro próximo, o ator não estadual que exigirá uma resposta mais premente por parte da comunidade internacional. Só através da sua contenção ou até neutralização, poderá ser reequacionada a estratégia das grandes potências para a região e implementadas *de facto* as resoluções das NU.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

Verificamos então que, atualmente, a Síria tem uma importância estratégica, que leva a que a sua posse, nos termos definidos, se torne fundamental para os países que querem num futuro pós-conflito, continuar a afirmar-se a nível regional e global.

Respondemos, assim, à nossa questão central. Isto é, aquilo que determina o valor estratégico da Síria é razão do interesse demonstrado pelos atores regionais e globais e não apenas do seu potencial estratégico. Fica confirmada a nossa hipótese de que, embora o potencial (valor intrínseco) da Síria tenha diminuído, o interesse estratégico na mesma aumentou, fazendo crescer o seu valor.

Verificando a nossa equação do valor estratégico:

$$V_E (+) = P_E (\infty) \times I_E (\nearrow).$$

Apêndice A – Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Armas de Destruição Massiva
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EAS	Exército Árabe da Síria
EI	Estado Islâmico
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
GMO	Grande Médio Oriente
IRGC	<i>Iranian Revolutionary Guard Corps</i>
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>

Referências Bibliográficas

- Bar, S., 2006. Bashar's Syria: The Regime and its Strategic Worldview. *Comparative Strategy*, 25(5), pp. 353-445.
- Borshchevskaya, A., 2015. *Russia in Syria: Declining Military Capabilities Won't Hold Moscow Back*. Washington: s.n.
- Cabral Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia*. Primeira ed. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cambridge Dictionary. 2016. *Cambridge Business English Dictionary*. [Online] Disponível em: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/strategic-value> [Acedido em 24 abril 2016].
- Caris, C. & Reynolds, S., 2014. ISIS Governance in Syria. *Middle East Security Report*, Julho:1(22).
- Dorsey, J. M., 2016. *Saudi Strategy in Syria: Rewriting Mideast's Political Map?. RSIS School of International Studies*, I(33).
- Duarte, F. P., 2013. "Jihadismo de natureza autóctone" e "lobos solitários": a terceira forma de al-Qaeda. *JANUS: Anuário de Relações Internacionais*, pp. 48-49.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global - Das Palavras aos Actos*. Lisboa: Marcador editora.
- Fanack, 2010. *Syrian Arab Republic*. [Online] Disponível em: <https://chronicle.fanack.com/syria/history-past-to-present/modern-times-arabrevival/> [Acedido em 20 dezembro 2015].
- Fulton, W., Holliday, J. & Wyer, S., 2013. *Iranian Strategy in Syria*. Washington: The Institute for the Study of War.
- Ghambir, A., 2015. *ISIS Global INTSUM*. Washington: Institute for the Study of War.
- Gleick, P., 2014. Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria. *Weather, Climate and Society*, julho, 6(3), pp. 331-340.
- Jouejati, M., 2006. The Strategic Culture of Irredentist Small Powers: The Case of Syria. *Comparative Strategic Cultures Curriculum Project*, pp. 411-432.
- Kagan, F. W. et al., 2016. *U.S. Grand Strategy: Destroying ISIS and al Qaeda, Report Two - Competing visions for syria and iraq: the myth of an anti-isis grand coalition*, Washington: Institute for the Study of War.
- Khaddour, K., 2016. *Strength in Weakness: The Syrian Army's Accidental Resilience*, Washington: Carnegie Middle East Center.

- Kozak, C., 2015. *An Army in all corners: Assad's campaign strategy in Syria*. Washington: Institute for the Study of War.
- Martini, J., York, E. & Young, W., 2012. *Syria as an Arena of Strategic Competition*. Sta. Monica: RAND Corporation .
- McHugo, J., 2014. *Syria A Recent History*. Londres: Saqi Books.
- NU, 2015. *Resolução 2249*, s.l.: s.n.
- NU, 2015. *Resolução 2254*, s.l.: s.n.
- O'Bagy, E., 2012. *Syria's Political Opposition*, Washington: Institute for the Study of War.
- Rogan, E., 2015. *The Fall of the Ottomans. The Great War in the Middle East, 1914-1920*. Londres: Penguin Random House.
- Sorenson, D., 2013. Dilemmas for US Strategy - US Options in Syria. *US Army War College Quarterly - Parameters*, outono, 43(3), pp. 5-15.
- Tepperman, J., 2015. Syria's President Speaks: A Conversation With Bashar al-Assad. *Foreign Affairs* , março/abril, 94(2).
- Wallsh, D., 2013. Syrian Alliance Strategy in the Post-Cold War Era: The Impact of Unipolarity. *The Fletcher forum of world affairs*, 37(2), pp. 107-123.
- Wittes, T. C., 2004. *The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation*, Washington: Brookings Institution.
- Yarger , H. R. & Barber, G. F., 1997. he U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity. In: *War, National Policy & Strategy*. Carlisle: U.S. Army War College, pp. 118-125.
- Young, W., Stebbins, D., Frederick, B. & Al-Shahery, O., 2014. *Spillover from the Conflict in Syria An Assessment of the Factors that Aid and Impede the Spread of Violence*. Sta. Monica: RAND Corporation.

O CONFLITO SÍRIO E A SEGURANÇA NACIONAL

2. TURCA

Sérgio Manuel Oliveira da Rocha
Major Artilharia
Aluno do Curso de Estado-Maior Conjunto¹, 2016
Lisboa, Portugal

Resumo

O conflito sírio constitui um fator de instabilidade na região do Médio Oriente. As dinâmicas entre atores regionais e internacionais, assim como atores não estatais, sofreram alterações. Desta instabilidade, e interações entre atores, emergiram novas ameaças e foram potenciadas outras existentes, afetando a segurança de diversos países da região, nomeadamente a Turquia. O elevado fluxo de refugiados sírios para a Turquia, a emergência do Estado Islâmico e a preponderância curda, para além de outras, são preocupações que poderão ter consequências graves para a segurança nacional turca.

Com este estudo pretende-se determinar de que forma é que a segurança nacional turca é afetada por esta instabilidade, começando por caracterizar a relação Turquia-Síria, identificando as ameaças que emergiram e analisando a sua política de segurança nacional.

Foi possível verificar que o relacionamento histórico entre turcos e sírios foi maioritariamente hostil e que, fruto deste relacionamento, se mantêm questões que afastam a possibilidade de aproximação entre estes dois países, estabelecendo um clima propício ao desenvolvimento de ameaças. O conflito

¹ No âmbito da Unidade Curricular de Estudos Estratégicos.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

sírio gerou ameaças, com impacto direto na segurança nacional turca, que obrigaram o país a adotar medidas que saiam do alinhamento previsto na sua política de segurança.

Palavras-chave: Conflito sírio, Turquia, segurança nacional turca.

Abstract

The Syrian conflict is an issue of instability in the Middle East region. The dynamics between regional and international actors, as well as non-state actors have changed. Within this instability and interactions between actors, new threats have emerged and others existing were enhanced, affecting the security of countries in the region, including Turkey. The high influx of Syrian refugees to Turkey, the emergence of the Islamic State and the Kurdish dominance, as well as others, are concerns which may have serious consequences for the Turkish national security.

This study aims to determine how Turkish national security is affected by this instability, starting with the description of the relationship Turkey-Syria, identifying threats that have emerged and analyzing its national security policy.

It was possible to verify that the historical relationship between Turks and Syrians were mostly hostile and that, as a result of this relationship, there are remaining issues that rule out the possibility of rapprochement between the two countries, establishing an environment conducive to the development of threats. The Syrian conflict has generated threats, with direct impact on Turkish national security, which forced the country to adopt measures that came out of the alignment defined in its security policy.

Keywords: Syrian conflict, Turkey, Turkish national security.

Introdução

A guerra civil na Síria ocorreu no início de 2011, na sequência da designada “Primavera Árabe”. Este conflito potenciou o posicionamento de alguns atores com interesse na região. Abu Bakr al-Baghdadi envia para o país al Jawlani com indicações claras para a implementação de uma filial do Estado Islâmico (EI)² (Stern e Berger, 2015, p. 37). Este grupo começou por combater ao lado dos

² Frente al-Nusra.

rebeldes sunitas contra o regime sírio. A Turquia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, determinados a derrubar o regime de Bashar al-Assad, forneceram armamento e apoio financeiro à oposição ao governo (Dolan, 2015, p. 12) desconhecendo o destino real desse apoio, se à oposição sunita ao governo ou se ao EI. O resultado foi o fortalecimento deste último, acabando por se afirmar como uma das forças mais poderosas em operações na Síria.

A sua ascendência veio criar instabilidade em toda a região e, no caso particular da Turquia, poderá ter diversas repercussões ao nível da segurança. As ações do regime de Bashar al-Assad e do EI geraram uma enorme afluência de refugiados sírios para o território turco. Esta grande afluência tem trazido problemas humanitários e de segurança para o país. Uma intervenção mais musculada na Síria e no Iraque, por parte das forças da coligação, poderá empurrar o EI para território turco, potenciando ações armadas contra os refugiados acolhidos (Tziarras, 2014).

O conflito afetou também a relação entre a Turquia e o Partido Trabalhista do Curdistão (PKK). Este último acusou o governo turco de apoiar o EI no combate contra os curdos na Síria. Alegadamente a Turquia tem fornecido equipamento militar, apoio logístico, treino e transporte, apoio médico, apoio no recrutamento e apoio financeiro através da aquisição de petróleo. Terá emprego, inclusivamente, forças turcas juntamente com forças do EI (Phillips, 2014). O conflito sírio veio assim despoletar novas dinâmicas regionais com impacto na segurança nacional turca.

Este artigo visa determinar de que forma é que este conflito afeta a segurança nacional da Turquia, caracterizando a relação Turquia-Síria, identificando as ameaças geradas e as principais medidas da sua política de segurança que fazem face a essas ameaças.

Pretende-se determinar de que forma é que o conflito sírio se repercute na segurança nacional turca, tendo em conta que esse o conflito é responsável pelo desenvolvimento e disseminação de novas dinâmicas na região, que podem constituir ameaça à segurança nacional turca.

Foi possível verificar que a Turquia se viu obrigada a defender a deposição do regime sírio e que a intervenção de diversos atores lançou novos desafios à sua segurança, provocando a necessidade de ajustamento da sua política de segurança nacional.

1. A relação Turquia-Síria

A relação Turquia-Síria é historicamente hostil. A Turquia surge do que resta do império Otomano, em 1923, com uma orientação cultural e política europeia.

A Síria torna-se independente da França em 1946, proclamando-se o coração do nacionalismo árabe, e considerando os turcos inimigos históricos. As tensões aumentam em 1938, mesmo antes da independência síria, com a oferta francesa de Alexandreta³ à Turquia, para que se mantivesse neutra na Segunda Guerra Mundial. O território serve ainda hoje de argumento para o ressurgimento do nacionalismo árabe *Ba'ṭha* (Phillips, 2011, p. 35).

Em 1955, a Turquia firma com o Iraque o Pacto de Bagdade e, um mês depois, a Síria junta-se ao Egipto e Arábia Saudita numa contra-aliança de defesa e cooperação económica, só para países árabes (Bishku, 2012). Na guerra fria, os dois países mantiveram-se também em lados opostos. A Turquia torna-se membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Síria recebe apoio soviético (Phillips, 2011, p. 35). As tensões perduraram e o Egipto estabelece uma união política com a Síria, designada República Árabe Unida (RAU) e reconhecida pela Turquia em 1958. A partir de 1960, o governo turco tenta uma aproximação ao mundo árabe e à Síria. Em 1961 este último separa-se da RAU e a Turquia reconhece o novo regime de Damasco (Bishku, 2012).

Mas as tensões entre os dois países mantiveram-se, devido a disputas pela água⁴ dos rios Orontes, Tigre e Eufrates e ainda com a disponibilização, na Síria, de santuários para os arménios e curdos. Com o intuito de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis importados, os dois países apostaram no desenvolvimento de projetos hidroelétricos, incluindo barragens e centrais elétricas, dando origem a disputas pelo controlo dos principais rios. Relativamente a santuários, a Turquia acusou a Síria de dar abrigo a insurgentes do PKK, incluindo apoio financeiro, assistência militar e logística, e ainda de ter acolhido o seu líder, Abdullah Öcalan, o seu quartel-general e campos de treino (Bishku, 2012). O apoio ao PKK surge em 1979, fruto das divergências com a Turquia e também porque permitia à Síria controlar a sua população curda. Este apoio era apenas uma forma de obter vantagem na disputa pela água e região de Hatay (Phillips, 2011, p. 35).

Em 1996, a Turquia considerava o apoio sírio ao PKK como o mais perigoso para a sua segurança nacional. Acusou a Síria de agressão e anunciou que as relações entre os dois países só poderiam ser normalizadas se o apoio ao PKK cessasse e se Öcalan fosse entregue. Em 1998, Öcalan⁵ havia já sido expulso e a Síria reconhece o PKK como grupo terrorista, deixando de o apoiar, após manobras militares turcas junta à sua fronteira (Bishku,

³ *Atual Iskenderun* (Encyclopedia Britannica, 2016).

⁴ Para produção energética e pela escassez de água potável (Çakmak, 2016, p. 6).

⁵ Procurou asilo na Rússia, Itália e Grécia. Foi capturado no Quênia em 1999 e levado para a Turquia (Bishku, 2012).

2012). Esta abordagem turca, conhecida por estratégia de resposta flexível, consistia num aumento progressivo de pressão caso a Síria mantivesse o apoio ao PKK (Çakmak, 2016, p. 6).

Os laços entre Turquia e Síria fortaleceram-se com a chegada ao poder do Partido do Desenvolvimento e Justiça, em 2002, tendo sido estabelecidos diversos acordos bilaterais de cooperação (Bishku, 2012). O regime de Bashar al-Assad desenvolveu esforços para fortalecer a relação, aceitando a soberania turca sob a região disputada de Hatay e apoiando a incursão da Turquia no Iraque em 2007 (Phillips, 2011, p. 36).

Esta relação trazia vantagens diplomáticas, económicas, militares e culturais. Relativamente à primeira, a Síria beneficiou da influência turca na reentrada no palco internacional e na mediação indireta nas conversações de paz com Israel em 2007-2008. Para a Turquia a Síria atuava como uma porta de entrada para o mundo árabe, em termos políticos e económicos. Ao nível económico, estabeleceram um comité conjunto que resultou num acordo de livre circulação em 2009. A cooperação militar permitiu a realização de um exercício conjunto, em abril de 2009, dando vantagem psicológica à Síria sobre os seus inimigos e conferindo alguma segurança à fronteira sul turca. No domínio cultural, permitiu à Turquia promover, nomeadamente, dramas televisivos que as companhias de produção sírias dobravam no seu dialeto, permitindo a sua difusão pela cultura árabe. O turismo turco na Síria cresceu exponencialmente também devido a esta aproximação (Phillips, 2011, p. 38).

Aquando do conflito sírio, a Turquia tinha a Síria como o maior parceiro de negócios e esperava que o país se mantivesse afastado do Irão. A Turquia acolhe os refugiados sírios, mas defende a necessidade de uma reforma política na Síria. Em outubro de 2011, após o veto da Rússia e China de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que impunha sanções à Síria, a Turquia anuncia a imposição de sanções por si própria. Passa a albergar o Exército Livre da Síria⁶ (ELS) e a Síria acusa-a de fornecer apoio financeiro para aquisição de armas. As relações entre os dois países têm vindo a deteriorar-se e o governo turco afirma que só poderão ser restabelecidas com o afastamento de Assad (Bishku, 2012).

Em suma, as relações entre os dois países, apesar de algumas tentativas de aproximação, são tradicionalmente hostis e contribuem para a insegurança turca.

⁶ Composto por desertores do exército sírio e civis sunitas (Carpenter, 2013, p. 2).

2. O conflito sírio

Este conflito gerou instabilidade na região, favorecendo o desenvolvimento de novas ameaças e o reaparecimento de outras existentes. Bashar al-Assad chega ao poder em 2000, defendendo o respeito da opinião dos outros. Esta abordagem mudou radicalmente com o anúncio, a 31 de janeiro de 2001, da criação do Movimento para a Paz Social. O regime, considerando a declaração um incentivo à divisão da Síria, reforçou a governação pela opressão e pelo medo (Ziadeh, 2012, pp. 62–68).

A Primavera Árabe atinge a Síria em abril de 2011. Após grandes manifestações pacíficas, reprimidas violentamente pelo regime, seguiu-se a revolta armada, dando origem a uma guerra civil sectária, envolvendo os sunitas contra grupos minoritários. O regime tinha a seu favor um exército bem equipado, mas treinado apenas para combater contra ameaças convencionais. Durante a revolta, foi treinado para enfrentar este novo tipo de ameaça e foi criada uma milícia alavita, com o apoio do Irão e do *Hezbollah*⁷. Surgiram paralelamente diversas forças rebeldes, que se mantiveram separadas pelos seus ideais, sectarismo e interesses pessoais. Surge o ELS e diversas facções islâmicas (Brom, Berti e Heller, 2014, pp. 37–38).

A Rússia passa a fornecer armamento ao regime e a bloquear possíveis iniciativas do CSNU, em associação com a China⁸. Os rebeldes passam a contar com o apoio⁹ da Turquia, do Qatar, da Arábia Saudita, de sunitas do Líbano e Iraque e ainda de políticos do Kuwait. Os Estados Unidos da América (EUA) e os países ocidentais isentaram-se de um envolvimento significativo, até final de 2013 (Brom, Berti e Heller, 2014, pp. 42–43). A Arábia Saudita e seus aliados do Golfo Pérsico, apoiados pelos EUA, defendem a queda de Assad pela sua brutalidade e corrupção, pelo facto de ser aliado do Irão e pelo seu apoio a movimentos que ameaçam as elites árabes. A Turquia, em particular, tentou uma aproximação à Síria, abordagem que acabou por se quebrar devido ao massacre dos rebeldes sunitas e civis na Síria. A Turquia, sendo governada por um partido sunita conservador, não poderia tolerar estes massacres. Aliou-se à Arábia Saudita na deposição de Assad e disponibilizou santuários ao ELS e apoio financeiro à subversão (Carpenter, 2013, pp. 4–5). Por outro lado, as tensões entre turcos e russos, que já tinham aumentado com a intervenção

⁷ Dois atores ligados à Síria pela identidade xiita e ideologia.

⁸ A Rússia tem uma relação económica e estratégica de longa data com o regime sírio, desde a Guerra Fria, e a sua única instalação militar no Mediterrâneo encontra-se no país (porto de Tartus). A China fez grandes investimentos na indústria petrolífera síria e tem um grande volume de exportações para o país (Carpenter, 2013, p. 9).

⁹ Principalmente financeiro.

russa na Ucrânia e depois na Síria, têm-se agudizado desde o abate da aeronave russa em espaço aéreo turco (Mankoff, 2016).

A guerra civil da Síria ganhou assim uma dimensão considerável, devido ao envolvimento destes atores externos e aos efeitos diretos das hostilidades na segurança e estabilidade dos países vizinhos. O conflito gerou uma crise humanitária que, em 2013, contava já com cerca de 36 mil mortos civis, 4 milhões de deslocados e 1,9 milhões de refugiados. No final desse ano, a Turquia tinha já albergado cerca de meio milhão de refugiados e dirigia 20 campos. Contudo, dada a incerteza do fim da guerra civil e o aumento das tensões sociais junto à fronteira, o país passou de uma política de fronteiras abertas para uma de contenção financeira. Reduziu o número de admissões de refugiados, aumentando assim o número de deslocados na Síria, junto à sua fronteira (Brom, Berti e Heller, 2014, pp. 45-46).

Este problema gerou instabilidade na Turquia, atraindo os combates para o seu território e aumentando subsequentemente tensões políticas. Para além disso, o seu envolvimento no conflito esteve na causa de alguns ataques terroristas, conduzidos por apoiantes do regime sírio¹⁰ (Brom, Berti e Heller, 2014, pp. 46-47).

Para além deste aspeto, o movimento dos refugiados poderá resultar numa permanente maioria árabe nas províncias turcas fronteiriças. As consequências desta alteração poderão ser graves, dada a oposição alauita turca à política da Turquia para a Síria (Cagaptay e Menekse, 2014, p. 28).

Este conflito tem também um impacto significativo nas relações da Turquia com os curdos. Estes últimos têm tido um papel preponderante neste conflito, situação que poderá abrir caminho para a criação de uma região autónoma na Síria¹¹. O Partido da União Democrática, com ligações fortes ao PKK, aproveitando o enfraquecimento do regime, controla uma boa parte da região curda da Síria. Uma região autónoma curda, junto à fronteira turca, poderá ser problemática para o país. A acontecer, poderá ser apoiada pela região autónoma do Curdistão Iraquiano, cooperação esta que poderá ter em vista a criação de um Estado curdo independente (Carpenter, 2013, p. 7).

Mais recentemente, em 2015, o governo turco anunciou o seu alinhamento com a coligação liderada pelos EUA, no combate contra o EI, após terem sido mortos 32 estudantes turcos junto à fronteira com a Síria, às mãos do EI (Matias, 2015).

¹⁰ E pelo PKK, que terá também aproveitado a instabilidade da fronteira Turquia-Síria para infiltrar armas e combatentes (Ilgit e Davis, 2013).

¹¹ A semelhança do norte do Iraque.

3. O papel da Turquia no conflito sírio

A Turquia acolheu os refugiados, apoiou a deposição de Assad e passou a combater o EI e o avanço curdo. Assumiu diferentes papéis, começando como mediadora, passando pelo acolhimento de refugiados até ao apoio à oposição a Assad. Esta abordagem visava fazer face às questões de segurança e a posicionar o país no plano regional e internacional, como o principal ator. Na fase inicial do conflito, chegou a envolver-se diplomaticamente para influenciar a Síria a encetar diversas reformas (Ilgit e Davis, 2013).

Relativamente aos refugiados, a Turquia recebeu os cidadãos sírios, considerando-os convidados e não refugiados, conforme declarações do Ministro turco Ahmet Davutoglu em setembro de 2013 (BYEGM, 2013 cit. por Çakmak, 2016, p. 9). Em 2011, os sírios entravam e saíam da Turquia, em busca de segurança, ou quando necessitavam de tratamento médico urgente, regressando novamente às suas casas (Ilgit e Davis, 2013). A resposta turca a este problema foi rápida, adotando uma política de “porta aberta” para os receber, mesmo perante o aumento exponencial do seu número. O Conselho de Segurança turco não considerava a questão dos refugiados um problema de segurança nacional. Foram construídos novos campos e organizadas campanhas de ajuda. Apesar de esporadicamente se consumarem algumas hostilidades junto à fronteira, resultando destas alguns mortos e feridos turcos, o governo manteve a mesma abordagem. A intenção era chamar a atenção da Comunidade Internacional (CI) para este problema, mostrar que a Turquia estava a suportar a maior parte dos custos da crise e que o regime sírio estava a violar os direitos humanos. Apesar do problema ter alcançado dimensão internacional, a Turquia acabou por expressar o seu descontentamento pela indiferença da CI, até 2012, e pela falta de apoio das Nações Unidas (NU) e outras instituições internacionais (Çakmak, 2016, pp. 10–13).

A partir de 2012 os apoios começaram a chegar. Foi subsidiada a aquisição de alimentos no valor de 3,9 milhões de dólares pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional e foi construída uma “cidade de contentores” em Kilis (Sul da Turquia), pela *Saudi Relief Communities and Campaigns*. A ajuda continuou a aumentar, assim como o número de refugiados (Ilgit e Davis, 2013). Fruto deste aumento, em 2014 a Turquia passa a admitir novos refugiados mediante disponibilidade dos campos ou perante circunstâncias humanitárias específicas. Culpabilizou a CI pelo incumprimento das quotas de refugiados, solicitadas pelas NU, e indisponibilização dos fundos acordados (Ahmadoun, 2014, p. 2).

Até março deste ano, a Turquia registou um fluxo de 3,1 milhões de refugiados. Cerca de 280 000 estão alojados nos atuais 25 campos turcos, número que corresponde apenas a 10% dos refugiados acolhidos¹². O Governo turco estima que, com a operação destes 25 campos e custos associados, terá gasto cerca de 7 mil milhões de euros desde o início da crise. Em resposta aos apelos turcos, a Comissão Europeia e seus Estados Membros estão a financiar o “*Refugee Facility for Turkey*”, que chegará aos 3 bilhões de euros em projetos humanitários e de desenvolvimento, em 2016 e 2017. Desde o início do conflito sírio, o financiamento da União Europeia (UE) à Turquia ascende a mais de 445 milhões de euros, incluindo ajuda humanitária e assistência de longa duração (ECHO, 2016).

Com o intuito de parar o fluxo migratório irregular e caótico, foi estabelecido um acordo entre a UE e a Turquia, que entrou em vigor a 20 de março de 2016, materializando-se através de dois processos: o retorno, da Grécia para a Turquia, de refugiados sírios, tornando claro que este fluxo é errado e perigoso; e o acolhimento de refugiados sírios da Turquia para a Europa, mostrando ser esta a abordagem certa (European Commission, 2016).

A Turquia passou também a oferecer abrigo a grupos rebeldes antirregime sírio e, em julho de 2011, apoiou a formação do ELS no seu território e do Conselho Nacional da Síria (CNS), com fortes ligações ao ELS. Em setembro a Turquia corta todas as ligações com a Síria e impõe-lhe um embargo de armas, reconhecendo em novembro o CNS¹³ como representante oficial da oposição síria (Ilgit e Davis, 2013).

Em 2015, o envolvimento turco no conflito sírio através de bombardeamentos aéreos fez aumentar as tensões entre turcos e curdos, resultando no fim do cessar fogo que existia desde 2013. A decisão de combater o EI, após o ataque a estudantes turcos, foi também utilizada como forma dissimulada para atacar a população curda e o PKK, que tinha consolidado ganhos militares em território anteriormente controlado pelo EI e regime sírio. Os ataques turcos têm sido direcionados contra áreas curdas, indiciando que a prioridade são os curdos e só depois o EI, prioridade oposta à dos EUA (Matias, 2015). Para sustentar esta opção, a Turquia mantém um dos maiores exércitos da região. Tem aumentado os gastos com a defesa e com a segurança das fronteiras, cuja responsabilidade de proteção recai sobre o exército. Este propôs a expansão da sua jurisdição, com o intuito de aumentar as suas capacidades militares no combate contra o EI, PKK e outras ameaças externas (Akmeimet, 2015).

¹² A maioria permanece no exterior dos campos, com acesso limitado aos serviços básicos (ECHO, 2016).

¹³ Atual Coligação Nacional Síria (Ilgit e Davis, 2013).

4. A segurança nacional turca

A política de segurança nacional turca (ver Figura 1) procura ganhar liberdade de ação na região, mantendo uma relação pacífica com os seus vizinhos. Tem por base a Constituição de 1982 e inclui regulamentação, exceções e até imunidade em julgamento. Para além da atribuição de um conjunto de poderes e responsabilidades ao presidente, salientam-se as atribuições da Comissão de Auditoria do Estado¹⁴, que não tem autoridade de inspeção sobre as Forças Armadas Turcas (FAT). A política de segurança nacional é aplicada através dos designados “Documentos de Política de Segurança Nacional”, que são atualizados regularmente e classificados de “TOP SECRET”. O texto destes documentos é, alegadamente, preparado pelo Chefe de Estado-Maior, finalizado no Secretariado Geral do Conselho de Segurança Nacional e apresentado ao Primeiro-Ministro para aprovação (Akay, 2010, pp. 8-13).

O acesso restrito a este tipo de documentação dificulta a análise dos reais objetivos da política de segurança turca. Existem, no entanto, outras fontes que permitem vislumbrar as principais linhas desta política e as suas tendências. No *Livro Branco da Defesa* de 2007, a Turquia considera a segurança nacional como a preservação e proteção contra todas as ameaças internas e externas à ordem constitucional do Estado, a sua existência nacional, integridade e todos os seus interesses políticos, sociais e económicos e direitos contratuais na arena internacional. Numa conjuntura de novas ameaças¹⁵ resultantes da instabilidade de países vizinhos, a sua política de defesa tem por objetivos agir como uma balança de poder na região, cooperar com os países vizinhos e CI, contribuir para novas doutrinas de estratégia e segurança emergentes e constituir-se como um agente pacificador e contribuidor de segurança na região. Para alcançar estes objetivos, a sua política assenta nos princípios da preservação da república, na independência e na integridade territorial, na ambição de fazer da Turquia um ator chave na defesa coletiva, que procura evitar e diminuir todas as tensões externas. A estratégia militar turca concorre para o fortalecimento da política de defesa através da dissuasão, do envolvimento militar na gestão de crises e na intervenção em crises, assim como na defesa avançada¹⁶ e na defesa coletiva¹⁷ (Eraslan, 2007, pp. 8-9).

Relativamente à defesa avançada, parece ter havido temporariamente uma mudança de paradigma, evidenciada pela aproximação da Turquia à Síria,

¹⁴ Monitoriza a compatibilidade das leis e regulamentos.

¹⁵ Terrorismo, conflitos étnicos, proliferação de armas de destruição massiva, etc...

¹⁶ O ex-Embaixador Sukru Elekdeg refere-se, em 1996, a uma “estratégia de guerra dois e meio”, identificando a necessidade de manter um papel dissuasor contra a Grécia e Síria (Oğuz, 2009, p. 11).

¹⁷ Exatamente os mesmos definidos em 2009 por Oğuz (2009, p. 10).

mas que vai ao encontro do princípio inscrito na Constituição turca “paz em casa, paz no mundo”¹⁸ (Çakmakoglu, 2000, p. 32). Inspirada neste princípio, a política externa turca tem estado associada, na última década, a dois conceitos fundamentais: a Doutrina da Profundidade Estratégica (DPE) e a Política dos Problemas Zero (PPZ). Estes conceitos estão interligados com a sua política de segurança e defesa, através das quais pretende ser autossuficiente e ter maior liberdade de ação. Até à data, a DPE não foi alcançada, fruto da instabilidade entre os seus vizinhos, e a PPZ¹⁹ apenas contribuiu para o seu isolamento face aos países do Médio Oriente (Korkmaz e Rydqvist, 2015, p. 1).

A Síria tornou-se um problema para a Turquia, desafiando a PPZ. A sua abordagem inicial foi persuadir Bashar al-Assad a implementar reformas políticas e sociais, para acabar com a instabilidade no país. O regime sírio, para além de não implementar quaisquer reformas, tentou iludir a Turquia com falsas promessas e intensificou as suas ações de repressão sobre os protestantes. No final de 2014, o governo turco acabou por declarar que Assad se deveria retirar do poder, contrariando assim a PPZ sem, no entanto, desencadear uma intervenção militar direta. Tem optado pela contenção do conflito (Korkmaz e Rydqvist, 2015, pp. 2–4).

Esta ideia de falhanço era já defendida por Gokpinar (2013), acrescentando que a Turquia não tinha qualquer estratégia para fazer face a um Estado falhado sírio. O país deveria focar-se na segurança nacional, refugiados e diplomacia. Para este autor, a estratégia de segurança nacional deveria focar-se na segurança da fronteira, agitações internas e ameaças assimétricas. Quanto aos refugiados, adianta que o país deveria aceitar ajuda internacional, separar refugiados sunitas de não sunitas e alterar o estatuto de convidados para refugiados. Como terceiro aspeto, referia que se deveria usar a diplomacia para negociar com o Irão e tirar partido do seu envolvimento com o ocidente. Para Gokpinar, a Turquia necessita de uma estratégia sustentável para a Síria, para deter ameaças internas e externas.

Ainda acerca dos refugiados, o recente acordo com a UE contribuirá para o regular fluxo entre a Turquia e a Europa, com impacto direto positivo na segurança nacional turca.

¹⁸ A Turquia procura estabelecer relações pacíficas com os seus vizinhos, contribuindo para a paz regional e internacional e estabilidade socioeconómica (Eraslan, 2007, p. 10).

¹⁹ Desafiada continuamente desde a Primavera Árabe, nomeadamente: abate F-4 turco em 22jun12, competição Turquia/Irão pela influência na Síria e Iraque e ainda o ressurgimento do problema curdo (Munnison, 2012, pp. 21–22).

Conclusões

Este trabalho procurou evidenciar as repercussões do conflito sírio na segurança nacional turca. Concluiu-se que este conflito obrigou a Turquia a passar de uma estratégia de proximidade com a Síria para uma outra completamente oposta, que defende a deposição do regime sírio. A intervenção de vários atores regionais, internacionais e de atores não estatais²⁰ veio alterar as dinâmicas estabelecidas na região e lançou novos desafios à sua segurança, gerando novas ameaças e potenciando outras. A sua política de segurança nacional foi posta à prova e o caminho que vinha seguindo terá de ser ajustado, com a remodelação da DPE e PPZ.

Foram destacados os aspetos da relação Turquia-Síria que potenciam o surgimento de ameaças e identificadas as ameaças geradas pelo conflito, as estratégias encontradas pela Turquia para lidar com elas e ainda a forma como a sua política de segurança nacional é implementada, em resposta a essas mesmas ameaças.

Foi possível verificar que a relação Turquia-Síria tem sido historicamente hostil. O controlo da água, em especial na região de Hatay, foi motivo de disputa durante um extenso período. A questão foi parcialmente resolvida em 2010, com a construção conjunta de uma barragem. Por outro lado, a soberania turca sobre Hatay mantém-se ainda hoje uma fonte de tensão entre os dois países. Ao longo da história, a Turquia viria a afirmar uma orientação mais ocidental, tornando-se membro da OTAN, ao contrário da Síria, de cariz mais soviético, apoiada pela Rússia. Este antagonismo é também visível através do apoio sírio ao PKK e apoio turco ao ELS. Apesar de, a partir de 2002, se ter assistido a uma aproximação entre os dois países, com benefícios mútuos, a relação deteriorou-se com o conflito sírio, culminando com a declaração turca que defende a deposição de Assad como única solução para o conflito.

Do conflito sírio surgiram diversas ameaças, com impacto direto na Turquia. Os combates em território sírio geraram uma enorme vaga de refugiados, grande parte deles rumo à Turquia. O acolhimento turco aumentou a pressão financeira sobre o país e as tensões sociais junto à fronteira. Atraíu os combates para o seu território, dada a presença dos refugiados, e fez aumentar a ocorrência de ataques terroristas em solo turco. Por outro lado, este movimento de refugiados poderá resultar num permanente domínio dos árabes sunitas sobre os alauitas, nas regiões turcas fronteiriças. O conflito tem também um impacto negativo nas relações com os curdos. Estes têm ganho preponderância que poderá levar

²⁰ Agentes de uma autêntica guerra por procuração (*proxy war*). Muitos deles agindo com o apoio de atores estatais, com interesses na região.

à declaração de um Estado curdo independente, junto à fronteira turca, facto que a consumir-se terá grande instabilidade ao país. O relacionamento com a Rússia foi também afetado, fruto da sua intervenção na Ucrânia e na Síria e ainda do abate da aeronave russa. Finalmente, a ação da Turquia contra o EI, na sequência da morte de estudantes turcos, teve como consequência imediata a constituição de um novo inimigo e a condução de ataques do EI no seu território.

Ao longo do desenrolar do conflito, a Turquia foi assumindo diferentes papéis. Adotou inicialmente um papel de mediação do conflito, acolhendo refugiados e desenvolvendo esforços diplomáticos para levar o regime de Assad a implementar reformas e evitar a escalada do conflito. Com o evoluir da situação, o número de refugiados continuava a aumentar, assim como as ações violentas em solo turco, forçando a Turquia a passar de uma política de “porta aberta” para uma admissão de novos refugiados, mediante disponibilidade nos respetivos campos ou perante uma situação humanitária específica. Passou também a dar abrigo a grupos rebeldes antirregime sírio, apoiou a formação do ELS e impôs um embargo ao regime de Assad, reconhecendo, pouco depois, o CNS como a oposição oficial síria. Em 2015 dá início a uma série de bombardeamentos aéreos na Síria, fazendo aumentar a tensão com os curdos e que resulta no fim do cessar fogo, implementado em 2013. Estes bombardeamentos parecem ser conduzidos, de forma dissimulada, contra a população curda na Síria e o PKK sendo, porém, transmitida pelos turcos a ideia de que estão a atacar posições do EI. A Turquia mantém um dos maiores exércitos da região e tem investido na segurança das fronteiras, especialmente em sistemas de vigilância e patrulhamento.

Finalmente, verificou-se que a política de segurança nacional turca tem por base a sua Constituição de 1982 e confere alguma preponderância e imunidade legal às FAT nesta matéria. É aplicada através dos Documentos de Política de Segurança Nacional, que são classificados e não têm base legal. A política de defesa contribui para a segurança nacional e assenta nos princípios da preservação da república e independência e integridade territorial. A política externa turca é inspirada no princípio da “paz em casa, paz no mundo”, inscrito na Constituição turca, e associada ao conceito da DPE e PPZ. Estes estão interligados com a política de segurança e defesa, através dos quais a Turquia pretende ganhar maior liberdade de ação e autossuficiência. O conflito sírio tornou-se um problema porque desafia a PPZ. A Turquia vê-se forçada a defender a deposição de Assad, após ter esgotado todos os seus esforços diplomáticos que tinham o intuito de o manter no poder, mediante a implementação de algumas reformas. Gokpınar defende que a segurança

nacional turca deve focar-se na segurança das fronteiras, agitações internas e ameaças assimétricas. Os refugiados sunitas devem ser separados dos não sunitas e a Turquia deve usar a diplomacia para tirar partido do envolvimento do Irão com o ocidente. No caso particular do conflito sírio, a postura turca é de contenção, defendendo que a CI deve concentrar-se na deposição do regime de Assad e não no combate ao EI.

Uma análise à documentação classificada turca traria informação objetiva acerca do seu posicionamento face à Síria, PKK e EI, atores com influência direta na sua segurança nacional. Não sendo possível a consulta desta documentação, o desfecho, ainda incerto, do conflito sírio poderá dar pistas mais concretas do novo alinhamento da política de segurança nacional turca e das eventuais consequências associadas para a região. Foi, no entanto, possível caracterizar a sua política de segurança e, acima de tudo, compreender o impacto deste conflito na mesma.

Apêndice A — Intervenientes na segurança nacional turca

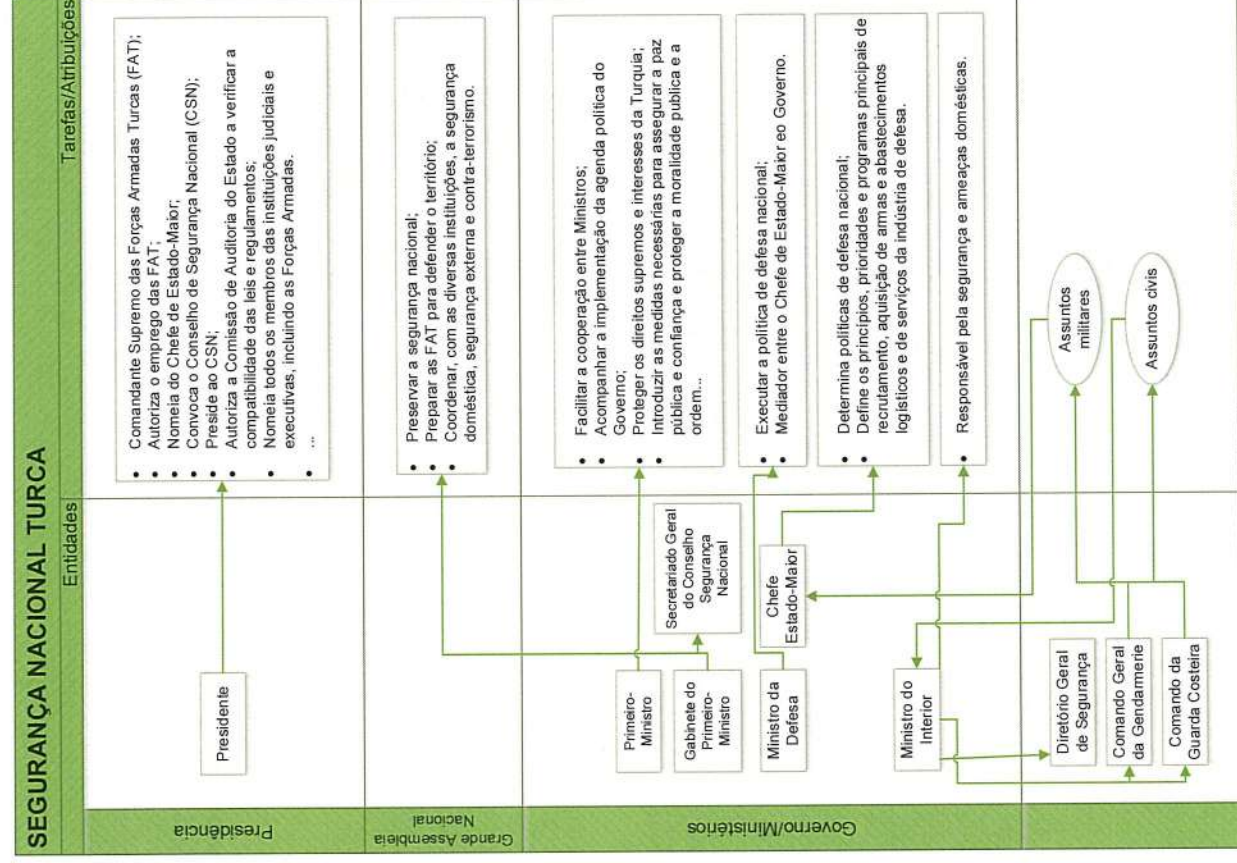


Figura 1 – Entidades intervenientes

Fonte: adaptado de Akay (2010, pp. 9–10).

Bibliografia

- Ahmadoun, S., 2014. Turkey's Policy toward Syrian Refugees. *SWP Comments*, 47, pp. 1–4.
- Akay, H., 2010. *Security Sector in Turkey: Questions, Problems, and Solutions*. Istanbul: TESEV PUBLICATIONS.
- Akmehmet, M., 2015. *The High Cost to Turkey of the Syrian Civil War*. [Em linha] Newswweek. Disponível em: www.newsweek.com/high-cost-turkey-syrian-civil-war-403535 [Acedido 1 Abr. 2016].
- Bishku, M., 2012. *Turkish-Syrian Relations: A Checkered History*. [Em linha] Middle East Policy Council. Disponível em: www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/turkish-syrian-relations-checkered-history [Acedido 11 Mar. 2016].
- Brom, S., Berti, B. and Heller, M., 2014. *Syria: The Civil War with No Winner*. Disponível em: http://vjews.com/files/en/news/2014/2/14/15344_964.pdf [Acedido 2 Nov. 2016].
- Cagaptay, S. and Menekse, B., 2014. The impact of Syria's refugees on southern Turkey. *Policy Focus*, (130).
- Çakmak, C., 2016. Turkish–Syrian relations in the wake of the Syrian conflict: back to securitization? *Cambridge Review of International Affairs*. [Em linha] pp. 1–23. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2015.1117922> [Acedido 12 Mar. 2016].
- Çakmakoglu, S., 2000. *Defense White Paper 2000*. [Em linha] Ankara. Disponível em: www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=15513_1&tabid=1453380464&contextid774=155131&contextid775=154907 [Acedido 5 Abr. 2016].
- Carpenter, T.G., 2013. Tangled Web: The Syrian Civil War and Its Implications. *Mediterranean Quarterly*, [Em linha] 24(1), pp. 1–11. Disponível em: <http://mq.dukejournals.org/content/24/1/1> [Acedido 9 Mar. 2016].
- Dolan, P., 2015. *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*. 2nd ed. London: Verso.
- ECHO, 2016. *Turkey: Refugee crisis*. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf [Acedido 31 Mar. 2016].
- Encyclopedia Britannica, 2016. *Iskenderun | Turkey*. [Em linha] Encyclopedia Britannica. Disponível em: www.britannica.com/place/Iskenderun-Turkey [Acedido 11 Mar. 2016].

- Eraslan, Y., 2007. *Defense White Paper of Turkey for 2007*. Disponível em: www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=15513 1&tabid=1453380465&contextid774=155131&contextid775=154908> [Acedido 21 Mar. 2016].
- European Commission, 2016. *Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*. [Em linha] European Commission – Press Release Database. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm [Acedido 9 Mai. 2016].
- Gokpinar, A., 2013. *Turkey's strategy for a prolonged Syrian civil war*. [Em linha] openDemocracy. Disponível em: www.opendemocracy.net/arab-awakening/ali-gokpinar/turkeys-strategy-for-prolonged-syrian-civil-war [Acedido 21 Mar. 2016].
- Ilgit, A. and Davis, R., 2013. *The Many Roles of Turkey in the Syrian Crisis | Middle East Research and Information Project*. [Em linha] Disponível em: www.merip.org/mero/mero012813 [Acedido 16 Mar. 2016].
- Korkmaz, K. and Rydqvist, J., 2015. *Turkish getup? – Ankara's Syria policy dilemma*. [FOI Memo] Stockholm: FOI - Swedish Defence Research Agency. Disponível em: www.foi.se/Documents/FOI%20Memo%205286.pdf [Acedido 3 Ago. 2016].
- Mankoff, J., 2016. *Why Russia and Turkey Fight*. [Em linha] Foreign Affairs. Disponível em: www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2016-02-24/why-russia-and-turkey-fight [Acedido 9 Mai. 2016].
- Matias, B., 2015. *Turkey's Role in Syria Conflict: Regional Militias and International Coalitions*. [Em linha] Human Security Centre. Disponível em: www.hscentre.org/policy-unit/turkeys-role-syria-web-regional-militias-international-coalitions/ [Acedido 3 Fev. 2016].
- Murinson, A., 2012. *Turkish Foreign Policy in the Twenty-First Century. Mideast Security and Policy Studies*, (97).
- Oğuz, M., 2009. *Turkey's defense policy making process and its effects on weapons procurement*. Middle East Technical University.
- Phillips, C., 2011. *Turkey's global strategy: Turkey and Syria*. [Em linha] London: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science. Disponível em: www2.lse.ac.uk/IDEAS/Home.aspx [Acedido 11 Mar. 2016].
- Stern, J. and Berger, J.M., 2015. *ISIS: The State of Terror*. Ecco.
- Tziarras, Z., 2014. *The Geopolitical Impact of ISIS: Actors, Factors, and Balances of Power in the Middle East. The GW Post*. Disponível em: <http://thegwpst.org>.

Estudos Estratégicos: da estratégia e da conflitualidades

com/2014/09/24/the-geopolitical-impact-of-isis-actors-factors-and-balances-of-power-in-the-middle-east/ [Acedido 8 Mar. 2016].

Ziadeh, R., 2012. *Power and Policy in Syria: Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Modern Middle East*. Revised edition ed. London ; New York: I. B. Tauris.