

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2012/2013



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**CONCEITO ESTRATÉGICO NAVAL PARA AS PRÓXIMAS
DÉCADAS. A MARINHA DO ANO 2025**

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



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**CONCEITO ESTRATÉGICO NAVAL PARA AS
PRÓXIMAS DÉCADAS. A MARINHA DO ANO 2025**

CMG M José Carlos Miguel Picoito

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/2013

Pedrouços, 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CONCEITO ESTRATÉGICO NAVAL PARA AS PRÓXIMAS DÉCADAS. A MARINHA DO ANO 2025

CMG M José Carlos Miguel Picoito

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/2013

Orientador: CMG Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos

Pedrouços, 2013



Agradecimentos

Neste espaço reservado a agradecimentos e reconhecimento pelos apoios recebidos para a elaboração deste trabalho, não posso deixar de começar por agradecer ao meu orientador CMG Carlos Oliveira Lemos, pela atenção e espírito de colaboração com que foi acompanhando o processo e expressando os seus judiciosos conselhos, centrados no rigor e no pragmatismo, que decorrem da sua longa experiência académica.

Pretendo também expressar todo o meu reconhecimento a todos os entrevistados, personalidades de reconhecido mérito, que já desempenharam ou estão ainda a desempenhar cargos da maior relevância na estrutura orgânica da Marinha, não só pela experiência e visão abrangente, equilibrada e sabedora, que se disponibilizaram a partilhar para o âmbito da elaboração deste trabalho, mas também pela prontidão e simpatia com que o fizeram. Assim não posso deixar de referenciar os nomes do ALM Nuno Vieira Matias, ALM Francisco Vidal Abreu, VALM Alexandre Reis Rodrigues, VALM João Pires Neves, CALM António Silva Ribeiro, CALM António Gameiro Marques e CMG Luís Sousa Pereira, com o meu reconhecimento pelo apoio e contributos que me proporcionaram, com especial atenção aos dois últimos que emprestaram o seu apoio e doughtas opiniões, em ação prolongada, em diversas fases da elaboração do trabalho.

Não quero também deixar de mostrar o meu reconhecimento ao Diretor do Curso MGEN Isidro Morais Pereira, pela disponibilidade evidenciada, pelo apoio e aconselhamento que nos foi prestando, com base no seu espírito sagaz e experiência acumulada.

Também é de elementar justiça mencionar o excelente espírito de entreajuda, camaradagem e partilha de experiências que pairou no curso ao longo de todo este período e que me serviu de conforto nas horas mais difíceis. Sem qualquer desprimor por nenhum outro camarada de curso, gostaria de mencionar os nomes do chefe de curso, COR Francisco Sousa e do COR João Mata, e ainda dos meus companheiros de quarto CMG Fernando Seuanes e CMG Carlos Soares, que estiveram sempre mais próximos e disponíveis para me apoiar com as suas sensatas opiniões e palavras de estímulo.

A terminar, quero ainda deixar uma palavra de reconhecimento pelo apoio e compreensão que recebi da família mais próxima, face à minha menor disponibilidade e quebras de humor, registadas durante as fases mais exigentes da elaboração do trabalho.



Índice

Introdução	1
1. Definição e Priorização das Missões das Forças Armadas e da sua Componente Naval	8
a. Processo de revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2003	8
(1) Análise Geoestratégica	8
(2) Dedução dos Interesses Nacionais a defender	10
b. O que vem alterar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013	11
(1) Análise do ambiente de Segurança e Defesa - Ameaças e riscos emergentes ...	11
(2) Linha de Ação Estratégica: Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais; Investir nos recursos marítimos	12
c. Missões das Forças Armadas face aos desafios emergentes, em coerência com a conjuntura atual.	15
d. Síntese conclusiva.....	18
2. Recursos e Capacidades ajustados ao cumprimento das missões da Marinha	20
a. Capacidades atuais da Marinha, que resposta aos desafios e ameaças emergentes....	20
b. Possibilidade de soluções de partilha e complementaridade na ação	24
c. Princípios orientadores da Genética para o próximo Conceito Estratégico Naval	25
d. Síntese conclusiva.....	26
3. O Paradigma Estrutural e Áreas funcionais	27
a. A Marinha como organização dinâmica e atenta às necessidades de reestruturação .	27
b. Agregados de despesa: Pessoal/ Operação & Manutenção/ Investimento & capital; rácios no atual contexto e evolução desejada	30
c. Princípios orientadores do paradigma estrutural para o próximo Conceito Estratégico Naval.....	34
d. Síntese conclusiva.....	35
4. O Paradigma Operacional na Marinha e o emprego dos meios	36
a. O conceito do “duplo uso” na Marinha.....	36
b. Modelo do “duplo uso” e respetivo enquadramento legal	38
c. O emprego dos meios e adequação do “duplo uso” após o Conceito Estratégico Defesa Nacional 2013	39
d. Princípios orientadores do Emprego das capacidades para o próximo Conceito Estratégico Naval.....	41



e. Síntese conclusiva.....	43
Conclusões.....	45
Bibliografia.....	52

Índice de Anexos

Anexo A – Quadro comparativo das missões das Forças Armadas	A-1
---	-----

Índice de Apêndices

Apêndice 1 - Plano Geral do Trabalho.....	Ap 1-1
Apêndice 2 – Lista de entrevistados	Ap 2-1
Apêndice 3 – Enquadramento conceptual do planeamento de defesa nacional	Ap 3-1
Apêndice 4 - Análise das capacidades edificadas na Marinha	Ap 4-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Diagrama resumo do CEDN 2013	13
Figura 2 – Linhas de Ação Estratégica do CEDN 2013	14
Figura 3 – Estrutura Orgânica da Marinha e Autoridade Marítima Nacional	29
Figura 4 – Despesas de Pessoal em percentagem da Despesa total.....	31
Figura 5 – Despesas da Defesa em percentagem do PIB	32
Figura 6 – Relação entre Marinha e AMN,	39
Figura 7 – Referências ao “Duplo Uso” no CEDN 2013	40
Figura 8 – Arquitetura do Planeamento de Defesa Nacional	Ap 3-2
Figura 9 – Relação e hierarquia dos documentos estruturantes da Estratégia Naval ...	Ap 3-6
Figura 10 – Elementos da Formulação da Estratégia Naval	Ap 3-7
Figura 11 – Capacidades edificadas na Marinha	Ap 4-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Objetivos Central e Específicos do estudo	5
Tabela 2 - Questão Central e Questões Derivadas.....	6
Tabela 3 – Ameaças emergentes e Riscos de natureza ambiental	12
Tabela 4 – Nível de Ambição para o SFN	23
Tabela 5 – Análise das Capacidades por Componentes.....	Ap 4-2
Tabela 6 - Plano genético da Marinha	Ap 4-4



Resumo

O Conceito Estratégico Naval, define os princípios reguladores da ação da Marinha no plano genético, estrutural e operacional, conferindo lógica e coerência às linhas de ação preconizadas, em função da análise aos desafios externos e internos, devendo evidenciar a natureza da ação e indicar as razões da sua adoção.

O CEDN 2013 veio culminar um processo de revisão da estratégia de defesa nacional, interligada com múltiplos setores do Estado, cuja necessidade de revisão decorreu de uma conjuntura internacional marcada por grande volatilidade no plano da geopolítica e da geoestratégia, registando alterações significativas com uma dinâmica acentuada por fatores como a globalização e a facilidade de acesso e de difusão da informação, que influenciam os equilíbrios regionais e as relações num quadro multilateral, envolvendo atores relevantes na cena mundial.

Também no plano económico e financeiro, as sociedades ocidentais, atravessam uma fase conturbada de instabilidade, que veio gerar um clima generalizado de quebra de confiança, altamente pernicioso para as economias de mercado.

Esta conjuntura veio agravar um ambiente de segurança e defesa onde ameaças e riscos emergentes, ligados à dimensão transnacional de redes terroristas e do crime organizado, à proliferação de ADM e ao potencial devastador de ataques cibernéticos e de crimes de natureza ambiental, vieram acentuar mais ainda o seu carácter difuso, multifacetado e de grande imprevisibilidade, que muito dificulta a ação dos Estados para as conter e contrariar.

O novo CEDN vem iniciar um novo ciclo no planeamento de defesa nacional, onde se irá posicionar o futuro CEN, e aponta claramente no sentido de investir nos recursos marítimos através da valorização dos recursos e oportunidades nacionais, onde não se pode deixar de referir o projeto de extensão da Plataforma Continental, bem como ainda valorizar o conhecimento, a tecnologia e a inovação, colocando uma tônica nos assuntos do mar como nenhum CEDN o tinha feito até agora.

Neste trabalho procurou-se analisar a nova tipologia das missões das FFAA, e em particular da sua componente naval, em função das ameaças e riscos emergentes e a sua incidência na edificação e consolidação das capacidades para as cumprir, bem como identificar os princípios orientadores dos paradigmas genético, estrutural e operacional que irão interligar com os princípios reguladores da ação da Marinha a constar no CEN para a próxima década, o que irá enformar a Marinha do ano 2025.



Abstract

The Strategic Naval Concept defines the Navy's principle action regulators in the genetic, structural and operational plan, giving logic and coherence to the proposed lines of action, based upon the analysis of external and internal challenges, highlighting the nature of the action and indicating the reasons for its adoption.

The CEDN 2013 culminated in a national defense strategy review process, linked to multiple State sectors, the need for this review arose from an international situation marked by great volatility on the geopolitical and geostrategy level, noting significant changes whose dynamics are exacerbated by factors such as globalization and the ease of access and dissemination of information, influencing the regional balances and relationships in a multilateral framework involving relevant actors on the world stage.

At the same time western societies are experiencing a difficult phase of instability on the economic and financial level, thus creating a generalized climate of breach of trust, highly pernicious to market economies.

This situation came to aggravate a security and defense environment where threats and emerging risks, linked to the transnational dimension of terrorist networks and organized crime, the proliferation of WMD and the potential devastating cyber-attacks and environmental crimes, further accentuated its diffuse, multi-faceted largely unpredictable character, greatly hindering the States' action to contain and counteract the same.

The new CEDN initiated a new cycle in the national defense planning, where the future CEN will be positioned, clearly pointing towards investing in marine resources through the enhancement of national resources and opportunities, a special mention being made of the project for the extension of the Continental Shelf, as well as enhancing the knowledge, technology and innovation by placing an emphasis on Maritime Affairs like no CEDN has done to date.

In this research we tried to analyze the new types of FFAA missions, and in particular its naval component, in the light of emerging threats and risks and their impact on the building and consolidation of capacities for their fulfillment, as well as identifying the guiding principles of genetic, structural and operational paradigms that will link with the regulatory principles of the Navy's action in CEN for the next decade, which will shape the Navy in the year 2025.



PALAVRAS-CHAVE

Capacidades

Estratégia

Estrutural

Genético

Marinha

Missões

Naval

Operacional

Planeamento

Paradigma

KEY WORDS

Capabilities

Genetic

Missions

Naval

Navy

Operational

Paradigm

Planning

Strategy

Structural



Lista de abreviaturas

AMN	–	Autoridade Marítima Nacional
APC	–	Agentes de Proteção Civil
APCN	–	Autoridade de Proteção Civil Nacional
AR	–	Assembleia da República
BCE	–	Banco Central Europeu
CEDN	–	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	–	Conceito Estratégico Militar
CEMA	–	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME	–	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMFA	–	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	–	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CEN	–	Conceito Estratégico Naval
CPLP	–	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CTM	–	Cooperação Técnico-Militar
DF	–	Dispositivo de Forças
DGAIED	–	Diretor-Geral do Armamento e Infraestruturas de Defesa
DGPRM	–	Diretor-Geral do Pessoal e Recrutamento Militar
DMD	–	Diretiva Ministerial de Defesa
DN	–	Direção de Navios
EMA	–	Estado-Maior da Armada
EMGFA	–	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ETNA	–	Escola de Tecnologias Navais
EUA	–	Estados Unidos da América
FFAA	–	Forças Armadas
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FND	–	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	–	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	–	Força de Reação Imediata
FSS	–	Forças e Serviços de Segurança
GOCEDN	–	Grandes Opções do Conceito Estratégico Nacional
Hip	–	Hipótese de Trabalho
IESM	–	Estudos Superiores Militares



IGM	–	Inspeção Geral de Marinha
LAE	–	Linhas de Ação Estratégica
LDN	–	Lei da Defesa Nacional
LFC	–	Lanchas de Fiscalização Costeira
LOBOFA	–	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOMAR	–	Lei Orgânica da Marinha
LSI	–	Lei da Segurança Interna
MDN	–	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	–	Missões Específicas das Forças Armadas
MLU	–	<i>Mid-Life Upgrade</i>
NATO	–	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NdA	–	Nível de Ambição
NPO	–	Navios de Patrulha Oceânicos
NPC	–	Navios de Patrulha Costeira
OCAD	–	Órgãos Centrais de Administração e Direção
OE	–	Objetivos Estratégicos
ONU	–	Organização das Nações Unidas
P&S	–	<i>Pooling & Sharing</i>
PAEF	–	Plano de Assistência Económica e Financeira
PEPC	–	Projeto de Extensão da Plataforma Continental
PM	–	Polícia Marítima
QC	–	Questão Central
QD	–	Questões Derivada
SAR	–	<i>Search And Rescue</i>
SD	–	<i>Smart Defence</i>
SFN	–	Sistema de Forças Nacional
SG/MDN	–	Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SNBSM	–	Serviço Nacional de Busca e Salvamento Marítimo
SPIIN	–	Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional
SSM	–	Superintendência dos Serviços do Material
SSTI	–	Superintendência dos Serviços de Tecnologias da Informação
UAV	–	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>
UE	–	União Europeia



Introdução

“Não há ventos favoráveis para quem não sabe para onde vai”¹

Os oceanos têm vindo a assumir uma importância crescente no plano das relações internacionais e nas prioridades de cada Estado. Tidos como a «última fronteira» e um meio de acesso a novos recursos, cada país tem vindo a posicionar-se para aumentar a sua influência sobre o mar. O conflito entre aqueles que reclamam soberania sobre novas áreas marítimas – que se consubstancia, por exemplo, nos projetos de extensão das plataformas continentais – e os que defendem uma maior liberdade de utilização de espaços que advogam como comuns (*the global commons*), fará, muito certamente, intensificar as disputas centradas no mar. Todavia, o debate, mais do que configurar pelepas de natureza militar, deverá centrar-se no plano das organizações internacionais, onde o peso dos fortes tenderá a procurar sobrevalorizar a «capacidade» (tecnológica, científica, material, etc.), o «controlo» e a «presença», como fatores de credibilidade, em detrimento dos tradicionais «direitos de posse».

Justificação do estudo

Portugal depende do mar, e como nação marítima, pela geografia, pela história e pela cultura, é com o mar que se relacionam parte significativa dos interesses e dos desígnios nacionais. Porém, a conjuntura económica e financeira, que ora se vive, limita as possibilidades de investimento e inviabiliza uma aposta forte em políticas públicas focadas nos oceanos. Os desafios de Portugal no mar estão assim bastante enformados pela conjuntura vigente, seja pela rápida transformação do ambiente externo, seja pelas vulnerabilidades impostas no plano interno.

Uma nação que depende do mar precisa de um Conceito Estratégico Naval (CEN), revisto e atualizado em função das condicionantes acima mencionadas. A Marinha dispõe do saber, da experiência e dos meios, constituindo-se como um instrumento fundamental para continuar a ser «um parceiro indispensável para a ação do Estado no Mar».²

Introdução ao tema e definição do contexto em que se desenvolve

O tema tem por enunciado: *“Conceito Estratégico Naval para as próximas décadas. A Marinha do ano 2025”*

O contexto envolvente ao tema tem as seguintes vertentes:

¹ Autor português não referenciado, no séc. XV.

² Visão do ALM CEMA, expressa na DPN 2011.



A conjuntura internacional no plano da geopolítica e da geoestratégia é caracterizada por uma grande volatilidade registando alterações significativas com uma dinâmica acentuada por um conjunto diverso de fatores como a globalização, a facilidade de acesso e de difusão da informação, o degelo e as alterações climáticas, e ainda o terrorismo transnacional (onde poderemos incluir a pirataria) constituindo uma ameaça difusa e multifacetada.

Nesta conjuntura externa, importa ainda salientar a vincada tendência da estratégia norte-americana em transladar o enfoque dos seus interesses económicos do Mundo ocidental para a Ásia, no que poderá configurar o *shift* do Atlântico para o Pacífico, referente ao esforço militar para enfrentar eventuais confrontações de interesses, o que seguramente irá também influenciar a estratégia da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).

No plano económico e financeiro, o Mundo em geral e as sociedades ocidentais, em particular, atravessam uma situação de acentuada instabilidade. Os efeitos desta crise tornaram-se num problema global que veio gerar um clima generalizado de quebra de confiança, altamente pernicioso para as economias de mercado. Esta situação, que pode conduzir a uma quebra significativa na dinâmica de integração europeia, fazendo subir o tom das críticas e o ceticismo ao projeto europeu, bem como a uma alteração significativa das relações e do uso do poder, deverá levar-nos a uma cuidada reflexão, antecipando decisões estratégicas sobre a definição do modelo e das opções de ação do Estado que melhor defendam os seus interesses.

Na conjuntura nacional, o País está sujeito a um plano de assistência económica e financeira (PAEF) por entidades internacionais, que o faz passar por graves limitações no âmbito do exercício da sua soberania e por rigorosas restrições orçamentais, as quais deverão perdurar ao longo de toda a próxima década, o que terá forçosamente um efeito redutor nos orçamentos a disponibilizar para os sectores da Defesa e Forças Armadas.

A situação atual da Marinha é caracterizada por um conjunto de fatores que poderão degenerar em vulnerabilidades, designadamente:

- No âmbito dos paradigmas de planeamento³, em particular no paradigma genético, a edificação não consumada da componente naval do sistema de forças, planeada para

³ São documentos simples e breves, contendo as referências para a transformação da Marinha, necessárias á sua permanente adaptação nos domínios genético, estrutural e operacional, bem como aos requisitos do cumprimento das missões (Marinha, 2007).



ocorrer até 2015, ficando muito aquém do projetado, poderá afetar consideravelmente as capacidades de fiscalização e vigilância; assinalamento marítimo, combate à poluição e de projeção de força, o que poderá desvirtuar consideravelmente o sistema de forças equilibrado e a versatilidade dos meios que enformam o paradigma genético.

- No âmbito do paradigma estrutural, a tendência para os custos com a área funcional do Pessoal, assumir uma fatia exagerada no orçamento anual da Marinha, atingindo cerca dos 80%, o que inexoravelmente limita as verbas disponíveis para as áreas da Operação e Manutenção e do Investimento, tem vindo a ser agravada pela não consumada renovação dos meios navais e por sucessivos cortes orçamentais que anulam os efeitos das reduções em pessoal já anteriormente verificadas, no que poderá vir a comprometer um dos princípios orientadores da estratégia naval, que consiste em promover uma estrutura organizacional otimizada para melhor cumprir a missão.

- No seio do paradigma operacional, as missões de *Search and Rescue* (SAR) e de fiscalização continuam a ser asseguradas por meios navais (corvetas e patrulhas) com mais de 40 anos de serviço, que implicam guarnições numerosas e em consequência custos de operação e manutenção muito superiores ao desejável, resultando graves perdas de eficiência. O atraso dos programas dos Navios de Patrulha Oceânicos (NPO) e das Lanchas de Fiscalização Costeira (LFC) vem agravar esta questão e pode vir a fragilizar a aplicação do conceito do “duplo uso”.⁴

As vulnerabilidades apontadas podem, no seu conjunto, vir a comprometer o cumprimento cabal da missão da Marinha “Contribuir para a defesa militar e para a garantia do uso do mar”⁵, bem como o exercício da autoridade do Estado no mar.

Como base conceptual da investigação teremos que aceitar que significativas mudanças, anteriormente mencionadas, são razão suficiente para que se promova a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003⁶. A jusante do novo CEDN, surgirão sequencialmente, as revisões do Conceito Estratégico Militar (CEM), das Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA), do Sistema de Forças Nacional (SFN) e do Dispositivo de Forças (DF), documentos essenciais na definição da estratégia militar.

⁴ Modelo em que a mesma estrutura de capacidades que integra os vetores de desenvolvimento DOTMLPPII (Doutrina; Organização; Treino; Material; Liderança; Pessoal; Infraestruturas e Interoperabilidade) assegura sinergias que possibilitam o cumprimento de missões que envolvem as ações militares e as ações não-militares).

⁵ DPN 2011 (Marinha, 2011).

⁶ Resolução do Conselho Ministros N° 6/2003, de 20JAN (Governo, 2003)



Em alinhamento com o CEM deverá surgir ainda a revisão do Conceito Estratégico Naval (CEN),⁷ a qual irá pautar os princípios reguladores da estratégia naval ao longo da próxima década e que será relevante para edificar e consolidar a Marinha do ano 2025. Neste contexto, espera-se que esta investigação e o produto do seu trabalho possam constituir uma reflexão útil e reverter num contributo válido para o processo de revisão do CEN.

Objeto de estudo e a sua delimitação

O objeto do presente estudo é o aprofundar os meios (*means*) da estratégia naval, a forma como estes se devem articular com os objetivos nacionais para o mar, e a identificação das linhas de ação que permitam a implementação dessa estratégia, o que transparece como essencial para credibilizar a ação da Marinha e, em última instância, para legitimar o seu papel no contexto das opções estratégicas do Estado.

Nesta ótica, o CEN deverá constituir um documento aberto mas de validade temporal alargada, o qual deve conter um conjunto priorizado de opções e linhas de ação, que permitam otimizar e flexibilizar a utilização dos meios, bem como balizar o Planeamento de Forças⁸ (que capacidades? que organização? que recursos?).

O presente trabalho incidirá, essencialmente, sobre os aspetos determinantes do CEN e sobre as grandes linhas de ação que daí possam decorrer em resposta aos novos desafios externos e internos que se colocam à Marinha, no que consiste nos princípios reguladores da sua ação no campo genético, estrutural e operacional, conferindo-lhe lógica e coerência e evidenciando a natureza da ação (como?) e as razões da sua adoção (porquê?).

Em termos de delimitação importa ainda referir que ao longo deste trabalho, sempre que for mencionado o conceito de “Marinha equilibrada”, no âmbito da edificação de capacidades, que se insere em particular no paradigma genético, a ideia que pretende expressar é a da versatilidade dos meios, isto é que melhor se adapte aos fatores multiplicidade de objetivos e imprevisibilidade do ambiente em que devem atuar, num leque alargado de missões no âmbito de ação militar e na ação não-militar (p. ex.: navios hidro-oceanográficos), em oposição ao conceito de especialização.

⁷ Publicação Administrativa da Armada (PAA) 32 – II (A) (Anexo H) (Marinha, 2007)

⁸ O Planeamento de Forças nacional orientado com o Planeamento de Forças da NATO tem vindo a evoluir para um planeamento por capacidades e alterou a sua periodicidade de bienal para quadrienal ou mesmo a mais longo prazo, de acordo com a Diretiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) 2010-2013.



Definição dos objetivos da investigação

O objetivo central da investigação é o de analisar e elaborar linhas orientadoras para a processo de revisão da estratégia naval, na qual o CEN assume relevância como documento estruturante. Após a caracterização da conjuntura externa e interna e tendo em consideração as oportunidades e os constrangimentos, a fim de dar contributos para definir os princípios reguladores da Marinha no campo genético, estrutural e operacional, no horizonte temporal da próxima década, com vista a assegurar que continuará a ser «um parceiro indispensável para a ação do Estado no Mar».

A este objetivo central foram associados os seguintes objetivos específicos:

Tabela 1 - Objetivos Central e Específicos do estudo

Objetivo Geral e Objetivos Específicos do estudo	
OG	Analisar e elaborar linhas orientadoras para o processo de revisão da estratégia naval, após a caracterização da conjuntura externa e interna e tendo em consideração as oportunidades e constrangimentos, a fim de dar contributos para definir os princípios reguladores da Marinha no campo genético, estrutural e operacional, no horizonte temporal da próxima década, com vista a assegurar que continuará a ser «um parceiro indispensável para a ação do Estado no Mar».
OE 1	Avaliar e identificar quais as opções estratégicas que melhor permitem a prossecução dos objetivos nacionais para o mar, caracterizando o conjunto de missões essenciais da Marinha, considerando um modelo de ação do Estado no mar onde pautam inúmeros atores, e uma lógica de eficiência na gestão dos recursos públicos e de eficácia no seu emprego.
OE 2	Analisar e identificar que meios e capacidades são necessárias para operacionalizar a componente naval do SFN, a fim de garantirem o cumprimento das missões da Marinha, considerando modalidades de ação autónoma e alternativas em que possa ser aceitável enveredar por soluções de partilha de capacidades ou de complementaridade na ação.
OE 3	Analisar como poderá a Marinha procurar soluções para ajustar os rácios orçamentais associados às rubricas referentes ao Pessoal, à Operação e Manutenção, e ao Investimento, que possam contribuir para reafectar mais recursos à atividade operacional e à sustentação da esquadra, de modo a avaliar se o modelo atual de estrutura otimizada é sustentável.
OE 4	Prospetivar as mudanças organizacionais que a Marinha terá que levar a cabo por forma a acomodar o conceito de “duplo uso” (no sentido de partilha de capacidades para ação militar e ação não militar), tendo em conta as alterações de índole legislativa que venham a ocorrer no enquadramento legal da Autoridade Marítima, e a importância da projeção da Marinha nas vertentes científica e tecnológica.

Questão central e questões derivadas

Concluída a fase de exploração, atento ao objetivo e à delimitação estabelecida para o estudo, a investigação será orientada em torno da seguinte *Questão Central (QC)*:



“Quais as principais linhas de força que devem enformar o Conceito Estratégico Naval da próxima década, a fim de garantir uma Marinha, equilibrada, sustentável e coerente com o “nível de ambição” do País, no ano 2025?”

No desenvolvimento da QC articularam-se quatro Questões Derivadas (QD) e as respetivas Hipóteses de trabalho (Hip), que se transcrevem na Tabela nº 2, e se encontram articuladas no Apêndice 1.

Tabela 2 - Questão Central e Questões Derivadas

Questão Central e Questões Derivadas/	
QC	<i>Quais as principais linhas de força que devem enformar o <u>Conceito Estratégico Naval da próxima década</u>, a fim de garantir uma <u>Marinha</u>, equilibrada, sustentável e coerente com o “nível de ambição” do País, no ano 2025?</i>
QD 1	<i>Que missões das Forças Armadas no seu conjunto e particulares da Marinha importa manter como essenciais, em coerência com a conjuntura externa e interna, de acentuada contração económica e financeira configurada no CEDN 2013?</i>
Hip 1	O espetro de missões das Forças Armadas no seu conjunto e particulares da Marinha, definidas no documento MIFA 04 mantém toda a pertinência. Contudo, a nova tipologia de missões para enfrentar as ameaças e riscos emergentes, previstas no CEDN 2013, carece de revisão do enquadramento legal, no sentido de acomodar algumas tarefas no âmbito mais restrito em resposta aos novos desafios da Segurança e da Defesa.
QD 2	<i>Para o cumprimento destas missões pela Marinha, que capacidades são estritamente necessárias e que soluções de partilha ou de complementaridade na ação podem ser equacionadas?</i>
Hip 2	Face à conjuntura atual de acentuada contração económica e financeira, que deverá perdurar ao longo de toda a próxima década, não se configura como provável a edificação de novas capacidades e a melhoria das já existentes terá que decorrer em função daquele cenário, o que poderá levar a adotar soluções de partilha, evitando as áreas consideradas críticas. As áreas não-críticas onde pode ser equacionada esta partilha de capacidades são as áreas da manutenção e do treino.
QD 3	<i>Tendo em vista a edificação de capacidades e o adequado emprego dos meios que reajustamentos serão necessários aplicar aos rácios orçamentais entre as vertentes Pessoal/ Operação e Manutenção/ Investimento, para assegurar a sustentabilidade do futuro modelo de estrutura otimizada?</i>
Hip 3	O atual modelo organizacional, pese embora já esteja orientado para uma estrutura otimizada, carece ainda de reorientação de processos, redefinição dos conteúdos funcionais dos diferentes níveis e da correspondente adaptação da estrutura orgânica, concentração e partilha de serviços de apoio e de um conjunto de soluções no sentido melhorar ratios navio/terra; operacional/ apoio.
QD 4	<i>Como deverá ser ajustado o modelo designado por “duplo uso”, no qual capacidades e estruturas comuns suportam, em simultâneo, ações de âmbito estritamente militar, e ações de âmbito não militar, tendo em conta o quadro legal que regula a Autoridade Marítima e a projeção da Marinha nas áreas científica e tecnológica?</i>
Hip 4	A perspetiva plena de que os recursos são limitados e que pouca ou nenhuma margem têm para crescer, leva a considerar que é de todo ajustado aceitar que soluções baseadas na racionalização, na complementaridade e na partilha, como é o caso do «duplo uso», venham, cada vez mais, a constituir as melhores alternativas para a ação eficiente e eficaz do Estado.

Metodologia e organização do estudo

O presente trabalho seguirá a Metodologia de Investigação Científica (MIC), descrita na NEP/ ACA-10 JUL 2012 do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), tendo como base o método hipotético-dedutivo⁹.

⁹ Manual de Investigação em Ciência Sociais-Trajetos “A construção deste método parte de um postulado ou conceito postulado, como modelo de interpretação do fenómeno estudado. Este modelo gera, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real” (Quivy, 2003).



Na primeira fase, após a elaboração da questão central, que se pretende seja a linha orientadora da investigação, iniciou-se uma pesquisa bibliográfica e documental. Seguiu-se o processo de leitura complementado com algumas entrevistas exploratórias, a representantes de todos os Órgãos Centrais de Administração e Direção (OCAD) da Marinha, no sentido de obter uma visão inicial sobre o tema em estudo. Os dados obtidos permitiram a elaboração das questões derivadas.

Em seguida, deu-se início ao processo de conceção dos mecanismos de construção e avaliação das hipóteses a levantar, que permitiram validá-las, seguindo-se a análise da informação com vista à elaboração das conclusões. Para tal foi prosseguida a pesquisa bibliográfica e documental, orientada para a recolha de dados, que veio a complementar-se com a realização de entrevistas, a especialistas nos temas em causa, personalidades de reconhecido mérito que passaram por altos cargos na Administração da Marinha, cujas experiências vividas e saber acumulado nestas matérias, lhes conferem uma mais-valia de opinião a ter em devida consideração.

O trabalho de investigação foi conduzido tendo em vista a materialização do objetivo geral, tentada a partir da sua decomposição por quatro objetivos específicos que surgiram associados a quatro áreas que entendemos como cruciais para a construção de um CEN, aplicado a uma Marinha que procura manter-se moderna e atuante, adaptada à conjuntura externa e interna para cumprir com eficácia e eficiência todo o espectro de ações que o Estado e os cidadãos esperam de si.

As áreas cruciais de que falámos são: Missões das FFAA, em particular as referidas à sua componente naval; Paradigma genético, no âmbito da obtenção de recursos (pessoal e material) complementado na edificação e consolidação de capacidades; Paradigma estrutural, a incidir na organização e relações interdepartamentais, nos diversos níveis da estrutura para coligir as suas sinergias; Paradigma operacional, na prossecução de orientações e medidas que promovam a eficácia e eficiência no emprego dos meios, assegurando a sua operacionalidade e capacidade de resposta, a novos e “velhos” desafios.

Na estruturação deste trabalho cada uma destas áreas foi arrumada por capítulos e na construção de cada uma das QD, e respetivas Hipóteses de trabalho, procurou-se refletir o objetivo específico associado, de modo a que da conjugação das respostas a cada uma das QD e da expectável validação das quatro Hipóteses de trabalho, resulte uma resposta integrada à QC e se concretize o Objetivo Geral de produzir contributos para os princípios reguladores da Marinha, num horizonte temporal da próxima década.



1. Definição e Priorização das Missões das Forças Armadas e da sua Componente Naval

Tal como ficou dito na justificação do tema, Portugal é uma nação marítima pela geografia, e como tal depende do mar, pela história e pela cultura, é com o mar que se relacionam parte significativa dos interesses e dos desígnios nacionais. Não podendo escamotear esta realidade, qualquer estratégia nacional quer decorra no sentido mais lato e transversal a todos os setores da ação governativa do Estado, no que se constitui como estratégia integral de segurança e desenvolvimento, quer no sentido mais estrito da defesa dos interesses estratégicos nacionais, terá que colocar enfoque nos assuntos e objetivos que estejam relacionados com o mar, cuja expressão como desígnio nacional tem vindo a ser reafirmada com veemência pelos mais Altos Órgãos representantes do Estado e que pode ser materializado, em termos de ação mais emblemática, através do Projeto de Extensão da Plataforma Continental (PEPC), que decorre junto da Organização das Nações Unidas (ONU), e que caso venha a obter sucesso irá representar o aumento muito significativo da área de jurisdição nacional.

a. Processo de revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2003

A revisão do CEDN de 2003, decorre de alterações significativas registadas no ambiente geoestratégico, que ocorreram ao longo desta última década com implicações evidentes na realidade nacional, originando inesperadas e importantes condicionantes (Governo, 2013). Pese embora a DMDM 2010-13 (MDN, 2010), tenha vindo atualizar a caracterização do ambiente político-estratégico (no contexto externo e interno) que pauta as alterações com implicações na estratégia de defesa nacional, ocorridas até à sua data de publicação, foi considerado que volvidos dez anos, se justificava proceder a uma revisão completa do CEDN 2003 e iniciar assim um novo ciclo.

(1) Análise Geoestratégica

A conjuntura internacional tem registado ao longo na última década alterações significativas com um dinamismo acentuado por diversos fatores como designadamente: a globalização crescente e aparentemente sem mecanismos de regulação eficazes; evolução tecnológica com fácil acesso à informação, acrescentando incerteza e risco quanto a poder ser usada ao serviço de más intenções.

O cenário político-estratégico internacional vivido ao longo da última década, ficará indelevelmente marcado pelas seguintes situações:



- A designada crise dos mercados financeiros e das “dívidas soberanas”, iniciada nos EUA mas que rapidamente foi propagada à Europa, com penalizadoras incidências num conjunto de Países, em particular os mais periféricos, situação à qual não conseguimos ficar de fora. Esta situação veio gerar uma acentuada instabilidade e um clima de quebra de confiança, altamente pernicioso para as economias de mercado, com efeitos imediatos na perda de direitos até agora considerados inalienáveis e num preocupante aumento dos níveis de desemprego que habitualmente degeneram em protestos de rua, com eventual escalada de violência e reflexos no ambiente de segurança.

- A onda de movimentos populares denominada por “Primaveras Árabes”, no Norte de África e Médio-Oriente, levou ao derrube de lideranças com mais de trinta anos no poder na Tunísia, Líbia, Egito e a prazo também se perspectiva que venha a acontecer na Síria. As reais consequências no equilíbrio geopolítico e geoestratégico estão ainda por apurar, nesta que é uma área tão nevrálgica, e com inegáveis reflexos na realidade nacional e da União Europeia (UE), quer pela proximidade geográfica quer pela relevância em termos de fornecimento energético.

- Os designados Países emergentes, em contraste com a crise registada na velha Europa, têm vindo a evidenciar um acentuado crescimento económico, nomeadamente o Brasil na América do Sul, a China e a Índia na Ásia, aos quais se junta a Rússia, que aspira por uma nova oportunidade de ressurgir como grande potência continental e ator relevante na cena internacional. Este grupo é habitualmente denominado por BRIC¹⁰, o qual tende de acordo com todas as previsões, a reforçar a sua relevância na cena política e económica mundial.

- O Irão e a Coreia do Norte, tentam marcar posições fortes na corrida ao nuclear, em sistemas políticos cujas lideranças conferem pouca fiabilidade em relação ao ordenamento internacional, que os fazem constituir ameaça ao ambiente de segurança mundial e podem tornar-se condicionantes da estratégia americana e agravar a tendência a seguir mencionada.

- A nova tendência da estratégia americana, aponta para um acentuado “desinvestimento”, no esforço de manutenção da paz e da ordem internacional, na Europa, Norte de África e Médio-Oriente, o que indicia uma clara tentativa para que sejam os seus parceiros e aliados europeus a assumir essa responsabilidade, o que no entanto surge

¹⁰ BRIC (Grupo composto por Brasil; Rússia, Índia e China, por esta ordem na sigla, apontadas como as principais potências emergentes na cena da geopolítica internacional, no início do Séc. XXI).



completamente em contraciclo face à crise económica que grassa por quase toda a Europa. Esta tendência protagonizada pelos EUA foi já consubstanciada com a retirada militar do Iraque e continuará com a retirada militar do Afeganistão, já iniciada e que deverá ficar concluída até 2014. Esta tendência decorre em paralelo com o designado “*shift*” da sua influência económica e parte significativa da “presença militar” para a região Ásia-Pacífico, no sentido de prevenir eventuais confrontos de interesses numa área que regista um vincado crescimento económico e onde sobressai naturalmente a potência China.

A atual conjuntura interna é inevitavelmente marcada pelas consequências das regras ditadas pelo PAEF, patrocinado e monitorizado em conjunto pela UE, pelo Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI), no que tem vindo a ser denominado por “*Troika*”. Este plano foi assinado em situação de significativa fragilidade, o que nos fez aceitar rigorosas restrições orçamentais, com acentuadas limitações no âmbito do exercício da soberania nacional, as quais têm como horizonte temporal o ano de 2014, mas seguramente os seus efeitos deverão perdurar ao longo de toda a próxima década, o que terá forçosamente um efeito redutor nos orçamentos a disponibilizar para os setores da Defesa e Forças Armadas.

(2) Dedução dos Interesses Nacionais a defender

Neste âmbito, as Grandes Opções do CEDN 2013, que funcionou como projeto do documento final, já apontavam para um conjunto de áreas regionais e relações no âmbito de organizações internacionais, onde devem incidir os nossos interesses estratégicos, numa mescla de interesses permanentes e conjunturais e por ordem decrescente de prioridades: Opção Euro-Atlântica; Espaço europeu e a UE; Aliança Atlântica; Relação bilateral Portugal-EUA; Atlântico Sul e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); Norte de África e o Magrebe; Sudeste Asiático.

A dedução de Espaços de Interesse Estratégico Nacional com esta perspetiva quase global, que leva a expressar interesses em regiões e países espalhados por todos os continentes do Mundo, faz-nos olhar com algumas reservas para esta manifestação de nível de ambição, o qual em tudo o que vá além de manifestar abertura para boas relações diplomáticas e comerciais, nos parece insustentável do ponto de vista nacional, na atual conjuntura económica.

O CEDN 2013, embora mantenha referências a todas estas regiões e países, veio colocar alguma moderação nas ambições, acentuando a ênfase dos nossos espaços de interesse nas seguintes áreas: Europa; Atlântico; Magrebe e envolvente da CPLP.



A fim de marcar presença em todas estas áreas definidas como de interesse nacional e contribuir para defender esses mesmos interesses num esforço coletivo, no seio das Alianças em que estamos inserido, ou mesmo de modo autónomo em circunstâncias especiais, a utilização do poder militar requer uma capacidade de resposta pronta, eficaz e eficiente da sua componente naval, face às suas características de mobilidade, flexibilidade, versatilidade, presença e autonomia, que lhe conferem particular aptidão para o desempenho da sua função de “Defesa militar e apoio à política externa”.

b. O que vem alterar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013

(1) Análise do ambiente de Segurança e Defesa - Ameaças e riscos emergentes

A ameaça com contornos bem definidos e claramente tipificada, que prevaleceu ao longo de todo o período de Guerra Fria, desapareceu com a implosão do Bloco de Leste que determinou o fim de um Mundo bipolar, dando lugar a ameaças e riscos, uns novos, outros antigos mas que voltaram a subir na hierarquia das preocupações dos Estados, no que se pugnou por designar como ameaças emergentes.

Mas, esta era já em parte a avaliação efetuada para a revisão do CEDN em 2003, então poderá questionar-se e para a presente situação o que mudou?

O acentuar de fatores como a globalização, o desenvolvimento tecnológico e a dinâmica que conferem aos processos vieram reforçar o carácter transnacional e difuso à grande maioria das ameaças emergentes, estas são caracterizadas pela sua natureza não militar, por não conhecerem fronteiras e serem capazes de ameaçar a integridade social e política dos Estados, a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida (Garcia, 2010), levadas a cabo por atores não-governamentais, revestem-se de um carácter não convencional, grande imprevisibilidade e assimetria, não obedecendo a quaisquer normas legais nem a regras de empenhamento.

Estas novas ameaças são, na maioria dos casos, difíceis de identificar na forma, local e tempo, o que dificulta de sobremaneira a ação dos Estados no sentido de concentrar as atenções e energias para as prevenir e contrariar.

O grupo de ameaças denominadas de emergentes, bem como os riscos de natureza ambiental, são mencionados de seguida.



Tabela 3 – Ameaças emergentes e Riscos de natureza ambiental

Fonte: (Governo, 2013)

Ameaças emergentes enunciadas no CEDN 2013	
Terrorismo transnacional	Considerando que a liberdade de acesso e a nossa identidade de como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional;
A proliferação de armas de destruição maciça, ADM (nucleares, biológicas, químicas e radiológicas)	O que representa uma ameaça mais imediata e preocupante na medida em que tal leve à sua eventual posse por grupos terroristas, ou resulte em crises sérias na segurança regional de áreas vitais;
Criminalidade organizada transnacional	O que inclui tráficos de pessoas, armas e estupefacientes, constituindo uma ameaça à segurança de pessoas e bens, atendendo a que a nossa posição geográfica como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição lhe conferem particulares responsabilidades;
Ciberterrorismo e Cibercriminalidade	Em particular se tiver como alvo infraestruturas críticas para as populações, podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna;
Pirataria	Não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo para a economia nacional, mas também pelas crescentes responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais;
Como riscos de natureza ambiental são considerados:	
Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos	
Ocorrência de ondas de calor e de frio	
Atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo	
Pandemias e outros riscos sanitários	

(2) Linha de Ação Estratégica: Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais; Investir nos recursos marítimos

O CEDN 2013, seguiu uma lógica de elaboração, cujo processo não iremos dissecar por cair fora da delimitação do tema e por restrições quanto à extensão do trabalho, mas que julgamos poder representar da forma expedita e resumida, como a que vem ilustrada na figura 1.

Tendo por bases de partida os quatro pilares que constituem os fundamentos de estratégia de segurança e defesa nacional, que por um lado leva à dedução dos interesses nacionais e à inserção estratégica de Portugal no Mundo, e por outro conduz a análise geoestratégica, face às grandes tendências atuais, no contexto internacional, que vai levar à avaliação de ameaças e riscos à segurança nacional.

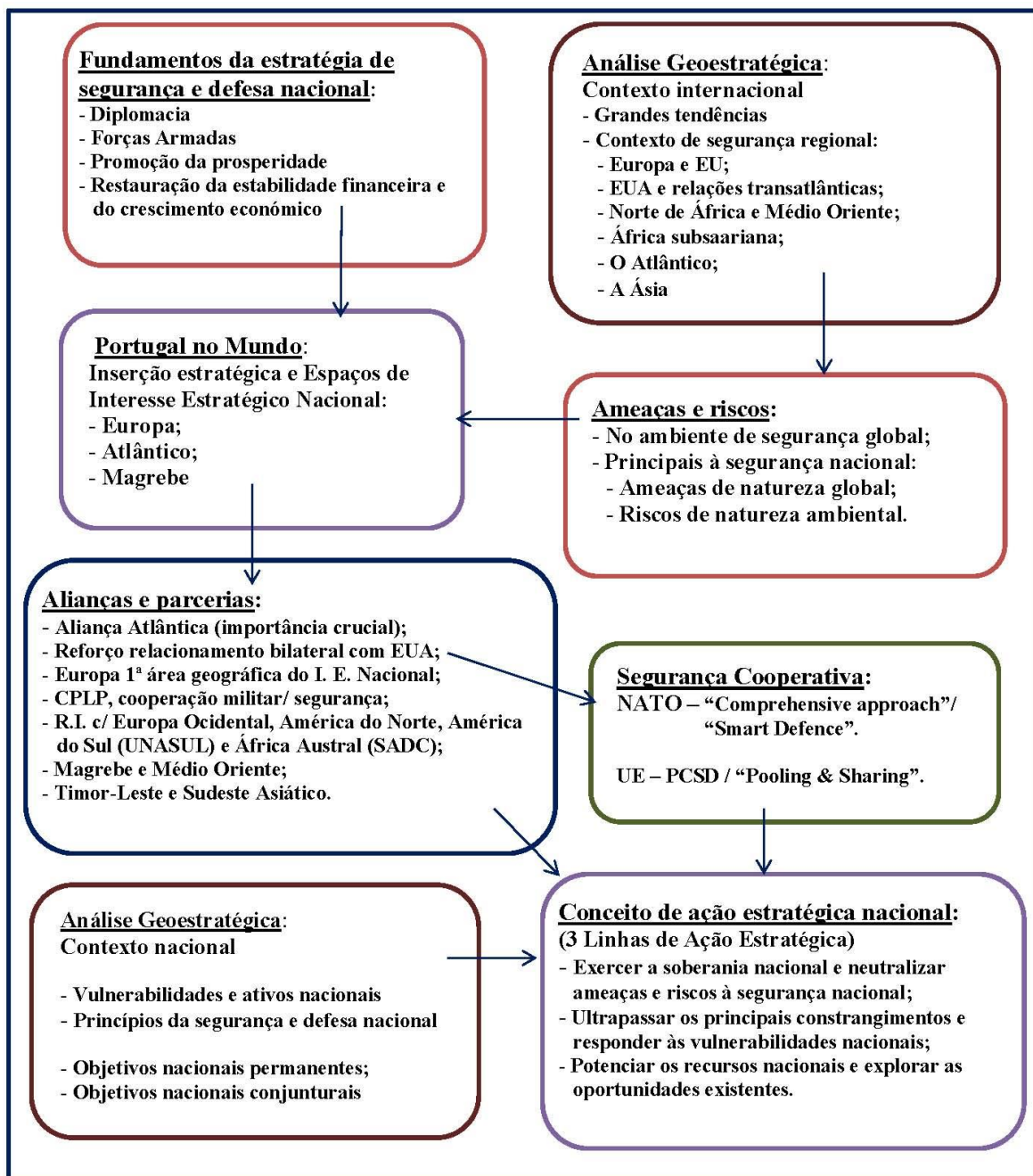


Figura 1 – Diagrama resumo do CEDN 2013

Fonte: Autor, com base na lógica de elaboração do CEDN 2013

Destas duas linhas de análise resulta a política de alianças e parcerias que devemos seguir, a qual aponta para as necessidades de seguir uma política de segurança cooperativa, que em conjunção com as oportunidades e vulnerabilidades nacionais vai determinar a definição de três grandes LAE, que se decompõem em diversos vetores que vão constituir a essência do CEDN 2013, como ilustrado na seguinte figura:

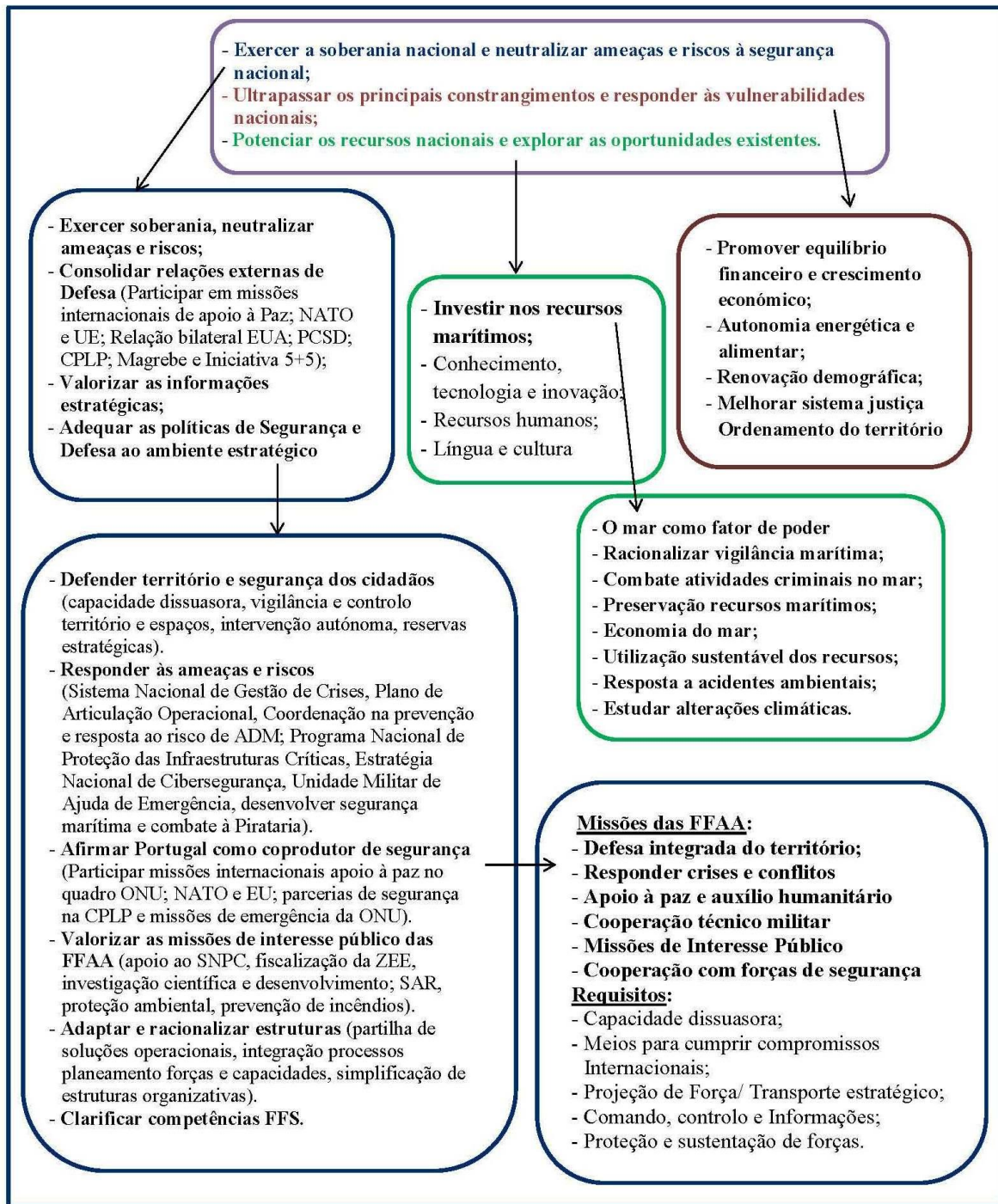


Figura 2 – Linhas de Ação Estratégica do CEDN 2013

Fonte: (Rodrigues, 2013, p. 7), adaptado pelo autor

No que respeita ao disposto nas três grandes LAE preconizadas no CEDN 2013, para além da que se relaciona com o exercício da soberania e neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional, a qual estará sempre patente em qualquer revisão do CEDN e a que decorre da necessidade ultrapassar constrangimentos e responder às Vulnerabilidades nacionais, iremos focarmos na terceira, que se refere a «Valorizar os recursos e as



oportunidades nacionais», onde importa salientar as orientações claras para «Investir nos recursos marítimos» e «Valorizar o conhecimento, a tecnologia e a inovação», implicando naturalmente o uso do mar e o conhecimento dos assuntos marítimos, o que constitui uma área em que é colocada uma tónica muito acentuada e dado uma relevância em termos dos Interesses Nacionais Estratégicos, como nenhum CEDN o tinha feito até agora (Matias, 2013).

A evidente oportunidade que se nos depara com o processo de extensão da plataforma continental carecerá seguramente de reforço no apoio do poder naval, nas funções: «Segurança e Autoridade do Estado» e o «Desenvolvimento económico e científico», através de atividades de investigação relacionadas com as ciências do mar.

c. Missões das Forças Armadas face aos desafios emergentes, em coerência com a conjuntura atual.

O espetro de missões das FFAA, primárias e fundamentais que decorrem dos termos da CRP e se encontram plasmadas na LDN e LOBOFA, que se ligam aspetos relevantes como são: garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial; participar nas missões militares para assegurar os compromissos internacionais, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; executar missões no exterior, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses, vêm naturalmente referenciados e associados à respetiva LAE (I).

O que representa alguma novidade, reside essencialmente com o inscrito em outro vetor da mesma linha de ação preconizada: «Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico» respetivamente nas vertentes «Defender o território e a segurança dos cidadãos, neutralizar e responder as ameaças e riscos transnacionais», onde são apontados objetivos e tipificadas respostas com base nas seguintes orientações:

«Articular de forma eficiente meios civis e militares ...»;

«Maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos ...»;

«Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos» (Governo, 2013)



A cooperação civil-militar, entre FFAA e Forças e Serviços de Segurança (FSS), não surge de novo, pois já consta do articulado da Lei de Defesa Nacional (LDN), Art.º 24º e da Lei de Segurança Interna (LSI)¹¹, Art.º 35º, onde inclusivamente estão indicadas as entidades a quem compete assegurar, entre si, a necessária articulação operacional, (o CEMGFA e o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, respetivamente). Porém, não foram dados passos significativos para atingir este desiderato. Como podemos verificar, esta orientação para cooperação de esforços envolvendo forças militares, forças de segurança e agentes da proteção civil (APC), sai agora claramente reforçada no CEDN 2013, provavelmente como “eco” do designado “*Comprehensive Approach*”, envolvendo a esfera política, civil e militar, no processo de “*Security through Crisis Management*” que constitui linha de ação oriunda da revisão do Conceito Estratégico da NATO (NATO, 2010).

No que respeita ao envolvimento da Marinha e da componente naval do SFN, e no âmbito das missões que se lhe perspetivam podemos mencionar o seguinte:

- Todo o espectro de missões previsto no documento MIFA 04, específicas das FFAA consideradas no seu conjunto e missões particulares da Marinha, mantém pertinência e completa coerência com as linhas de ação emanadas do CEDN 2013, e como tal deverão decorrer para o MIFA 13 (em elaboração), com eventuais ajustamentos não significativos;

- Nas missões destinadas a neutralizar e responder às ameaças e riscos emergentes, anteriormente identificados, nomeadamente no que se refere a ataques terroristas, cibernéticos, NBQR e de catástrofes naturais ou provocadas, considera-se que o esforço nacional deve ser desenvolvido numa perspetiva conjunta;

- Para as missões que decorrem da prevenção e combate á criminalidade organizada transnacional, das ações de combate à Pirataria no mar, bem como de outras missões de interesse público que incidem num ambiente alargado de segurança e defesa, em resposta a situações de catástrofe ou calamidade pública e no apoio à satisfação das necessidades básicas das populações, considera-se que o esforço nacional deve ser desenvolvido numa perspetiva conjunta, procurando tirar partido das sinergias que resultam duma maior cooperação civil-militar, envolvendo FFAA, FSS e APC;

¹¹ Lei n.º 53/2008, de 29AGO (Lei da Segurança Interna) (Governo, 2008)



- A cibercriminalidade, embora já acima referida, por ser a única ameaça que aparece pela primeira vez e só agora começa a ser considerada como tal, carece de particular atenção e as linhas de ação prioritárias vão no sentido de ser criado um Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional (SPIIN) e definida uma Estratégia Nacional de Cibersegurança, por questões de racionalidade será numa perspectiva conjunta;

- Um outro conjunto de missões que já vêm sendo cumpridas, mas que ganham agora maior ênfase com o CEDN 2013, no sentido de valorizar as missões de interesse público das FFAA, dando maior relevância a missões relacionadas com a fiscalização da Zona Económica Exclusiva; a busca e salvamento; a proteção do ambiente; a pesquisa dos recursos naturais e a investigação nos domínios da hidrografia, oceanografia, a conservação dos ecossistemas marítimos, que pela sua natureza e especialidade, são asseguradas pela componente naval do SFN, num espectro alargado das três funções da Marinha, já mencionadas. Alguns aspetos relacionados ao enquadramento legal destas ações serão tratados adiante no Cap. 4;

Em resumo poderá dizer-se que as grandes tendências apontam para a conveniência em manter todo o conjunto de missões previstas nas MIFA 04 (MDN, 2004), para responder a todo o espectro de conflitualidade que resulta dos cenários traçados em relação ao emprego de forças.

Este conjunto de missões será ainda reforçado no desenhar do novo documento MIFA 13, no sentido de acomodar as missões que devem dar resposta ao conjunto de novas ameaças que foram identificadas e avaliadas. A forte orientação que resulta do CEDN 2013, para um claro reforço e aposta no esforço conjunto em detrimento da atuação isolada das componentes e uma maior cooperação civil-militar, envolvendo as FFAA, FSS e APC, sendo que esta cooperação carece de mecanismos que promovam a interoperabilidade e recomenda a revisão de alguns aspetos do enquadramento legal que regula esta articulação, de modo a melhorar a eficácia e eficiência dos meios, dando resposta positiva às maiores exigências inerentes ao cabal cumprimento destas novas missões.

Como tal, o NdA a que a reforma “Defesa 2020” (Governo, 2013) já vem trazer algumas indicações, deverá ser desenvolvido nos documentos estruturantes da estratégia militar (DMDM e/ ou CEM), os quais irão pautar a elaboração do MIFA 13, para que



possa ser ajustado à conjuntura atual (contexto interno e externo) e ao nível de recursos e investimentos que o País pode fazer com as suas FFAA.

No anexo A pretende-se ilustrar através de quadro comparativo, as missões que decorrem da CRP e LDN, com as previstas no CEDN 2003 e MIFA 04, com as que agora decorrerão do CEDN 2013.

d. Síntese conclusiva

No início deste capítulo foi efetuada uma breve referência aos aspetos determinantes para a decisão de proceder à revisão do CEDN 2003. Foram assinalados os cinco fatores que mais marcaram a análise geoestratégica, envolvendo o contexto internacional no ambiente de seguranças regionais, e mencionadas as três grandes regiões geográficas onde mais incidem os interesses nacionais no Mundo.

Das três LAE, preconizadas pelo CEDN 2013, quer a primeira relacionada com o «Exercer a soberania e neutralizar de ameaças e riscos à segurança nacional» quer a terceira que designa «Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais - investir nos recursos marítimos», bem como os respetivos vetores de ação preconizada, vão ser determinantes, neste novo ciclo de planeamento agora iniciado, para a definição e priorização das missões para as FFAA, em geral e da componente naval do SFN, em particular.

Todo o espectro de missões previsto no documento MIFA 04, missões específicas das FFAA consideradas no seu conjunto e missões particulares da Marinha, mantém grande pertinência e coerência com as linhas de ação emanadas do CEDN 2013, como tal deverão decorrer para um próximo MIFA 13.

A este espectro de missões será ainda acrescentada o que se designou por nova tipologia de missões destinadas a neutralizar e responder às ameaças e riscos emergentes, nomeadamente a ataques cibernéticos, devendo ser criado, numa perspetiva conjunta, o SPIIN e definida uma Estratégia Nacional de Cibersegurança.

As missões que envolvam as capacidades integradas de Projeção de Forças, a sua sustentação por período prolongado e o transporte estratégico para a assegurar, só poderão ser asseguradas numa perspetiva autónoma, com uma capacidade muito limitada, como tal não se afigura que este requisito de missão, com o nível de empenhamento que é mencionado, seja coerente com a conjuntura nacional atual, pelo que só poderá ser considerado no âmbito de Força multinacional ou com o apoio de outra nação aliada.



O CEDN 2013 não só mantém o patamar fixado para os OE, como ainda faz subir o nível de esforço militar para acomodar novas missões que lhe ficam conferidas. A consolidação da atuação conjunta e o reforço da cooperação entre FFAA, FSS e ANPC, a segunda em especial, para que traga um acréscimo ao produto operacional que dê resposta cabal ao acumular destas novas missões, terá de passar por melhorar a interoperabilidade e ajustar o enquadramento legal que promova uma adequada articulação, que tem primado pela ausência.

Nesta conjuntura, face ao expendido e por dedução do desenvolvimento praticado ao longo do capítulo consideramos validada a Hipótese 1, tendo sido dada resposta à QD1.



2. Recursos e Capacidades ajustados ao cumprimento das missões da Marinha

O paradigma genético no âmbito da Estratégia Naval, enquadra um conjunto de medidas que dão forma aos princípios orientadores da ação essencialmente da Marinha, com o fim de concretizar os objetivos traçados, que se prendem com a política de gerar meios (em pessoal e material) que ao serem capazes de cumprirem os requisitos fixados nos restantes domínios: doutrina, organização, treino, liderança, infraestruturas e interoperabilidade (vetores de desenvolvimento DOTMLPFI),¹² asseguram no seu conjunto a edificação das capacidades adequadas.

a. Capacidades atuais da Marinha, que resposta aos desafios e ameaças emergentes.

As capacidades edificadas, pese embora sejam valorizadas pelo seu carácter modular e elevado grau de flexibilidade, devem compor um SFN que assegure em coerência com os objetivos estratégicos deduzidos no CEDN, recursos para concretizar com eficácia as linhas de ação, materializadas pelo quadro de missões, numa perspetiva de estabilidade que promova o desenvolvimento continuado de componentes das capacidades, que levam o seu tempo a atingir o nível de proficiência desejado, e não numa perspetiva de resposta pontual a considerar caso a caso.

O SFN e a edificação das respetivas capacidades, resultam de um processo de planeamento estratégico, estruturado com lógica e, alinhado com o das alianças em que nos inserimos, que está devidamente pensado e validado.

A diferença entre as capacidades que «devemos ter» e as que «podemos ter», designa as vulnerabilidades do SFN, quanto mais forem, maior será o risco a assumir, implicando redesenhar a estratégia, na tentativa de otimizar as sinergias entre linhas de ação, para maximizar o produto das capacidades.

Para mitigar aquela diferença, o respetivo processo de decisão que tem por fim selecionar as capacidades que devem merecer prioridade em termos de atribuição de recursos, importa que este seja orientado pelo designado “Critério estratégico de avaliação Adequabilidade/ Exequibilidade/ Aceitabilidade” (AEA), em que a decisão deve ser resultado de um judicioso compromisso entre o grau de satisfação dos três critérios: Adequabilidade (militar); Exequibilidade (em termos financeiros, de pessoal, de material e

¹² Na designação na língua inglesa o I de “Infraestruturas” é substituído pelo F de “Facilities”. DOTMLPFI é o acrónimo usado pelo *US Department of Defense*, no processo “*Joint Capabilities Integration Development System*” (JCIDS) que orienta o desenvolvimento dos requisitos presentes na aquisição de sistemas que respondam às necessidades dos quatro Ramos (*Army, Navy, Marines, and Air Force*).



infraestruturas) e Aceitabilidade (na perspetiva política, submetido à decisão do MDN, mas que naturalmente também incidirá na análise custo-benefício) (Neves, 2013 b).

A diretiva ministerial orientadora do CPDM (MDN, 2011, p. 9) aponta claramente para o cumprimento destes critérios AEA, no processo de decisão referente à edificação e atribuição de recursos às capacidades do SFN (elencadas em propostas de força que após aprovação passam a objetivos de força), definindo inclusive quais são as Entidades responsáveis pelas análises em cada um dos critérios, respetivamente o CEMGFA e os CEM dos Ramos, no primeiro; SG/MDN, DGPRM e DGAIED no segundo; e MDN (decisor político) no terceiro.

A Marinha, na presente situação, tem edificadas onze capacidades que integram a componente naval do SFN, documento onde vêm descritas em termos de finalidades, estrutura, meios que envolvem e racional que contempla a justificação dos quantitativos.

Pese embora, as capacidades sejam edificadas na lógica integrada das suas componentes DOTMLPII, as quais devem ser avaliadas no seu conjunto, vamos proceder a uma apreciação mais virada para a componente «Material», no que se refere aos meios navais e principais recursos envolvidos em cada uma das capacidades, por ser a componente que representa mais encargos financeiros e também fácil de quantificar. Na tabela nº 6 do Apêndice 4, pode comparar-se os valores de referência no Plano Genético da Marinha¹³ e as existências reais, atualizadas ao final de 2012, onde aparecem sombreadas a amarelo, as lacunas consideradas menos preocupantes e a roxo, as que podem conduzir a situações de maior vulnerabilidade e por consequência maior risco. Este plano, produzido em 2010, embora numa conjuntura menos austera que a atual, procurou manter lógica e coerência com o planeamento de Forças e pode continuar a constituir um bom referencial para a Componente naval do SNF, neste novo ciclo iniciado a partir do CEDN 2013.

Também e a Reforma estrutural designada por «Defesa 2020»¹⁴, publicada muito recentemente, e o documento do IDN¹⁵ que terá estado associado à sua génese, procedem a uma reflexão detalhada sobre um conjunto de capacidades a edificar ou desenvolver, estabelecendo prioridades para os correspondentes programas de investimento, numa visão de médio prazo. Por constituírem referenciais com muito interesse, foram tidos em consideração na análise que se segue.

¹³ Quadro representado na “Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo”, Ribeiro AS et al, 2010.

¹⁴ Reforma estrutural “Defesa 2020”, Resolução do Conselho de Ministros Nº 26/2013, de 19ABR.

¹⁵ “A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado”, do IDN, 25JAN2013.



Nas prioridades a ser encaradas para um programa de modernização a médio/ longo prazo, dever-se-á concentrar maior atenção nas seguintes capacidades:

- Oceânica de superfície;
- Fiscalização e vigilância;
- Projeção de Força;
- Combate à poluição
- Assinalamento marítimo;
- Guerra de Minas;
- Cibersegurança;
- Conhecimento Situacional Marítimo (CSM).

A análise mais detalhada às principais lacunas e deficiências identificadas na componente naval do SFN, é desenvolvida no Apêndice nº 4. Onde também se pode avaliar o nível de resposta atual das 11 capacidades, no plano de cada uma das 8 componentes DOTMLPPI, ilustrado na Tabela nº 5.

Acresce ainda mencionar que a Reforma “Defesa 2020” (Governo, 2013), recentemente publicada, vem estabelecer orientações em duas áreas: para o “Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa” (paradigma genético), definindo um “Nível de Ambição”, e para a “Reorganização da Macroestrutura da Defesa Nacional e das Forças Armadas” (paradigma estrutural).

Embora tenha sido publicado quando este trabalho já estava praticamente concluído, em função da sua relevância para o tema tratado, não quisemos deixar de lhe fazer referência, e transcrever na Tabela que se segue, o NdA que é estabelecido como orientação para o SFN, em geral, e mais em particular para a sua componente naval, aqui mencionada como Armada (designação agora recuperada) (Governo, 2013, p. 2286).



Tabela 4 – Nível de Ambição para o SFN

Fonte: (Governo, 2013), adaptado pelo autor

O SFN deve privilegiar uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta, num modelo de organização modular e flexível, assente em requisitos de prontidão (forças ou unidades constituídas e com disponibilidade para empenhamento em função de decisão política) e de continuidade (forças ou unidades constituídas e empenhadas no cumprimento de missões atribuídas), que se integram de modo a constituir três conjuntos de forças e meios, com a seguinte ordem de prioridade:	
1 Força de Reação Imediata (FRI)	Orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas. Deve estar constituída em elevada prontidão
1 Conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS)	Orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, e quando determinado, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa Nuclear Biológica Química e Radiológica (NBQR), de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional
1 Conjunto Modular de Forças (para empregar em FND)	Orientado para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa (Forças Nacionais Destacadas - FND), constituídas ou a constituir, para emprego sustentado, por períodos de seis meses, para empenhamento até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão.
A FRI e as FPAS devem ser estabelecidas com base em requisitos nacionais de capacidade de atuação autónoma. Estas duas forças podem partilhar capacidades e meios em função do alinhamento com os ciclos de preparação, operação e sustentação de cada um dos elementos que as integram.	
Como requisitos de capacidades e meios, definem-se as seguintes orientações:	<u>Armada</u> – capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, duas unidades navais de tipo fragata, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva; dispor de capacidade anfíbia e submarina, navios auxiliares, de patrulha oceânica e de fiscalização costeira e capacidade oceanográfica, de modo a garantir, simultânea e continuamente, o controlo e vigilância do espaço marítimo sob responsabilidade e jurisdição nacional, as missões de interesse público e as atribuições cometidas à Armada no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.

Destes três conjuntos modulares de Forças, poderá dizer-se que só o segundo é que se reveste de maior novidade, pois tanto a FRI como as FND, são modelos que já existem e as suas Forças têm sido bem treinadas e empenhadas em diversas missões reais.

Em termos da componente naval (ou Armada, como vem designado), a orientação emanada em termos de NdA, só vem reforçar a ênfase que colocámos na necessidade de suprir as lacunas ou insuficiências que ficaram identificadas e que naturalmente se associam aos projetos em que importa atribuir maior prioridade.

Estas capacidades com os níveis de prontidão assegurados, devem estar habilitadas a compor uma estrutura de Forças com base num conceito de organização modular, que permita maximizar o produto operacional na opção por soluções de racionalização do SFN e do DF.



b. Possibilidade de soluções de partilha e complementaridade na ação

No que respeita a enveredar por eventuais soluções de partilha de capacidades ou complementaridade na ação, designadamente no âmbito do conceito de SD e do P&D, adotados pela NATO e UE respetivamente, constituem alternativas que podem ser equacionadas no âmbito de uma cooperação estruturada permanente ou de parceria para um determinado projeto, nomeadamente no quadro da Agência Europeia de Defesa (IDN, 2013, p. 57). No entanto será sempre garantido que aderir a estes programas tem um custo mínimo de entrada que é indispensável considerar, sendo que não dispensam uma análise cuidada acerca das necessidades na obtenção de capacidades para atuação autónoma das FFAA em determinados cenários.

Porém, todos os especialistas que entrevistámos, Oficiais Gerais que detiveram as mais altas responsabilidades na Marinha, num passado ainda recente, consideram que esta abordagem deve ser encarada com muita cautela e muitas reservas pois poderão gerar graves problemas em termos de soberania (Abreu, 2013). Foi considerado ainda que as nações que enveredam por soluções de partilha, em posição de subalternidade acabam por “perder voz” nos diversos *fora* internacionais, o que para Países de limitada expressão, como é o nosso caso, pode ser dramático porque contribui para agravar as diferenças, dando azo a procedimentos de tutela pelos mais fortes (Ribeiro, 2013).

Como tal, estes processos de partilha de capacidades ou de complementaridade na ação, no âmbito de um esforço partilhado entre várias nações, poderão constituir soluções a equacionar, ainda que se deva acautelar a sua aplicação a capacidades consideradas críticas, isto é se ficarem com qualquer tipo de dependência externa para a sua total prontidão, possam em consequência de tal, comprometer missões prioritárias e relacionadas com a soberania nacional. Importa recordar que no seio de capacidades consideradas críticas no seu todo, haverá componentes que por si só podem não o ser, como exemplo podemos citar as áreas da doutrina, do treino e da manutenção.

No entanto, isto não significa que a ideia da partilha (seja SD ou P&S) desenvolvida de forma consistente e a médio-longo prazo, por exemplo num projeto de uma FFGH europeia, construída com sistemas e equipamentos de diferentes origens, não pudesse ser uma boa solução, continuando naturalmente a serem seguidas as necessidades identificadas no processo de planeamento estratégico. Portugal poderia contribuir com o



fornecimento dos equipamentos da área das comunicações, e sistemas de controlo da plataforma, em que temos méritos confirmados.

Nesta perspetiva e havendo condições de financiamento para acompanhar o desenvolvimento de um projeto por um período seguramente alargado e com parceiros credíveis, SD e P&S podem ter utilidade ao nível das economias de escala e contribuir para racionalizar os investimentos das indústrias de defesa criando nichos de especialidade de elevada mais-valia tecnológica e económica, sem colocar em causa a nossa autonomia de ação estratégica. Porém, podemos antecipar o quanto difícil será, na realidade nacional, aderir a um projeto deste tipo e em simultâneo poder fazer face às necessidades mais urgentes na edificação do SFN.

Em qualquer circunstância, se viermos a enveredar por algum projeto de partilha, no seio da SD ou P&S, deve ser dada preferência a projetos abordados numa perspetiva multilateral em detrimento de uma perspetiva bilateral, com um aliado de dimensão vincadamente superior, para não resvalar para situações de protetorado.

c. Princípios orientadores da Genética para o próximo Conceito Estratégico Naval

Do que ficou exposto poderemos extrair um conjunto de intenções a serem definidas como princípios orientadores da ação da Marinha no plano da genética a vigorar durante a próxima década, e que nessa perspetiva poderão ser considerados na revisão do conceito estratégico naval:

- No desenvolvimento das capacidades, atuar de modo a potenciar a sua vertente dos recursos humanos e meios (componentes Pessoal e Material) na perspetiva de modelo de gestão dinâmica, seguindo o princípio “dotar e criar condições para produzir”;
- Na gestão dos serviços de apoio seguir o princípio “partilhar para racionalizar”;
- Consolidação da componente naval do SFN privilegiando a componente operacional, seguindo o princípio de “redução e redimensionamento”;
- Continuar a edificar as capacidades de “forma equilibrada”, que lhes confere a diversidade na ação e facilidade na integração e conjugação com outras forças.



d. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo começamos por abordar os princípios orientadores da ação (o como?), no plano genético no âmbito da Estratégia Naval, que devem decorrer alinhados com as orientações que resultam dos níveis superiores da estratégia. Que em articulação com as diretivas de política (o quê?), visam a concretização dos objetivos traçados, ligados à forma mais eficiente de gerar recursos (pessoal e material) que conjugados com todos os vetores de desenvolvimento (DOTMLPII), garantem a edificação a pronta disponibilidades das capacidades.

No desenvolvimento sobre a evolução desejada para as Capacidades atuais da Marinha de modo a providenciar o melhor tipo de resposta aos desafios e ameaças emergentes, foram analisadas as principais lacunas face ao espectro de missões que estarão confiadas à componente naval do SFN e para as quais urge encontrar as soluções mais racionais e eficientes, como única via para as poder superar durante a próxima década.

Foram ainda abordadas as hipóteses de enveredar por soluções de partilha de capacidades, considerando situações e projetos em que existiriam vantagens, no entanto estas soluções devem ser encaradas com moderação e muitas reservas, para evitar situações com tendência para sermos tutelados.

Foram ainda extraídos um conjunto princípios orientadores da ação da Marinha, no plano da genética a vigorar durante a próxima década, que nessa perspetiva poderão ter algum interesse para a revisão do conceito estratégico naval.

Nesta conjuntura, face ao expandido e por dedução do desenvolvimento praticado ao longo do capítulo 2, consideramos validada a Hipótese 2, tendo sido dada resposta à QD 2.



3. O Paradigma Estrutural e Áreas funcionais

No âmbito da Estratégia Naval a vigorar, o Paradigma Estrutural estabelece as medidas necessárias para definir a composição, a organização e articulação dos recursos materiais e humanos que integram capacidades coerentes, interdependentes e colaborantes, por estarem organizadas de forma a promover a integração de fluxos de informação provenientes de diversos elementos orgânicos (Ribeiro, 2010, p. 81). De forma a assegurarem a melhor resposta nos processos de decisão aplicados à organização das capacidades, pela via de tentar eliminar ou mitigar as suas vulnerabilidades e pelo reforço das potencialidades existentes, firmando o desígnio de contribuir para uma Marinha otimizada nas suas estruturas e no funcionamento.

a. A Marinha como organização dinâmica e atenta às necessidades de reestruturação

Nesta perspetiva poderemos considerar que a Marinha, ao longo dos últimos trinta anos, terá sido provavelmente uma das organizações do Estado Português que mais se reestruturou na busca permanente de melhor se adaptar à envolvente nacional e internacional, procurando antecipar problemas para encontrar as melhores soluções (Matias, 2013). Assim, em termos de exemplos podemos adiantar:

- Evolução da estrutura de três Comandos Navais (Continente, Madeira e Açores) para um só com a descentralização nos Comandos de Zona Marítima;
- No âmbito da Direção do Serviço do Pessoal, registou-se a concentração de todas as suas Repartições em Alcântara, no final da década de noventa;
- Criação da Flotilha de navios, congregando todas as Esquadrilhas que agregam os navios por classes operacionais, numa outra fase mais recente e já na vertente mais ligada ao emprego operacional, foi criada uma estrutura de treino e avaliação;
- Modernização das Estações Radionavais, que promoveu o encerramento de diversas estações concentrando a grande maioria dos serviços no Centro de Comunicações no Alfeite e o parque de antenas na Penalva;
- Concentração do parque escolar no Alfeite com a criação da Escola de Tecnologias Navais (ETNA), agregando as escolas técnicas de aplicação, o que possibilitou o encerramento do Grupo de Escolas de Vila Franca de Xira;
- Reorganização do Estado-Maior da Armada (EMA), passando de seis para três Divisões.



Praticamente todas estas reorganizações terão atingido o desiderato de melhorar serviços e reduzir necessidades em pessoal. Como se pode constatar as FFAA em geral e a Marinha em particular, têm sabido transformar-se, por via de soluções ponderadas e criativas, praticando níveis baixos de investimento, evoluindo para modelos organizacionais mais ágeis e que asseguram uma melhor resposta aos desafios provocados por sucessivos cortes orçamentais e necessidades de redução do pessoal.

Após os processos de reorganização acima descritos de forma muito sucinta, a estrutura orgânica da Marinha ficou como está ilustrada na figura nº 3, de acordo com o disposto na LOMAR de 2009 (MDN, 2009).

A lógica funcional desta estrutura decorre do Órgão de cúpula, CEMA/ AMN que transmite a sua visão e orientação através da Diretiva de política naval, com base no estudo, conceção e planeamento desenvolvido pelo EMA e outros Órgãos de Conselho, que vão estabelecer objetivos, prioridades e calendarização que serão aplicados pelos Órgãos responsáveis pela gestão dos recursos nas diversas áreas, que são os Superintendentes dos Serviços do Pessoal, do Material, Financeiros e das Tecnologias da Informação. Estes recursos vão ser disponibilizados para viabilizar o emprego de meios e capacidades, em todo o nível inferior, de onde decorre o produto institucional da Marinha. A função controlo é assegurada a partir do relato deste produto para o Órgão responsável pela inspeção, auditoria e controlo que analisa e elabora a sua avaliação de risco e reporta para a cúpula de decisão.

Este organograma, ainda em consonância com o disposto na LOMAR 2009 e atualizado com o que decorre do D-L Nº 235/2012, de 31OUT, inclui os Órgãos e Serviços da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e o Serviço Nacional de Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM), no que constitui já uma boa referência de estrutura otimizada na concentração e integração de modo a agilizar os processos de decisão, através da partilha de estruturas que realizam atividades paralelas e similares, promovendo a economia em recursos humanos e no material.

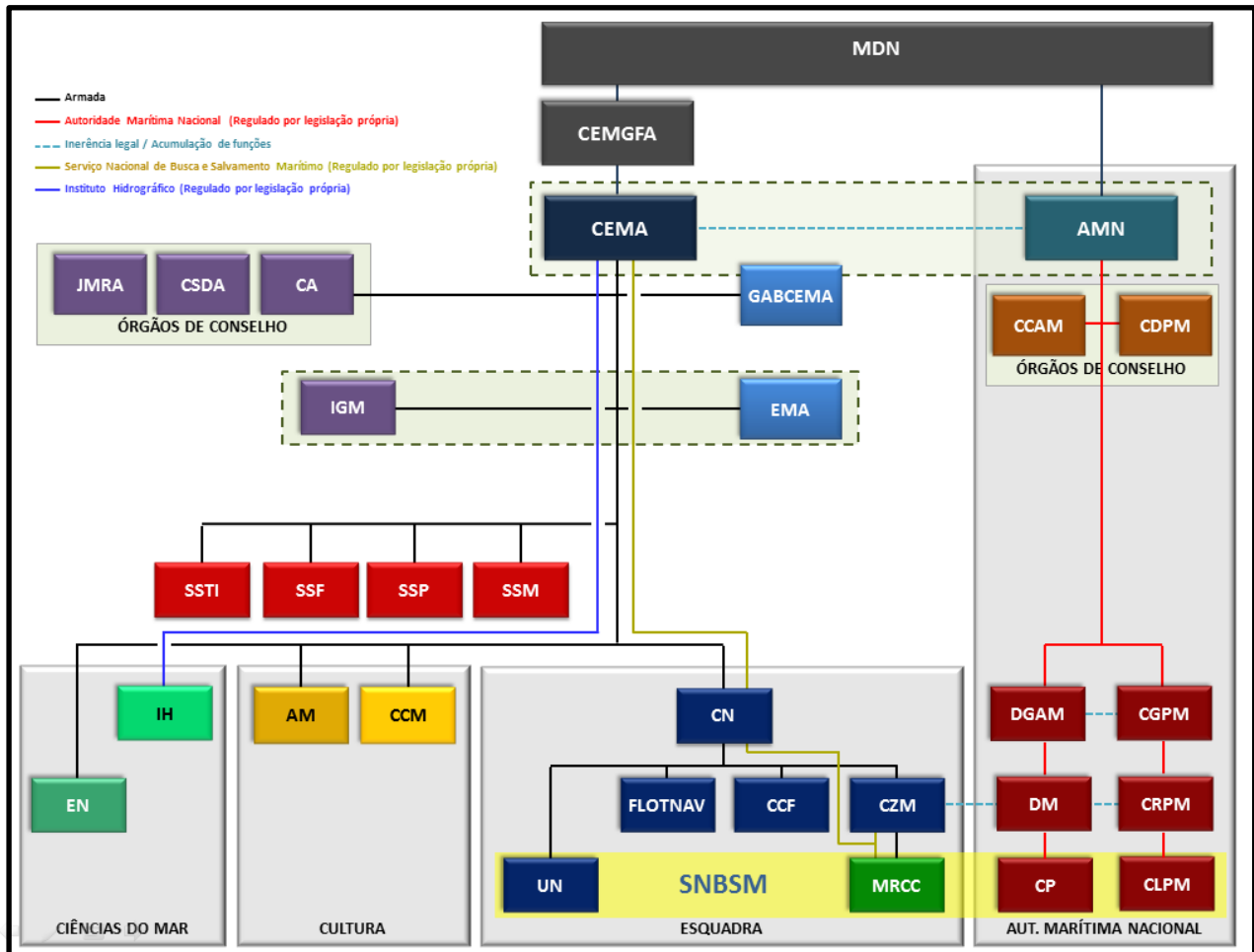


Figura 3 – Estrutura Orgânica da Marinha e Autoridade Marítima Nacional

Fonte: EMA, FEV2013

Em relação a quantitativos de pessoal das FFAA, pode dizer-se que nos últimos dez anos, sofreram um decréscimo de cerca de trinta e seis por cento (mais de um terço) o que equivale a uma redução de cerca de vinte e duas mil pessoas. Na Marinha a redução foi de cerca de cinco mil efetivos nos últimos quinze anos, também mais de um terço do total, a qual foi conseguida muito à custa da melhoria dos processos, da eficiência da gestão e da aposta em tecnologia avançada. Porém, a maior exigência ao nível da formação e do treino, para conferir elevadas competências e elevados níveis de proficiência, tornaram mais caros os recursos humanos, fazendo subir as percentagens referentes ao “Pessoal” (Pereira, 2013 b).

Esta situação foi tanto mais agravada com o final da conscrição em 2004, o que levou à completa profissionalização das FFAA, com base no lema de então, usado pelo decisor político, “Menos Forças, melhores Forças e menos dispendiosas”. Como se vê a



última parte do lema dificilmente seria concretizável. Nos processos de grandes transformações que se avizinham, convirá não se repetir erros e ilusões do passado.

b. Agregados de despesa: Pessoal/ Operação & Manutenção/ Investimento & capital; rácios no atual contexto e evolução desejada

Tendo em consideração o classificador das despesas públicas que vem sendo usado oficialmente, diferenciam-se em três grandes grupos aglutinadores da despesa, de acordo com o fim a que se destinam:

- «Pessoal», que se relaciona com a rúbrica «despesas de pessoal»;
- «Operação e Manutenção (O&M)», que acumula as despesas relativas às rúbricas «aquisição de bens e serviços correntes», «transferências correntes» e «outras despesas correntes»;
- «Investimento e Despesas de capital» relativo à rúbrica com as mesmas designações no classificador.

No período de 1998 a 2004¹⁶, os valores médios em percentagem referentes aos grupos considerados no universo do MDN e FFAA, foram: Pessoal – 68,2%; O&M – 20,6%; Investimento e Despesas com capital (incluindo LPM e PIDDAC) – 11,2%.

A atribuição de verbas por Órgãos Superiores Centrais (OSC) do MDN, EMGFA e Ramos foi a seguinte: OSC/MDN – 4,7%; EMGFA – 2,6%; Marinha – 27,3%; Exército – 42,2% e Força Aérea – 23,2%.

No seio de cada Ramo, no mesmo período, as despesas referentes só ao grupo «Pessoal», situaram-se nos seguintes níveis: Marinha – 70%; Exército – 78% e Força Aérea – 56% (Neves, 2013 a, p. 20).

Já num período posterior, pós ano 2000, recorrendo aos números ilustrados na figura nº 4 (IDN, 2013, p. 12), comparados numa perspetiva de *Benchmarking* com Países aliados, podemos verificar que a tendência era de recuperação de níveis muito elevados em 2000-04 (80%) para níveis mais ajustados aos *rácios* recomendados, em 2010 (70%), mas ainda assim elevados. Esta tendência veio a inverter-se e a agravar em 2011 para níveis novamente de 80%, fruto da conjuntura de austeridade e contenção que é sobejamente conhecida e face às reduções orçamentais praticadas. Comparando com os Países representados podemos verificar que os valores em percentagem, referentes a Portugal são os mais elevados, acompanhados de perto pela Bélgica, que em 2010 até nos superou.

¹⁶ Dados disponíveis no Anuário da Defesa Nacional 2005, citado (Neves, 2013 a).



Podemos ainda verificar que a tendência para subir, após 2010, está presente em todos com exceção dos EUA.

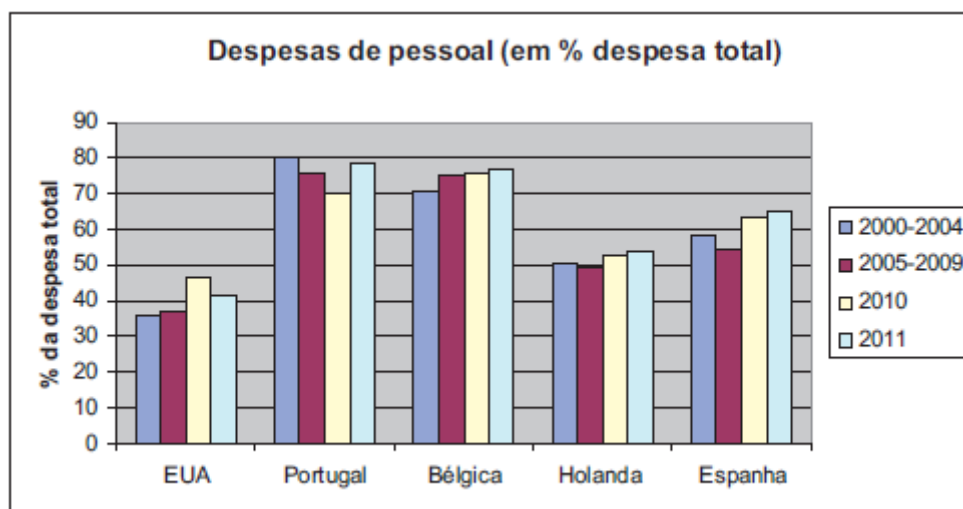


Figura 4 – Despesas com Pessoal em percentagem da Despesa total

Fonte: (IDN, 2013, p. 12)

Estes números referentes ao grupo da despesa «Pessoal», são muito influenciados pelo montante de financiamento da Defesa, usualmente visto em termos de percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que os referentes aos últimos anos representam uma lógica de funcionamento muito distorcida face aos limites tidos por referência, recomendados do ponto vista racional, que são: «Pessoal» - 50%; «O&M» - 25%; «Investimento/ capital» - 25%.

Naturalmente esta tendência de subida da percentagem relativa à despesa com o pessoal, é fortemente influenciada pela evolução registada na tendência de descida na percentagem do PIB que é atribuída à Despesa em toda a área da Defesa, como pode ser verificada na figura nº 5, em que regista a evolução da Despesa da Defesa em percentagem do PIB, aqui também numa perspetiva de *Benchmarking*.

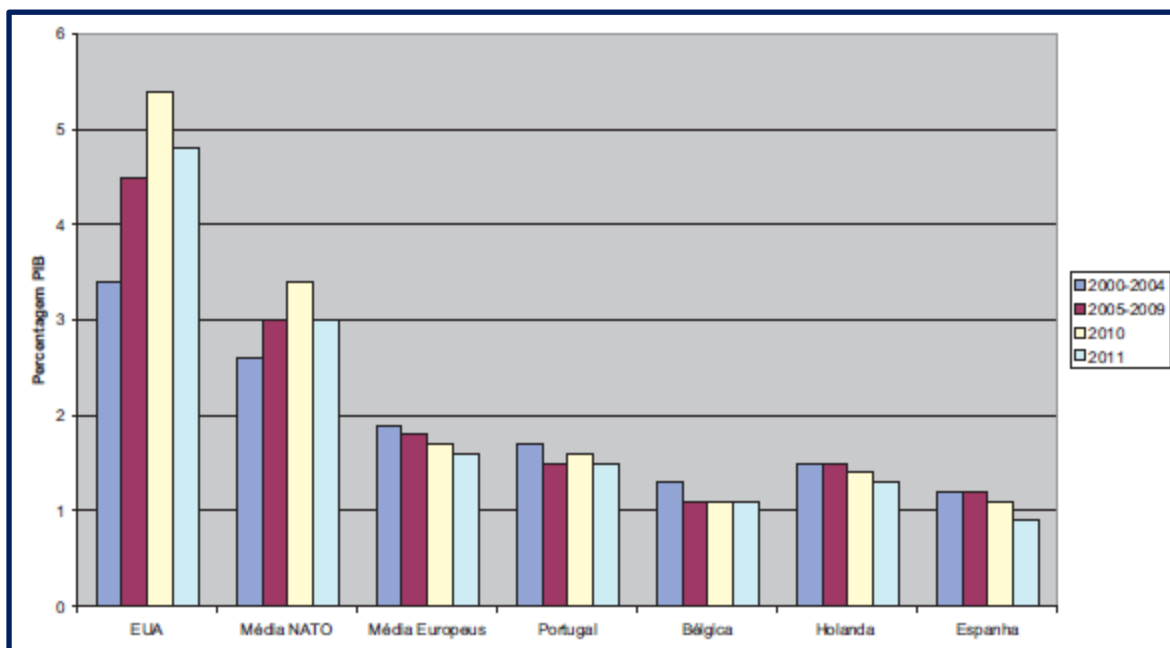


Figura 5 – Despesas da Defesa em percentagem do PIB

Fonte: (IDN, 2013, p. 11)

Como se pode constatar a tendência registada para Portugal é de ligeira descida, que é contrariada em 2010, sendo esta inversão relacionada com as verbas que tiveram que ser inscritas por exigência das regras orçamentais referente à aquisição dos dois submarinos, no ano em que entraram ao serviço.

Estabelecendo ainda comparação com os países representados, podemos verificar que se situa em valores próximos dos da Holanda e acima dos valores da Bélgica e da Espanha, mas ligeiramente abaixo da média Europeia e já francamente abaixo da média da NATO. Os EUA surgem só como referência em termos de nações aliadas por ser o País que claramente mais investe na Defesa. Importa ter em consideração, no que habitualmente é contestado por diversos especialistas na área da defesa, se estes valores referentes a Portugal incluem ou não as despesas relativas à Guarda Nacional Republicana (GNR).

Nesta envolvente, a frieza dos números é reveladora de uma distorção significativa dos três principais agregados de despesa, tem-se assistido a um “desinvestimento” na DN e nas FFAA, que nos trouxe até esta situação, pelo que não será fácil aos Ramos comprimirem ainda mais as suas despesas de funcionamento, até porque grande parte delas são fixas e a margem de manobra é diminuta (Neves, 2013 a). Importa então encontrar soluções que possam contribuir para minorar estes efeitos.

O próprio CEDN 2013, vem deixar a seguinte orientação: «Nesse sentido, é igualmente essencial assegurar uma relação mais equilibrada entre os agregados de despesa



do orçamento, designadamente entre as despesas de pessoal e de operação e manutenção e o investimento».

Na perspetiva unicamente da Marinha, nos últimos vinte anos em termos médios, os recursos financeiros atribuídos têm tido uma distribuição relativa de cerca de 60% para a área do «Pessoal»; 20% para «O&M»; e 20% para o «Investimento». Esta situação tem vindo a piorar, com a subida dos gastos com o grupo pessoal, importa ainda reter que a componente de pessoal é dificilmente compressível, face às múltiplas funções e tarefas que a Marinha desempenha ao serviço do País e que qualquer medida no sentido de uma redução significativa de pessoal dos quadros permanentes, só passa a ter efeito visíveis, em termos do respetivo agregado de despesa, volvidos cinco anos face ao regime de reserva.

Nesta envolvente, importa ainda encontrar e trabalhar mais soluções que vão de encontro às necessidades identificadas e promovam um equilíbrio mais salutar entre os três agregados de despesa mencionados, no que poderemos mencionar:

- O processo recentemente iniciado na DSP, no sentido de fazer evoluir a atual gestão por categorias para uma gestão por processos, deverá promover alguma redução em termos de necessidades de pessoal;

- No que se refere às guarnições dos navios, quer os novos submarinos quer os novos NPO, face às novas tecnologias que incorporam ficaram a operar com guarnições mais reduzidas quando comparados com as unidades que vêm substituir;

- Também em relação às FFGH, está a ser delineado um plano que viabiliza a sua redução progressiva ao longo de um ciclo operacional, com o navio disponível para realizar todo o espectro de missões, terá a guarnição completa, com o avançar do ciclo operacional ficará disponível só para missões menor exigência como por exemplo “*Non-combatant Evacuation Operations*” (NEO), terá só 75% da guarnição, na parte final do ciclo, só estará disponível para missões de patrulha e vigilância e poderá operar com 50% da guarnição, o que permitirá uma redução temporária de cem elementos (Marques, 2013) ;

- Ainda no âmbito das guarnições dos navios, está previsto vir a criar-se equipas especializadas em guarnecer navios que se encontrem em processos longos de manutenção, que assim não terão guarnição própria, sendo substituída por uma destas equipas, de dimensão muito mais reduzida (Marques, 2013);

- A configuração de uma estrutura de forças em função do nível de ambição delineado e com base num modelo de organização modular e flexível, valorizando as



capacidades conjuntas, de modo a otimizar o produto operacional e a racionalizar o dispositivo de forças (IDN, 2013), pode contribuir para evitar duplicação de estruturas, em particular nas capacidades a edificar e como tal mitigar a distorção das percentagens nos *rácios* mencionados.

Embora a Reforma “Defesa 2020” tenha sido publicada em fase muito avançada deste trabalho, não queremos deixar de lhe fazer referência a dois aspetos apontados como fatores de planeamento e que visam aproximar os rácios de despesa às melhores práticas internacionais:

- Definir o valor de 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a Defesa Nacional;

- Adequar tendencialmente o efetivo máximo das FFAA entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço (Governo, 2013).

c. Princípios orientadores do paradigma estrutural para o próximo Conceito Estratégico Naval

Do que ficou expandido na análise deste capítulo poderemos extrair um conjunto de linhas de atuação da Marinha, que vão no sentido de superar os desafios que se lhe colocam, no que podem ser entendidas como princípios orientadores da sua ação no plano estrutural a vigorar durante a próxima década, que nessa perspetiva poderão integrar o próximo conceito estratégico naval:

- Concentrar e partilhar estruturas e serviços de apoio que exerçam atividades comuns para diferentes Órgãos, evitando a sua replicação, no que consistirá numa otimização da coordenação interdepartamental;

- Promover a eficiência, padronizando os procedimentos administrativos no sentido de desburocratizar, o que permite reconverter pessoal administrativo e reduzir custos de funcionamento, no que consistirá numa otimização do entrosamento intersectorial;

- Incrementar a gestão estratégica através da aplicação de ferramentas testadas e reconhecidas como é o caso do “*Enterprise Project Management*” (EPM), estendendo o seu emprego a novos programas e projetos, no sentido de agilizar processos de decisão e aumentar o controlo de execução;

- Otimizar a cooperação marítima regional, melhorando a interligação e partilha de informação entre as diferentes estruturas que concentram conhecimento sobre as mesmas matérias;



- Agir estrategicamente no sentido de consolidar a presença da Marinha nas estruturas da Defesa Nacional, bem como junto de estruturas de Investigação Científica, através do Instituto Hidrográfico e da Escola Naval;

- Agir estrategicamente no sentido de consolidar a posição da AMN junto das estruturas de coordenação da Segurança interna e da Proteção Civil, seguindo o princípio de participar e contribuir ativamente para incrementar a partilha de informação e de experiências.

d. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo foram revisitados alguns dos principais processos de transformação ou de simples reorganizações verificadas na Marinha ao longo dos últimos trinta anos, o que a faz constituir como uma organização dinâmica e atenta à mudança e que procura atuar de forma a antecipar problemas e tentar encontrar as melhores soluções.

Na sequência de todo este conjunto de ajustamentos à envolvente externa e interna, a LOMAR de 2009 veio definir a estrutura orgânica atual, com os seus diversos níveis de decisão, aconselhamento e apoio, de gestão dos recursos e o de atuação, envolvendo as áreas da Esquadra, da Autoridade Marítima, da Educação, Investigação e Desenvolvimento e ainda a da Cultura, responsáveis pelo produto institucional da organização.

Foi também efetuada uma análise à evolução dos números referentes a recursos humanos nas organizações FFAA e Marinha, bem como à sua influência no balanceamento dos três agregados da despesa, Pessoal; Operação e Manutenção; Investimento e despesas com o capital, de acordo com o classificador oficial das despesas públicas, onde foram identificadas distorções significativas face aos valores de equilíbrio recomendado e apontados os valores desejáveis face à conjuntura atual, bem como algumas vias para atingir este objetivo na Marinha.

Foram ainda extraídos um conjunto princípios orientadores da ação da Marinha, no plano estrutural a vigorar durante a próxima década, que nessa perspetiva poderão integrar o próximo conceito estratégico naval.

Nesta conjuntura, face ao expandido e por dedução do desenvolvimento praticado ao longo do Capítulo 3, consideramos validada a Hipótese 3, tendo sido dada resposta à QD 3.



4. O Paradigma Operacional na Marinha e o emprego dos meios

No desenvolvimento da Estratégia Naval em vigor (CEN 2005, revisto em 2007), o Paradigma Operacional fixa as medidas necessárias ao emprego dos recursos em pessoal e material, apoiados no âmbito da sustentação, do aprontamento e na aplicação de todos os domínios DOTMLPII, em Capacidades que devem estar orientadas para os desígnios de serem expedicionárias, jurisdicionais e decisórias (Calado, 2008, p. 32). Tal significa, poderem assegurar resposta em termos de projeção de força, poderem atuar no domínio jurisdicional no exercício da função autoridade do Estado no mar e poderem ainda contribuir para atingir superioridade na tomada de decisão, apoiada na qualidade do conhecimento situacional (o que implica a edificação da capacidade CSM), numa arquitetura de informação em rede, que vise a vectorização do emprego dos meios, quer na vertente militar quer na jurisdicional de forma a maximizar os seus contributos para o cumprimento das missões da Marinha (Ribeiro, 2010, p. 87).

No seio da doutrina naval, o Paradigma Operacional tem vindo a afirmar como seu principal desígnio, o conceito de Marinha de “Duplo Uso”.

a. O conceito do “duplo uso” na Marinha

Existem diversos Países que por questões legais, doutrinárias e também seguramente em função dos recursos que podem disponibilizar para estas áreas, optaram por edificar organizações distintas para garantir por um lado as funções de defesa militar e de apoio à política externa, a quais apelam aos instrumentos de força vocacionados para salvaguardar a soberania, a independência nacional e garantia da paz, asseguradas por uma Armada que se constitui como componente naval de um SF. E, por outro lado, uma organização com a habitual designação de Guarda-Costeira, para assegurar as funções de segurança e autoridade do Estado no mar. Estas funções decorrem ainda em diversas vertentes como a segurança marítima e salvaguarda da vida humana no mar e ainda a vigilância, fiscalização e policiamento, sendo que em algumas Nações, estas funções são asseguradas por diversas Entidades, inclusive até por organizações privadas (Ex.: Reino Unido e Países nórdicos).

Outros Países, como é o caso de Portugal, por assumirem a limitação nos recursos a disponibilizar para esta área, por necessidade de racionalização de meios a empregar e por ter uma Marinha com longo historial e provas dadas na prestação destes serviços, com elevados níveis de eficácia e eficiência, leva a que assumam responsabilidade pelas distintas áreas de atuação, num misto de ação militar e ação não-militar.



A segunda que incide em grande parte nas funções de segurança e autoridade do Estado no mar (mas não só, como veremos adiante), no que poderiam ser as atribuições de uma Guarda-Costeira é assegurada pela estrutura da AMN, cujo primeiro responsável na dependência direta do MDN, desempenha em simultâneo o cargo de ALM CEMA. Na estrutura da AMN (que pode ser visualizada na fig. 3 do Cap. 3) decorre a linha hierárquica da Direção-Geral de Autoridade Marítima (DGAM) e a linha hierárquica do Comando Geral da Polícia Marítima (CGPM), cujos órgãos de topo, na dependência direta da AMN, são acumulados pelo mesmo Vice-Almirante.

A partilha de estruturas, a diferentes níveis de decisão, que realizam missões que se complementam entre o Comando Operacional da Marinha - Comando Naval (CN) e os Órgãos e Serviços da AMN e do SNBSM, apontando para uma estrutura otimizada na concentração e integração de recursos humanos e material, bem como das restantes componentes do conceito DOTMLPPII, de modo a agilizar os processos de decisão e melhorar sinergias no emprego das capacidades, dá substância ao que tem sido designado pelo conceito do «duplo uso».

Este modelo de atuação da Marinha consiste em assegurar nos planos de ação militar, as seguintes funções: Defesa militar própria e autónoma; Defesa coletiva e expedicionária; Diplomacia Naval e proteção dos interesses nacionais. E nos planos de ação não-militar, assegurar não só as funções: Segurança marítima e salvaguarda da vida humana no mar; Vigilância, fiscalização e imposição da lei; participação em situações de Estados de exceção e proteção civil; habitualmente inerentes a uma Guarda-costeira, mas também assegurar ainda as funções: Desenvolvimento cultural; Investigação científica e fomento económico, através de uma terceira vertente de funções, que faz alargar o seu plano de ação não-militar, para além da área de atuação da Autoridade Marítima.

Como um bom exemplo do modelo de “duplo uso” a funcionar também com esta terceira variante das funções da Marinha, em prol da Investigação Científica e do fomento económico, podemos citar o extenso e valioso trabalho de levantamento hidrográfico e de estudos do mar, levado a cabo com o apoio dos navios “D. Carlos I” e “ALM Gago Coutinho”, elementos da Capacidade Hidro-Oceanográfica, em sustentação do projeto nacional de extensão da plataforma continental. O CEDN 2013 vem incutir mais relevância a este desígnio, em LAE dedicada. Naturalmente esta capacidade e estes navios também desenvolvem regularmente trabalhos de hidrografia e oceanografia, em apoio da Esquadra e das operações militares.



b. Modelo do “duplo uso” e respetivo enquadramento legal

No que respeita ainda ao modelo “duplo uso”, nomeadamente no que se refere à partilha de estruturas e diferentes níveis de decisão, entre o CN e a AMN, importará registar que algumas interpretações, eventualmente demasiado restritivas, do D-L N° 44/2002, de 02MAR, que segundo o seu Art.º 1.º veio «definir no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), a estrutura, organização, funcionamento e competências da AMN, dos seus órgãos e serviços, criando a DGAM na estrutura da AMN», têm vindo a gerar um clima em que se questiona a competência dos militares da Marinha para exercerem a autoridade do Estado, por exemplo em ações de fiscalização da pesca. Esta competência tem sido questionada inclusive, em relação aos comandantes de corvetas, de navios patrulha e de lanchas de patrulha costeira, meios navais habitualmente dedicados a estas missões.

Os defensores desta interpretação da lei, consideram que só os militares da Marinha que estejam inseridos na estrutura da AMN, e a quem lhe é conferida autoridade policial: DGAM, como Comandante Geral da Polícia Marítima (CGPM); Sub-DGAM, como Segundo CGPM; Chefes de Departamentos Marítimos e Capitães dos Portos, respetivamente como comandantes regionais e locais da PM, em conjunto com todos os agentes da PM, estão legalmente investidos de autoridade policial e de fiscalização. Como tal, só estes teriam competência para atuar neste âmbito, sendo que todos os restantes militares da Marinha com tarefas atribuídas neste contexto, só o poderiam fazer em ação de apoio, como “atores secundários”, o que tem vindo a ser refutado por todos os setores que reconhecem as virtudes do modelo “duplo uso”.

Estas dúvidas, embora incidam numa prática de dezenas de anos, têm gerado alguma indefinição e polémica, tanto mais por terem repercussão periódica em alguns órgãos de imprensa. O D-L N° 235/2012, de 31OUT, de acordo com o descrito no seu preâmbulo, vem proceder à clarificação da dependência hierárquica da AMN e consequente adequação da legislação relativa à PM.

Esta intenção talvez não tenha sido completamente atingida, pois os defensores de ambos os pontos de vista, existência de cobertura legal, ou não, para o modelo “duplo uso”, continuam a pugnar pelas suas razões. Embora do novo articulado do diploma legal não resulte completo esclarecimento, no seu preâmbulo, designadamente nos dois excertos que se transcrevem, afigura-se-nos ter ficado mais esclarecido que o modelo “duplo uso”

praticado pela Marinha e incluído nas suas referências doutrinárias, não incorre em impedimento legal.

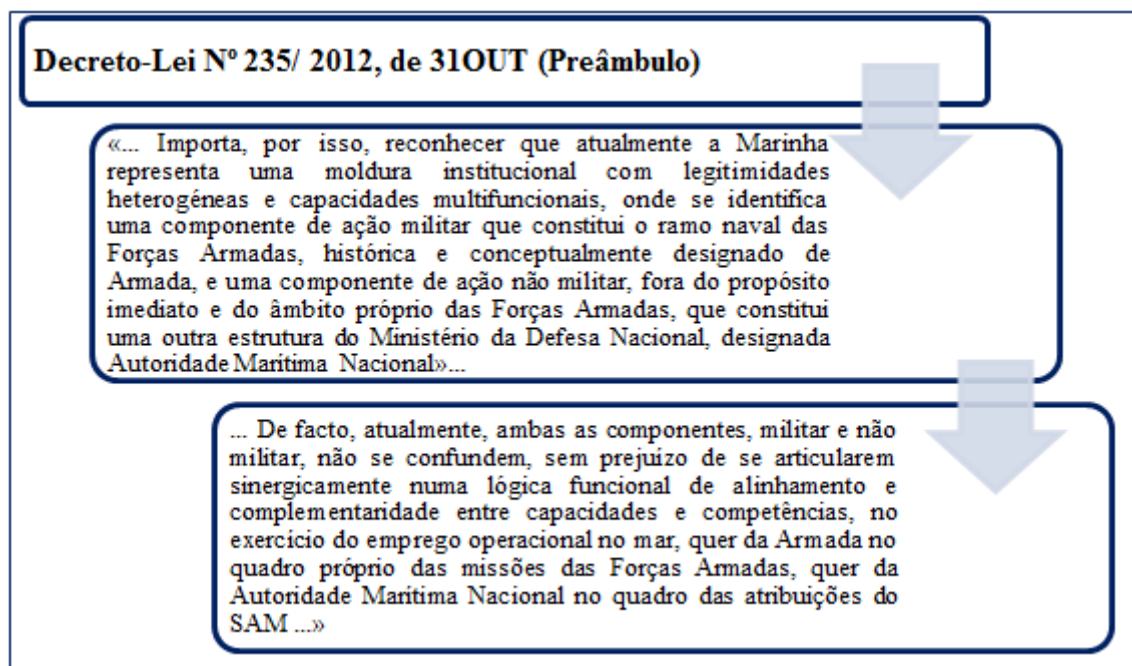


Figura 6 – Relação entre Marinha e AMN,

Fonte: (Governo, 2012)

No entanto, em termos de solução futura para evitar estas dúvidas sobre competências legais para exercer ações policiais de fiscalização, e se tal não representar um acréscimo significativo nas necessidades em recursos humanos, considera-se que poderá ser adequado adotar uma solução que inclua o embarque nos navios que exercem parte significativa das suas missões com tarefas de fiscalização, de um “*boarding team*” composto por pessoal da PM (2 a 4 agentes, consoante o tipo de navio ou lancha) para assegurar estas ações de fiscalização, no que seriam apoiados por outro pessoal das guarnições de corvetas e patrulhas.

c. O emprego dos meios e adequação do “duplo uso” após o Conceito Estratégico Defesa Nacional 2013

Todo o processo de revisão do CEDN 2003, desde o seu projeto inicial até ao documento que veio aprovar o CEDN 2013, aponta claramente para um reforço da cooperação civil-militar e melhor articulação na colaboração entre FFAA, FSS e APC.

Vem também colocar uma tónica acentuada nos assuntos do mar e valorizar os recursos marítimos, incluindo-os nas oportunidades a valorizar no seio dos Interesses Estratégicos Nacionais. Neste âmbito, é relevado e recomendado em referência explícita no



texto (por duas vezes) ao princípio do “Duplo Uso”, como se pode constatar na figura seguinte:

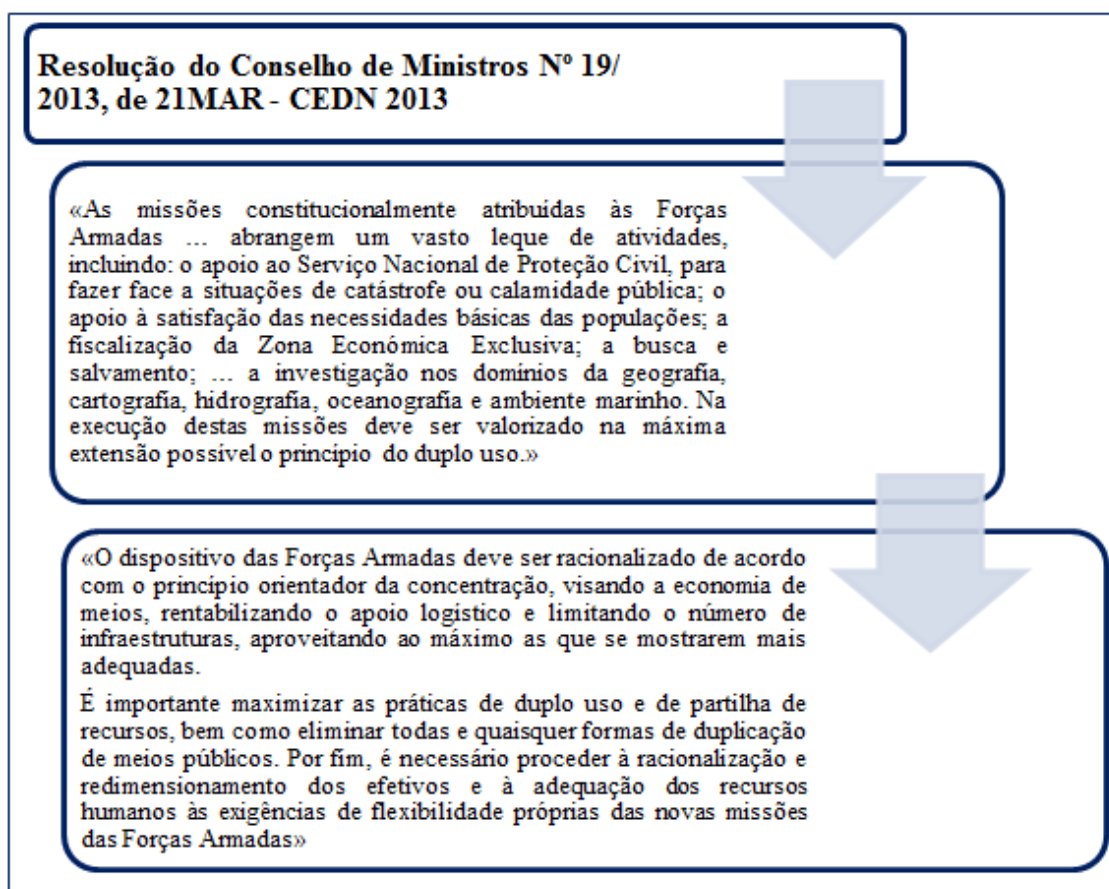


Figura 7 – Referências ao “Duplo Uso” no CEDN 2013

Fonte: (Governo, 2013)

Ao longo do texto CEDN 2013, aparecem ainda outras duas referências evidentes à necessidade e conveniência em clarificar as competências e otimizar a coordenação e colaboração:

«Clarificar as competências e racionalizar os meios e as instituições envolvidas na vigilância e assistência marítima, maximizando as capacidades existentes e melhorando a eficiência no emprego dos meios;

... Otimizar a coordenação e a utilização dos meios de combate às atividades criminais efetuadas no mar» (Governo, 2013).

Também o interesse estratégico nacional, expresso no documento apropriado e que irá nortear a elaboração dos documentos que se lhe seguem no processo planeamento estratégico nacional, aponta para clarificar as competências e racionalizar os meios, no que se poderá consistir em vantagens e oportunidade para aplicação do princípio do “duplo



uso”, advogando inclusive a sua extensão a outros quadrantes. Tanto mais, na perspectiva plena de que na conjuntura atual, que seguramente vai perdurar em toda a próxima década, os recursos são limitados e pouca ou nenhuma margem têm para fazer crescer os orçamentos atuais.

Esta situação nem sequer envolve um problema ou uma dificuldade que seja nova na realidade nacional, assim em termos de exemplo podemos citar um excerto de um Decreto Ministerial de 06 de Agosto de 1892 (há mais de um século): *«Possuindo o Paíz, infelizmente, uma Marinha pequena, aproveitar o que há na execução de serviços que podem praticar-se ao mesmo tempo e com a mesma despeza, não é só aconselhável, é uma obrigação indeclinável de quem pretende organizar e constituir, com o pouco que há, a base do muito que há para fazer».*

d. Princípios orientadores do Emprego das capacidades para o próximo Conceito Estratégico Naval

A citação com que termina a seção anterior poderia constituir referência para um dos princípios orientadores do paradigma operacional no próximo ciclo da nossa estratégia naval, que se pode resumir por “potenciar as sinergias e a partilha de meios que a organização dispõe, no sentido de maximizar o seu produto operacional e institucional, com eficácia e eficiência”.

Como é óbvio, não se está a falar nem a propor nada de novo, apenas se procura acentuar a tônica colocada nesta orientação face a um agudizar dos problemas de ordem económica e financeira, que podem fazer crescer a distância entre objetivos a alcançar e recursos a disponibilizar.

Outro princípio orientador no plano operacional, tem a ver com as vantagens que decorrem da edificação da capacidade “Conhecimento Situacional Marítimo”, tida como potenciadora da mobilidade, da projeção e vectorização da patrulha, maximizando a eficiência operacional, de modo a compensar a redução de recursos humanos e de material, em resultado das necessidades de racionalização dos meios.

Esta capacidade CSM, perante um cenário bem provável de o aumento para mais do dobro as áreas de jurisdição nacionais (concretizando-se o projeto de extensão da plataforma continental) coincidir com a redução dos meios navais a empenhar na capacidade “fiscalização e vigilância” (face ao cancelamento do projeto dos NPO e NPC, sem solução alternativa à vista), irá promover a melhoria na tomada de decisão nas opções



de emprego de meios em relação a áreas onde deve ser concentrado o esforço de fiscalização e vigilância.

Esta melhoria na tomada de decisão, será sustentada na superior gestão da informação e partilha do conhecimento a disponibilizar atempadamente através de panoramas situacionais detalhados, resultantes da integração de informação proveniente de diversas fontes, constituídas por um conjunto de órgãos e agências militares e civis, nacionais e internacionais, que integrem este tipo de rede. Todo este manancial de informação pode e deve ser complementado pela partilha de dados obtidos a partir das missões das aeronaves de patrulha marítima, o que já vem sendo efetuado, bem como de dados a obter da futura e desejada utilização de UAV que venham a ser desenvolvidos para estas missões.

Também no âmbito da Cooperação Técnico-Militar (CTM), o CEDN 2013 vem salientar a importância para o interesse nacional, do empenhamento neste tipo de atividades em apoio da reorganização e consolidação das FFAA dos Países nossos parceiros na CPLP, com os quais temos não só a língua como todo um passado comum, que naturalmente deixa laços de união que importa preservar. Esta cooperação tem vindo a decorrer ao longo de vários anos, colhendo muitos resultados positivos mas também passando por alguns períodos de intermitência, que têm decorrido em função de alguma instabilidade política verificada em diversos destes Países. Na situação atual, a nossa conjuntura económica também tem reflexos nos orçamentos a mobilizar para a CTM, o que faz com que os níveis de cooperação passem por uma fase mais modesta.

No entanto, em termos de futuro e ao longo da próxima década, será de ter em atenção que Países como Angola e Moçambique, com linhas de costa muito extensas e com economias a mostrarem agora alguma vitalidade, após a resolução de conflitos internos por que passaram, e que os fizeram apostar essencialmente em organizar e equipar os seus exércitos, começam agora a dar os primeiros passos no sentido de edificarem uma Marinha (ou Guarda-costeira) com alguma expressão e melhor equipada.

Esta será sem dúvida uma oportunidade importante para Portugal, as suas FFAA e neste particular a Marinha, puderem apoiar estes objetivos dos nossos parceiros na CPLP, desenvolvendo e incrementando o tipo de apoio que tem vindo a ser dado no seio da CTM, o qual deveria ainda ser concertado com a indústria de construção naval nacional, avançando com projetos que possam ser interessantes para a edificação daquelas Marinhas. Se Portugal não o fizer, seguramente outros países o farão.



e. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo falámos sobre princípios, orientações e medidas que se inserem no âmbito do Paradigma Operacional da Marinha, têm vindo a ser postos em prática e faz sentido continuar a constar da estratégia naval, bem como de outros novos projetos que pelo seu potencial de interesse, importa consolidar e desenvolver.

Assim verificámos que o modelo de “duplo uso” tem constituído a principal linha de orientação que tem norteado a atuação da Marinha portuguesa na perspetiva de maximizar o seu produto operacional. A aplicação deste conceito é feita com base na partilha de toda uma estrutura otimizada para efeito, numa perspetiva de racionalização dos meios a empregar e de eficácia e eficiência, utilizadas para cumprir todo um espetro de missões de decorrem em duas vertentes da sua atuação, ação de índole estritamente militar e ação não-militar.

Face a alguma indefinição e polémica que se tem gerado em volta da cobertura legal para a aplicação do conceito do “duplo uso”, com interpretações divergentes no que se refere à legitimidade para exercer de ações de fiscalização e do exercício da Autoridade do Estado, por militares da Marinha, que não pertencem à estrutura e do respetivo órgão policial da AMN (a PM), foi revisitado o enquadramento legal que regula este campo de atuação.

Da conjugação das Lei em vigor com o ainda recente diploma legal (D-L N° 235/20122, 31OUT) que foi publicado com o intuito de vir clarificar estas dúvidas e as diferentes interpretações, considerou-se em função dos excertos transcritos que a aplicação do modelo do “duplo uso” não estará ferida de ilegalidade.

Em reforço desta ideia poder-se-á ainda mencionar as orientações que resultam do CEDN 2013, que vêm no sentido de reforçar a cooperação entre os domínios da segurança e da defesa, entre as vertentes civil e militar, a qual vem valorizar a importância dos assuntos do mar e dos recursos marítimos, apontando para a necessidade de clarificar competências, racionalizar meios e otimizar a coordenação entre as instituições envolvidas nestas ações do Estado, fazendo duas referências explícitas às virtudes do princípio do “duplo uso”.

Finalmente como ideias-chave a reter e princípios orientadores para o emprego dos meios e capacidades, na análise da situação atual e das perspetivas para a próxima década, foram apontadas três linhas de ação: Potenciar sinergias e partilha de meios no sentido de maximizar o seu produto operacional e institucional; Desenvolver e consolidar a



capacidade de CSM, como fator multiplicador da mobilidade, da projeção e vectorização da patrulha e vigilância, como forma de potenciar a eficiência operacional; Disponibilizar recursos para participar de forma ativa e relevante em ações no âmbito da CTM, nomeadamente no que se refere a tarefas relacionadas com a edificação e consolidação das Marinha de países nossos parceiros.

Nesta conjuntura, face ao expendido e por dedução do desenvolvimento praticado ao longo do capítulo 4, consideramos validada a Hipótese 4, tendo sido dada resposta à QD 4.



Conclusões

No presente estudo o trabalho de investigação foi conduzido de acordo com o método hipotético-dedutivo, tendo em vista a materialização do objetivo geral que importa aqui recordar: **Analisar e elaborar linhas orientadoras para o processo de revisão da estratégia naval, após a caracterização da conjuntura externa e interna e tendo em consideração as oportunidades e constrangimentos, a fim de dar contributos para definir os princípios reguladores da Marinha no campo genético, estrutural e operacional, no horizonte temporal da próxima década, com vista a assegurar que continuará a ser «um parceiro indispensável para a ação do Estado no Mar».**

Em função deste objetivo geral e dos objetivos específicos que surgiram da sua decomposição pelas áreas que entendemos como cruciais para a construção de um modelo de CEN, aplicado a uma Marinha que procura manter-se moderna e atuante, adaptada à conjuntura externa e interna para cumprir com eficácia e eficiência todo o espectro de ações que o Estado e os cidadãos esperam de si.

As quatro áreas cruciais que referimos são: As Missões das FFAA, e mais em particular as referidas à sua componente naval; O Paradigma genético, no âmbito da obtenção de recursos (pessoal e material) e complementado na edificação e consolidação de capacidades; O Paradigma estrutural, a incidir na organização e relações interdepartamentais, nos diversos níveis da estrutura para coligir todas as suas sinergias; O Paradigma operacional, na prossecução de orientações e medidas que promovam a eficácia e eficiência no emprego dos meios, assegurando a sua operacionalidade e capacidade de resposta, em simultâneo a novos e “velhos” desafios. Em cada uma destas áreas fizemos incidir uma das QD e respetiva Hip de trabalho.

Assim, ao longo do primeiro capítulo vimos que no processo de revisão que veio a culminar com CEDN 2013, a crise dos mercados financeiros e das “Dívidas soberanas” que esteve na origem da necessidade do PAEF a Portugal, a onda de movimentos populares denominada “Primaveras árabes”, provocando derrubes de lideranças instaladas, as novas tendências registadas na Estratégia Americana e também da NATO, constituíram os principais fatores que marcaram a análise geoestratégica, no contexto externo envolvendo o ambientes de seguranças regionais, onde foram identificadas três grandes regiões geográficas: Europa; Atlântico (CPLP) e Magrebe, onde mais incidem os interesses estratégicos nacionais no âmbito das relações internacionais.



Também a caracterização das ameaças e riscos emergentes, em que se destacam os seus aspetos difuso e multifacetado, de grande imprevisibilidade e assimetria, não respeitando normas legais nem morais, o que dificulta o papel dos Estados e a ação das FFAA e FSS, no sentido de as prevenir e contrariar, veio contribuir para a manutenção e consolidação da política de alianças e parcerias, reforçando a ênfase colocada na segurança cooperativa.

Neste contexto, no seguimento das orientações estratégicas que decorrem do CEDN 2013, a recente Reforma “Defesa 2020”, vem reforçar a tónica nos quadros de empenhamento para as FFAA, estabelecendo prioridades nas respetivas missões e definindo um NdA para o SFN e respetivas componentes.

Contudo, não se antevê que a conjuntura económica desfavorável (assumida no CEDN 2013) venha a traduzir-se em algum “*down-grade*” no quadro de missões das FFAA, pelo contrário o espetro de missões presente no MIFA 04, aparenta manter toda a pertinência, e o futuro MIFA 13 envolverá ainda uma nova tipologia de missões em resposta ao designado por ameaças e riscos emergentes, desenvolvido no capítulo 1.

Para encontrar a solução que possa viabilizar o fazer mais com menos recursos, as orientações estratégicas apontam claramente no sentido de vincar a edificação e consolidação do SFN, com um forte pendor em capacidades de natureza conjunta e assente num modelo de organização modular e flexível, bem como ainda através do reforço da cooperação entre FFAA, FSS e APC.

Estes processos, a consolidação da atuação conjunta e o reforço da cooperação e articulação com FSS, mais em particular o segundo, carecem de maior afinação em termos de interoperabilidade, passando eventualmente por Diretivas Interministeriais e revisão do enquadramento legal respetivo, de modo a facilitar e promover aquela articulação.

Assim, podemos considerar que foi dada resposta à QD1 e validada a Hip 1.

No segundo capítulo vimos que na edificação, consolidação e aperfeiçoamento das capacidades, obedece a um processo de planeamento estratégico, estruturado e alinhado com o similar da NATO e da EU. Vimos ainda que no processo de decisão posto em prática na edificação destas capacidades, que no seu todo vão compor o SNF, devem ser estabelecidos critérios de prioridade, que entre outros tem passado essencialmente pelo “Critério estratégico de avaliação Adequabilidade/ Exequibilidade/ Aceitabilidade”, os quais no seu conjunto promovem uma judiciosa análise custo-benefício que irá suportar a



opção do decisor político, naturalmente procurando manter coerência com o planejamento de Forças.

Em relação às capacidades edificadas na Marinha, procedeu-se a uma análise mais pormenorizada, comparando valores de referência com valores relativos às existências no final de 2012, no designado Plano Genético da Marinha, tendo ainda em linha de conta o NdA publicado na Reforma “Defesa 2020”.

Desta análise resultou uma identificação das áreas onde deve ser posta maior prioridade no decorrer de próximos programas de modernização, por nelas incidirem as maiores preocupações para assegurar a sua continuidade com os níveis de proficiência desejados, ou pelo menos próximos dos atuais.

Assim foram vistas as capacidades «Oceânica de superfície», que embora esteja bem dotada na situação presente, a sua continuidade a este nível dependerá da concretização do projeto de aquisição (provavelmente em segunda mão) de um navio reabastecedor de esquadra e do projeto “*Mid-Life Upgrade*” das cinco FFGH, naturalmente faseado e com níveis de intervenção diferentes nas duas classes, mas que implicam um investimento muito considerável.

A outra área de prioridade tem a ver com a capacidade «Fiscalização e vigilância», a qual continua a ser servida por corvetas e navios de patrulha, com mais de 40 anos e completamente obsoletos, de operação e sustentação muito dispendiosa e com produto operacional já limitado. Se a área de jurisdição nacional, vier a ser aumentada o para o dobro com a concretização do PEPC, esta limitação será tanto mais notória. O projeto de construção dos NPO, NPC e LFC, em estaleiro nacional, foi cancelado e comprometido todo o projeto de reposição destes meios navais, de crucial importância para esta capacidade. Bem como para as capacidade «Assinalamento marítimo» e «Combate à poluição», as quais também estava previsto serem servidas por NPO, adaptados para a especificidade das suas missões.

A terceira capacidade onde incidirá maior prioridade é a “Projeção de Força”, cuja conveniência para a estratégia nacional sai claramente reforçada com o CEDN 2013. Esta capacidade, alinhada com o transporte estratégico e a sustentação de forças, sem a existência do navio NPL, fica claramente diminuída.

No que respeita a eventuais soluções de partilha de capacidades, e à possibilidade de serem equacionadas numa perspetiva bilateral ou multilateral, em particular no âmbito dos modelos SD e P&S, foi abordado este tema em todas entrevistas que efetuámos, e as



posições foram praticamente unânimes, salientando que face à conjuntura de grandes restrições orçamentais seria uma hipótese a considerar, mas que o deveria ser feito com alguma cautela para não cair em situações de dependência operacional em relação a parceiros com outra dimensão. Foram apontadas as áreas da doutrina, treino, manutenção como exemplos de componentes de capacidades onde não haveria lugar para grandes reservas a processos de partilha. Foi ainda indicado como exemplo de eventual interesse, um projeto de uma FFGH europeia, desenvolvido a médio-longo prazo, construída com sistemas e equipamentos de diferentes origens, inclusive de empresas nacionais. Das entrevistas resultou ainda a opinião que neste tipo de projetos de partilha, será preferível enveredar pelos de âmbito multilateral e nem tanto pelos de âmbito bilateral.

Foram ainda enunciados alguns princípios orientadores para o próximo CEN, no que se refere à edificação e desenvolvimento das capacidades, que se baseiam nas seguintes ideias-chave: “forma equilibrada” para assegurar maior versatilidade no desempenho das missões; partilhar para racionalizar e reduzir e redimensionar.

Em função do expandido podemos considerar que foi validada a Hip 2 e dada resposta à QD 2.

No terceiro capítulo foram revisitados os fundamentos e princípios orientadores que enformam o paradigma estrutural na Marinha e que apontam essencialmente para uma organização partilhada e otimizada, para ser ágil nos processos de decisão e assim potenciar o seu produto institucional. Nesta ótica foi analisado o Organograma atual da Marinha, que viabiliza e promove a partilha de componentes das capacidades e serviços de apoio entre o Apoio da Esquadra, a AMN e o SNBSM.

No que respeita aos três agregados de despesa, referidos no classificador de despesas públicas: Pessoal; Operação e Manutenção; Investimento e despesas de capital, foi revista toda a evolução registada nos últimos anos em relação às respetivas percentagens no âmbito dos orçamentos do MDN, das FFAA, dos Ramos e da Marinha mais em particular, onde pelas vicissitudes que são conhecidas têm resvalado dos valores desejáveis e tidos para referência (P-50%; O&M-25%; I-25%), para valores em que esta relação se encontra bastante distorcida e o agregado “Pessoal” representa cerca de 80% do total, situação que poderá ainda vir a agravar-se face aos cortes orçamentais anunciados.

Foram mencionados diversos processos de reorganização na Marinha, uns já em curso e outros previstos para o futuro, em que o objetivo primário é o da redução de pessoal para assim contribuir para mitigar aquela distorção dos rácios que foi referida.



Em termos de comparação foram apresentados dois gráficos referentes às percentagens de gastos com o Pessoal em relação ao Total da Despesa e às percentagens do Orçamento da Defesa em relação ao total do PIB, onde é efetuada também uma análise de *benchmarking*, comparando com outros Países nossos aliados e ainda com as médias dos Países da NATO e da UE. A conclusão que é possível retirar é que a situação de Portugal, não sendo a única, é preocupante de modo a que sendo praticamente garantido que os orçamentos não vão subir, urge tomar medidas no sentido do redimensionamento, em particular no que refere a reduzir as despesas referentes ao agregado “Pessoal”.

Neste sentido a Reforma “Defesa 2020” vem apontar já para dois fatores de planeamento, visando aproximar os rácios de despesa aos valores de referência: 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a Defesa Nacional; e efetivo máximo das FFAA (30.000 a 32.000) militares, incluindo os da situação de reserva na efetividade de serviço.

No final deste capítulo foram indicados um conjunto de princípios orientadores da sua ação da Marinha no plano estrutural para integrarem o próximo CEN, de que salientamos em modo telegráfico: Concentrar e partilhar estruturas; Promover a eficiência; Incrementar a gestão estratégica; Otimizar a cooperação marítima regional; Assegurar na transição da Inspeção Geral da Marinha para a futura Entidade conjunta sem perder as valências adquiridas.

Em face do expandido, julgamos poder considerar que foi validada a Hip 3 e dada resposta à QD 3.

No quarto capítulo foram revisitados os fundamentos e princípios orientadores que enformam o paradigma operacional na Marinha e que apontam essencialmente para emprego dos recursos em pessoal e material, apoiados no âmbito da sustentação, do aprontamento e na aplicação de todos os domínios DOTMLPII, para o cumprimento cabal das missões com eficácia e eficiência.

Neste desígnio o modelo do “duplo uso”, tem sido a principal referência deste paradigma. Este modelo assenta na partilha de estruturas, a diferentes níveis de decisão, que realizam missões que se complementam entre o CN, AMN e o SNBSM, preconizando que as mesmas estruturas e órgãos de apoio, podem e devem servir em simultâneo, o desempenho de ação estritamente militar e o desempenho de ação não militar. Sendo que esta configura não só a atuação em apoio às tarefas e funções exercidas pela AMN e SNBSM, no exercício da autoridade do Estado no mar, como também toda as ações no



desenvolvimento de tarefas e funções na área da cultura, da investigação científica e do fomento económico.

Face a questões que têm levantado quanto a aspetos legais referentes à aplicação deste modelo, foi revisitado o seu enquadramento legal, nomeadamente o D-L N° 235/2012, de 31OUT, que foi publicado com o claro intuito de vir proceder a esta clarificação, mas que eventualmente não o terá conseguido pois os defensores de ambos os pontos de vista, a favor e contra a legalidade do modelo “duplo uso”, continuam a pugnar pelas suas argumentações.

Pese embora as leis sejam quase sempre passíveis de interpretações dúbias, a interpretação deste diploma, no sentido mais restritivo que não legitima a aplicação do modelo “duplo uso” vem completamente em contraponto com o modelo de reforço da cooperação civil-militar e da melhor articulação na colaboração entre FFAA e FSS, por diversas vezes mencionado no CEDN 2013, e apontado como uma das vias para possibilitar o desempenho de mais missões, com orçamento mais reduzido, e inclusive faz duas referências explícitas ao princípio e às práticas do “duplo uso”, apelando à sua adoção. As limitações dos recursos que o País pode disponibilizar evidenciam a premência da imposição da autoridade do Estado no mar, através da edificação, organização e utilização articulada e coerente das capacidades navais e dos meios de outras organizações nacionais, numa responsabilidade complexa e multifacetada, mas que não exige a duplicação de missões e meios.

Pelo que ficou dito, o modelo “duplo uso” terá condições para continuar a ser adotado no seio do paradigma operacional da Marinha, o que não invalida que preferencialmente a revisão do enquadramento legal, que venha acomodar melhor o reforço da colaboração e da articulação entre FFAA e FSS, deva contemplar também um melhor esclarecimento da articulação entre a Marinha e a AMN, que eventualmente o D-L N° 235/2012, de 31OUT, não tenha promovido.

No final deste capítulo foram indicados um conjunto de princípios orientadores da sua ação da Marinha no plano operacional para integrarem o próximo CEN, onde se salienta: dar continuidade à aplicação do lema “potenciar sinergias e partilha de meios, no sentido de maximizar o produto operacional e institucional, com eficácia e eficiência”; edificar e desenvolver a capacidade CSM, com vista a compensar a necessária redução de recursos humanos e de material (meios navais); no âmbito da CPLP, reforçar o nível de participação na CTM, eventualmente em tarefas de apoio à edificação e desenvolvimento



das Marinhas (ou Guarda-costeira) em Angola e Moçambique, intenções que começam a ganhar expressão em ambos os nossos parceiros, no que poderá proporcionar boas oportunidades para a indústria de construção naval nacional.

Em face do expendido, poderá considerar-se que foi validada a Hip 4 e dada resposta à QD 4.

Da resposta pela afirmativa a cada uma das quatro QD, e validando as respetivas Hip de trabalho, considera-se que estamos na presença de um conjunto de contributos que vão compor a resposta à QC, e se espera possam colher interesse no sentido de conjugar as principais linhas de força que devem enformar o próximo CEN, com vista a garantir uma Marinha equilibrada, sustentável e coerente com o NdA do País, numa projeção a dez/doze anos.

A Marinha do ano 2025 será resultado do nível de desenvolvimento e de implementação dos diversos planos e projetos que agora foram mencionados e analisados, outros que já possam estar a ser desenvolvidos e não chegaram ao conhecimento do autor e ainda os que poderão vir a ser desenvolvidos posteriormente por serem considerados de utilidade e interesse na aplicação da Estratégia naval.

Esta deve estar alinhada com os níveis superiores da Estratégia integral do Estado e da Estratégia militar, como deverá também estar, numa perspetiva mais global, em sintonia com uma Estratégia marítima nacional (de recordar que foi recentemente publicada a Estratégia Geral para o Mar, cuja análise fica fora da delimitação do tema), que viabilize a satisfação e a afirmação dos interesses nacionais na segurança, na investigação científica e no desenvolvimento económico, usando o mar.

Para tal importa envolver, numa estratégia comum todas as entidades nacionais com competências, conhecimento, experiência e meios que o permitam fazer, a Marinha é seguramente uma dessas entidades, cuja ação em ambas as vertentes, a estritamente militar, e na ação não militar, a fazem constituir como parceiro indispensável para o Estado assegurar presença e defender os seus interesses no Mar.

Em conclusão, considera-se que o desenvolvimento da temática aqui tratada, com direta ligação e interferência com os Objetivos Estratégicos Nacionais e com algumas das linhas de ação traçadas com vista à sua consecução e os contributos em forma de recomendações para o próximo Conceito Estratégico Naval, que resultam deste trabalho de investigação individual poderão constituir contribuição para o conhecimento.



Bibliografia

- Abreu, F. V., 2013. *ALM (antigo CEMA)* [Entrevista] (22 Março 2013).
- Borges, J. V., 2010. As Novas e Antigas Ameaças para Portugal e Espanha: Percepções, Realidade e Prospectivas. *Revista Militar*, 8 Abril.
- Cajarabille, V. L., 2002. *Capacidades e realidades. Aplicações à Marinha - Cadernos Navais nº 3*. Lisboa, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica : Edições Culturais da Marinha.
- Calado, A., 2008. *Transformação na Marinha, Paradigma Genético, Estrutural e Operacional*. Pedrouços: IESM.
- Clero, R., 2012. Contributo sobre "Defesa Militar". In: *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional* . Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp. 181-200.
- Correia, A. S., 2013. *O Crime Organizado Transnacional - A Pirataria Marítima*. Lisboa: s.n.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de estratégia - apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- EMA, 2010. *ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA - O processo, o contexto e o conteúdo*. Cadernos Navais Nº 34 ed. Lisboa: Marinha.
- Escorrega, L. F., 2010. A segurança e os novos riscos e ameaças. *Revista Militar* , Fevereiro.
- Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia*. Estratégia e Política Externa ed. Lisboa: Prefácio.
- Garcia, F. P., 2013. *Evolução do Pensamento Estratégico (uma Visão)*. Lisboa: s.n.
- Governo, 2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional, CEDN 2003*. Lisboa: s.n.
- Governo, 2008. *Lei Nº 53/ 2008 (Lei da Segurança Interna)*. Lisboa: s.n.
- Governo, 2009. *Lei da Defesa Nacional (LDN) - Nº 31-A/2009*. s.l.:D.R..
- Governo, 2009. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - LOBOFA (Nº 1-A/2009)*. s.l.:D.R..
- Governo, 2012. *D-L nº 235/2012, de 31 Outubro*, Lisboa: s.n.
- Governo, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional, CEDN 2013*. Lisboa: Resolução do Conselho de Ministros, Nº 19/2013.
- Governo, 2013. *Reforma "Defesa 2020" - Resolução do Conselho de Ministros Nº 2672013, 19ABR*. Lisboa: DRE.



- Governo, JAN 2013. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: s.n.
- IDN, I. d. D. N., 2013. *A Defesa Nacional no contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Lisboa: s.n.
- INTERPOL, 2013a. *Cybercrime*. [Online] Available at: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime> [Acedido em 10 Fevereiro 2013].
- Lousada, A. P. & al, 2011. Da importância do Instrumento Militar na Atual Tipologia de Conflitos. *Revista Militar*, 23 Outubro.
- Marinha, 2007. *PAA 32 - Publicação Administrativa da Armada*. Lisboa: Edições da Marinha.
- Marinha, 2011. *Diretiva de Política Naval - DPN 2011*. Lisboa: s.n.
- Marinha, P. 3.-V., 2005. *Conceito Estratégico Naval, CEN*. Lisboa: PAA 32-V.
- Marques, A. G., 2013. *CALM (SSTI)* [Entrevista] (22 Fevereiro 2013).
- Matias, N. V., 2013. *ALM (antigo CEMA)* [Entrevista] (14 Março 2013).
- MDN, 2004. *Missão Específicas das Forças Armadas (MIFA)*. Lisboa: s.n.
- MDN, 2009. *Lei Orgânica da Marinha (LOMAR) D-L Nº 233/2009, 15SET*, Lisboa: s.n.
- MDN, 2010. *Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013 - Despacho nº 7769/2010 de 16 de Abril do Ministro da Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora do Planeamento de Defesa Militar - Despacho Nº 4*. s.l.:s.n.
- MDN, 2013. *Linhas Gerais da Reforma 2020*. Lisboa: s.n.
- NATO, 2010. *Strategic Concept for the Defence and Security of The members of the North Atlantic Treaty Organization*. [Online] [Acedido em 6 Fevereiro 2013].
- Neves, J., 2013 b. Ainda as Forças Armadas e o Sistema de Forças – O critério estratégico "AEA". *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 27 Março.
- Neves, J. P., 2013. *VALM (antigo Vice-CEMA)* [Entrevista] (21 Março 2013).
- Neves, V. J. P., 2013 a. A Despesa com as Forças Armadas e a Linguagem dos Números. *Revista de Marinha*, Janeiro e Fevereiro, p. 18 a 21.
- Neves, V. J. P., 2013. As FFAA e o instrumento da sua missão - o Sistema de Forças.



- Nunes, P. V., 2012. O Vetor Estratégico "Informação e Segurança do Ciberespaço". In: *Contributos para um conceito estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp. 165-177.
- ONU, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. [Online] Available at: <http://www.un.org/secureworld> [Acedido em 5 Fevereiro 2013].
- Pereira, C. L. S., 2013 a. *Ch. DIVPLAN - EMA* [Entrevista] (22 Fevereiro 2013 a).
- Pereira, C. L. S., 2013 b. Pensar a «Defesa». *Revista da Armada*, Março, p. 6 e 7.
- Pereira, C. S., 2005. *Guerras da Informação - Militares e Media em Cenários de Crise*. Lisboa: Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Lda.
- Pinto, G. V., FEV2013. *Portugal e NATO, desafios e oportunidades*. IESM - Palestra: s.n.
- Quivy, L. V. C. e. R., 2003. *Manual de Investigação em Ciências Sociais - Trajectos*. Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro, A. e. a., 2010. *ESTRATÉGIA NAVAL PORTUGUESA - O processo, o contexto e o conteúdo*. Cadernos Navais ed. Lisboa: Marinha.
- Ribeiro, A. S., 2008. *Formulação da Estratégia Naval Portuguesa - Modelo e Processo*. s.l.:Edições Culturais da Marinha.
- Ribeiro, A. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar*. Lisboa: Segurança e Defesa.
- Ribeiro, A. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar*. Lisboa: Segurança e Defesa.
- Ribeiro, A. S., 2013. *CALM (antigo Sub-CEMA)* [Entrevista] (24 Fevereiro 2013).
- Rodrigues, A., 2013. Como ler as Grandes Opções do CEDN 2013. *JDRI*, 18 JAN, p. 7.
- Rodrigues, A. R., 2012. O Combate à Pirataria Marítima. *Cadernos Navais*, Abril - Junho.
- Rodrigues, A. R., 2013. Enquadramento Conceptual e Legal da Segurança e Defesa.
- Rodrigues, A. R., 2013. *VALM (antigo Vice-CEMA)* [Entrevista] (19 Março 2013).
- Rogero, N., 2004. O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança. Novas e velhas dimensões de um conceito problemático. In: A. M. (Coord), ed. *Terrorismo*. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 479-501.
- Santos, J. A., 2011. *Política e Comunicação no Portugal de Hoje*. [Online] Available at: http://joaodealmeidasantos.blogspot.pt/2011_02_01_archive.html [Acedido em 26 11 2012].



União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. [Online]
[Acedido em 12 Fevereiro 2013].



Anexo A – Quadro comparativo das missões das Forças Armadas

CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
<p>CRP Artigo 275.º:</p> <p>1. Às FFAA incumbe a defesa militar da República.</p> <p>2. As FFAA compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses e a sua organização é única para todo o território nacional.</p> <p>3. As FFAA obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei.</p> <p>-----</p> <p><u>LDN (Artigo 24º):</u></p> <p>1 — Nos termos da Constituição e da lei, incumbe às FFAA:</p> <p>a) Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;</p>	<p>Garante da defesa militar do País/</p> <p>MC 1: <i>Assegurar a defesa militar da República de forma integrada, a fim de garantir a independência nacional, a integridade do território, a defesa do espaço aéreo e marítimo nacional e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas.</i></p> <p>MC 2. <i>Vigiar e controlar o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), a fim de dissuadir ameaças ou agressões e garantir a liberdade de utilização das linhas de comunicação marítimas e aéreas entre as diversas parcelas do território nacional.</i></p>	<p>As FFAA devem estar preparadas para cumprir as missões:</p> <p>— Defesa integrada do território nacional;</p> <p>— Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio;</p> <p>— Cooperação com as forças e serviços de segurança no combate a ameaças transnacionais.</p>



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
<p>5. Incumbe às FFAA, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.</p> <p>-----</p> <p>b) <i>Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;</i></p> <p>c) <i>Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;</i></p>	<p>Concretizar os objectivos do Estado e da satisfação dos seus compromissos internacionais, actuando como instrumento da política externa/</p> <p>MC 12: <i>Empregar forças e meios militares na satisfação dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, assegurando um contributo equilibrado e credível para a defesa colectiva no âmbito da OTAN e para as estruturas de defesa da EU. Contribuir, ainda, para as operações desenvolvidas pela ONU, OTAN, UE, CPLP e outras que venham a ser decididas pelos competentes Órgãos de Soberania, com o objectivo de preservar a paz e a segurança internacionais.</i></p>	<p>— Resposta a crises internacionais ou conflitos armados, no âmbito dos compromissos assumidos nomeadamente com a OTAN e a UE;</p> <p>— Apoio à paz e de auxílio humanitário, de acordo com a política externa do Estado e da salvaguarda dos interesses nacionais;</p> <p>Os cenários de atuação onde se concretizam estas missões dão ênfase à necessidade das FFAA disporem, prioritariamente, de capacidade de projetar forças para participar em missões no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito.</p>



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
<p>6. As FFAA podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.</p> <p>-----</p> <p>d) Executar as acções de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação;</p> <p>f) Colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.</p>	<p>- Realização de missões de interesse público, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar/ Capacidade de participação em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da União Europeia MC 14: Participar em missões de paz e humanitárias assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.</p> <p>- Capacidade para realizar acordos bilaterais e multilaterais na área de defesa e desenvolver acções de cooperação técnico-militar e militar/ MC 15: Colaborar em acções de cooperação técnico-militar e militar no âmbito de acordos bilaterais e multilaterais subscritos por Portugal</p>	<p>- Cooperação técnico-militar;</p> <p>- Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à protecção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio;</p> <p>As FFAA devem dispor, prioritariamente, de capacidade de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade.</p>



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
<p>7. As leis que regulam o estado de Sítio e o estado de emergência fixam as condições do emprego das FAAA quando se verificarem essas situações.</p> <p>-----</p> <p><i>e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais;</i></p> <p><i>2 — As FFAA podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio ou de emergência.</i></p>	<p>- Capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas/</p> <p>MC 9. <i>Empregar, nos termos da lei, forças e meios militares na prevenção e combate a ameaças terroristas, tirando partido das capacidades residentes nas Forças Armadas, de modo a complementar as valências próprias das Forças de Segurança e das outras componentes não militares com as quais devem colaborar na ordem interna e, bem assim, cooperar com parceiros e aliados na ordem externa.</i></p> <p>MC 10: <i>Contribuir, de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal.</i></p>	<p>- Cooperação com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) no combate a ameaças transnacionais.</p>
<p>-----</p>	<p>- Capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais/</p> <p>- Capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça/</p> <p>MC 11. <i>Colaborar com os países aliados na prevenção e combate à proliferação de armas de destruição em massa e dos seus meios de lançamento.</i></p>	<p>Tendo em conta a tipologia das missões das Forças Armadas e das ameaças à segurança nacional, deverá ser atribuído o maior grau de prioridade a:</p> <p>- Meios que melhorem as capacidades de vigilância e controlo dos espaços aéreo e marítimo à nossa responsabilidade e às capacidades indispensáveis para fazer face às consequências de ataques terroristas, NBQR e de catástrofes e calamidades</p>



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
; -----	MC 3. <i>Garantir a prontidão das forças e dos meios que materializam as capacidades militares necessárias para actuar em qualquer parte do Espaço Estratégico de Interesse Nacional (EEIN). As referidas forças e meios incluem uma componente militar de carácter expedicionário, com capacidade de projecção de força, de protecção e de sustentação, recorrendo, se necessário, a meios não militares, de transporte marítimo, aéreo estratégico e intra-teatro.</i>	Tendo em conta a tipologia das missões das Forças Armadas e das ameaças à segurança nacional, deverá ser atribuído o maior grau de prioridade a: - Capacidade de projetar forças e de as sustentar por prolongados períodos de tempo; à mobilidade estratégica e tática e à proteção de forças;
-----	- Capacidade dissuasora para desencorajar ameaças e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado em caso de agressão;	<i>Portugal deve estar dotado de uma capacidade dissuasora própria que assegure a autonomia da defesa nacional e que permita o funcionamento dos mecanismos de contenção políticos, diplomáticos e militares inerentes ao exercício das responsabilidades de defesa coletiva no quadro das alianças de que faz parte.</i>
-----	- Capacidade de protecção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise; MC 13. <i>Proteger e evacuar cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise.</i> - Capacidade de resposta rápida, na perspectiva de actuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além-fronteiras;	A experiência acumulada nas últimas duas décadas, através da participação das FFAA nestas missões, demonstra inequivocamente a importância da capacidade de projetar forças e de as sustentar por prolongados períodos de tempo, bem como da capacidade de atuação conjunta. É, por isso, indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e assentes num modelo de organização modular e flexível.



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
-----	<p>- Garante da consciência permanente entre os cidadãos dos valores e problemas de segurança e defesa, nos seus âmbitos conceptual, estratégico, operacional e tático/ MC 8. <i>Assegurar o adestramento, a manutenção das perícias Individuais e a creditação funcionai dos militares na situação de reserva, destinados a preencher as necessidades em recursos humanos a disponibilizar às Forças Armadas por convocação, mobilização e requisição, nas situações previstas na lei.</i></p>	<p>. Os programas de partilha de capacidades em debate na OTAN e na UE, bem como uma rigorosa articulação da programação e do planeamento militares com os ciclos de planeamento da OTAN e da UE, devem ser tidos em conta, <u>sem prejuízo da capacidade de atuação autónoma das Forças Armadas em determinados cenários.</u></p>
-----	<p>- Capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema/ MC 10. <i>Contribuir, de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal.</i></p>	<p><i>Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio;</i> <i>A segurança dos recursos comuns do planeta torna prioritários os equipamentos que melhorem as capacidades de vigilância e controlo de fronteiras marítimas e do espaço aéreo português e exige a participação militar portuguesa nas missões internacionais de combate à pirataria, no quadro do nosso sistema de alianças e de acordo com as nossas capacidades</i></p>



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
-----	<p>- Capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à protecção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a protecção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios/</p> <p>MC 6. <i>Garantir as actividades de investigação e desenvolvimento - em parceria ou não com outras entidades - incluindo o desenvolvimento de conceitos e a experimentação de procedimentos e equipamentos, que permitam melhorar a eficiência de operação, actualizar a doutrina e modernizar as Forças Armadas, adaptando-as aos novos ambientes e quadros de actuação.</i></p> <p>MC 18: <i>Garantir o serviço SAR, incluindo as missões que decorrem, para as componentes Naval e Aérea, da satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo País.</i></p>	<p>Como ativo estratégico, o mar deve estar integrado numa perspetiva ampla de segurança e defesa nacional.</p> <p>Para o efeito, é necessário:</p> <ul style="list-style-type: none">— Manter uma capacidade adequada de vigilância e controlo do espaço marítimo sob responsabilidade nacional e do espaço marítimo interterritorial;— Clarificar as competências e racionalizar os meios e as instituições envolvidas na vigilância e assistência marítima, maximizando as capacidades existentes e melhorando a eficiência no emprego dos meios;— Promover intervenções no espaço marítimo, visando garantir usos, funções, atividades e formas de gestão compatíveis com a utilização sustentável e segura dos recursos aí existentes e com o aumento da resiliência dos vários sistemas naturais e biofísicos que o constituem;



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
-----	MC 17: Colaborar nas tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações, bem como exercer as funções que cabem às FFAA em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade, em articulação com o planeamento civil de emergência e com a proteção civil. Incluindo as acções relacionadas com a protecção do ambiente, o combate à poluição marítima e a intervenção, prevenção e rescaldo em incêndios florestais.	<ul style="list-style-type: none">- Prevenir e preparar a reação a acidentes ambientais e a catástrofes naturais, e implementar um sistema de observação e alerta de catástrofes naturais;- Otimizar a coordenação e a utilização dos meios de combate às atividades criminais efetuadas no mar;- Estudar os impactos das alterações climáticas nas zonas marítimas costeiras e planear os recursos necessários para adaptação das zonas costeiras àqueles impactos;
-----	Nova tipologia de missões para as FFAA, componente naval, em resposta à orientação para “Investir nos recursos marítimos”.	<ul style="list-style-type: none">- Adotar políticas públicas de fomento da economia do mar, em particular de exploração dos recursos marítimos nacionais;
-----	Nova tipologia de missões para as FFAA, em resposta às ameaças e riscos emergentes.	<ul style="list-style-type: none">- Dar à efetiva capacidade nas áreas de C4I; ao desenvolvimento da capacidade de ciberdefesa; aos «multiplicadores de forças» que ampliem a capacidade operacional e a sobrevivência das tropas;
-----	Nova tipologia de missões para as FFAA, componente naval, em resposta à orientação para “Investir nos recursos marítimos”.	<ul style="list-style-type: none">- Promover e incentivar a preservação, aproveitamento e utilização, de modo multidisciplinar, dos recursos marinhos da Zona Económica Exclusiva e da plataforma continental;- Apostar na formação profissional e superior e na I&D na área das ciências do mar;- Desenvolver uma consciência coletiva sobre a importância do mar como fator de poder nacional.



CRP (Artº 275º)/ LDN (Artº 24º)	CEDN 2003/ MIFA 04	GOCEDN 2013/ CEDN 2013
-----	Nova tipologia de missões para as FFAA, em resposta às ameaças e riscos emergentes	<ul style="list-style-type: none">- Montar a estrutura responsável pela cibersegurança, através da criação dos órgãos técnicos necessários; sensibilizar os operadores públicos e privados para a natureza crítica da segurança informática e levantar a capacidade de ciberdefesa nacional.- A pirataria constitui uma séria ameaça à segurança, afetando as rotas vitais do comércio internacional. Portugal deve continuar a participar em missões de combate à pirataria, no quadro das suas alianças.



Apêndice 1 - Plano Geral do Trabalho

	OBJETIVO GERAL	QUESTÃO CENTRAL	
	Analisar e elaborar linhas orientadoras para o processo de revisão da estratégia naval, após a caracterização da conjuntura externa e interna e tendo em consideração as oportunidades e constrangimentos, a fim de dar contributos para definir os princípios reguladores da Marinha no campo genético, estrutural e operacional, no horizonte temporal da próxima década, com vista a assegurar que continuará a ser «um parceiro indispensável para a ação do Estado no Mar».	Quais as principais linhas de força que devem enformar o Conceito Estratégico Naval da próxima década, a fim de garantir uma Marinha, equilibrada, sustentável e coerente com o “Nível de Ambição” do País, no ano 2025?	
	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES DE TRABALHO
PARADIGMA GENÉTICO	OE1: Avaliar e identificar quais as opções estratégicas que melhor permitem a prossecução dos objetivos nacionais para o mar, caracterizando o conjunto de missões essenciais da Marinha, considerando um modelo de ação do Estado no mar onde pautam inúmeros atores, e uma lógica de eficiência na gestão dos recursos públicos e de eficácia no seu emprego.	QD1: Que missões das Forças Armadas no seu conjunto e particulares da Marinha importa manter como essenciais, em coerência com a conjuntura externa e interna, de acentuada contração económica e financeira configurada no CEDN 2013?	HIP1: O espectro de missões das Forças Armadas no seu conjunto e particulares da Marinha, definidas no documento MIFA 04 mantém toda a pertinência. Contudo, a nova tipologia de missões para enfrentar as ameaças e riscos emergentes, previstas no CEDN 2013, poderá carecer de revisão do enquadramento legal, no sentido de acomodar algumas tarefas no âmbito mais restrito em resposta aos novos desafios da Segurança e da Defesa.
	OE2: Analisar e identificar que meios e capacidades são necessárias para operacionalizar a componente naval do SFN, a fim de garantirem o cumprimento das missões da Marinha, considerando modalidades de ação autónoma e alternativas em que possa ser aceitável enveredar por soluções de partilha de capacidades ou de complementaridade na ação.	QD2: Para o cumprimento destas missões pela Marinha, que capacidades são estritamente necessárias e que soluções de partilha ou de complementaridade na ação podem ser equacionadas?	HIP2: Face à conjuntura atual de acentuada contração económica e financeira, que deverá perdurar ao longo de toda a próxima década, não se configura como provável a edificação de novas capacidades e a melhoria das já existentes terá que decorrer em função daquele cenário, o que poderá levar a adotar soluções de partilha, evitando as áreas consideradas críticas. As áreas não-críticas onde pode ser equacionada esta partilha de capacidades são as áreas da manutenção e do treino.



	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES DE TRABALHO
P. ESTRUTURAL	OE3: Analisar como poderá a Marinha procurar soluções para ajustar os <i>rácios</i> orçamentais associados às rúbricas referentes ao Pessoal, à Operação e Manutenção, e ao Investimento, que possam contribuir para reafectar mais recursos à atividade operacional e à sustentação da esquadra, de modo a avaliar se o modelo atual de estrutura otimizada é sustentável.	QD3: Tendo em vista a edificação de capacidades e o adequado emprego dos meios que reajustamentos serão necessários aplicar aos <i>rácios</i> orçamentais entre as vertentes Pessoal/ Operação e Manutenção/ Investimento, para assegurar a sustentabilidade do futuro modelo de estrutura otimizada?	HIP3: O atual modelo organizacional, pese embora já esteja orientado para uma estrutura otimizada, carece ainda de reorientação de processos, redefinição dos conteúdos funcionais dos diferentes níveis e da correspondente adaptação da estrutura orgânica, concentração e partilha de serviços de apoio e de um conjunto de soluções no sentido melhorar ratios navio/terra; operacional/ apoio.
P. OPERACIONAL	OE4: Prospetivar as mudanças organizacionais que a Marinha terá que levar a cabo por forma a acomodar o conceito de “duplo uso” (no sentido de partilha de capacidades para ação militar e ação não militar), tendo em conta as alterações de índole legislativa que venham a ocorrer no enquadramento legal da Autoridade Marítima, e a importância da projeção da Marinha nas vertentes científica e tecnológica.	QD4: Como deverá ser ajustado o modelo designado por “duplo uso”, no qual capacidades e estruturas comuns suportam, em simultâneo, ações de âmbito estritamente militar, e ações de âmbito não militar, tendo em conta o quadro legal que regula a Autoridade Marítima e a projeção da Marinha nas áreas científica e tecnológica?	HIP4: A perspectiva plena de que os recursos são limitados e que pouca ou nenhuma margem têm para crescer, leva a considerar que é de todo ajustado aceitar que soluções baseadas na racionalização, na complementaridade e na partilha, como é o caso do «duplo uso», venham, cada vez mais, a constituir as melhores alternativas para a ação eficiente e eficaz do Estado.



Apêndice 2 – Lista de entrevistados

Entrevistas:

- ALM Nuno Vieira Matias (antigo CEMA e atual Presidente da Academia de Marinha), Lisboa; 14MAR13;
- ALM Francisco Vidal Abreu (Antigo CEMA); Oeiras, 22MAR13;
- VALM Alexandre Reis Rodrigues (Antigo Vice-CEMA), Lisboa; 19MAR13;
- VALM João Pires Neves (Antigo Vice-CEMA), Lisboa; 21MAR13;
- CALM António Silva Ribeiro (Antigo Sub-CEMA e atual DG do IH), Lisboa; 25FEV13;
- CALM António Gameiro Marques (SSTI - Gestão Estratégica), Lisboa; 22FEV13;
- CMG Luís Sousa Pereira (Chefe da Divisão Planeamento do EMA), Lisboa; 22FEV13.



Apêndice 3 – Enquadramento conceptual do planeamento de defesa nacional

Na introdução e no capítulo 1 foram efetuadas referências sintéticas aos documentos estruturantes que enformam o planeamento de defesa nacional, importará agora abordar com mais detalhe toda o edifício legislativo que regula a condução da política de DN, bem como a estrutura conceptual do planeamento estratégico de defesa, focando a elaboração em cascata dos diversos documentos estruturantes desta estratégia, que decorre desde o programa do Governo até ao Sistema de Forças Nacionais e respetivo Dispositivo, de acordo com o estipulado na Lei de Defesa Nacional (LDN)¹⁷, Art.º 4.º, n.º 1, que estabelece o seguinte: «a política de defesa nacional integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na presente lei, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional» e ainda na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)¹⁸, Art.º 2.º, n.º3.

Os princípios e os objetivos gerais, de carácter mais permanente, correspondem às finalidades da política pública de defesa nacional, decorrem da Constituição da República Portuguesa (CRP) e das LDN e LOBOFA, as orientações de âmbito mais global relacionam-se com os interesses e objetivos mais conjunturais e decorrem do plasmado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (por ausência de Conceito Estratégico Nacional que o deveria pautar a montante), referem-se às missões dos Ministérios e as prioridades são relativas aos paradigmas de planeamento: genético, estrutural e operacional, destinados a regular e interligar os planos de longo prazo em cada um dos diferentes departamentos governamentais.

Os documentos estruturantes da estratégia de defesa nacional e da estratégia militar, com a sua relação hierárquica e lógica sequencial, de acordo com o estipulado na LOBOFA, decorrem num processo de elaboração em cascata que vem ilustrado na figura nº 1:

¹⁷ A Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, que aprovou a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), identificava parte substantiva dos documentos estruturantes das estratégias de defesa nacional e militar, definindo genericamente as suas funções e estabelecendo as respetivas relações hierárquicas. Esta lei foi revogada pela Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional (LDN), que mantém as funções e a relação hierárquica entre os diversos níveis de estratégia.

¹⁸ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de Julho, que veio revogar a Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, alterada pela Lei n.º 18/95, de 13 de Julho.

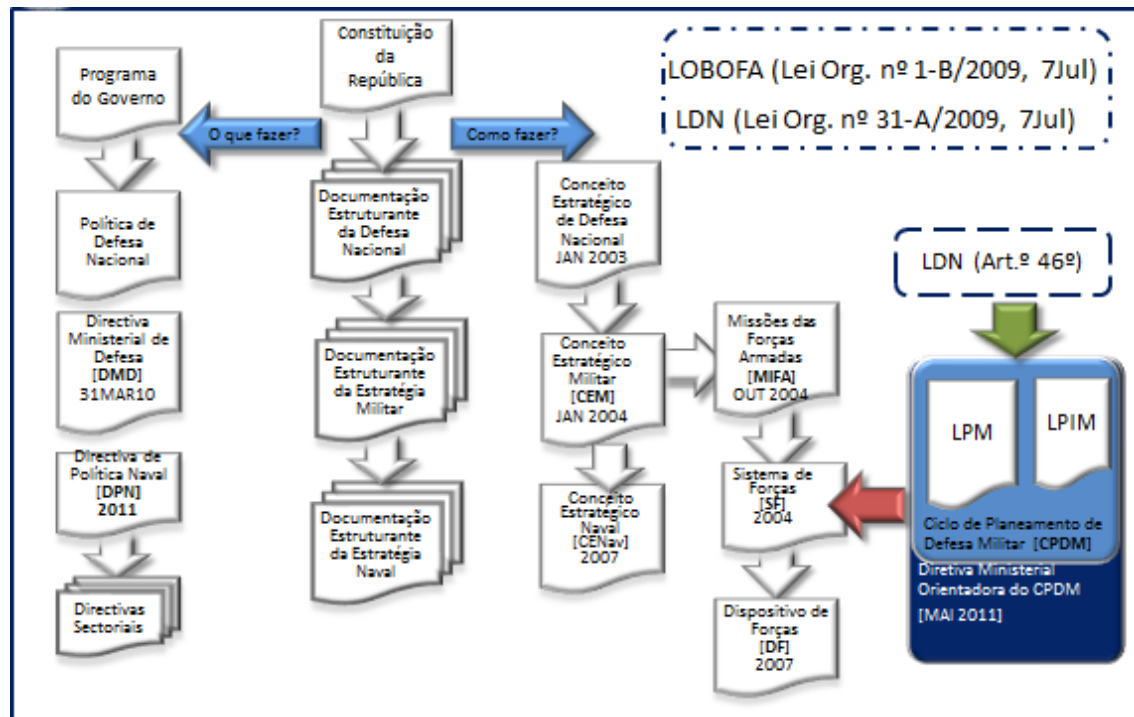


Figura 8 – Arquitetura do Planeamento de Defesa Nacional

Fonte: Apresentação “Documentos Estruturantes da Estratégia Naval”, EMA-DIVPLAN, adaptada pelo autor.

- A Constituição da República Portuguesa (CRP), Lei Constitucional N° 1/2005, de 12 AGO, no que é a 7ª revisão constitucional, referência orientadora de todas as restantes leis da república;

- O Programa do Governo, de JUN 2011, onde entre outras, é definida a política de defesa nacional;

- O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), documento determinante dos princípios reguladores das ações de defesa integral do Estado, é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-ministro (PM) e do Ministro da Defesa Nacional (MDN), este novo CEDN é o quarto depois do 25 de Abril, os anteriores datam de 1985, 1994 e 2003 o que mostra uma média de cerca de nove anos entre as consecutivas revisões.

- O Conceito Estratégico Militar (CEM), elaborado pelo Conselho de Chefes de Estado Maior dos Ramos, aprovado pelo MDN e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), é o documento determinante dos princípios reguladores das ações de defesa militar do Estado (a jusante podem decorrer os Conceitos Estratégicos das componentes, CE Naval; CE Terrestre; CE Aéreo);



- As Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA), as missões das FFAA encontram-se formuladas na Constituição (artigo 275º), na Lei de Defesa Nacional (artigo 24º), Lei de Bases da Organização das Forças Armadas (artigo 4º), no CESDN e num documento elaborado pelo CCEM e aprovado pelo CSDN, sob proposta do MDN, é o documento onde são definidas as orientações necessárias à atuação da Marinha, do Exército e da Força Aérea;

- O Sistema de Forças (SF), que indica as Forças e Capacidades necessárias ao cumprimento das MIFA e estabelece as medidas fundamentais à sua edificação, é composto por uma componente operacional (os meios de emprego operacional) e uma componente fixa, constituída pelos órgãos e serviços de organização e apoio geral. É aprovado pelo CSDN, sob proposta do MDN, com base em projeto do CCEM;

- O Dispositivo de Forças (DIF), onde é definida a vinculação geográfica das forças e capacidades adequada ao cumprimento das MIFA, inclui a localização geográfica da componente operacional do SF e a listagem dos comandos, unidades, estabelecimentos e órgãos territoriais que asseguram o apoio e funcionamento das FFAA no seu conjunto, é aprovado pelo MDN, sob proposta do CCEM.

Como instrumento de materialização do Sistema de Forças, a LDN (Art.º 46.º) identifica a Lei de Programação Militar (LPM) e a Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM) como modelo de financiamento no que respeita ao reequipamento das FFAA e às infraestruturas de defesa.

A Diretiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) é um documento que deve ser promulgado por cada Ministro da Defesa Nacional no início do seu mandato, contendo as orientações e as prioridades para a Política de Defesa Militar e as Forças Armadas, resulta da análise da missão estratégica da defesa militar fixada a nível integral pelo Governo e reflete a visão do Ministro da Defesa Nacional sobre o que é necessário e possível fazer no seu mandato (definindo prioridades), pelas FFAA com os recursos disponíveis e previsíveis para materializar os objetivos estratégicos de defesa nacional (Ribeiro, 2010, p. 99).

Esta fórmula tem vindo a suscitar reservas pela insuficiente integração e interligação entre os vários passos do processo de planeamento, que permita identificar em diversas fases do ciclo, as interdependências das opções que vão sendo tomadas e os constrangimentos decorrentes da necessidade de harmonizar meios e finalidades, como é adequado em qualquer processo de planeamento.



Não existindo essa metodologia, não se torna possível centralizar, como seria de esperar, o essencial das opções e orientações estratégicas no CEDN, dado que, na altura da sua elaboração, não existe qualquer garantia que não haverá desencontros entre os objetivos estabelecidos e os meios necessários, assim este documento acaba por ter que ser muito mais genérico do que seria desejável, logo de pouca utilidade prática para os planeadores que terão que transformar em planos de ação as opções políticas tomadas (Rodrigues, 2013).

Também o IDN¹⁹, questiona acerca da eficiência e celeridade desta metodologia e preconiza mesmo uma reformulação completa do planeamento estratégico da Defesa Nacional «a produção sequencial e prolongada no tempo dos vários documentos de planeamento está datada e conduz a um processo burocratizado e compartimentado que não privilegia uma visão de conjunto e que cria espaço para a defesa de interesses corporativos e para uma persistente resistência às mudanças necessárias», considera ainda que a grande maioria dos documentos estruturantes, ilustrados na fig. 1, devem resultar de uma produção quase simultânea e concorrente, o que promoverá um resultado mais coerente e célere (IDN, 2013, p. 31).

Como exemplo é referido o caso do Reino Unido em que no dia seguinte à publicação do “*Strategic Review*” (equiparado ao nosso CEDN), são difundidos todos os outros documentos que decorrem a jusante.

No sentido de mitigar esta inconveniência do processo de planeamento, a Diretiva Ministerial de Defesa²⁰ (DMD) 2010-13 veio estipular o seguinte, no que respeita a definição do ciclo de planeamento de defesa:

«Assim, o planeamento de defesa, que tem por base um processo de edificação de capacidades militares, constituirá um ciclo que passará a ter início em cada quatro anos de forma a compatibilizar -se com o novo ciclo de planeamento da OTAN que vigorará, em princípio, a partir do 2.º semestre de 2011».

Estas alterações iam no sentido de procurar alinhamento com o renovado planeamento de defesa da NATO²¹, registando também no âmbito nacional a evolução para o planeamento por capacidades, através do qual se procura conciliar o planeamento de defesa com o planeamento operacional, e cujo ciclo passa de dois para quatro anos. Neste

¹⁹ Documento “A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania”, do IDN, Jan 2013.

²⁰ A DMD 2010-2013 foi determinada pelo Despacho n.º 7769/2010, 04MAI, do MDN.

²¹ NDPP (NATO *Defence Planning Process*), aprovado e implementado em 2009.



âmbito, a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar²² (DMOCPM) veio clarificar a articulação entre as diversas Entidades envolvidas no ciclo de planeamento, no seio do MDN, Secretário-Geral (SG/MDN) e Diretores-Gerais do MDN (Política de Defesa; Pessoal e Recrutamento; Armamento e Infraestruturas) com os chefes militares (CEMGFA e CEM dos Ramos), no que respeita às atribuições e responsabilidades nas respetivas áreas.

Esta clarificação do processo e da ação dos diversos intervenientes, veio de certa forma contribuir para minorar as reservas até aí colocadas à metodologia do planeamento, sendo que se considera que o principal óbice à eficácia do processo se prende com os valores muito baixos das taxas de execução da LPM e LPIM.

Transpondo este raciocínio do nível integral para os níveis geral, e particular da estratégia, nomeadamente no que envolve a Marinha e a política naval, poderá afirmar-se que a doutrina de governação fomenta o desenvolvimento da política de nível geral (política militar), que mantém com a política governativa uma relação de influência. Para além disso, determina a doutrina militar, onde são estabelecidos os princípios, as orientações e as medidas de atuação das Forças Armadas.

Por sua vez, a doutrina militar fomenta o desenvolvimento da política de nível particular (ex.: Política Naval) e determina a doutrina naval, onde são estabelecidos os princípios, as orientações e as medidas de atuação da Marinha.

A estratégia particular do Ramo dá ainda origem à fixação das diversas políticas sectoriais, de forma a orientar e condicionar a ação em campos delimitados das suas competências, definindo com maior ou menor detalhe, os objetivos estratégicos sectoriais a alcançar, a sua prioridade, os prazos, os métodos e os processos de ação a adotar (Ribeiro, 2010, p. 136), como ilustra a seguinte figura:

²² Publicada pelo Despacho N.º 04/MDN/2011, 31JAN.



Figura 9 – Relação e hierarquia dos documentos estruturantes da Estratégia Naval

Fonte: Apresentação “Documentos Estruturantes da Estratégia Naval”, do EMA-DIVPLAN, adaptada pelo autor.

A estratégia naval é elaborada em função da política naval conjugada com a doutrina naval, isto é, deve evidenciar o que a Marinha fará e como fará, na prossecução dos seus objetivos estratégicos e de modo a cumprir a sua missão, quem termos globais foi fixada pela Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), D-L n.º 233/2009, de 15 Set, elaborada em conjugação com as leis orgânicas dos outros ramos e do EMGFA, sobre direção do MDN.

De acordo com o modelo de elaboração da estratégia adotado, os documentos da estratégia naval portuguesa são os seguintes:

- Missão da Marinha, é fixada ao nível geral militar, consta da sua lei orgânica e declara o sentido global do propósito (“porquê agir?”) e da tarefa (“o que fazer?”) em termos de atividades a realizar para concretizar os objetivos estratégicos navais;
- Objetivos estratégicos navais, são fixados essencialmente, ao nível da estratégia particular e deduzidos dos objetivos estratégicos militares, que devem constar da DMDM. Traduzem o que a Marinha tem de alcançar no contexto da estratégia geral militar;
- A Diretiva de Política Naval, traduz a visão estratégica do CEMA-AMN para cada mandato, em objetivos genéticos, estruturais e operacionais prioritários e as respetivas



linhas de ação de comando e de administração superior da Marinha, a materializar no curto prazo, constitui-se como um referencial das prioridades essenciais para a Marinha cumprir a sua missão, no período a que respeita o seu mandato;

- Doutrina naval, expressa a forma como a Marinha cumprirá a sua missão, tendo em atenção a postura estratégica institucional e as determinações resultantes das doutrinas estratégicas de escalão superior. É definida pelo conjunto de princípios, orientações e medidas, segundo os quais os sectores da Marinha devem regular as suas ações, no cumprimento da missão da organização;

- Conceito Estratégico Naval, define os princípios reguladores da ação da Marinha no campo genético, estrutural e operacional, conferindo lógica e coerência às linhas de ação preconizadas, em função da análise aos desafios externos e internos, constrangimentos e oportunidades que se deparam à Marinha. Deve evidenciar a natureza da ação e indicar as razões da sua adoção.

A figura que se segue procura ilustrar a relação e a arquitetura entre estes documentos, tendo o CEN sequência através das Missões Sectoriais e dos Paradigmas da Transformação: Genético, Estrutural e Operacional, que foram abordados nos capítulos dois, três e quatro, respetivamente.

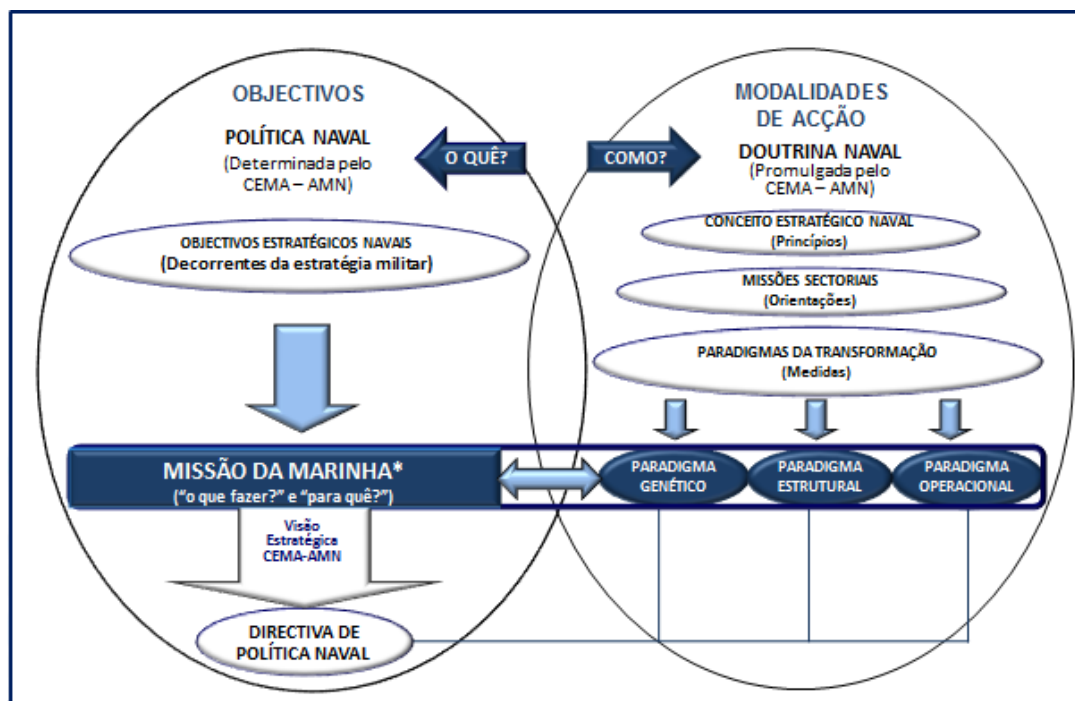


Figura 10 – Elementos da Formulação da Estratégia Naval

Fonte: (Ribeiro, 2008), adaptado pelo autor



Apêndice 4 - Análise das capacidades edificadas na Marinha

A Marinha na presente situação detém as seguintes capacidades, integradas na componente naval do SFN:



Figura 11 – Capacidades edificadas na Marinha

Fonte: Apresentação “A Marinha e a Gestão Estratégica”, EMA-DIVPLAN.

Em que as duas últimas, «Comando e Controlo» e «Reservas de guerra» são transversais a todas as outras e decorrem em seu apoio integrado.

Estas capacidades da componente naval constituem um capítulo do SFN, onde aparecem descritas em termos de finalidades, estrutura, meios que envolve e racional que contempla a justificação dos quantitativos.

Na tabela que apresentamos em seguida procurou-se fazer um levantamento dos níveis de edificação e consolidação de cada uma destas capacidades, avaliando de acordo com a escala que é mencionada. Para esta avaliação, foram colhidas opiniões informais junto do EMA, COMNAV e DGAM.






Tabela 5 – Análise das Capacidades por Componentes

Fonte: Autor, com contributos de EMA, COMNAV e DGAM

		COMPONENTES DAS CAPACIDADES – VETORES DE DESENVOLVIMENTO							
		D	O	T	M	L	P	Infra	Intero
CAPACIDADES NA MARINHA -AMN	Oceânica de superfície	2	2	2	1	2	1	2	2
	Submarina	2	2	2	2	2	2	2	2
	Projeção de Força	1	2	1	1	2	2	1	2
	Guerra de Minas	1	2	1	1	1	1	2	1
	Hidro-Oceanográfica	2	2	2	2	2	2	2	2
	Fiscalização (Vigilância)	2	2	1	1	2	1	1	2
	Assinalamento marítimo	2	2	2	2	2	2	2	N.A.
	Combate à poluição	2	2	2	2	2	1	1	2
	Autoridade Marítima (policimento)	2	2	2	2	2	1	1	2
	Comando e Controlo	2	2	2	1	2	1	1	2
	Reservas de Guerra	N.A.	N.A.	N.A.	1	1	1	2	1

Código de cores:

-  – Existe em nível Aceitável;
-  - Existe c/ Limitações;
-  - Não Existe ou existe c/ grande limitação.

N.A. – Não aplicável ou não foram recolhidos dados.

Em termos de comentário podemos referir que a capacidade “Submarina” e a “Hidro-Oceanográfica” são as que estão melhor apetrechadas e desenvolvidas e a “Projeção de Força”; a “Guerra de Minas” e de certa forma a “Fiscalização e Vigilância” são as que mostram mais vulnerabilidades, por motivos que desenvolveremos adiante.



Passando à avaliação por vetores de desenvolvimento, podemos constatar que as componentes relacionadas com os recursos (Pessoal e Material) são naturalmente as mais afetadas, por serem as que implicam mais despesa, logo seguidas pela componente “Infraestruturas”, também por ter maior reflexos na estrutura de custos, em contraponto as componentes que evidenciam melhor nível de desenvolvimento são a “Organização” e a “Liderança”, logo seguidas pela “Interoperabilidade”, o que é um bom sintoma de que conferem com a caracterização de capacidades diversificadas, integráveis e conjugáveis, que norteia o paradigma genético.

A devida consideração dos desafios estratégicos, concertada com a avaliação de ameaças e riscos que decorrem no contexto atual da situação de segurança internacional, naturalmente com repercussões no plano interno, são sem dúvida determinantes para configurar a tipologia das missões das FFAA, e em particular da componente naval do SFN como foi analisado no capítulo anterior. Estas missões só poderão ser cabalmente cumpridas se for planeada e calendarizada uma ajustada política de modernização da Esquadra, a qual não passa apenas pela edificação de novas capacidades ou pela aquisição de novos meios navais, com significativo peso em termos de LPM.

Esta modernização tem vindo, a ser estudada e desenvolvida no EMGFA e EM dos Ramos, no âmbito das suas funções de órgãos de estudo e aconselhamento. O documento do IDN procede também a uma reflexão extensa e completa sobre esta matéria nomeadamente no que se refere a fixar uma escala de prioridades de emprego dos recursos militares, decorrendo para as missões prioritárias das FFAA e apontando ainda para as prioridades a serem consideradas nos respetivos programas de modernização nas quatro vertentes: programas de natureza conjunta e no âmbito de cada uma das três componentes de força, naval, terrestre e aérea, numa perspetiva de curto e médio prazo. Face ao pormenor e quantidade de informação que integra, foi considerado uma referência importante para esta análise e será adiante citado e utilizado como termo de comparação por diversas vezes.

As principais carências, ou limitações a serem consideradas no âmbito da edificação e sustentação das capacidades da componente naval, pelo seu óbvio alinhamento com as opções estratégicos que decorrem do CEDN 2013, colhem uma ampla base de consenso, em particular por puderem ser comparadas com o diferencial entre as colunas «Referência» e «Existências», na Tabela nº 6, que se mostra de seguida.



Tabela 6 - Plano genético da Marinha

Fonte (Ribeiro et al, 2010), atualizado a DEZ2012, com contributos de EMA e DGAM

CAPACIDADES	REFERÊNCIA	EXISTÊNCIAS
OCEÂNICA DE SUPERFÍCIE	5 (+ 1) Fragatas lança-mísseis com helicóptero orgânico	3 Fragatas da classe “Vasco da Gama”; 2 Fragatas da classe “Bartolomeu Dias”
	8 Helicópteros orgânicos	5 Helicópteros orgânicos
	1 Navio Reabastecedor de Esquadra	1 Navio Reabastecedor “Bérrio”
	4 Destacamentos de UAV táticos	-----
	3 Navios aux para formação e treino	1 N.E. “Sagres” + 2 Navios aux
SUBMARINA	2 (+1) Submarinos convencionais de ataque, lançadores de mísseis	2 Submarinos da classe “Tridente”
PROJEÇÃO DE FORÇA	1 Navio Polivalente Logístico	Programa construção 1 NPL, cancelado 1 Lancha de desembarque
	1 Batalhão Ligeiro de Desembarque	1 Batalhão Ligeiro de Desembarque
	1 Destacamento de Ações Especiais	1 Destacamento de Ações Especiais
GUERRA DE MINAS	4 Navios Draga-minas	-----
	2 Destacamentos de Mergulhadores sapadores	2 Destacamentos de Mergulhadores sapadores
	1 Destacamento de Guerra de Minas	1 Destacamento de Guerra de Minas
HIDRO-OCEANOGRÁFICA	2 Navios H-O oceânicos	2 Navios da classe “D. Carlos I”
	2 Navios H-O costeiros	2 Navios da classe “Andrómeda”
	4 Lanchas estuarinas	3 Lanchas estuarinas
	2 Brigadas Hidrográficas	2 Brigadas Hidrográficas
FISCALIZAÇÃO (VIGILÂNCIA)	8 Navios de Patrulha Oceânica	5 Corvetas das classes “BA” e “JC” 1 (+1) NPO classe “Viana do Castelo” (6) Restante programa cancelado
	5 (+ 3) Lanchas de Fiscalização Costeira	3 Navios patrulha classe “Cacine”. Programa 5 (+3) LFC cancelado
	10 Lanchas de Fiscalização Ribeirinha	12 Lanchas das classes Argos; Centauro; Albatroz e Rio Minho.
	4 Estações GPS Diferencial	4 Est. Carvoeiro; Sagres; Horta e P. Santo
ASSINALAMENTO MARÍTIMO	Dispositivo de Assinalamento Marítimo Costeiro	53 Faróis; 482 farolins; 328 boias/ balizas
	2 Navios com capacidade de balizagem e de Combate à poluição.	1 Navio balizador “Schultz Xavier” Programa para 2 Navios dupla função, cancelado
COMBATE À POLUIÇÃO	7 Embarcações de Combate à poluição	2 Embarcações de combate à poluição
	Dispositivo Operacional no âmbito “Plano Mar Limpo”	Equipamento diverso: recuperadores; aspiradores; tanques e bombas.
AUTORIDADE MARÍTIMA (POLICIAMENTO)	23 Embarcações de patrulha portuária/ribeirinha	25 Unidades auxiliares da Marinha
	17 Embarcações salva-vidas	30 Estações salva-vidas + 18 Embarcações salva-vidas cabinadas + 29 Embarcações salva-vidas semi-rígidas
		64 Embarcações semi-rígidas; 19 embarcações rígidas; 13 embarcações; 292 viaturas; 50 botes/ 16 motas de água
COMANDO E CONTROLO	Comando Naval; Comandos de Zona Marítima; Comando do Corpo de Fuzileiros; SUBOPAUTH; MRCC; Comando Geral da Polícia Marítima	Comando Naval; Comandos de Zona Marítima; Comando do Corpo de Fuzileiros; SUBOPAUTH; MRCC; Comando Geral da Polícia Marítima.
RESERVAS DE GUERRA	N.A.	N.A.



Nas prioridades apontadas por aquele documento do IDN, para o programa de modernização de médio-prazo, por coincidir com o âmbito deste trabalho concentraremos mais atenção, no desenvolvimento aplicado a cada uma das seguintes capacidades da componente naval e de natureza conjunta, tidas por prioritárias:

- «Oceânica de superfície»: esta é a capacidade que envolve mais meios materiais, em quantidade e custos de operação e manutenção, pode considerar-se bem dotada. Não sendo ainda considerados como lacunas, há dois projetos que assumem particular importância: o primeiro é a substituição do navio reabastecedor de esquadra (AOR), o atual está agora obsoleto e a sua modernização é inviável, quer por razões de custo-benefício quer por não poder cumprir os requisitos de normas ambientais a que está sujeito pela natureza da sua missão principal. Este meio é essencial para a satisfação das necessidades de sustentação da esquadra no mar, acompanhando a projeção de forças conjuntas e conferindo ainda uma capacidade de carga significativa, que constituem valências a relevar enquanto a Esquadra não dispuser de meio dedicado a estas tarefas.

O segundo projeto é a designada modernização do meio-período de vida, “*Mid-Life Upgrade*” (MLU) nas cinco fragatas oceânicas, cujo processo é fundamental para fazer estender o seu período de vida útil.

Esta capacidade constitui vetor primordial para o controlo do mar, principal razão de ser para uma Marinha, estas fragatas, equipadas com mísseis e prontas para operar helicópteros orgânicos, têm assegurado a maioria das participações portuguesas nos compromissos internacionais no seio da NATO e da EU, nomeadamente no esforço de contenção e combate à ameaça ressurgente que constitui a pirataria no mar.

- «Fiscalização e vigilância»: em paralelo com a substituição do navio reabastecedor este será o programa de modernização que assume maior urgência. O seu produto operacional, na vertente oceânica, é assegurado por unidades navais (corvetas e patrulhas), que na sua maioria estão completamente obsoletos e cuja sustentação e manutenção fica muito dispendiosa e a curto prazo ficará tecnicamente inviável, decorre em ações de fiscalização da pesca e exploração de outros recursos marinhos, busca e salvamento (SAR), combate ao narcotráfico, a outros ilícitos no mar e ainda o controlo das fronteiras marítimas (IDN, 2013, p. 58), numa já extensa área de jurisdição que pode vir a duplicar num futuro próximo, com a concretização do projeto de extensão da plataforma continental. Acresce referir que este é um processo para cujo êxito é muito importante o País candidato fazer prova de que tem condições para estudar e proteger as novas áreas, ora



estas duas ações só podem ser asseguradas através de investigação científica (assegurada pela capacidade Hidro-Oceanográfica, considerada relativamente bem dotada) e de vigilância e fiscalização. Em face deste cenário, de acordo com a relevância que é colocada nas missões de soberania, importará no curto-médio prazo ser encontrada uma solução alternativa ao programa de construção dos Navios de Patrulha Oceânicos (NPO) e Navios de Patrulha Costeira (NPC), o qual foi recentemente cancelado.

- «Projeção de Força»: esta capacidade oferece uma resposta muito limitada face à inexistência do seu meio principal, um Navio Polivalente Logístico (NPL), elemento essencial cujas valências e modalidades de emprego se adequam ao ambiente e necessidades de projeção e sustentabilidade, flexibilidade e conjugabilidade, o qual tem constado no planeamento de forças há mais de dez anos, mas que por circunstâncias que são conhecidas, não avançou para além da fase de projeto. A sua aquisição é considerada prioritária para assegurar uma capacidade autónoma de transporte de forças, ao nível de batalhão, e poder promover o apoio logístico de FND, bem como ainda a projeção de meios a empregar em ações de assistência humanitária, em resposta a catástrofes naturais ou provocadas (IDN, 2013, p. 57). Ainda que a sua importância seja inquestionável, face à conjuntura atual e aos encargos que envolveria, não se afigura provável a sua aquisição durante toda a próxima década

- «Combate à poluição» e «Assinalamento marítimo»: o principal meio naval que lhes está habitualmente dedicado é o navio auxiliar-balizador, o qual enferma do mesmo problema que corvetas e patrulhas, também o cancelamento do programa dos NPO já referido, veio afetar a construção de dois destes navios que ficariam equipados para esta dupla vertente. Este projeto deverá ainda manter-se associado à solução a encontrar para os NPO.

- «Guerra de Minas»: esta capacidade fica bastante diminuída sem os seus meios principais, navios draga-minas. Porém os destacamentos de mergulhadores sapadores e de guerra de minas, conferem-lhe alguma capacidade residual, que importa preservar. O reforço desta capacidade que resultaria da aquisição destes meios, não é tido como prioritário e como tal também não deverá ocorrer ao longo da próxima década.

- «A Cibersegurança» e o «Conhecimento Situacional Marítimo» (CSM): que constituem capacidades cujo produto operacional está associado aos designados “enablers”, (multiplicadores de forças). Logo que desenvolvidas e aplicadas podem ser consideradas como soluções para melhorar a resposta operacional, nas áreas de



capacidades, sobrevivência e proteção da força, e potenciar a mobilidade e projeção, o que pode vir a compensar a redução de efetivos (IDN, 2013, p. 56). O desenvolvimento destas capacidades e a sua aplicação na Marinha será relevante para uma resposta adequada à nova tipologia das missões das FFAA, que o CEDN 2013 expressa de forma clara. Este desenvolvimento, pelo princípio da racionalidade, deverá ocorrer através de programas e projetos de natureza conjunta.

A “cibersegurança” aparece associada a «outras capacidades indispensáveis para fazer face às consequências de ataques terroristas, cibernéticos, NBQR e de catástrofes e calamidades» e o “conhecimento situacional marítimo”, (não é usada esta designação mas o conceito é o mesmo) aparece associado «capacidades de vigilância, reconhecimento e informações», ligadas à utilização de “*Unmanned Aerial Vehicles*” (UAV) e ao objetivo de melhorar a capacidade de vigilância aeroespacial, fomentando parcerias que viabilizem tirar partido de sistemas de vigilância por satélite, nomeadamente com a Estação de Santa Maria, nos Açores, que já faz presentemente a monitorização do Atlântico Norte, via satélite, e fornece dados à Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA) (IDN, 2013, p. 58).

As capacidades edificadas e desenvolvidas em função das suas características de serem diversificadas, integráveis e conjugáveis (na lógica apresentada como virtude do planeamento por capacidades), asseguram à partida bons níveis de interoperabilidade e ficam munidas de condições de adaptabilidade que lhes possibilita colher sinergias junto de outros sistemas e estruturas, que partilhando informação podem contribuir para mitigar as desvantagens da renovação não decorrer ao ritmo planeado.