

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2021/2022**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**AS FORÇAS ARMADAS
PERANTE A(S) NOVA(S) GUERRA(S)**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**António Manuel Gomes Moldão
Coronel Piloto Aviador**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

AS FORÇAS ARMADAS
PERANTE A(S) NOVA(S) GUERRA(S)

COR PILAV António Manuel Gomes Moldão

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2021/2022

Pedrouços 2022



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AS FORÇAS ARMADAS
PERANTE A(S) NOVA(S) GUERRA(S)**

COR PILAV António Manuel Gomes Moldão

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2021/2022

Orientador: COR TIR ART José Alberto Dias Martins

Oficial Apoiante de MIC: TCOR PSI Cristina Paula de Almeida Fachada

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **António Manuel Gomes Moldão**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**As Forças Armadas perante a(s) nova(s) guerra(s)**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2021-2022** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 06 de maio de 2022

António Manuel Gomes Moldão
Coronel Piloto Aviador



Agradecimentos

O trabalho que agora termino foi um desafio, com tanto de aliciante como, nalguns momentos de maior atonia, desesperante e quase insustentável não fosse o apoio e a colaboração que tive o privilégio de receber daqueles que importa agora salientar, aos quais rogo aceitem o meu profundo agradecimento.

Ao meu orientador, Coronel Tirocinado Dias Martins, pela sua permanente disponibilidade e amizade com as quais, desde o primeiro momento, me brindou, traduzidos na forma gentil com que sempre me recebeu, ouviu e aconselhou, desde o primeiro dia deste percurso, através do empréstimo de uma vasta seleção bibliográfica de referência, até à entrega do trabalho, passando por múltiplas interações sempre esclarecedoras e motivantes.

À minha orientadora de metodologia de investigação científica, exímia conhecedora da filigrana metodológica, meticulosa, quase ímproba nas revisões, sempre disponível e irrepreensivelmente diligente no esclarecimento das muitas dúvidas que iam brotando ao longo do percurso que agora termina.

Às entidades que me concederam o privilégio de alocar um espaço nas respetivas agendas para fazer uma análise profundamente esclarecida e objetiva da temática em investigação, a qual foi fundamental para a construção e consolidação dos resultados obtidos.

Aos 34 Camaradas do CPOG 2021/2022, pelo espírito de corpo, pela partilha (de conhecimentos, experiências, mas também de angústias e “desabafos”), pela boa disposição, por estarem sempre presentes e disponíveis para, se necessário “quebrar o galho!”, ao longo desta nossa viagem.

Por último, um agradecimento especial à minha mulher, Tina, e aos meus filhos, Catarina e André, pelo apoio incondicional e incessantes aportes de resiliência e júbilo, fundamentais neste caminho.



Índice

1.	Introdução	1
2.	Enquadramento teórico e conceptual	4
2.1.	Estado da arte (à luz do conceito estruturante de nova(s) guerra(s)).....	4
2.1.1.	Guerra.....	4
2.1.2.	Capacidades.....	11
2.1.3.	Instrumentos de Poder do Estado	12
2.2.	Modelo de Análise.....	14
3.	Metodologia e método.....	15
3.1.	Metodologia.....	15
3.2.	Método.....	15
3.2.1.	Participantes e procedimento	15
3.2.2.	Instrumentos de recolha de dados	15
3.2.3.	Técnicas de tratamento dos dados	15
4.	Atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA.....	16
4.1.	Análise documental	16
4.2.	Análise das entrevistas.....	17
4.3.	Síntese conclusiva e resposta à QD1	22
5.	Relevância dos diferentes IoP na resolução de guerra	23
5.1.	Análise das entrevistas.....	23
5.2.	A (nova e em curso) guerra entre a Ucrânia e a Rússia.....	28
5.3.	Síntese conclusiva e resposta à QD2	32
6.	Contributos para a estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA	34
7.	Conclusões	39
	Referências Bibliográficas	43

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de análise.....	Apd A-1
Apêndice B – Entidades entrevistadas.....	Apd B-1
Apêndice C – Guião de entrevista	Apd C-1
Apêndice D – Análise das narrativas no conflito (“nova guerra”) Rússia – Ucrânia	Apd D-1



Índice de Figuras

Figura 1 – Guerra Industrial Intraestatal	6
Figura 2 – As cinco Gerações da Guerra	7
Figura 3 – Sistematização da Guerra em função da intenção política	8
Figura 4 – Elementos diferenciadores da(s) nova(s) guerra(s)	9
Figura 5 – Instrumentos de Poder fundamentais	13
Figura 6 – Mapeamento do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar	17
Figura 7 – Vias para difusão de informação	30
Figura 8 – Meios Militares que Portugal disponibiliza à OTAN	32
Figura 9 – Contributos para otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s).....	38



Resumo

A guerra, fenómeno ubíquo na história civilizacional, é transformadora, complexa e, ultimamente (daí o conceito de “novas guerras”), com o Centro de Gravidade na(s) população(ões), e o foco na construção de uma narrativa contínua que legitime o uso da força, e nos factos da eficácia do emprego dos Instrumentos de Poder do Estado (IoP) ser exponenciada pela sua aplicação harmoniosa e conjugada, e do processo de edificação/emprego de capacidades depender grandemente da vontade política.

Este estudo (caracterizado por um raciocínio indutivo, estratégia de investigação qualitativa e desenho de pesquisa de estudo de caso) teve por objetivo formular contributos para uma estratégia de desenvolvimento de capacidades nas Forças Armadas portuguesas em função da(s) nova(s) guerra(s).

Das análises documentais, da atual guerra na Ucrânia e do conteúdo das entrevistas a 12 entidades dos meios militar, político-diplomático, académico e jornalístico, concluiu-se que a supradita estratégia alicerça na *estabilidade na estratégia de geração de capacidades* e no *emprego concorrente e conjugado dos IoP*, operacionalizados em quatro medidas (e 16 associadas ações): Otimizar a aproximação entre a liderança política e o planeamento estratégico militar; Estimular a indústria nacional de Defesa; Otimizar o processo de emprego dos IoP; Maximizar o potencial estratégico das capacidades militares.

Palavras-chave:

Capacidades das Forças Armadas; Instrumentos de Poder do Estado; nova(s) guerra(s); narrativa.



Abstract

War, a transversal phenomenon in civilizational history, is transformative, complex and, lately (hence the concept of “new wars”), with the Center of Gravity in the population(s), and the focus on building a continuous narrative that legitimizes the use of force, and in the fact that the effectiveness of the use of Instruments of Power (IoP) is enhanced by their harmonious and combined application, and the process of building/using capabilities largely depends on political will.

This study (characterized by inductive reasoning, qualitative research strategy and case study research design) aimed to formulate contributions to a strategy for the development of capabilities in the Portuguese Armed Forces in light of the new war(s).

From documental analyses, the current war in Ukraine and the content of interviews with 12 entities from the military, political-diplomatic, academic and journalistic circles, it was concluded that the aforementioned strategy is based on stability in the strategy of generating capabilities and in concurrent employment and combined IoP, operationalized in four measures (and 16 associated actions): Optimize the approximation between political leadership and military strategic planning; Stimulate the national Defense industry; Optimize the IoP employment process; Maximize the strategic potential of military capabilities.

Keywords:

Armed Forces Capabilities; Instruments of National Power; new war; narrative.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

C

CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CDP	<i>Capability Development Plan</i> (Plano Desenvolvimento de Capacidades)
CI	Comunidade Internacional
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CoG	<i>Center of Gravity</i> (Centro de Gravidade)
CRP	Constituição da República Portuguesa

D

DIF	Dispositivo de Forças
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DPF	Diretiva de Planeamento de Forças

E

EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América

F

FFAA	Forças Armadas
------	----------------

G

GW	<i>Generation Warfare</i> (Geração de Guerra)
----	---

I

IoP	<i>Instruments of National Power</i> (Instrumentos de Poder do Estado)
IUM	Instituto Universitário Militar

L



LDN	Lei de Defesa Nacional
LPM	Lei de Programação Militar

M

MIFA	Missões das Forças Armadas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros

N

NDPP OTAN)	<i>NATO Defence Planning Process</i> (Processo de Planeamento de Defesa OTAN)
---------------	--

O

OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada

S

SF	Sistema de Forças
----	-------------------

T

TII	Trabalho de Investigação Individual
TO	Teatro de operações

U

UE	União Europeia
----	----------------



1. Introdução

Há quase vinte anos, Telo (2002, p. 222) afirmou que as guerras nas primeiras décadas do século XXI transformaram-se num estado de violência assimétrica permanente, sendo as intervenções militares “entendidas como forma de defesa dos valores essenciais da sociedade democrática tipo ocidental, [assim como] do seu modo de vida e da sua segurança”.

Com a retirada do Afeganistão, o crescimento da relevância internacional da China e da Rússia e a progressiva saída do foco mediático dos conflitos assimétricos regionais em curso, nomeadamente na Síria, no Iémen, na Líbia e nos países da África Subsaariana, é expectável antecipar uma permanente transformação da guerra (Bartholomees, 2012, pp. 234-235). Talvez um regresso ao passado, uma nova Guerra Fria, com novos atores e em novos palcos, seja com a Rússia como ator principal na *Cold War 2.0*, como defendeu Kanet (2019, pp. 190-206), ou com a China, conforme advogado muito recentemente por Goldstein (2021).

Como referiu Séneca (Séneca, 56 d.C.), “Quando se navega sem destino, nenhum vento é favorável”, o que, transposto para o tema em estudo, da(s) (nova(s)) guerra(s), poderá significar que conhecer “o destino” torna-se fundamental para guiar o caminho daqueles (as Forças Armadas - FFAA) que têm que navegar por essas águas, seja este caminho entendido como o estado final desejado – caso da metodologia *Design Operacional* (AJP-01, 2017, p. 83) –, seja como a conquista da paz, tal como afirmou Clausewitz (1982). Ou, seja, ainda, como o alcançar a vitória enquanto triunfo na batalha, tendo sempre presente que “*victory in war is at the most basic level an assessment, not a fact or condition. It is someone’s opinion – or an amalgamation of opinions*” (Bartholomees, 2012, p. 92).

Não sendo Portugal nem as suas FFAA alheios aos desafios enunciados, afigura-se pertinente identificar contributos para a construção de uma estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA à luz dos desafios decorrentes da(s) nova(s) guerra(s). Um propósito de construção que deverá atender a dois grandes referenciais, interligados mas também inter-independentes.

Por um lado, o facto do desenvolvimento dessas capacidades militares dever “[...] ter em conta a possibilidade de acompanhar esforços multinacionais no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), que contribuam para a modernização e interoperabilidade das capacidades nacionais [...]” (Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro, p. 39). Interoperabilidade definida como “[...] *the ability to operate together using harmonized standards, doctrines, procedures and equipment*” (OTAN, s.d.), cujo nível desejado não obriga, necessariamente, à utilização de equipamentos comuns, mas antes à sua capacidade para “[...] *share common facilities, [being] able to interact, connect*



and communicate, exchange data and services with other equipment” (OTAN, 2022). Como exemplo da preponderância da interoperabilidade na orientação das opções têm-se os processos de substituição de sistemas de armas, associado, em concreto, ao F16MLU, onde Silva e Freitas (2019, p. 40) identificaram como requisitos essenciais para um seu substituto o *Low Observable* (LO) e a Fusão de Sensores (FS), de modo a sobreviver à ameaça apresentada pelos sistemas de defesa antiaérea *System Anti-Access/Area-Denial* (SA2AD), associada “[...] à possibilidade futura de projeção territorial pela Federação Russa no território europeu [...]”.

Por outro lado, o imperativo desta estratégia estar alinhada com o contexto geopolítico e geoestratégico em que Portugal se insere, e com os interesses definidos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e os princípios orientadores da Defesa Nacional (espelhados no edifício legislativo associado a esta matéria, entre os quais a definição da componente militar da defesa e das missões atribuídas às FFAA). Em concreto, e conforme referido na Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (p. 4541), com os propósitos de

[...] garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. [E, ainda, assegurar] o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.

Assim, esta investigação tem por objeto o conceito da nova guerra e está delimitada conforme Santos e Lima (2019):

- Temporalmente, aos conflitos que ocorreram após a queda do muro de Berlim, ou seja, desde o fim da década de oitenta do século passado até à atualidade (11 de março de 2022);
- Espacialmente, às áreas geográficas que têm sido objeto de intervenções do Ocidente, designadamente, Europa (região dos Balcãs e Ucrânia) e Médio Oriente (Síria e Afeganistão);
- Em termos de conteúdo, ao contributo das FFAA para a resolução dos conflitos travados no tempo e no espaço referidos.

Neste enquadramento, são objetivos geral deste estudo (OG) *Formular contributos para otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas Forças Armadas em função da(s) nova(s) guerra(s)*, e específicos (OE):

OE1: Analisar a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das *Forças Armadas* face à(s) nova(s) guerra(s);



OE2: Analisar as capacidades decisivas dos Instrumentos de Poder do Estado exploradas na resolução da(s) nova(s) guerra(s).

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central (QC): *Como otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s)?*

Estruturalmente, este documento está organizado em sete capítulos, sendo o primeiro a atual introdução. O segundo, destina-se ao desenvolvimento do estado da arte e à apresentação do modelo de análise. O terceiro, norteia-se pela descrição da metodologia e do método utilizados. Os quarto, quinto e sexto são dedicados à apresentação da informação coligida, discussão dos resultados e resposta às questões de investigação. O sétimo, e último, pauta-se pelas conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, sugestões de estudos futuros e recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo, será apresentado o estado da arte e o modelo conceptual que irá nortear a investigação.

2.1. Estado da arte

A revisão da literatura aqui elencada, concernente ao conceito estruturante *nova(s) guerra(s)*, alicerçará em três dimensões, designadamente, guerra, capacidades e Instrumentos de Poder do Estado.

2.1.1. Guerra

A presente secção iniciar-se-á pelo estudo da guerra, aclaração das suas definições e da sua evolução, culminando com a conceptualização da vitória como um estado final desejado.

O estudo da guerra é de tal modo complexo que se autonomizou como ramo da ciência, em meados do século passado, com a designação de *Polemologia* e na sequência dos trabalhos de Bouthoul (1991).

Uma análise às diversas expressões criadas no âmbito da polemologia leva a uma dispersão interminável, tendo Garcia (2010, pp. 61-91), a título de exemplo, identificado 67 designações diferentes para o fenómeno da guerra. Deste modo, após um breve enquadramento relativo à evolução do termo, será apresentada a taxonomia atual, emergente após a queda do Muro de Berlim, por se entender tratar-se do marco fundamental para a análise do objeto do presente estudo.

Seria necessário recuar milénios para encontrar as origens da guerra, ou, dito de outra forma, o primeiro “conflito armado entre soberanos, chefes de estado [e] nações, representados por exércitos [...]” (Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1961, p. 855). Contudo, de modo a apresentar elementos diferenciadores que permitam fazer o enquadramento do objeto do presente estudo (o novo conceito da guerra) apresentam-se aqui dois tipos de abordagem, entre si complementares.

Uma abordagem em que basta recuar às campanhas napoleónicas, uma vez que foi com Napoleão que os elementos cruciais da interação-social Guerra (estado e indústria) adquiriram verdadeira relevância (Smith, 2007, p. 38).

Uma época em que se assistiu ao abandono do paradigma medieval de exércitos de mercenários, normalmente constituídos *ad hoc*, e ao início da constituição de exércitos de conscritos, recrutados entre cidadãos nacionais, que, nesta qualidade, eram capazes de assumir a causa imperial como própria (Villacres, 2021).

De igual modo, assistiu-se ao início da profissionalização do corpo de oficiais, com o progressivo abandono do critério dinástico (incompatível com uma aproximação



meritocrática), e adoção de um recrutamento realizado no seio da população, que, em certa medida, acabava por competir com a capacidade de produção nacional (Smith, 2007, pp. 67-68). E assistiu-se, ainda, à necessidade de complementar a dimensão humana dos exércitos com o melhor poder de fogo possível, emergindo assim a produção industrial de armamento como um fator decisivo para determinar a capacidade de fazer a guerra (Villacres, 2021).

É, pois, neste contexto que, numa interpretação da obra de Clausewitz, alguns académicos, como Villacres (2021) identificaram como elementos fundamentais da guerra (*remarkable trinity*): o exército, o estado e o povo.

De uma forma sintética, e como advogado por Smith (2007, p. 38), o conceito de Guerra Industrial Intraestatal (caso das duas Guerras Mundiais e, se se entender o fenómeno da Guerra Fria como uma verdadeira guerra, também esta aqui se inclui; Figura 1) surgiu com Napoleão e assumiu a sua maturidade no final do século XIX, tendo como elementos centrais: a capacidade industrial total da nação para suportar o esforço de guerra, em detrimento de outros interesses; a manobra de Forças assente no conceito de massa (quantidade de homens disponíveis para a operação e densidade da força); e a procura de uma vitória total.



Uma outra abordagem onde se distinguem quatro formas distintas de fazer a guerra, posteriores ao Tratado de Westfália e correspondentes às quatro gerações (*Fourth-Generation Warfare* - 4GW) – perspectiva advogada por William Lind (2014), na sua obra *The Four Generations of Modern War* –, ou, como outros autores defenderam, caso de Daniel H. Abbot (2004, cit. por Qureshi, 2019, p. 190), a 5GW, com a inclusão da batalha das perceções e da informação.

De uma forma um pouco mais detalhada, apresenta-se na Figura 2 as cinco gerações da guerra (Qureshi, 2019, pp. 189-190).

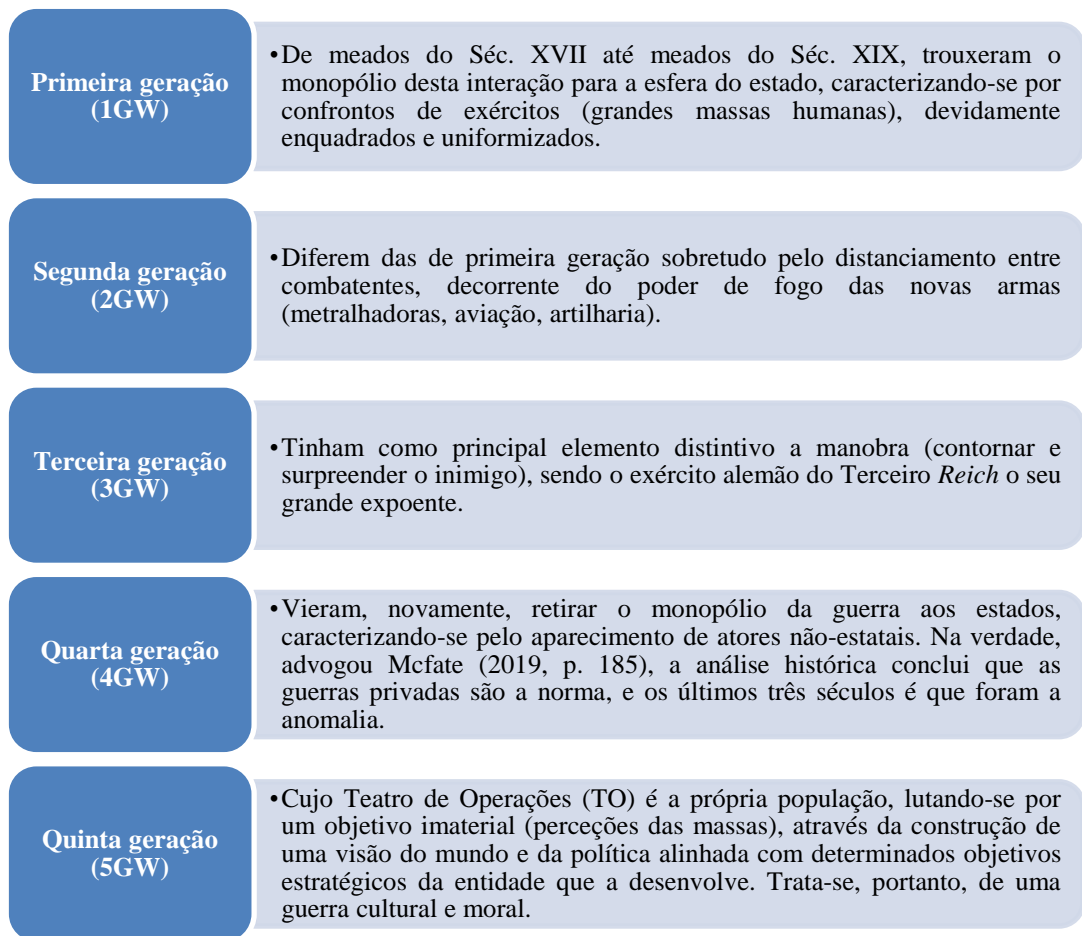


Figura 2 – As cinco gerações da guerra
Fonte: Construído a partir de Qureshi (2019).

Complementarmente, Bouthoul (1991) apresentou uma sistematização assente na intenção política atribuída aos protagonistas, dividindo o fenómeno da guerra em cinco tipos (Figura 3).

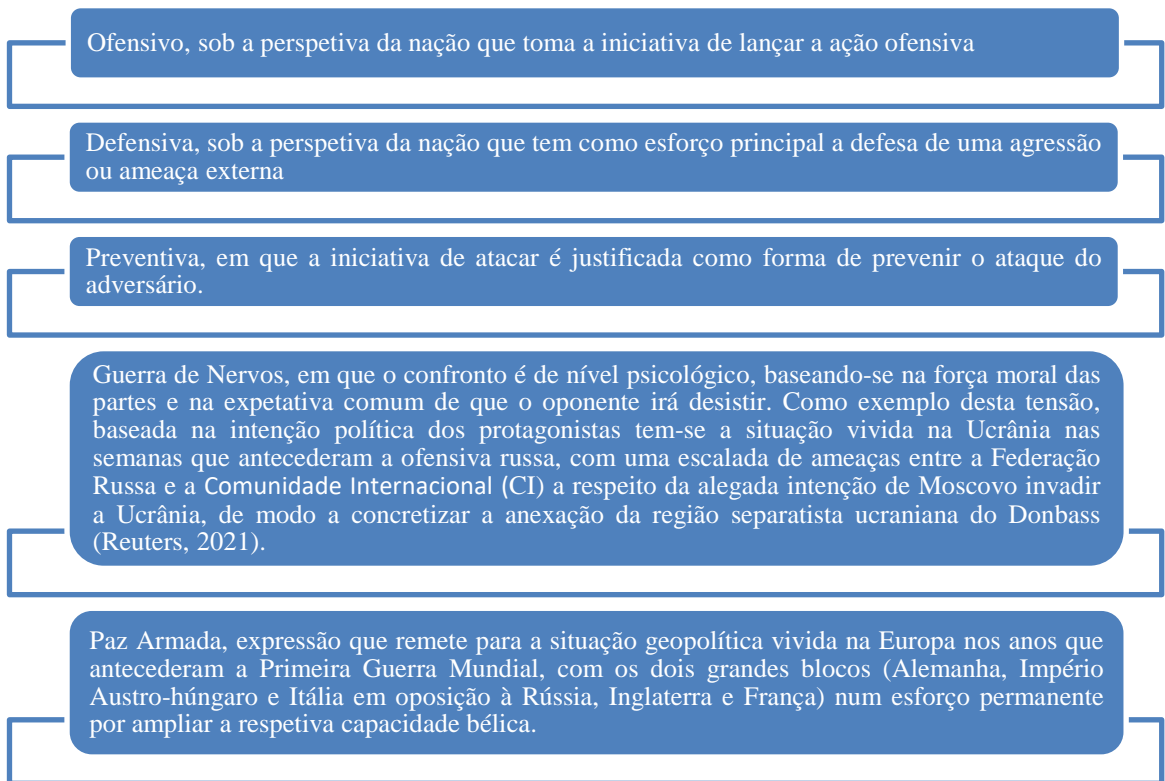


Figura 3 – Sistematização da guerra em função da intenção política

Fonte: Construído a partir de Bouthoul (1991) e de Reuters (2021).

É, pois, neste enquadramento, e como contraponto à Guerra Industrial Intraestatal, que surge(m) a(s) *nova(s) guerra(s)*, desenvolvida(s) noutra ambiente operacional¹ e transformada(s) noutra forma de fazer, e de entender, a guerra (Smith, 2007, p.16).

O elemento diferenciador deste novo paradigma da guerra, e o que verdadeiramente o distingue do da guerra da era industrial, é, pois, o facto da condução do combate ocorrer no seio da população, o *War amongs the people*, ou seja, da população não ser apenas um alvo, mas, antes, um objetivo que precisa ser conquistado, tal como sucede com as Forças opositoras em si mesmas (Smith, 2007, p. 252).

Um conceito com contornos muito mais difusos e instáveis do que o da guerra industrial, ou mesmo nuclear, pautado pelos elementos diferenciadores elencados por Smith (2007, p. 252) (Figura 4).

¹ Ambiente operacional entendido como uma combinação de condições, circunstâncias e sinergias que afetam o emprego de capacidades e influenciam a decisão do comandante, e, em concreto, através da análise da intercorrelação dos elementos *Político, Militar, Económico, Social, Informação e Infraestruturas* (AJP-01, 2017).

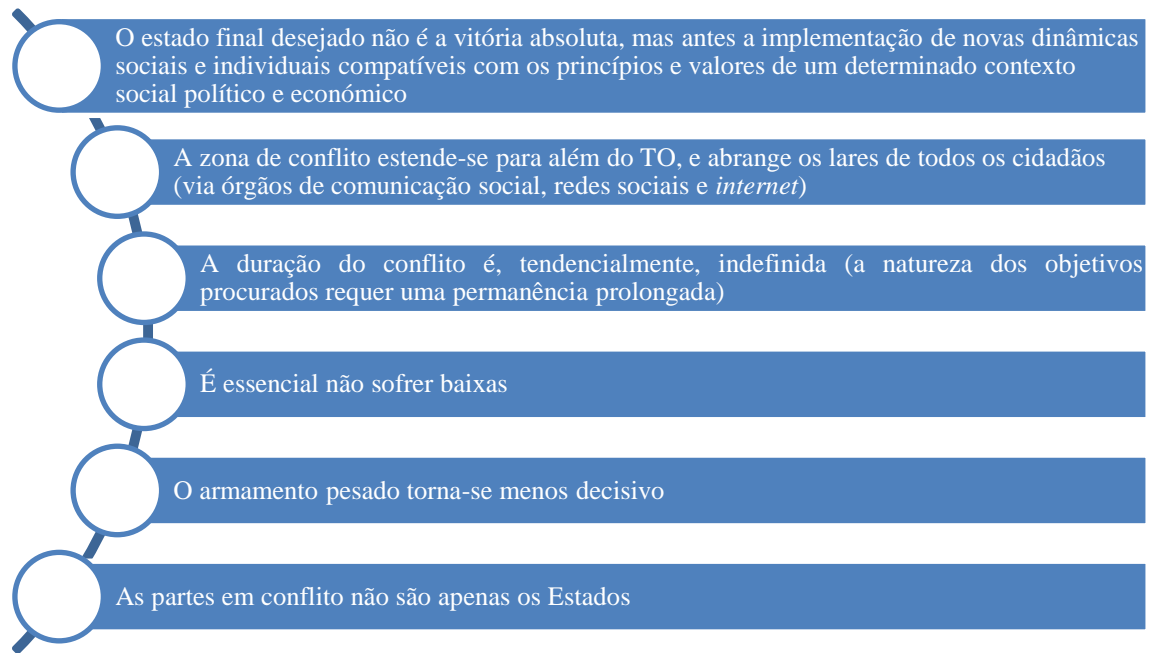


Figura 4 – Elementos diferenciadores da(s) nova(s) guerra(s)

Fonte: Construído a partir de Smith (2007).

Não obstante o último elemento diferenciador (Figura 4), repercutido no emprego de *nonstate actors* e de mercenários, configurar um aparente retrocesso de séculos, para a era pré-Westfália, o seu uso como *proxi* (substituindo o Estado que pratica a ação) torna-se inovador e constitui-se um desafio para a ordem mundial (Qureshi, 2019, p. 193). Uma tendência que decorre da necessidade de construir uma narrativa alinhada com princípios e valores éticos e morais imaculados, e, por conseguinte, de camuflar condutas desalinhadas com esses mesmos princípios (Qureshi, 2019, p. 193).

De notar que nos conflitos armados desta natureza o Centro de Gravidade (*Center of Gravity – CoG*) já não é a Força (*firepower*) mas antes a capacidade para construir uma narrativa de negação plausível (Mcfate, 2019, p. 151).

Do até aqui referido, a(s) *nova(s) guerra(s)* pode(m) ser descrita(s) como uma mescla de guerra (violência organizada com fins políticos), do crime (violência organizada com fins privados) e da violação de direitos humanos (violência organizada contra a população) (Kaldor, 2013, p. 6). Uma mescla que, por vezes, torna ténue a definição da fronteira entre atos bélicos e imposição da lei e da ordem (Kaldor, 2013, p. 6).

Neste enquadramento, a(s) *nova(s) guerra(s)* comporta(m) novas formas de fazer a guerra (híbrida, assimétrica, da informação, propaganda) que diluem a linha que separa combatentes de não-combatentes, e paz de guerra, bem como novas táticas e formas de coerção, que preenchem as lacunas decorrentes da desadequação das forças convencionais



para atingir os objetivos estratégicos pretendidos (Qureshi, 2019, p. 188), refletido, p.ex., numa mudança do paradigma da **vitória**.

Por partes, tem-se, por um lado, que a noção de vitória é profundamente subjetiva, tratando-se de uma avaliação realizada na perspetiva de quem a percebe, e não de uma condição ou de um facto em si mesmo (Bartholomees, 2012, p. 92). De um modo holístico, mas escasso em pragmatismo Hart (cit. por Landmeter, 2018), descreveu a vitória como sendo um estado de paz de um povo, que é melhor do que o que existia antes da guerra.

E tem-se, ainda, por outro lado, que na(s) *nova(s) guerra(s)*, a vitória militar decisiva, semelhante à alcançada na Segunda Guerra Mundial – com derrota total e capitulação do inimigo, captura dos líderes e instalação de um novo regime – pode já não ser o grande objetivo (Blum, 2013, p. 413). Nos TO modernos, alcançar o sucesso vai, pois, muito além da vitória tática no terreno (Mcfate, 2019, p. 176). A construção de uma perceção favorável à intervenção obriga à consolidação de uma narrativa contínua, que respalde o uso da força, quer na entrada em conflito (*Jus ad Bellum*, cobrindo as dimensões necessidade e proporcionalidade), quer durante o conflito (*Jus in Bello*, em que a conduta durante a guerra engloba a necessidade da ação, da proporcionalidade e da distinção dos combatentes), quer, ainda, após o conflito terminar (*Jus Post Bellum*, com recurso a instâncias como o Tribunal Penal Internacional, criadas com o propósito de dar forma à noção de justiça após a guerra) (Davidovic, 2016, p. 617).

Como exemplo desta “nova” incapacidade para ganhar a(s) *nova(s) guerra(s)* com base no poder militar, tem-se a aparente obsolescência estratégica das forças Ocidentais, lideradas pelos EUA, no caso da guerra travada contra os Taliban, após o 11 de setembro, em que, conforme referiu Mcfate (2019, p. 168):

- Em termos táticos, os EUA e seus Aliados conseguem vencer qualquer adversário no campo de batalha, no entanto, vencer a guerra revelou-se diferente de ganhar a paz;
- O poder de fogo já não foi suficiente para ganhar esta nova guerra.

A métrica da vitória não foi quem matou mais inimigos, ou quem controlou mais território, mas, antes, a forma como ficou o TO quando a guerra terminou, ou seja, a resposta à questão *Foram ou não alcançados os objetivos que determinaram a entrada em guerra?*, onde uma resposta negativa faz com que o reclamar vitória seja um oxímoro (Mcfate, 2019, p. 13).

Neste novo *mind set*, a luta pela vitória deixou de ocorrer no campo de batalha físico e passou a centrar-se no domínio cognitivo e perceptivo da informação, devendo a sua análise



ser conduzida em linha com os três níveis da guerra (estratégico, operacional e tático), sempre ciente que (Mcfate, 2019, pp. 175-177):

– Apenas são ultrapassáveis as derrotas aos níveis tático ou operacional, mas não estratégico;

– Atualmente na Guerra, o domínio tático tem pouca relevância, isto é, confrontos táticos em si mesmos dificilmente alteram uma realidade política;

– “Victory and defeat have meaning only in political terms. Failure to translate military victories into political ones equals defeat, and this is how big militaries lost in Vietnam, Iraq, and Afghanistan” (Mcfate, 2019, p. 175).

A dúvida apontada por Blum (2013, pp. 406-408), no respeitante ao objetivo da(s) *nova(s) guerra(s)*, adensa-se ao adicionar à equação a possibilidade da justificação da entrada em guerra não ser a veiculada pelos *media* e aceite pela CI, mas, antes, a defesa de outros interesses.

2.1.2. Capacidades

Em termos conceptuais, refira-se a aproximação matemática de Smith (2007, p. 230) a “Capacidade” como elemento de uma força, especificamente, $Capability = Means \times Way \times Will$, em que $Will$ assenta na visão de Napoleão ao defender que a moral (*Will*) (entendida como a vontade para triunfar na batalha) é três vezes mais determinante que a força física para esse triunfo. *Way* – “is the business of the general” e *Means* é a força militar em si mesma (Smith, 2007, p. 230). Adicionalmente, referiu Smith (2007, p. 231), no caso de uma das três variáveis ser nula, e a força gerada ser, naturalmente, zero, ou seja, não existindo, por exemplo, vontade política para fazer uso da capacidade em causa (*Will*), a respetiva capacidade acaba por deixar de existir.

Numa abordagem mais fundamentada nas capacidades presentes no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril), é sublinhada a necessidade de otimizar a utilização dos recursos disponíveis para a sua aquisição, de modo a garantir o cumprimento das missões prioritárias atribuídas às FFAA.

Neste âmbito, a capacidade militar é definida como²:

[...] conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito

² Esta é a definição de capacidade militar utilizada na presente investigação.



que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade. (alínea b do número 4 do Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, p. 23657)

Capacidade militar esta que, conforme referido na Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto), tem na pessoa do Ministro da Defesa, na sua qualidade de responsável político pela componente militar da defesa nacional, a entidade primariamente responsável por garantir a edificação das capacidades necessárias ao cumprimento das missões atribuídas às FFAA.

Capacidades militares estas também, que, na Lei de Programação Militar (LPM) (Lei Orgânica n.º 2/2019), elemento legislativo nuclear para a concretização do Sistema de Forças (SF), figuram integradas nas áreas de:

Comando e Controlo, Ciberdefesa, Apoio Sanitário, Oceânica de Superfície, Submarina, Projeção de Força, Guerra de minas, [...] Forças Ligeiras, Forças Médias, Forças Pesadas, Defesa Imediata dos Arquipélagos, Operações Especiais, Informações Militares, Apoio Militar de Emergência, Reservas de Guerra, [e] Luta Aérea Ofensiva e Defensiva, [...].

2.1.3. Instrumentos de Poder do Estado

A montante da definição de IoP, importa operacionalizar *Poder*.

Neste âmbito, e para o propósito do presente estudo, apresenta-se a abordagem de Sousa (2005, p. 143), construída no âmbito das relações internacionais, em que o Poder remete para “uma relação desigual que permite [que] um ator [por exemplo, um Estado ou uma organização internacional relevante], obrigue outro a praticar uma ação que este não realizaria sem intervenção do primeiro”, traduzindo-se, assim, na capacidade de um Estado para impor a sua vontade, na persecução dos seus interesses.

Como referiu Foucault (1979, pp. 1-15), o Poder é, pois, uma relação, e não uma qualidade em si mesmo, resultante, como acima referido, da conjugação de três fatores: *Means* (materiais, financeiros e humanos), *Ways* (doutrina e organização, ou seja, a forma como os meios são empregues em combate) e *Will* (a energia anímica necessária para travar o combate).

Nesta sequência, e recorrendo à doutrina da OTAN (AJP-01, 2017, pp. 17-18), IoP é um termo usado em conjugação com o enquadramento estratégico da Aliança, isto é, a “*nation's grand strategy*”, consistente com a definição dos objetivos nacionais e coletivos e com o caminho a seguir na sua persecução, que se traduz na identificação das quatro grandes áreas identificadas na Figura 5.



Figura 5 – Instrumentos de Poder fundamentais

Fonte: Construído a partir de AJP-01 (2017) e de Sousa (2005).

Com um estatuto de complementaridade aos quatro IOP referidos, a OTAN identificou as seguintes Capacidades Complementares (AJP-01, 2017, pp. 18-19):

- Poder judiciário;
- Forças policiais;
- Administração pública;
- Parceiros comerciais;
- *Contractors* (prestadores de serviços);



– Infraestruturas críticas (instalações sanitárias, distribuição alimentar, geração elétrica, purificação de água).

Por último, os IoP podem, ainda, ser percebidos como (Gray, 2011, pp. 1-30):

– *Soft Power*, materializando-se na capacidade para coagir terceiros a aderir a determinados valores e, concomitantemente, elementos-chave de uma dada agenda para a ordem e segurança internacionais;

– *Hard Power*, traduzindo-se numa aproximação mais robusta, consistente na ameaça ou no uso de força militar ou económica (sanções / incentivos).

A este propósito, referiu Nye (2004, p. 28) que é mais simples definir *Soft Power* por aquilo que ele não é, ou seja, por se tratar de uma capacidade para exercer influência *sem* recorrer ao instrumento militar ou económico. Neste âmbito, países com capacidade para desenvolver com eficácia uma estratégia indireta, não recorrendo a sanções ou a ameaça militar, devem determinar a agenda política internacional, atraindo outros, quer por ambicionarem alcançar os seus níveis de riqueza e desenvolvimento, quer por admirarem os seus valores e princípios (Nye, 2004, p. 28).

Não obstante o *Soft Power*, atendendo à sua natureza – de seduzir os prosélitos ao invés de coagir ou obrigar os relutantes –, poder ser politicamente tentador, em detrimento de intervenções que recorram ao uso de *Hard Power* (IoP militar ou económico), o facto da adesão a princípios e valores culturais e morais estar totalmente dependente da vontade da população-alvo da intervenção, comporta sempre o risco de, quando esta for confrontada com uma proposta de alteração demasiado radical, despoletar resistência e hostilidade, culminando não apenas numa intervenção ineficaz mas num resultado potencialmente contraproducente (Nye, 2004, pp. 5-50). No entanto, importa não perder o foco no que é verdadeiramente relevante, ou seja, o comportamento (decisivo) da população-alvo e não os seus valores ou princípios (Gray, 2011, p. 31).

Em matéria de aplicação, é advogado o uso dos IoP de forma harmoniosa (AJP-01, 2017, p. 20), e balanceada na prossecução dos objetivos estratégicos do Estado (Freeman, 2002, cit. por Blagojević, 2019, p. 1142), sendo contudo fundamental dispor de uma capacidade económica e militar credível, capaz de realçar a excecionalidade da potência que pretender tirar dividendos estratégicos do seu *Soft Power*.

2.2. Modelo de Análise

No Apêndice A apresenta-se o modelo de análise que norteou a presente investigação.



3. Metodologia e método

Apresenta-se neste capítulo a metodologia e o método usados na investigação.

3.1. Metodologia

A presente investigação, pauta-se por um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia de investigação qualitativa, e a um desenho da pesquisa do tipo estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Integraram este estudo 12 entidades (Apêndice B), o que permite “[...] obter saturação [para] grupo de informantes relativamente homogéneo” (Rego, Meyer, & Cunha 2018, p. 53).

Procedimento. Foi efetuado um primeiro contacto a saber da disponibilidade dos potenciais entrevistados para integrar esta investigação, e, havendo anuência, foi de imediato agendada a entrevista. Foram salvaguardadas as garantias de confidencialidade e anonimato das respostas, de que todos os entrevistados abdicaram.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foi elaborado um guião de entrevista semiestruturada, com um conjunto de questões abertas, a serem colocadas às entidades entrevistadas (Apêndice C).

3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados

Foi efetuada uma análise de conteúdo dos dados recolhidos através das entrevistas semiestruturadas à luz do procedimento referido por Guerra (2006, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 122).



4. Atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA

Neste capítulo serão realizadas análises documental e de conteúdo das entrevistas realizadas, e respondida a QD1.

4.1. Análise documental

O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), estabelecido pela Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 2536/2020, p. 36), é um processo fundamental para a definição da estratégia nacional de edificação de capacidades, que culmina com as revisões periódicas da LPM e da Lei de Infraestruturas Militares (Despacho n.º 11399/2014, de 11 de setembro, p. 23655). Revisões estas que devem permitir equilibrar os recursos financeiros disponíveis com a “[...] edificação da componente operacional do SF, conciliando os compromissos assumidos com as prioridades para a manutenção e o desenvolvimento de capacidades” (Despacho n.º 11399/2014, p. 23656).

Harmonizado quer com o *NATO Defence Planning Process* (NDPP) quer com o *Capability Development Plan* da UE (CDP), o CPDM é baseado em capacidades militares, assenta num quadro normativo estruturante nacional (CRP, Lei de Defesa Nacional - LDN e CEDN), segue uma orientação política clara – via Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), da responsabilidade do Ministro da Defesa Nacional (MDN) (Lei Orgânica n.º 3/2021, p. 26) –, e tem como entidade primariamente responsável por coordenar o processo, em articulação com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto, p. 8).

Neste âmbito, o CEMGFA, para além de ser o ator principal de todo o processo de coordenação do CPDM – ferramenta nacional fundamental para gerir a geração de capacidades nas FFAA – tem igualmente a seu cargo a incumbência de definir critérios, orientações, pressupostos e prioridades para a edificação de capacidades militares, via aprovação da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF) (Despacho n.º 2536/2020, p. 40).

A estabilidade da atual estratégia de desenvolvimento de capacidades, norteadada pelo CPDM – cujo mapeamento de elementos e respetivas diretivas orientadoras (identificadas a verde) apresenta-se na Figura 6 –, assenta numa calendarização muito concreta, com revisões periódicas quadrienais em ciclo com o NDPP e o CDP, e com um horizonte temporal de 15 anos (Despacho n.º 2536/2020, p. 38).

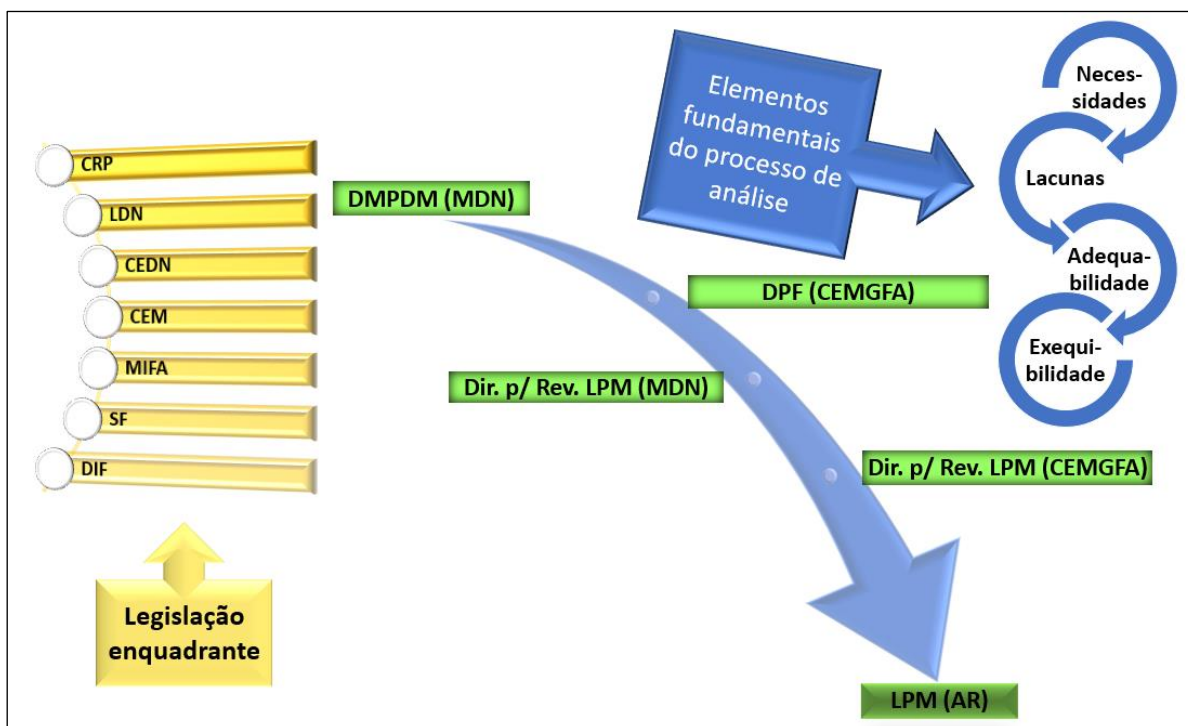


Figura 6 – Mapeamento do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

4.2. Análise das entrevistas

Concernente à *articulação do binómio “Estratégia de edificação das capacidades militares ser definida por orientações políticas” versus “estabilidade na linha de rumo”*, à luz do *enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de capacidades militares*, foi de forma maioritária (83%) que os doze entrevistados a reconheceram como nem sempre harmoniosa, fruto de duas linhas de influência, nem sempre entre si confluentes por várias ordens de razão, designadamente: capacidades e planeamento estratégico *versus* orientações políticas (vontade política e/ou finanças).

Não obstante a quase unanimidade verificada, respeitante ao objetivo último da estabilidade (percebida como não-presente) da linha que deve nortear a edificação de capacidades, o mesmo não se verificou com as fundamentações aventadas pelos entrevistados para a(s) sua(s) causa(s), que tiveram um teor mais: “político-institucional”, “pessoal-militar”, e “de observador externo”.

Entre as primeiras, foi perfilhada uma perspetiva de maior estabilidade das orientações políticas, porque alicerçadas na clareza de documentos enquadrantes, como o “[...] Conselho Estratégico de Defesa Nacional, [...] o programa do governo [e] a CRP, além do passado histórico e das tendências das alianças que fazemos parte, [que] constituem o tecido onde vamos buscar algum corpo [...]” (N.B. Pires, entrevista por videoconferência, em 14 de janeiro



de 2022), residindo o ónus da menor estabilidade no facto de a documentação estruturante – “[...] que é mais objetiva e que estabelece umnexo entre o político-estratégico e as capacidades [corresponder ao] Conceito Estratégico Militar (CEM) e o SF [...]” –, ser “[...] às vezes pensada e elaborada por grupos pequenos, consequência de alguma falta de organização estatal, de maturidade e estabilidade” (N.B. Pires, *op. cit.*), e ser “[...] preciso [definir] quem tem que executar [essas orientações, “possuindo”], na prática, [...] os meios e as capacidades necessárias para [lhes] dar resposta” (J.M. Gomes, entrevista por videoconferência, em 28 de janeiro de 2022). Dito de outra forma, o edifício conceptual atualmente existente,

[...] o CPDM, é suficientemente sólido para orientar a edificação de capacidades a médio e longo prazo. No entanto, a concretização das orientações, a edificação das capacidades, confronta-se com constrangimentos de natureza orçamental e financeira, conjunturais, que acabam por ser determinantes nas orientações políticas. (C.M. Monginho, entrevista presencial, em 1 de fevereiro de 2022)

P.J. Mateus (entrevista presencial, em 16 de fevereiro de 2022), realçou “[...] que, apesar da alternância democrática existente no nosso país, as matérias relacionadas com a defesa tem tido um rumo com alterações quase impercetíveis.”

Entre as segundas, foi referido como único elemento de estabilidade a LPM, ainda assim “[...] objeto de sucessivas revisões sem se assistir à concretização de projetos estruturantes” (F.M. Garcia, entrevista presencial, em 11 de janeiro de 2022) e defendido o primado do país – similarmente ao realizado pelas “[...] grandes e médias potências, [que determinam] os objetivos políticos e estratégicos [...] de acordo com as capacidades, [e] todo o esforço de levantamento de capacidades [ser efetuado] em função dos objetivos que foram à priori estabelecidos” (L.E. Saraiva, entrevista por videoconferência, em 31 de janeiro de 2022) – definir

[...] a Estratégia genética e daí [identificarem-se] um conjunto de meios para concretizar uma estratégia operacional, [em oposição ao verificado em Portugal, que parte] ao contrário: definimos o quê que as nossas finanças conseguem suportar e definimos a nossa estratégia operacional a partir daí, [havendo duas coisas que] equacionar à partida, em linha com aquilo que são as orientações políticas: qual é o nível de ambição do ponto de vista militar e do ponto de vista da estratégia militar; quais os cenários de emprego mais prováveis que eu deveria ser envolvido. (J.L. Ramalho, entrevista por videoconferência, em 19 de janeiro de 2022)



Nesta linha de pensamento, dar prioridade às finanças foi, pois, referido como um “[...] inverter [do] que deveria ser a sequência lógica de construção de capacidades, [acrescendo a realidade de] em cada legislatura [serem] feitas alterações, até de fundo, no que diz respeito ao financiamento, à exploração de capacidade, etc.” (L.E. Saraiva, *op. cit.*).

Entre as terceiras, ancoradas numa perspectiva que é, de certa forma, um misto das suas anteriores, foi advogada a primazia de ter que “[...] ser o poder político a decidir quais são as prioridades em matéria de reequipamento das FFAA, [reconhecendo, porém, que] para o decisor político, é muito mais fácil investir em hospitais ou em escolas do que na defesa” (A.M. Ferreira, entrevista por videoconferência, em 4 de fevereiro de 2022), não adiantando “[...] fazer uma programação de capacidades para as quais não temos recursos financeiros, [sendo] o problema fundamental não as capacidades militares mas sim a vontade política, [...]” (L.L. Tomé, entrevista por videoconferência, em 11 de janeiro de 2022).

Em jeito de conclusão: torna-se difícil “[...] pensar em termos de nova guerra, quando nós, Portugal, ainda trabalhamos muito dentro de quadros estratégicos definidos em linha com as antigas guerras. Portanto, há aqui um processo de transição, não só doutrina, mas também de capacidades” (J.M. Gomes, *op. cit.*); está-se ainda “[...] muito longe de fazer uma estratégia conjunta de desenvolvimento de capacidades. Ainda fazemos a LPM *Top Down* quando devia ser *Bottom Up*” (N.B. Pires, *op. cit.*); e o

[...] próprio CEDN é um ‘filho menor’ daquilo que são planeamentos estratégicos. Não é uma grande estratégia do Estado, é uma coisa muito menor, feita num gabinete que depois é guardado numa gaveta e que, a certo ponto, já ninguém liga. (L.E. Saraiva, *op. cit.*)

Relativamente à **“expectabilidade” (previsibilidade) das FFAA portuguesas virem a ser empregues isoladamente (i.e., não atuarem no âmbito de alianças militares internacionais) em guerras de larga escala**, foi de forma unânime, entre seis dos doze entrevistados que efetivamente responderam (havendo seis que optaram por não o fazer), a resposta negativa, porque, os “[...] níveis de ambição dos três ramos das FFAA, não são compatíveis com isso” (L.E. Saraiva, *op. cit.*) e perante um “[...] conflito de larga escala, [esse emprego, ocorrer] sempre em coligações *AD hoc*, da OTAN ou da UE” (N.B. Pires, *op. cit.*), devendo-se, contudo, salvaguardar a manutenção da capacidade de construir dissuasão (J.L. Ramalho, *op. cit.*).

No tocante ao **processo de edificação de capacidades militares decorrer, fundamentalmente, das necessidades identificadas no seio da OTAN e da UE, ou da construção de uma força nacional credível e equilibrada** – e considerando o ressalvado por



J.L. Ramalho (*op. cit.*), relativamente ao facto de não existir “[...] investimento mais ruinoso do que manter umas FFAA obsoletas”, e por F.M. Garcia (*op. cit.*), concernente à dimensão demasiadamente grande do Exército e ao imperativo de uma maior afirmação no mar com meios da Marinha e da Força Aérea –, os entrevistados, na sua maioria (58%), defenderam uma realidade “mista”. “Mista” porque não é viável

[...] pensar que um país com a dimensão de Portugal, [tenha] que ter todas as capacidades para cumprir todas as missões daquilo que é o espectro normal de um de um conflito. [No entanto], aquelas que são essenciais para a promoção dos nossos interesses, para a defesa do nosso espaço, essas, sem dúvida. [Do mesmo modo], não devemos ter capacidades que sejam pensadas só do ponto de vista nacional, se elas depois não puderem ser aproveitadas para integrar um esforço Internacional. (J.M. Gomes, *op. cit.*)

“Mista” também porque Portugal tem conseguido defender os seus interesses, como

[...] país vs os interesses que cada Aliança apresenta e os *targets* que nos identifica, [ainda que mais na] UE do que na NATO. NATO [esta que] tem sido um bocadinho mais dura connosco a jogar, mas [onde até conseguimos] na última [interação] que tivemos da defesa de capacidades, [...], mais ou menos balizar aquilo que nos interessa em termos das capacidades que serviam a nossa política. N.L. Pires (*op. cit.*)

E “mista”, ainda, porque é importante “[...] ter capacidade de intervir para salvaguarda das comunidades portuguesas, mesmo isoladamente” (L.E. Saraiva, *op. cit.*), e “[...] passar a pesar nas decisões do conjunto da aliança” (L.L. Tomé, *op. cit.*) e, por outro lado, “independentemente das pressões e da vontade manifestada pelos nossos aliados, [porque] Portugal é soberano para decidir sobre matérias de investimento militar, em consideração das suas orientações políticas e estratégico-militares” (C.M. Monginho, *op. cit.*).

E “mista”, por último, porque a estratégia nacional de desenvolvimento de capacidades, é balizada pelos constrangimentos financeiros que as orientações políticas determinam, e que assentam em dois pilares: nível de ambição e cenários de emprego (J.L. Ramalho, *op. cit.*).

Em matéria de ***foco do esforço orçamental em termos de criação ou consolidação de capacidades das FFAA***, são percebidas como áreas de investimento:

– “[...] a formação do pessoal na capacidade de operar meios que, eventualmente, não tenhamos” (J.L. Ramalho, *op. cit.*);

– A CIBERDEFESA, por ser económica (F.M. Garcia, *op. cit.*);



– As “ameaças e riscos e aquilo que é a determinação política, [tendo presente que é esta última] que diz onde é que queremos estar, como é que queremos estar e quanto é que temos para gastar” (N.L. Pires, *op. cit.*);

– A “[...] capacidade autónoma de projeção de forças, através do transporte aéreo, marítimo ou terrestre” (L.E. Saraiva, *op. cit.*); a participação de Portugal em “missões internacionais, Forças Nacionais Destacadas” (C.M. Monginho, *op. cit.*);

– A capacidade para cumprir as missões de “[...] vigilância, defesa aérea, busca e salvamento e de projeção de forças. [...] Sempre que possível, todas as capacidades devem ser de duplo uso” (P.J. Mateus, *op. cit.*).

Quanto à *expressão, em Portugal, do fenómeno do Military Industrial Complex*, entendido este num sentido lato de *lobby*, os entrevistados que a reconheceram disseram ocorrer num registo cíclico, como sucedeu com os submarinos (L.L. Tomé, *op. cit.*), e com uma presença “hoje em dia [ainda] irrelevante” (L.E. Saraiva, *op. cit.*). Ademais, não obstante existir

quem defenda que haverá cada vez mais o recurso às forças de mercenários ou contratadas, que são mais eficazes para corpos expedicionários, eu não concordo com isso. Porque se coloca o problema da legitimidade, da legalidade e da moralidade. As empresas privadas de segurança podem ser extremamente eficazes, e devemos apostar nelas, mas sempre de uma forma complementar àquilo que são as FFAA Estaduais. (N.B. Pires, *op. cit.*)

Por último, face à questão *do universo da oferta tecnológica e industrial nacional, com competências relevantes para o domínio da Defesa, poder (e dever) influenciar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA*, três dos entrevistados (25%) foram categóricos na identificação da inexistência de uma estratégia que ligue a indústria de Defesa às FFAA (F.M. Garcia, *op. cit.*; J.L. Ramalho, *op. cit.*; L.E. Saraiva, *op. cit.*), sendo percebido como uma mais-valia o facto de:

– Serem as FFAA “[...] a servir-se da indústria de defesa” e não o contrário (A.S. Ferreira, *op.cit.*); e das compras decorrerem do facto dos “[...] requisitos operacionais assim o [determinarem, não porque] os interesses económicos [assim o imponham]” (J.L. Ramalho, *op. cit.*);

– Ser a indústria de defesa a procurar/criar nichos onde possa competir/desenvolver-se (J.M Gomes, *op. cit.*; L.L. Tomé, *op. cit.*), através, por exemplo, das embaixadas quer na



auscultação das necessidades do país onde estão sediadas, quer na divulgação/promoção do bens produzidos (A.S. Ferreira, *op. cit.*);

– Portugal, e/ou as suas FFAA, não se deixarem “[...] convencer, através de *lobbying*, que um determinado interesse apareça como fundamental, [caindo] rapidamente nessa armadilha e [gastando] milhões de euros a comprar equipamentos que de facto não [precisa]” (N.B. Pires, *op. cit.*).

4.3. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Pelo analisado, e em resposta à QD1, *Como é que se caracteriza a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA face à(s) nova(s) guerra(s)?*, conclui-se que esta mantém a sua operacionalização no CPDM, processo fundamental para a definição da estratégia nacional de edificação de capacidades – sincronizado com o NDPP e com o CDP - , politicamente enquadrado pelo Governo, via MDN, que tem o CEMGFA como entidade primariamente responsável pela sua coordenação (definição de critérios, orientações, pressupostos e prioridades para a edificação de capacidades militares).

Não obstante o enquadramento legislativo, onde o CPDM assenta ser, na sua essência, estável e equilibrado, a disponibilidade financeira, de natureza tendencialmente contingencial, tem contribuído para retirar estabilidade ao processo. O que, por outras palavras, significa que a estratégia nacional tem sido definida, não em função da ameaça e do nível de ambição nacional, mas, sim, dos recursos financeiros existentes.

Das evidências foi, ainda, concluído que:

– A atual estratégia de desenvolvimento de capacidades, de entre os três elementos nucleares em que está alicerçada (interoperabilidade, equipamentos de duplo uso e promoção da indústria nacional), tem sido fundamentalmente influenciada pelo primeiro;

– Garantindo a não interferência na definição de prioridades na estratégia para a edificação de capacidades, a ligação da indústria nacional de Defesa ao processo deve ser melhorada.



5. Relevância dos diferentes IoP na resolução de guerra

No presente capítulo são analisados os dados e discutidos os resultados provindos quer do conteúdo das respostas dos entrevistados, quer da análise documental e do estudo, ainda que exploratório – porque referente a uma situação em curso, mas que dada a sua centralidade na atual conjuntura mundial e no tema desta investigação, não podia deixar de ser referenciada – a (nova) guerra entre a Rússia (Leste) e a Ucrânia (Ocidente), e respondida a QD2.

5.1. Análise das entrevistas

Relativamente à *articulação do binómio “Dos objetivos políticos que determinam a participação nacional em conflitos” e “clara definição do Estado Final Desejado para a guerra em causa”*, à luz do enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de capacidades militares, Portugal é percebido como não tendo dimensão suficiente (J.L. Ramalho, *op. cit.*) nem sendo um ator principal “nas campanhas conduzidas no âmbito da Aliança, [detendo, assim] uma palavra muito limitada na definição do estado final desejado” (R.M. Ferreira, *op. cit.*). De igual modo, “[...] é objetivo político, [a sua] participação nos compromissos da Aliança, [tal como a sua resposta afirmativa] a situações de partilha de responsabilidade, em termos de segurança internacional” (R.M. Ferreira, *op. cit.*). Se até este ponto, a generalidade dos entrevistados demonstrou posições que tenderam para o consenso, o mesmo não se verificou na harmonização dos objetivos políticos nacionais com os supranacionais. Neste âmbito, a supradita participação foi advogada por uns como sendo “[...] sempre definida dentro de um quadro político, [com aprovação] em Conselho Superior de Defesa pelo Senhor Presidente da República” (P.J. Mateus, *op. cit.*), promotor de um alinhamento perfeito das FFAA nos objetivos políticos (J.M. Gomes, *op. cit.*), e, por outros, como decorrente de uma espécie de obrigatoriedade associada ao facto de Portugal integrar o “[...] esforço operacional da NATO, da UE e da ONU (Organização das Nações Unidas), [sendo na] Conferência de Geração de Forças, [que] logo [se vê] o quê é que temos disponível” (F.M. Garcia, *op. cit.*), ou seja, como algo que não está dependente dos

[...] objetivos políticos pré-definidos [pelo Estado português, que tem] empregue força sempre a partir de solicitações, ou seja, por reação. Não tem havido nem o debate Público (opinião pública), nem da Assembleia da República. Não tem sido transmitido aos eleitores porquê que vamos intervir com forças militares e qual é a vantagem que o povo português obtém dessa intervenção. Eu acho que ISTO é um problema de comunicação estratégica. Falta capacidade de comunicação estratégica dentro do Estado português. (L.E. Saraiva, *op. cit.*)



Concernente ao *contributo das FFAA nacionais para a construção dos objetivos políticos em causa nos conflitos de larga escala em que estivemos envolvidos, nas últimas duas décadas, face ao enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de capacidades militares*, os entrevistados concordaram com o facto da presença nacional ser geralmente numericamente muito diminuta, mas divergiram com as consequências desse baixo quantitativo. De um lado, houve aqueles que o leram como promotor de um contributo inexpressivo (F.M. Garcia, *op. cit.*) e não relevante (A.M. Alves, *op. cit.*). De outro lado, os que, mais centrados no desempenho exemplar das FFAA portuguesas, ainda que infelizmente mais reconhecido pelos contingentes com quem estas trabalham no terreno (J.A. Silva, *op. cit.*), defenderam que “os Portugueses onde vão, fazem, de facto, uma diferença muito grande” (N.B. Pires, *op. cit.*).

Em certa medida, em linha com estes últimos, “a participação das FFAA portuguesas em missões internacionais é uma ferramenta utilíssima para a nossa política externa. [Ainda para mais] porque nós temos vindo a empregar, e bem, [as] capacidades militares [nas missões]” (L.L. Tomé, *op. cit.*).

No tocante à *conjugação do binómio “Conflitos em que as FFAA nacionais estiveram envolvidas, nas últimas duas décadas” e “eficácia na coordenação com outros IoP nacionais”*, no enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de *capacidades militares*, os entrevistados dividiram-se, havendo os que postularam a inexistência de coordenação eficaz entre as FFAA e outros IoP nacionais nos conflitos em que Portugal participou das últimas duas décadas (A.M. Alves, *op. cit.*) e aqueles outros que advogaram a existência de

uma grande coordenação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa, e as FFAA. Para coordenar junto dos órgãos da NATO aquilo que é posição das FFAA. Nos últimos 20 anos aprendemos muito bem a coordenar a mensagem comum e o esforço comum junto dos fora internacionais para que a nossa intervenção tenha o máximo de eficácia. Em 93/94 na ex-Jugoslávia houve uma descoordenação total, mas aprendemos desde aí. (L.E. Saraiva, *op. cit.*)

Numa posição, tendencialmente “intermédia”, encontram-se os que consideraram que a nossa diplomacia política esquece a utilidade acrescida que podem ter as FFAA, em diversos tipos de missões para além dos conflitos. Essa articulação deve ser mais abrangente, [...] do que tem ocorrido, e implica [...] uma articulação com a área da segurança interna e com as forças e serviços de segurança. Outras vezes,



[...] com as universidades, os centros de investigação de pesquisa e [...]alguns domínios crescentes de novas tecnologias” (L.L. Tomé, *op. cit.*).

E, ainda, os que postularam a mais-valia de promover uma

melhor articulação, uma linha de comunicação e de partilha de informação com os órgãos de comunicação social, que são o veículo para fazer chegar a informação ao Público em geral. [...] Em qualquer parte do mundo onde alguma coisa acontece, há sempre alguém que partilha. Há sempre uma informação que sai, por muito que se queira esconder ou omitir.”. (J.A. Silva, *op. cit.*)

Face **ao paradigma “vencer a guerra, não é ganhar a paz”, em que, aparentemente, o poder de fogo perde relevância e o CoG migra do “firepower” para a capacidade para construir uma narrativa favorável**, as FFAA mantêm o seu papel fundamental, porque “não há desenvolvimento sem segurança, nem há segurança sem desenvolvimento” (N.B. Pires, *op. cit.*), e a “capacidade relevante é sempre a que se constitui como uma ‘surpresa estratégica’” (J.L. Ramalho, *op. cit.*) e está permanentemente adaptada às estratégias adversárias (R.M. Ferreira, *op. cit.*), sendo importante ter presente o facto da “tropa do Ocidente não [ser] uma tropa de ocupação” (F.M. Garcia, *op. cit.*).

Neste enquadramento, e inerente ainda à multipolaridade do mundo e ao recurso a estratégias híbridas pelos principais atores, o *Firepower* deve conviver com o emprego dos outros IoP (R.M. Ferreira, *op. cit.*), sendo particularmente importante a comunicação estratégica, “[...] não só para termos apoio em casa, para a projeção de força e para a intervenção militar, mas também no território no TO onde nós estamos a fazer a intervenção” (L.E. Saraiva, *op. cit.*), a mensagem/narrativa que é construída por parte dos Estados e é passada para o exterior (J.A. Silva, *op. cit.*), e, ainda, a “[...] capacidade de análise e de ação para contrariar a desinformação” (J.M. Gomes, *op. cit.*).

Dito de outra forma

ao contrário do conceito de ‘Military Centric Warfare’ que se baseia sobretudo no domínio militar para o continuar da política, as guerras futuras passam por orquestrar ações nos diversos domínios, que resultam, porém, de um planeamento estratégico a montante, com o objetivo de tirar partido da plasticidade e da dinâmica transversal dessas ações. Nesta medida, o domínio militar será cada vez mais um elemento de suporte e as vitórias serão, em larga medida conseguidas, atingindo-se e explorando os CoG não militares. As operações serão conduzidas fundamentalmente numa ‘Grey Zone’, de difícil identificação dos seus elementos e fronteiras, compreendendo múltiplos interfaces, posicionando-se desde a paz à



guerra, caracterizando-se pelo contacto direto com a população e áreas de interesse, com a criação de contextos de aparente apoio externo para legitimar ações que se destinam a corroer a segurança interna, para que a pressão nos sistemas, exponha as vulnerabilidades do país, a explorar. Nesse sentido todas as capacidades militares passíveis de serem usadas nesta zona cinzenta (ofensivas e defensivas) poderão ter um papel decisivo nos futuros conflitos. (A.M. Alves, *op. cit.*)

Mais do que reajustar a estratégia de edificação de capacidades, importa, isso sim, consolidar e/ou edificar capacidades “face às responsabilidades das FFAA já identificadas e ao futuro ambiente operacional que será cada vez mais conduzido num ambiente multidomínio com forte preponderância no domínio cibernético” (A.M. Alves, *op. cit.*).

A subjetividade da noção de vitória acima referida por Bartholomees (2012, p. 92). – porque decorrente do facto de ser realizada na perspetiva de quem a percebe, e não de uma condição ou de um facto em si mesmo –, a par da sua prossecução, nas novas guerras, poder já não ser o grande objetivo (Blum, 2013, p. 412), é francamente visível na forma, divergente (tripartida), como os entrevistados avaliaram a ***consecução dos objetivos estratégicos definidos para as ações lideradas pelos EUA, nas quais houve intervenção de forças nacionais, nomeadamente nos Balcãs, no Afeganistão ou no Iraque, e o contributo que as FFAA tiveram para essa consecução***. Em concreto, os que perfilharam a:

– “Negativa”, basearam-na nas não concretizadas métricas do alcance dos objetivos e efeitos alcançados (L.L. Tomé, *op. cit.*), na clara insuficiência da adoção de uma solução meramente militar, p.ex., no Afeganistão (A.M. Alves, *op. cit.*), e/ou no desconhecido da História, que ensina que a “[...] tropa do Ocidente não é uma tropa de ocupação” (F.M. Garcia, *op. cit.*);

– “Neutra”, fundamentaram-na no facto do “[...] conflito só se resolveu se aquilo que o causou no final estiver resolvido. *Nation building* não é compatível com uma abordagem de curto prazo. Trata-se de entender a conflitualidade geracional” (N.B. Pires, *op. cit.*) ou das “[...] vitórias do Ocidente, [excetuando a] Guerra Fria, [estarem] por confirmar. A Ucrânia demonstra bem a determinação dos nossos políticos: um grande discurso [...], [não estando, contudo] prevista a utilização de forças para a proteger” (J.L. Ramalho, *op. cit.*);

– “Positiva”, apenas nos Balcãs, pelo facto de viver atualmente num clima de paz (J.A. Silva, *op. cit.*; J.M. Gomes, *op. cit.*). Ou, mesmo em todos os TO, quer porque o contraditório seria admitir a derrota e porque os objetivos políticos, ainda que limitados, foram plena ou parcialmente atingidos (R.M. Ferreira, *op. cit.*), quer porque as pontuais anomalias ocorridas



“[...] nomeadamente de desadequação ou mesmo falta de equipamentos, [...] foram sendo mitigados ao longo do tempo” (P.J. Mateus, *op. cit.*), quer, ainda, se sob o ponto de vista estritamente militar, considerando, L.E. Saraiva (*op. cit.*) que se trataram

[...] de vitórias militares inquestionáveis. Só que, atualmente, a intervenção militar, as intervenções da CI de conquista da segurança Internacional, já não podem ser feitas só com objetivos militares. No caso dos Balcãs, o principal objetivo estratégico que Portugal tinha, designadamente o de ser visto como um contribuinte líquido para a segurança Internacional, foi alcançado. Os objetivos militares foram alcançados. Os políticos não foram devidamente considerados aquando da intervenção militar. Algo ficou por fazer na Bósnia e no Kosovo. No caso do Afeganistão faltou compreender devidamente a cultura milenar daquele povo de modo a conseguir criar empatia entre as forças estrangeiras e as lideranças locais. Portanto, faltou a comunicação estratégica. Nas campanhas abordadas, do ponto de vista militar, falharam as Operações de Cooperação Civil-Militar [e o nunca ter existido a] possibilidade de passar para a fase subsequente de apoiar projetos de desenvolvimento.

De notar, ainda a este respeito, que os três entrevistados que comungaram a negativa (F.M. Garcia, *op. cit.*; L.L. Tomé, *op. cit.*; A.M. Alves, *op. cit.*), ainda que alicerçada em razões de diferente ordem, comungaram igualmente a isenção da responsabilidade das FFAA por essa negativa ((in)êxito, fracasso), uma vez que estas apenas se limitaram a desempenhar o que foi politicamente definido.

Por último, e tendo presente que “[...] nunca um só instrumento de poder [do Estado] pode ser justificado como fator de sucesso ou de insucesso. A conjugação hábil é fator de sucesso. A descoordenação é fator de insucesso” (L.L. Tomé, *op. cit.*), a **identificação de contributo(s) decisivo(s), na esfera diplomática ou informacional, para o desfecho dos conflitos suprarreferidos**, centra-se – segundo cinco dos nove (56%) entrevistados que responderam a esta questão – na informação. Informação vertida na comunicação que é fundamentalmente veiculada pelos órgãos de comunicação social, não no sentido de “transformar o jornalismo numa arma, [porque tal] não é viável, [...] vai-se saber, e [iria] tirar a credibilidade a quem [estaria] a tentar instrumentalizar o jornalismo, [mas de] boa relação entre as FFAA e a comunicação social” (A.M. Ferreira, *op. cit.*), e se possível, através da verdade fielmente reportada pelo jornalista *inbedded* (J.A. Silva, *op. cit.*), correspondente de guerra (J.M. Gomes, *op. cit.*). Informação integrada num sistema



[...] ao nível primo-ministerial, [que Portugal não tem como são os casos do] *National Security Advisor* nos EUA, ou do *Cabinet Office Briefing Room* no Reino Unido (Gabinete COBRA), [...] órgão fundamental da administração pública, que um país democrático precisa ter, que é um Centro Nacional de resiliência, de gestão de crises [...]” (N.B. Pires, *op. cit.*).

E informação, quando passada em conferência de imprensa, habitualmente veiculada por políticos e não por militares, porque sendo

[...] os responsáveis pelas decisões, preferem ser eles a passar a informação que entendem que deve ser passada, [e porque é] muito mais vantajoso para um político “aparecer” do que está a dar voz a um militar. [É] uma questão de imagem. (J.A. Silva, *op. cit.*)

5.2. A (nova e em curso) guerra entre a Ucrânia e a Rússia

Neste âmbito, serão efetuadas, de forma resumida, duas abordagens, designadamente, às narrativas utilizadas nos dois lados da *nova guerra* Rússia/Ucrânia³, e à participação de Portugal no esforço Ocidental de construção de uma narrativa contínua.

As narrativas dos dois lados da nova guerra. Este estudo – de carácter exploratório, pelas razões suprarreferidas –, será ancorado numa sintética fita de tempo, que se inicia em 2014, com o revisitar de alguns acontecimentos percebidos como desencadeadores relevantes, “saltando” depois para dezembro de 2021 e, em seguida, para o período de 24 de fevereiro de 2022 (D1 da guerra), às 23:59, até dia 6 de março de 2022⁴. Esta análise é norteada pela essência diferenciadora das novas guerras, em concreto, a construção de uma *narrativa contínua que respalde o uso da força* (*Jus ad Bellum, Jus in Bello, Jus Post Bellum*). E, ainda, a construção de uma narrativa que tende a orbitar em torno da tipificação dos crimes enquadráveis na competência do Tribunal Penal Internacional, designadamente os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão, refletidos mais especificamente (Ministério Público, 1998):

- Em graves violações da **Convenção de Genebra**;
- No ataque intencional à população ou **objetivos civis**, principalmente **edifícios religiosos**, dedicados à **educação**, ou **hospitais**;

³ Note-se que, apesar de, no TO, a guerra em causa ter “apenas” estes dois lados referidos, o esforço ucraniano é partilhado, de forma direta, pelos países do Ocidente, pelo que a análise do conflito será entre “este alargamento ao Ocidente” versus a Federação Russa.

⁴ A escolha do dia 6 de março de 2022 (dia 11 [D11] do conflito) como data término desta análise prendeu-se, unicamente, com a necessidade de harmonizar com o prazo definido para entrega da presente investigação.



- No recurso, como método de guerra, à **privação de bens essenciais a civis**;
- No **extermínio**;
- Na **tortura**;
- Em **perseguição** de um grupo de pessoas por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, ou outros.

Neste âmbito, o Apêndice D, construído a partir de elementos noticiosos disseminados via *internet*, apresenta as narrativas dos dois lados desta “nova guerra”, e os respetivos efeitos pretendidos⁵, associados a um conjunto de eventos ocorridos durante os dois momentos que, à data, são passíveis de análise, especificamente, o *Jus ad Bellum* (o direito do uso da força, da entrada em guerra, com a necessidade e proporcionalidade das ações) e o *Jus in Bello* (a conduta da guerra, com a salvaguarda da proporcionalidade e da distinção dos combatentes).

Da análise da informação vertida no Apêndice D, observa-se que as narrativas das partes em conflito nesta nova guerra comungam um mesmo denominador de tentar passar a responsabilidade pelas violações decorrentes das ações bélicas para o opositor, procurando, desta forma, legitimar a sua ação de guerra, propriamente dita. Dito por outras palavras, a Federação Russa tem procurado legitimar as suas ações negando qualquer violação das normas do direito internacional e transferindo essa responsabilidade para o “regime de Kiev”, enquanto o Ocidente tem tentado devolver essa mesma responsabilidade, (“violações”) decorrentes das ações de guerra, aos russos.

No tocante aos IoP utilizados (Apêndice D), verifica-se uma diferença no tipo de IoP maioritariamente utilizado no suporte do esforço principal no conflito, designadamente, o IoP: Militar, no caso da Federação Russa (servindo, os restantes IoP como “apoios/complementos”); Económico, no caso do Ocidente (com a Diplomacia e a Informação a constituírem-se como IoP apoiantes de “primeira linha” e o Militar como apoiante de “segunda linha”, mais indireto).

De notar ainda, da análise do Apêndice D, que o IoP:

- Diplomático, nos dois exemplos identificados, espelha as posições diametralmente opostas dos principais atores envolvidos neste conflito (a Rússia e o Ocidente, sendo a Ucrânia o “palco” onde a interação se desenvolve);

⁵ Porque, à data desta análise, em que a (nova) guerra esta ainda a decorrer, é, logicamente, prematuro avaliar a eficácia dos efeitos procurados, o propósito desta abordagem não é determinar o sucesso ou insucesso da campanha militar – associado à métrica fundamental do grau de concretização dos objetivos que determinaram o seu início (Mcfate, 2019, p. 13) –, mas, sim, o tipo de narrativa construído.

– Informação, nos três exemplos elencados, começa por confirmar a polarização vincada, com narrativas claras, mas mutuamente exclusivas (contraditórias), e culmina com o receio mútuo de poder não ser alcançado o efeito pretendido, traduzido no bloqueio dos canais de comunicação por ambos os lados (o Ocidente, ao promover um bloqueio digital quase total em D6 [IMAR]; a Federação Russa, ao começar por bloquear a plataforma *Twitter* em D6, e passados quatro dias, em D10, ao avançar com uma medida semelhante à do Ocidente).

Dada a centralidade deste IoP e, adicionalmente, da matéria relativa ao seu bloqueio no estudo do mesmo, impõe-se abrir aqui um pequeno parêntese, para detalhar um pouco o(s) possível(eis) impactos deste bloqueio face ao tipo de via utilizada para difundir a informação (Figura 7).



Figura 7 – Vias para difusão de informação

Fonte: Construído a partir de BBC (2022), DATAREPORTAL (2022), de Euronews (2022b), de Infinity Learn (s.d.), de International News Portugal (s.d.), de RadioWord (2022), e de Statista (2022).



No tocante à participação de Portugal no esforço Ocidental de construção de uma narrativa contínua, contrária à intervenção russa na Ucrânia – ancorada quer na sua posição geoestratégica (enquanto membro fundador da OTAN, membro da UE e da zona Euro), quer na numerosa presença da comunidade ucraniana residente no país (Ministério da Economia e da Transição Digital, 2021), correspondente a 29.218 cidadãos (Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2018, cit. por XXI Governo – República Portuguesa, 2019)⁶ –, esta tem-se revelado focada, persistente e alinhada com o Ocidente, observando-se unanimidade na mensagem (que apresenta a intervenção russa como ilegítima) que tem vindo a ser proferida por diferentes entidades políticas nacionais, como sejam o:

– Presidente da República, ao referir que “[...] os últimos acontecimentos só me têm permitido confirmar merecer uma condenação veemente pela violação ostensiva e flagrante do direito internacional [...]” (CNN Portugal, 2022);

– Primeiro Ministro, ao afirmar que “[...] a Rússia passou da violação do direito internacional a uma ação de guerra contra um país livre e democrático, e, portanto, trata-se de uma guerra contra a liberdade de autodeterminação de um país democrático” (Diário de Notícias, 2022);

– Ministro da Defesa Nacional, ao defender que “É preciso nunca perder de vista a urgência de hoje que é parar a agressão russa” (Público, 2022);

– Conselho Superior de Defesa Nacional, que, em comunicado de imprensa, declarou que, da reunião extraordinária “[...] convocada na sequência da invasão russa da Ucrânia, [destacou-se] a decisão de antecipar do segundo para o primeiro semestre o envio de tropas portuguesas para a Roménia, território da NATO que faz fronteira com a Ucrânia” (Expresso, 2022b).

Um envio que, em sentido lato – do contributo nacional para a construção de dissuasão, decorrente do cumprimento dos compromissos assumidos no seio da Aliança –, traduziu-se na disponibilização nacional dos meios militares apresentados na Figura 8.

⁶ Um quantitativo que posiciona este país em quarto lugar, na lista das 10 principais nacionalidades residentes em Portugal, logo atrás do Brasil (105423), Cabo Verde (34663) e Roménia (30908) (XXI Governo – República Portuguesa, 2019).



Figura 8 – Meios militares que Portugal disponibiliza à OTAN

Fonte: Retirado de Botelho (2022).

5.3. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Da análise efetuada, e em resposta à QD2, *Como é que se caracterizam as capacidades decisivas dos Instrumentos de Poder do Estado exploradas na resolução da(s) nova(s) guerra(s)?*, conclui-se que estas caracterizam-se pelo facto de: assentarem na determinação política para a sua aplicação; serem indistintamente relevantes (apresentando-se importantes quer em ações ofensivas quer defensivas); e deverem dar alguma “latitude” na construção de uma narrativa contínua que respalde o uso da força e a atribuição de responsabilidades.

De uma forma mais concreta, perante a(s) nova(s) guerra(s), as evidências recolhidas permitiram concluir que a eficácia dos IoP é exponenciada com o uso de forma conjugada e harmónica de mais de um IoP.

Neste âmbito, e pese embora o recurso ao IoP Informação assumir um papel central no alcançar dos objetivos que determinam a entrada em guerra – dado o seu potencial estratégico para a construção de uma narrativa primariamente norteadada para o público-alvo interno, e, secundariamente, para o adversário –, o seu impacto não é, por si só, autossuficiente. Dito por outras palavras, a mais-valia do seu emprego (estratégico/de comunicação estratégica) torna-se tanto maior quanto a sua devida conjugação/coordenação com a hábil utilização do IoP Militar, articulado com o emprego dos dois restantes IoP do Estado (o Diplomático e o Económico).

Uma conjugação/coordenação bem presente, por exemplo, no facto do potencial estratégico do IoP Informação, ou da sua comunicação estratégica, ser “facilmente” alterado (ou alterável) quando o acesso ao público-alvo adversário é bloqueado. Se A bloqueia B, isso não só significa que B deixa de transmitir para A, mas também que A apenas acede ao que A pretende. Ou seja,

As evidências possibilitaram, ainda, concluir que:

– A eficácia do IoP Diplomacia, geneticamente decorrente da persuasão negocial, assenta na credibilidade dos IoP Economia e Militar;



- A credibilidade do IoP Militar é uma condição fundamental ao suporte dos restantes IoP, a par do planeamento, desenvolvimento e manutenção de capacidades com relevância estratégica;
- É essencial ter capacidade para bloquear a difusão da mensagem do adversário;
- A informação difundida através da rádio – pese embora deter uma expressão (de uso) menor que a *internet* e/ou a televisão – é menos facilmente bloqueável pelo adversário;
- A mais-valia de existir ao mais alto nível do Poder Executivo nacional, um órgão significa que, a população daquele que: bloqueou, cada vez mais só conhece a narrativa que o seu lado da guerra constrói; foi bloqueado, não consiga receber a narrativa do “bloqueador”, destinada à erosão da sua moral e da sua imprescindível energia anímica para manter o esforço bélico. (Centro Nacional de gestão de crises, similar ao gabinete COBRA [*Cabinet Office Briefing Room*] do Reino Unido) capaz de assegurar a tarefa de coordenação das ações do Estado decorrentes de eventos com potencial impacto para Portugal;
- Não obstante o contributo das FFAA nacionais para acompanhar os esforços internacionais e para responder aos seus compromissos operacionais (no âmbito da OTAN, UE e ONU) ser “relativo” face ao de vários outros países, o facto de ainda assim estar presente, e de na sua esfera de ação deter uma intervenção com reconhecido impacto e qualidade, é uma mais-valia em matéria, por exemplo, de política externa.


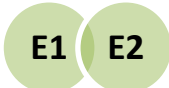


6. Contributos para a estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA, e resposta à QC

Tendo por base o até aqui estudado, e em resposta à QC, *Como otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s)?*, conclui-se que tal passa por uma intervenção bi-partida de “estabilidade na estratégia de geração de capacidades” e de “emprego concorrente e conjugado dos IoP”, operacionalizada em quatro medidas (deduzidas a partir dos racionais e propósitos sumariados) e em 16 correspondentes ações (Figura 9).



Estabilidade na estratégia de geração de capacidades

Racional	Propósito	Medidas	Ações
<ul style="list-style-type: none">– O papel da liderança política é fulcral, quer no processo de desenvolvimento de capacidades, quer no seu emprego;– A consolidação das decisões decorre, não apenas, da análise dos elementos de informações coligidos na sequência de um processo formal, estruturado e coerente (no caso das capacidades, o CPDM), mas também da influência dos militares responsáveis pela assessoria direta;– A influência que o especialista militar pode assumir na consolidação das decisões políticas relativas ao processo de geração e emprego de capacidades é muito relevante.	<ul style="list-style-type: none">– Reforçar a estabilidade nas políticas de Defesa– Aumentar o investimento no conhecimento (I&D) no âmbito da Defesa	<p>1. Otimizar a aproximação entre a liderança política e o planeamento estratégico militar</p>	
<ul style="list-style-type: none">– Dando a necessária primazia à interoperabilidade e ao duplo uso, é fundamental aprimorar uma estratégia que ligue a indústria de Defesa às FFAA;– Os eventuais projetos desenvolvidos pela indústria nacional, por não dependerem de contingências alheias à nação, garantem, tendencialmente, uma maior estabilidade à estratégia de desenvolvimento das capacidades em causa.	<ul style="list-style-type: none">– Incrementar a participação da indústria nacional no processo de edificação de capacidades	<p>2. Estimular a indústria nacional de Defesa</p>	



[Cont.]

Emprego concorrente e conjugado dos IoP

Racional	Propósito	Medidas	Ações
<ul style="list-style-type: none">- A relevância dos IoP decorre da determinação política para o seu emprego;- A aplicação conjugada e harmoniosa dos diferentes IoP exponencia o seu efeito;- A credibilidade do IoP Militar é uma condição fundamental ao suporte dos restantes IoP;- O IoP Informação tem um papel essencial no alcance dos objetivos inerentes à aplicação dos restantes IoP;- Ao IoP Diplomacia cabe explorar todo o potencial das capacidades das FFAA (não apenas missões de combate);- O processo de desenvolvimento de capacidades deve considerar a respetiva relevância estratégica;- Em situações com potencial impacto nacional (i.e., crise ou guerra), é fundamental existir um órgão capaz de assegurar a coordenação da aplicação dos IoP, condição nuclear à construção de uma narrativa que legitime o uso da força;- Na(s) <i>nova(s) guerra(s)</i> a construção de uma narrativa contínua justificativa do uso da força é nuclear ao alcance da vitória;- A exploração do IoP Informação assume um papel central no processo de construção e manutenção da narrativa;- É essencial garantir a capacidade para produzir, disseminar e/ou bloquear, mensagens estratégicas.	<ul style="list-style-type: none">- Melhorar o processo de decisão estratégica- Melhorar o processo de revisão da documentação estruturante no âmbito do CPDM- Controlar a narrativa	<p>3. Otimizar o processo de emprego dos IoP</p> <p>4. Maximizar o potencial estratégico das capacidades militares</p>	<p>D2 D3 D4 I1 I2 I3 M2</p> <p>C1 C2 M3 P1</p>



[Cont.]

Diplomático

- **D1** - Integrar contributos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) no CPDM;
- **D2** - Garantir uma ligação estreita e permanente MNE/MDN;
- **D3** - Explorar o potencial inerente às diferentes capacidades das FFAA;
- **D4** - Estimular a sensibilização permanente do corpo diplomático nacional para assuntos de natureza militar, por exemplo, através de uma colaboração estreita entre o Instituto Diplomático e o IUM.

Informacional

- **I1** - Criar uma célula para gerir o processo de comunicação estratégica, com ligação estreita ao Centro de Ciberdefesa, e aos Órgãos de Comunicação Social, a qual deve garantir capacidade nacional para influenciar eventos, estratégias, vontades e perceções recorrendo ao uso dos meios informacionais, negando a mesma ao adversário;
- **I2** - Planear, criar e disseminar pelos canais mais adequados as mensagens estratégicas, em coordenação permanente com o Centro Nacional de gestão de crises.
- **I3** - Estimular a manutenção de uma capacidade nacional de emissão radiofónica estatal em onda-curta.

Militar

- **M1** - Manter uma ligação estreita e regular entre os assessores militares com ligação à tutela e o topo da hierarquia militar;
- **M2** - Nomear militares, com experiência no planeamento e conduta de operações, para integrar o Centro Nacional de gestão de crises, os quais assumiriam, em regime de acumulação, a tarefa de revisão periódica da documentação estruturante relativa ao CPDM;
- **M3** - Reforçar os recursos humanos alocados ao Centro de Ciberdefesa.

Económico

- **E1** - Fomentar o lançamento de Parcerias Para a Inovação no âmbito da Defesa;
- **E2** - Criar, ao nível do MDN, um fórum de discussão que desenvolva conceitos, no âmbito da I&D de novos produtos, com potencial interesse simultâneo quer para as FFAA quer para outros setores da economia nacional.



[Cont.]

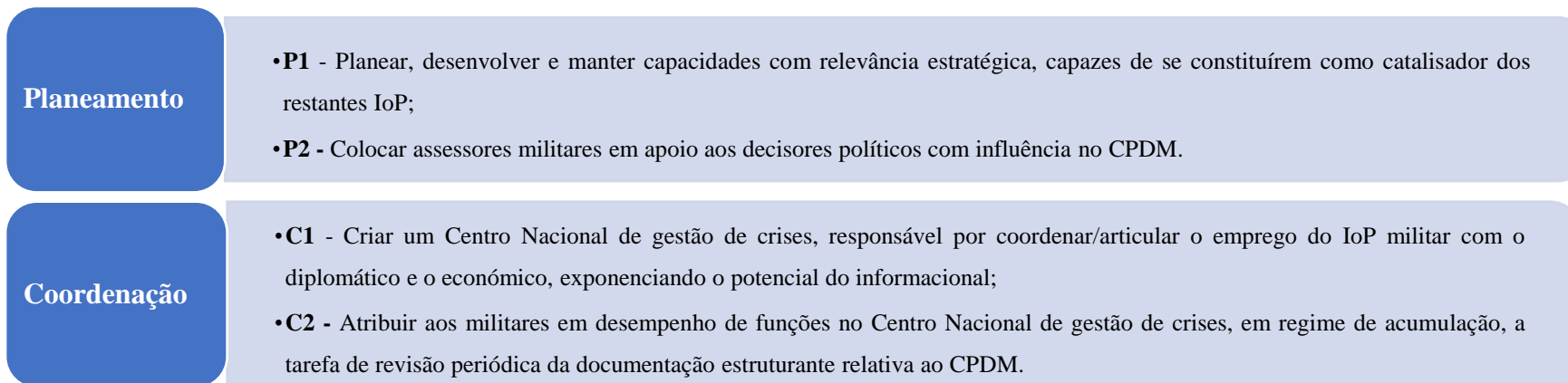


Figura 9 – Contributos para otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s).



7. Conclusões

Na sua essência, a guerra é um fenómeno profundamente dinâmico, com a imprevisibilidade e a incessante procura pela surpresa na interação com o adversário. Veja-se a recente intervenção russa na Ucrânia, a qual foi objeto, até à sua concretização, quer de conclusões prospetivas que antecipavam a sua inevitabilidade, quer de outras que afirmavam a sua improbabilidade. Efetivamente, no dia 24 de fevereiro do ano em curso, provavelmente para surpresa de todos, a intervenção aconteceu.

Não é o facto ter tido início a uma distância temporal mínima que permite afirmar que se está perante uma nova guerra, mas, antes, o facto de apresentar características distintas que integram o novo conceito da guerra, tal como a população ser o CoG do conflito e o papel nuclear da construção de uma narrativa contínua que respalde o uso da força na campanha. O fim último do estado que recorre ao uso da força para impor a sua vontade, deixa de ser apenas ganhar a guerra mas, acima de tudo, ganhar a paz, o que obriga a vencer as batalhas no terreno e, em simultâneo, a conquistar as populações relevantes no conflito, e a criar novas dinâmicas sociais e individuais compatíveis com os princípios e valores do estado vencedor.

Não obstante esta noção de vitória não ter um carácter factual – mas antes um cariz profundamente subjetivo, associado à perceção da realidade na perspetiva de quem a percebe –, e não se traduzir, necessariamente, numa derrota total com capitulação do adversário e imposição de um novo regime, ela mantém-se, ainda assim, sempre como um elemento nuclear no estudos da guerra.

Dito por outras palavras, na(s) nova(s) guerra(s) o que se verifica é uma espécie de migrar da luta pela vitória do campo de batalha para o do domínio cognitivo e perceptivo da informação, onde a sua componente tática tende a ser relegada para um plano secundário e a política a assumir absoluta preponderância.

Um desiderato que passa por ter que construir efeitos próprios, em grande medida, mediante o emprego harmonioso de um conjunto de elementos que englobam desde a doutrina, organização e treino, ao material, pessoal e liderança, i.e., capacidades das FFAA e IoP Militar, elementos centrais ao presente estudo.

À luz dos desafios inerentes à(s) nova(s) guerra(s), entendida(s) como contraponto à Guerra Industrial Intraestatal, sobretudo por serem travadas num novo ambiente operacional, aos quais as FFAA nacionais devem atender, afigurou-se importante identificar contributos para a otimização da estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA. Um propósito que integra dois referenciais nacionais fundamentais, designadamente:



– Dar cabal cumprimento aos compromissos assumidos no âmbito das instituições integradas por Portugal, nomeadamente a OTAN e a UE, assegurando a modernização e interoperabilidade das capacidades nacionais;

– Garantir o cumprimento das missões vertidas no edifício legislativo enquadrante em matéria de Defesa Nacional, para além do cumprimento dos compromissos internacionais no domínio da Defesa.

Em linha com o referido, a presente investigação pautou-se, metodologicamente, por um raciocínio indutivo, com base numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

Neste âmbito, e relativamente ao OE1, *Analisar a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA face à(s) nova(s) guerra(s)*, e à sua associada QD1, concluiu-se que o CEMGFA, enquanto entidade primariamente responsável pela coordenação do CPDM, harmonizado com o NDPP e com o CDP, desempenha um papel central no processo estabelecido para a definição da estratégia nacional de edificação de capacidades, o qual é politicamente enquadrado pelo Governo, através do MDN. Por seu lado, pese embora a estabilidade conferida pelo sólido enquadramento legislativo em que o CPDM assenta, a disponibilidade financeira, de natureza tendencialmente contingencial, tem tido um papel determinante na definição da estratégia nacional de edificação de capacidades, subalternizando a análise das ameaças e condicionando o nível de ambição. Adicionalmente, concluiu-se ainda que a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades, tem sido fundamentalmente influenciada pela interoperabilidade, tendo tido menor relevância a promoção da indústria nacional e o desenvolvimento e/ou aquisição de capacidades que permitam a sua exploração, quer em proveito das missões das FFAA quer de entidades civis (duplo uso).

Concernente ao OE2, *Analisar as capacidades decisivas dos IoP exploradas na resolução da(s) nova(s) guerra(s)*, e em resposta à respetiva QD2, concluiu-se que a sua relevância emana da determinação política para a sua aplicação, deve ser transversal a ações quer ofensivas quer defensivas e o seu emprego não deve comprometer a construção de uma narrativa contínua que respalde o uso da força. Concluiu-se igualmente que, no atual paradigma decorrente da(s) nova(s) guerra(s), a relevância dos IoP é exponenciada pelo seu emprego coordenado, simultâneo e devidamente harmonizado, sendo fundamental ter capacidade para bloquear a difusão da mensagem do adversário, e, simultaneamente, difundir a própria à população que suporta o esforço de guerra. Por último, concluiu-se ainda que: a relevância do IoP Diplomacia está profundamente dependente da credibilidade dos IoP



Economia e Militar; é necessário enfatizar o desenvolvimento de capacidades com relevância estratégica, i.e., com o maior potencial possível para serem exploradas em eventuais processos diplomáticos; a difusão de mensagens estratégicas via rádio é menos facilmente bloqueável pelo adversário; a assessoria militar à tomada de decisão ao mais alto nível é fundamental, quer ao processo de edificação quer de emprego das capacidades; e o contributo das FFAA nacionais é uma mais-valia em matéria, por exemplo, de política externa.

Face ao exposto, e no tocante ao OG, *Formular contributos para uma estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s)*, e à resposta à associada QC, concluiu-se que estes enquadram-se numa intervenção bi-partida de *estabilidade na estratégia de geração de capacidades e de emprego concorrente e conjugado dos IoP*, refletida, em concreto e de forma respetiva, na implementação de duas mais duas medidas – a saber: 1. *Otimizar a aproximação entre a liderança política e o planeamento estratégico militar* e 2. *Estimular a indústria nacional de Defesa*; e 3. *Otimizar o processo de emprego dos IoP* e 4. *Maximizar o potencial estratégico das capacidades militares* – e 16 associadas ações.

Como principal **contributo para o conhecimento** reside o facto deste estudo aportar a identificação das já supra ditas quatro medidas e 16 ações com potencial para permitir ao decisor melhorar o processo de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s).

Em termos de **limitação**, alheia à investigação e que, ainda assim, não minorou a mais-valia das evidências científicas encontradas, reside a impossibilidade de analisar a construção da última parte da narrativa da atual (nova) guerra Federação Russa-Ucrânia, o *Jus Post Bellum*, dado a mesma estar ainda em curso.

Como **estudo futuro** sugere-se a análise do sucesso/insucesso das narrativas contínuas construídas na supradita nova guerra.

Na sequência das evidências encontradas, **recomenda-se** ao EMGFA a análise deste estudo, por forma a equacionar a implementação das propostas aqui elencadas.

Pedrouços, 6 de maio de 2022



O Auditor,

António Manuel Gomes Moldão
Coronel Piloto Aviador

Visto,

José Alberto Dias Martins
Coronel Tirocinado de Artilharia



Referências Bibliográficas

- AJP-01(E)(1). (2017). *Allied Joint Doctrine*. Edition E Version 1. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Appiah, K. A. (2021, 9 de dezembro). *There is no such thing as western civilisation*. Retirado de <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/09/western-civilisation-appiah-reith-lecture>
- Bartholomees, B. J. (2012). *A Theory of Victory*. Em: B. J. Bartholomees, *Theory of War and Strategy* (Vol. I) (pp. 91-106). Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- BBC. (2022, 11 de março). *Millions of Russians turn to BBC News* [Página online]. Retirado de <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/2022/millions-of-russians-turn-to-bbc-news>
- Benson, B. (2021, 9 de dezembro). *Western Civilization*. Retirado de <https://www.colorado.edu/center/benson/western-civilization>
- Blagojević, V. (2019). *Military Power in US Foreign Policy - Tradition and Challenges*. Casopis za Društvene Nauke, 1141-1156. Kiev: TEME.
- Blum, G. (2013). The Fog of Victory. *The European Journal of International Law*, 24(1), 391-421.
- Bouthoul, G. (1991). *Traité de Polemologie: Sociologies des Guerres*. Paris: Payot.
- Clausewitz, C. (1982). *On War*. Londres: Penguin.
- CNN. (2022a, 25 de fevereiro). *February 24, 2022 Russia-Ukraine news* [Página online]. Retirado de <https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-24-22-intl/index.html>
- CNN. (2022b, 6 de março). *Russia invades Ukraine - Live Updates* [Página online]. Retirado de <https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-putin-news-03-06-22/index.html>
- Couto, A. C., Fernandes, A. H., & Abreu, F. (2004). *Pensar a estratégia : do político-militar ao empresarial*. Lisboa: Sílabo.
- DATAREPORTAL. (2022, 27 de janeiro). *Digital 2021: Global Overview Report* [Página online]. Retirado de <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report>
- Davidovic, J. (2016). Should the Changing Character of War Affect Our Theories of War?. *Ethic Theory Moral Prac*, 19, 603-618. doi: 10.1007/s10677-015-9653-x



- Despacho n.º 11399/2014, de 11 de setembro (2014). *Diretiva Para a Revisão da Lei de Programação Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 175, 23655-23656. Retirado de <https://files.dre.pt/2s/2014/09/175000000/2365523656.pdf>
- Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 175, 23656-23657. Retirado de <https://files.dre.pt/2s/2014/09/175000000/2365623657.pdf>
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 38, 36-41. Retirado de <https://files.dre.pt/2s/2020/02/038000000/0003600041.pdf>
- Euronews. (2022a, 5 de março). *Redes sociais e meios ocidentais calados na Rússia* [Página online]. Retirado de <https://pt.euronews.com/next/2022/03/05/redes-sociais-e-meios-ocidentais-calados-na-russia>
- Euronews. (2022b, 6 de abril). *How is TV consumption changing around the world?* [Página online]. Retirado de <https://www.euronews.com/2016/04/06/how-is-tv-consumption-changing-around-the-world>
- Expresso. (2022a, 1 de março). *Europa bloqueia todas as plataformas dos canais de informação estatais russos* [Página online]. Retirado de <https://expresso.pt/guerra-na-ucrania/europa-bloqueia-todas-as-plataformas-dos-canais-de-informacao-estatais-russos/>
- Expresso. (2022b, 24 de fevereiro). *Portugal pode antecipar envio de tropas para a Roménia* [Página online]. Retirado de <https://expresso.pt/expresso/portugal-pode-antecipar-envio-de-tropas-para-a-romenia/>
- Foucault, M. (1979). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Fox, R. (2012). *The Razor's Edge*. *Academic Questions*, 25, 11-27. doi: 10.1007/s12129-012-9277-8
- Garcia, F. P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia, a Nova Polémica*. Lisboa: Prefácio.
- Goldstein, P. (2021). *A 'Cold War 2.0' Between the US and China*. Retirado de <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cold-war-20-between-us-and-china>
- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira. (1961). Lisboa & Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia, Limitada.
- Gray, C. S. (2011). *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*. Carlisle: Strategic Studies Institute.



- Infinity Learn. (s.d.). *Propagation of electromagnetic waves* [Página online]. Retirado de <https://infinitylearn.com/questions/physics/maximum-distance-between-transmitting-receiving-tv-towers-km>
- International News Portugal. (s.d.). *Publicações* [Página online]. Retirado de https://www.inportugal.pt/search_results.php
- Kaldor, M. (2013). In defence of new wars. Stability. *International Journal of Security and Development*, 1-16. doi:10.5334/sta.at
- Kanet, R. (2019). *Routledge, European Politics And Society. Russian strategic culture, domestic politics and Cold War 2.0* 20(2), 190-206.
- Landmeter, A. (2018, 20 de março). *What constitutes victory in modern war?* Retirado de <https://www.militairespectator.nl/thema/strategie/artikel/what-constitutes-victory-modern-war>
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 138, 4541-4550. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2982-2985. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 2-17. Lisboa: Assembleia da República
- Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto (2021). *Altera a Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 18-36. Lisboa: Assembleia da República.
- Lind, W. (2014). *The Four Generations of Modern War*. Kouvola:Castalia House.
- Mcfate, S. (2019). *The New Rules of War – Victory in the Age of Durable Disorder*. New York: Harper Collins Publishers.
- Ministério Público (1998). *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. Retirado de https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf
- NPR. (2014, 4 de março). *Putin says those aren't Russian forces in Crimea*. [Página online]. Retirado de <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2014/03/04/285653335/putin-says-those-arent-russian-forces-in-crimea>
- NPR. (2022a, 24 de janeiro). *4 things Russia wants right now*. [Página online]. Retirado de <https://www.npr.org/2022/01/12/1072413634/russia-nato-ukraine>



- NPR. (2022b, 24 de fevereiro). *Russia's at war with Ukraine. Here's how we got here*. [Página online]. Retirado de <https://www.npr.org/2022/02/12/1080205477/history-ukraine-russia?t=1646318575534>
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Office, U. G. (1961). *Public Papers of the President of the United States*. Washington, D. C.: The National Archive Of The United States.
- Olhar Digital. (2022, 26 de fevereiro). *Rússia bloqueia acesso a Twitter conforme avança na invasão à Ucrânia* [Página online]. Retirado de <https://olhardigital.com.br/2022/02/26/internet-e-redes-sociais/russia-bloqueia-acesso-twitter-guerra-ucrania/>
- Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). (s.d). *Partnership Interoperability Initiative* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). (2022, 22 de fevereiro). *Interoperability: connecting forces* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84112.htm
- Oxford, (2021, 9 de dezembro). *Dicionário online*. Retirado de https://www.lexico.com/definition/western_world
- Qureshi, W. A. (2019). Fourth- and Fifth-Generation Warfare: Technology and Perceptions. *San Diego International Law Journal*, 21,187-215. San Diego: University of San Diego.
- RadioWorld. (2022, 7 de março). *Whatever Happened to Shortwave Radio?* [Página online]. Retirado de <https://www.radioworld.com/news-and-business/whatever-happened-to-shortwave-radio>
- Rego, A., Meyer, V., & Cunha, M.P., (2018). *Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação*. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 45-57.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *A aprovação do novo conceito estratégico de defesa nacional*. Diário da República, 1.ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Assembleia da República.
- Reuters. (2021, 10 de dezembro). *Russia keeps tensions high over Ukraine while waiting for next Biden move* [Página online]. Retirado de <https://www.reuters.com/markets/rates->



- bonds/russia-keeps-tensions-high-over-ukraine-while-waiting-next-biden-move-2021-12-09/
- RIA Novosti. (2022a, 1 de março). *SWIFT esclarece calendarização da desativação dos bancos russos* [Página online]. Retirado de <https://radiosputnik.ria.ru/20220301/swift-1775840604.html>
- RIA Novosti. (2022b, 5 de março). “As pessoas não são cães vadios”. *Putin explicou o início de uma operação especial na Ucrânia* [Página online]. Retirado de <https://radiosputnik.ria.ru/20220305/putin-1776787726.html>
- RIA Novosti. (2022c, 6 de março). *Erdogan e Putin conversaram* [Página online]. Retirado de <https://ria.ru/20220306/peregovory-1776914425.html>
- RTP. (2022, 4 de março). *Europa bloqueia acesso a canais de informação estatais russos* [Página online]. Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/economia/europa-bloqueia-acesso-a-canais-de-informacao-estatais-russos_v1389117
- Santos, L. A. B., & Lima, V. (Coords.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.^a edição revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: IUM.
- Séneca. (65 d.C.). *Pensador* [Frases célebres]. Retirado de <https://www.pensador.com/frase/MTAyMzI/>
- Silva, R. J., & Freitas, D. N. (2019). Substituição do F16MLU e Entrada na 5.^a Geração. Em: R.M. Martins (Coord.), *Novas Guerras: Da 5.^a Geração e do Outsourcing ao Espaço* (pp. 7-47). Coleção ARES, 32. Lisboa: IUM
- Smith, R. (2007). *The Utility of Force*. New York: Knopf.
- Sousa, F. (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Sputnik Radio. (2021, 17 de dezembro). *The Russian Foreign Ministry has prepared a draft treaty with NATO on security guarantees*. [Página online]. Retirado de <https://radiosputnik.ria.ru/20211217/mid-1764251068.html>
- Statista. (2022, 7 de fevereiro). *Number of TV viewers worldwide from 2017 to 2026* [Página online]. Retirado de <https://www.statista.com/forecasts/1207931/tv-viewers-worldwide-number>
- Telo, A. J. (2002). Relexões sobre a Revolução Militar em Curso. *Nação e Defesa*, 103, 211-249.
- The Washington Post. (2022, 7 de março). *Banning Russia from SWIFT is a big deal. But the real pain comes from sanctions* [Página online]. Retirado de



<https://www.dn.pt/internacional/ue-eua-e-reino-unido-acordam-excluir-alguns-bancos-russos-do-sistema-swift-14630808.html>

The Washington Times. (2021, 23 de dezembro). *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on security guarantees* [Página online]. Retirado de <https://www.washingtontimes.com/news/2021/dec/23/treaty-between-united-states-america-russian/>

Villacres, C. B. (2021, 6 de dezembro). *Reclaiming the Clausewitzian Trinity*. Retirado de <https://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Trinity/TRININTR.htm>

World Population Review. (2021, 9 de dezembro). Retirado de <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/western-countries>

XXI Governo – República Portuguesa (2019). *Número de estrangeiros a residir em Portugal é o mais elevado de sempre*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=numero-de-estrangeiros-a-residir-em-portugal-e-o-mais-elevado-de-sempre>



Apêndice A – Modelo de análise

Objetivo Geral				
Formular contributos para otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s).				
Questão Central				
Como otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s)?				
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceito	Dimensões	Recolha dos dados
OE1 Analisar a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA face à(s) nova(s) guerra(s)	QD1 Como é que se caracteriza a atual estratégia de desenvolvimento de capacidades das FFAA face à(s) nova(s) guerra(s)?	Nova(s) guerra(s)	Guerra	Análise documental e entrevistas semiestruturadas
OE2 Analisar as capacidades decisivas dos IoP exploradas na resolução da(s) nova(s) guerra(s)	QD2 Como é que se caracterizam as capacidades decisivas dos Instrumentos de Poder do Estado exploradas na resolução da(s) nova(s) guerra(s)?		Capacidades	
			Instrumentos de Poder	



Apêndice B – Entidades entrevistadas

Função/cargo	Identificação	Fundamentação da escolha (para além da função/cargo)
Investigador: da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)	Prof . Doutor Luís Tomé	Conceituado na análise das relações internacionais e o fenómeno da conflitualidade
Ex-Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME)	GEN (Ref.) Pinto Ramalho	Investigador no domínio da estratégia
Embaixador de Portugal em Madrid	Embaixador João Mira Gomes	Embaixador Representante Permanente na OTAN; Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar no XVII Governo Constitucional
Investigador da Universidade Católica e Academia Militar	TCOR (Res.) Proença Garcia (Doutorado)	Conceituado na análise das relações internacionais e o fenómeno da conflitualidade
Professor da área de estratégia do IUM e da Universidade Lusíada	COR CAV (Ref.) Luís Marquês Saraiva (Doutorado)	Investigador no domínio da estratégia
Jornalista (RTP)	Armando Seixas Ferreira	Correspondente de Guerra da RTP em diversos TO
Comandante do Corpo de Fuzileiros	CMG Mariano Alves	Investigador no domínio da ameaça híbrida
Subdiretor da DGPDN – atualmente <i>Mission Force Commander</i> EUTM Moçambique	BGEN Lemos Pires (Doutorado)	Conceituado na análise das relações internacionais e o fenómeno da conflitualidade
Comandante da AFA	MGEN Paulo Mateus	Experiência como docente na AFA e <i>Faculty Adviser do NATO Defense College</i>
Chefe do Gabinete do CEME	MGEN Rui Ferreira	Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas
Chefe da Direção de Serviços de Armamento e Equipamento da DGRDN	CFR Silva Monginho	Responsável por acompanhar a edificação das capacidades militares no âmbito da LPM e matérias relacionadas com a Segurança e Defesa da UE.
Jornalista (LUSA)	José Afonso da Silva	Jornalista especialista em assuntos de natureza militar



Apêndice C – Guião de entrevista



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR DA FORÇA AÉREA
2021/2022

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

A presente entrevista foi elaborada no âmbito da realização do Trabalho de Investigação Individual (TII) do Curso de Promoção a Oficial General 2021/22 pelo Coronel Piloto Aviador António Moldão, e pretende contribuir para *formular contributos para otimizar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA em função da(s) nova(s) guerra(s)*.

Neste âmbito, a participação de V. Exa. é muito valiosa e uma apreciável mais-valia para o sucesso desta investigação e, conseqüentemente, para a qualidade das recomendações práticas que, no final, poderão vir a ser edificadas. Contudo, se por alguma razão entender não responder a uma dada pergunta, está perfeitamente no seu pleno direito para o fazer.

Para finalizar, e se assim o expressar, serão respeitadas as garantias de anonimato e confidencialidade.

Muito grato pela disponibilidade e relevante contributo de V.Exa.

1. Atendendo ao enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de capacidades militares, indique, por favor, a sua perceção relativamente ao binómio:
 - a. “Das orientações políticas definirem a estratégia de edificação das capacidades militares” e “estabilidade na linha de rumo”?
 - b. “Dos objetivos políticos que determinam a participação nacional em conflitos” e “clara definição do Estado Final Desejado para a guerra em causa”?



c. “Do contributo das FFAA nacionais para a construção dos objetivos políticos em causa nos conflitos de larga escala em que estivemos envolvidos, nas últimas duas décadas” e “grau de relevância”?

d. “Dos conflitos em que as FFAA nacionais estiveram envolvidas, nas últimas duas décadas” e “eficácia na coordenação com outros IoP nacionais”?

2. Considerando ainda o enquadramento legislativo em vigor relativo ao desenvolvimento de capacidades militares, entende ser expectável que as nossas FFAA venham a ser empregues isoladamente (i.e., não atuando no âmbito de alianças militares internacionais) em guerras de larga escala?

3. Após o fim da intervenção militar nas ex-colónias portuguesas em África, a participação das FFAA nacionais em conflitos, decorrente da necessidade de honrar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, foi conduzido sempre em ambiente combinado e com contingentes reduzidos. Neste âmbito:

- a. Considera que o processo de edificação de capacidades militares deva decorrer, fundamentalmente, das necessidades identificadas no seio da OTAN e da UE, ou da construção de uma força nacional credível e equilibrada?
- b. Qual considera que dever ser o foco do esforço orçamental em termos de criação ou consolidação de capacidades das FFAA?

4. Vários autores referem ser cada vez mais evidente afirmar que o paradigma “vencer a guerra, não é ganhar a paz”, estando, aparentemente, o poder de fogo a perder relevância, com o centro de gravidade a migrar do “*firepower*” para a capacidade para construir uma narrativa favorável. Esta tendência poderá exigir uma reavaliação ao emprego, ou ameaça de emprego, da Força militar.

- a. Tendo uma perceção alinhada com o referido, haverá um novo papel para as FFAA?
- b. Considera ser viável identificar parâmetros que contribuam para o reajuste da estratégia de edificação de capacidades, de modo preservar a credibilidade do IoP militar?

5. Centrando-se nas intervencões lideradas pelos EUA, nas quais houve intervenção de forças nacionais, nomeadamente nos Balcãs, no Afeganistão ou no Iraque, qual a sua perceção relativamente:



- a. Ao facto de terem sido, ou não, alcançados os objetivos estratégicos definidos para cada uma das intervenções em causa?
 - b. Como avaliar o contributo das ações (ou inações) das Forças Armadas para o resultado que referiu na alínea anterior?
6. Do seu conhecimento, considera possível identificar contributo(s) decisivo(s), na esfera diplomática ou informacional, para o desfecho dos conflitos já referidos? Qual/quais?
7. Terminada a segunda Guerra Mundial, o Presidente Dwight Eisenhower usou a expressão *Military Industrial Complex*, para referir-se a uma rede de indivíduos e instituições envolvidas na produção de armamento e tecnologias militares, que, em determinados países, nomeadamente nos EUA, conseguem recrutar apoio político para a manutenção, ou aumento, dos gastos militares por parte do respetivo governo. Neste enquadramento:
- a. Considera que este fenómeno tem expressão em Portugal?
 - b. Em que medida o universo da oferta tecnológica e industrial nacional, com competências relevantes para o domínio da Defesa, pode (ou deve) influenciar a estratégia de desenvolvimento de capacidades nas FFAA?



Apêndice D – Análise das narrativas no conflito (“nova guerra”) Rússia – Ucrânia

	Data	Evento	Construção da Narrativa (*)		Efeito pretendido
Jus ad Bellum	JAN/FEV 2014	Revolução “Maidan”: Victor Yanukovich, defensor da “neutralidade” da Ucrânia, aberto à cooperação com a Rússia e com o Ocidente, é deposto, Tymoshenko (condenada por corrupção) é libertada. Novo governo promete assinar acordo com EU (NPR, 2022b).	Federação Russa	A deposição de Tymoshenko foi um golpe ilegal (NPR, 2022b).	Apresentar o regime instalado como ilegítimo
			Ocidente	A 22 de fevereiro o parlamento vota por unanimidade a deposição do presidente. O povo oprimido libertou-se (NPR, 2022b).	Legitimar o regime instalado
	FEV/MAR 2014	Anexação da Crimeia pela Federação Russa: homens armados organizam checkpoints e assumem controlo de infraestruturas críticas na Crimeia (NPR, 2022b).	Federação Russa	Questionado sobre este assunto, o presidente Putin afirmou que os homens fortemente armados são “ forças locais de autodefesa ” (NPR, 2014).	Legitimar a intervenção
			Ocidente	Tropas russas invadem a Crimeia (NPR, 2022b).	Apresentar a intervenção como ilegítima
	ABR2014	Instala-se a violência na região do região do Donbas, a qual prevalece até hoje (NPR, 2022b).	Federação Russa	Cerca de 40.000 soldados russos concentram-se na fronteira leste da Ucrânia, sem invadir o território vizinho (NPR, 2022b).	Negar a intervenção
			Ocidente	Tropas russas invadem o território ucraniano em apoio aos separatistas. (NPR, 2022b)	Denunciar a intervenção
	2014 até à atualidade (06MAR22)	“Mais de 14.000 pessoas foram mortas, dezenas de milhares ficaram feridas e mais de um milhão de deslocados” (NPR, 2022b).	Federação Russa	"Segundo [Putin], entre 13.000 e 14.000 pessoas morreram em oito anos, mas o Ocidente optou por ignorar esse facto" (NPR, 2022b).	Denunciar: Genocídio, Extermínio, Perseguição
			Ocidente	A anexação da Crimeia e a violência apoiada pela Rússia na região do Donbass aproximaram a população ucraniana do Ocidente (NPR, 2022b).	Condenar a anexação
	DEZ2021	Rússia envia proposta de novo tratado aos EUA com 3 pretensões principais para terminar com a tensão na Ucrânia: garantias parar o alargamento da OTAN ao leste, incluindo a Ucrânia; garantia de respeitar o estatuto de neutralidade da Ucrânia; garantia de não colocação de mísseis de curto e médio alcance dentro do raio de ação do território da outra parte contratante (The Washington Times, 2021).	Federação Russa	A Rússia está disposta a desenvolver um diálogo baseado na igualdade de direitos para fortalecer a segurança na região euro-atlântica. Pedindo aos EUA que parem com as provocações e ajudem a fortalecer o sistema de segurança internacional (Sputnik Radio, 2021).	Promover uma imagem construtiva da Rússia
			Ocidente	Proposta inaceitável. O Ocidente não pode retroceder mais de 20 anos na construção da Europa (NPR, 2022a).	Diminuir a relevância da proposta

[Cont.]



	Data	Evento	Construção da Narrativa (*)		Efeito pretendido
Jus in Bello	24FEV2022 (D1)	Tropas Russas iniciam a entrada em território ucraniano (CNN, 2022a).	Federação Russa	D10 -“Em um discurso televisionado aos russos, o presidente disse que a operação especial foi realizada com o objetivo de ‘proteger as pessoas que foram submetidas a bullying e genocídio pelo regime de Kiev por oito anos’. Ele enfatizou que a responsabilidade pelo derramamento de sangue estaria na consciência do regime de Kiev” (RIA Novosti, 2022b).	Legitimar a intervenção
			Ocidente	D2 - Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ucrânia, via Tweeter (03h57 AM): “Horrific Russian rocket strikes on Kyiv . Lats time our capital experienced anything like this was in 1941 when it was attacked by Nazi Germany. Ukraine defeated that evil and will defeat this one. Stop Putin. Isolate Russia” (CNN, 2022a).	Apresentar a intervenção como ilegítima
	27FEV2022 (D4)	UE, EUA, UK excluem alguns bancos russos do sistema <i>Swift</i> (Diário de Notícias, 2022).	Federação Russa	D6 - As autoridades russas afirmaram ter um plano de ação caso sejam impostas novas sanções, estando em andamento trabalhos para preparar medidas de resposta . O secretário de imprensa do presidente da Federação Russa, Dmitry Peskov, disse que a Rússia responderá às sanções ocidentais de acordo com seus interesses (RIA Novosti, 2022a).	Minimizar o impacto das medidas. Mostrar uma posição de resiliência
			Ocidente	D12 - A desconexão do SWIFT é muitas vezes retratada como uma “opção nuclear” na intemperança geofinanceira. Uma vez que um banco é expulso do SWIFT as instituições congêneres de outros países sentem uma forte pressão para não trabalharem com o banco sancionado (The Washington Post, 2022).	Contribuir para a asfixia financeira da Rússia
	05MAR2022 (D10) / 06MAR2022 (D11)	Rússia e ocidente promovem bloqueios mútuos aos veículos de comunicação digitais.	Federação Russa	D6 – “A Rússia bloqueou o acesso do país ao Twitter à medida que entra no terceiro dia de invasão à Ucrânia” (Olhar Digital, 2022). D10 - “O governo russo proibiu o acesso ao Facebook e também ao Twitter, [bem como] às principais redes sociais [Ocidentais]. [...] A Rússia proibiu também vários meios de comunicação ocidentais ou pró-ocidentais, incluindo rádios e televisões, [entre elas] a BBC, a Deutsche Welle ou a Rádio Europa Livre” (Euronews, 2022a).	Bloquear a narrativa ocidental

[Cont.]



As Forças Armadas perante a(s) nova(s) guerra(s)

Jus in Bello	Data	Evento	Construção da Narrativa (*)		Efeito pretendido
	05MAR2022 (D10) / 06MAR2022 (D11)	Rússia e ocidente promovem bloqueios mútuos aos veículos de comunicação digitais.	Ocidente	<p>D6 – “Numa sanção inédita imposta à Rússia, estão a ser bloqueados os acessos do canal RT e da agência Sputnik a todas as plataformas na Europa, incluindo satélite e internet” (Expresso, 2022a).</p> <p>D6 – “Numa sanção inédita imposta à Rússia, estão a ser bloqueados os acessos do canal RT e da agência Sputnik a todas as plataformas na Europa, incluindo satélite e internet” (Expresso, 2022a).</p> <p>D9 - “A UE bloqueou assim todas as plataformas dos meios de comunicação estatais russos, incluindo satélite e internet. [...] Também a Google comunicou o bloqueio dos canais da RT e da Sputnik no Youtube, o mesmo aconteceu no Facebook, Instagram e TikTok” (RTP, 2022).</p>	Bloquear a narrativa russa
06MAR2022 (D11)	Tropas Russas progridem em território ucraniano (CNN, 2022b).	Federação Russa	D11 - Com o apoio das Forças Armadas russas, os grupos DPR e LPR estão desenvolvendo uma ofensiva. Mas não se trata de uma ocupação da Ucrânia, enfatizou o presidente da Rússia (RIA Novosti, 2022c).	Legitimar a intervenção	
		Ocidente	D11 - Rússia invade a Ucrânia. (CNN, 2022b)	Apresentar a intervenção como ilegítima	
		Federação Russa	D11 - Segundo o Ministério da Defesa russo, as Forças Armadas atacam apenas a infraestrutura militar e as tropas ucranianas, nada ameaça a população civi. (RIA Novosti, 2022c).	Legitimar a conduta	
		Ocidente	D11 – “US has seen ‘very credible reports of deliberate attacks on civilians ’ in Ukraine that would be considered war crimes, Blinken says” (CNN, 2022b).	Apresentar a conduta como ilegítima	

Legenda: Os eventos dividem-se nas quatro categorias correspondentes aos principais IoP, que, para uma análise mais profícua, assinalam-se a cores diferentes: Diplomático; Informação; Militar; Económico.

(*) Os sublinhados e negritos nas citações da coluna da construção da narrativa são do autor.

Nota: Tomando como exemplo a linha de 24FEV22, não obstante a data da ocorrência ser D1, as narrativas associadas a essa ocorrência correspondem a D10 e D2, uma vez que a construção (publicação) da narrativa acontece, frequentemente, após o dia em que um dado evento ocorre.