

---

DOS INTERESSES NACIONAIS ÀS FORÇAS ARMADAS

---

---

## DOS INTERESSES NACIONAIS AS FORÇAS ARMADAS

---

1. Tendo como dado a necessidade e existência institucional de Forças Armadas numa sociedade democrática, toda a problemática da determinação da sua natureza e dimensão e bem assim, da fundamentação convincente para a atribuição nacional de recursos com vista à sua postura e operacionalidade, têm de inserir-se no quadro global da Nação e do Estado, precisamente porque as Forças Armadas constituem a fortaleza última da soberania, garantia vital de continuidade. E aqui reside o sublime paradoxo das Forças Armadas em sociedades democráticas: elevam-se ao nível da soberania sem, contudo, se privilegiarem da sua organicidade.

Está, assim, em causa a Estratégia Nacional (Grande, Total ou Global) com toda a sua complexidade de interesses, objectivos e políticas da Nação, influenciados por factores, objectivos e subjectivos, da mais rica variedade. E não restam hoje dúvidas que só a adopção de uma metodologia adequada, capaz de orquestrar e desenvolver todos aqueles factores aos diversos níveis do Estado pode conduzir à concepção de uma Estratégia Nacional consolidada e eficaz, em que a componente militar se apresente perfeitamente definida.

A metodologia que se apresente tem as vantagens (muitas) e os defeitos (alguns) inerentes ao sistema. Mas, a grande variedade de factores em causa e a sua natureza vária, e bem assim a exigência da clarificação de conceitos, definições e terminologia básicos, permite racionalizar e sistematizar, mantendo campo amplo à flexibilidade, um processo tão subjectivo e único como quem o trata e de cada vez que o trata. Além disso, só quem nunca se debruçou, por obrigação ou exercício intelectual, sobre tão estimulante temática, não experimentou penosas e angustiantes hesitações e dificuldades, mesmo logo no esboço da sua esquematização formal.

2. O primeiro conceito a definir como elemento fundamental é o de *Interesse Nacional*. Este não é mais que o fim geral e permanente prosseguido pelo Estado, tido como colectividade politicamente organizada. O Interesse Nacional encontra-se, em geral, explícito na Constituição e engloba, com maior ou menor ênfase, o bem-estar social, a justiça social e a segurança nacional.

3. A interpretação particular do interesse nacional, face a condições ou situações específicas, constitui os *Interesses Nacionais*. São as grandes preocupações actuais e futuras da Nação e do Estado.

Há interesses que são vitais, que se mantêm relativamente constantes ao longo de largos períodos históricos, precisamente porque são essenciais à continuidade existencial da Nação como entidade viável. São interesses que, por vezes, estão em conflito com interesses de outros países mas, porque são vitais, há que os preservar a todo o custo de sangue e fazenda.

Mas os interesses vitais de uma Nação podem variar, e normalmente variam, suavemente, sem impacto nacional notável, ou podem sofrer alterações bruscas e, então, é muito possível que reclamem modificações profundas das estruturas nacionais.

Outros interesses há, porém, que não sendo por conceito vitais, podem obrigar à sua prossecução até às últimas consequências, ou ao seu abandono. Só a análise da situação histórica permitirá ponderar os benefícios e os custos envolvidos e decidir em consequência.

Por fim, existe uma outra categoria de interesses nacionais que podem ser suficientemente atraentes para que neles nos empenhemos por outras vias que não exijam o último esforço, sobretudo se advierem prejuízos para interesses vitais ou obrigatórios.

Há, pois, que distinguir entre as diversas categorias de interesses nacionais e atribuir-lhes *prioridades*, tarefa da maior importância e exigência nacionais.

Por outro lado, há que ter em conta que as Nações se inserem na comunidade mundial e que, se por vezes, os seus interesses coincidem ou se podem harmonizar com os interesses de outras Nações, também, por vezes, são incompatíveis ou entram mesmo em competição ou conflito. Resulta daqui a necessidade de ter sempre, e actualizada, a situação analítica internacional por forma a determinar os obstáculos que se opõem ao prosseguimento dos nossos interesses.

4. Mas, para atingir, manter ou desenvolver os interesses nacionais há que determinar, por análise e dedução, os *Objectivos Nacionais*, que mais não são do que metas específicas, as quais, uma vez alcançadas pela aplicação criteriosa dos elementos do Poder Nacional, garantem a satisfação daqueles interesses.

Há, assim, em geral, para cada interesse nacional, vários objectivos nacionais de natureza e importância diversas. É aqui necessário um esforço aplicado e contínuo com vista, a um tempo, a definir prioridades e a atribuir os objectivos a um ou mais elementos do Poder Nacional. Na prática, não se encontram perfeitamente demarcadas as contribuições dos vários elementos do Poder Nacional pois, muitas vezes, se sobrepõem ou complementam. Por outro lado, essas contribuições não assumem a mesma dimensão e para um determinado objectivo são, em geral, um ou dois elementos do Poder Nacional que asseguram a maior contribuição. Em geral, o elemento militar reclama o mais elevado custo a curto prazo mas, também, é aquele que apresenta a mais rápida recolha de benefícios. Sempre que o grau de urgência é elevado o elemento militar prevalece sobre os elementos do Poder Nacional. Além disso oferece a vantagem de uma aplicação directa, de quantificação razoavelmente segura, em eficácia e risco.

É muito difícil elaborar uma lista completa de todos os objectivos nacionais e fundamentar as suas prioridades, dado que, por vezes, surgem situações conflituosas ou contraditórias quer na sua formulação quer na sua concretização. Acresce que as Nações têm tendência natural para se interessarem pelos seus problemas quotidianos e as elites têm de se preocupar também com os problemas do futuro. Esta dessintonia é por vezes difícil de eliminar e, com ela, podem sacrificar-se grandes a pequenos objectivos.

Da maior ou menor solidez deste processo depende parcela significativa dos possíveis *riscos* a que a Nação pode ficar sujeita. Por isso, o conceito de risco é básico para a perfeita compreensão do mecanismo de planificação nacional. Onde se verificarem faltas, carências ou áreas de imprecisão existem riscos. Se os objectivos nacionais forem insuficientes para cobrirem os interesses nacionais, a sobrevivência da Nação corre riscos. Do mesmo modo, se um elemento do Poder Nacional que contribui para um objectivo nacional necessitar de recursos superiores aos que lhe foram atribuídos para o efeito, é certo que surgem riscos. Os riscos são quase sempre inevitáveis mas, conhecê-los, constitui já um passo importante no processo.

5. A definição dos objectivos nacionais e o modo de os alcançar são ainda influenciados pelas formas duradoras de comportamento ou atitudes profundamente enraizadas na cultura e na filosofia de uma sociedade e que caracterizam a Nação onde se inserem. Essas formas de comportamento e atitude constituem os *Princípios Nacionais*.

Há, em geral, a tendência para considerar estes princípios como factores subjectivos, mas a verdade é que a sua inserção, profunda e permanente na tradição nacional, tem poderosa influência no processo normativo da definição dos objectivos nacionais.

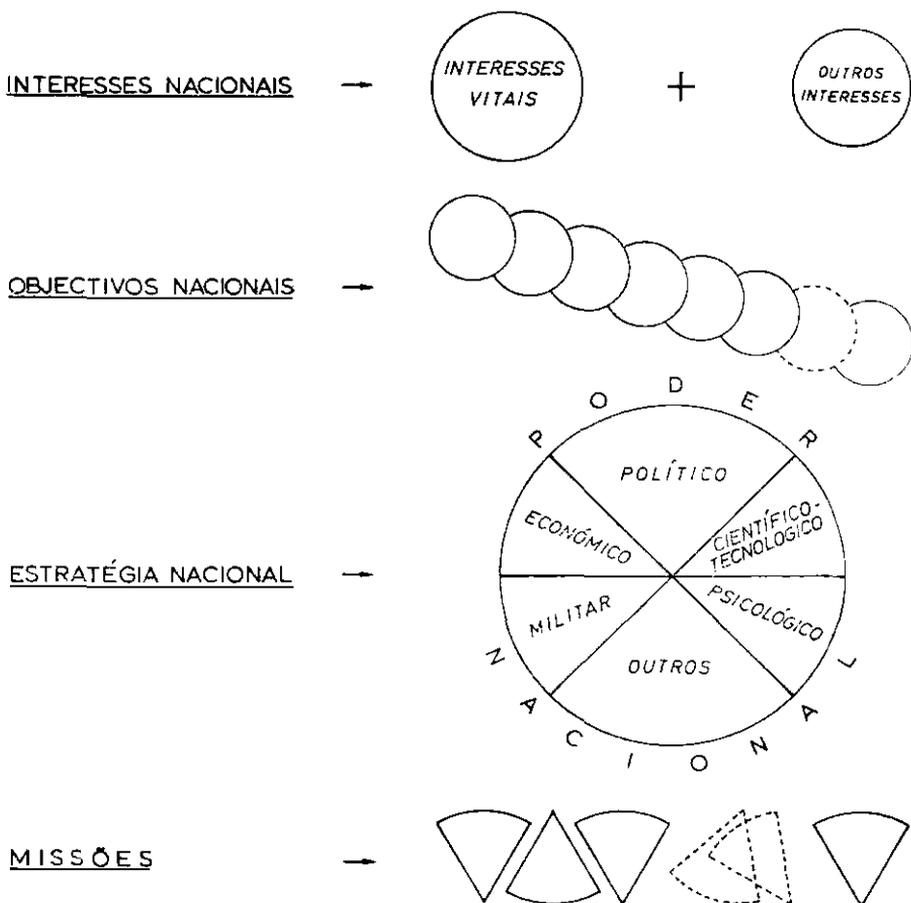
6. As linhas de acção específicas concebidas para alcançar os objectivos nacionais constituem a *Política Nacional*. Aqui se englobam e integram todos os elementos ou aspectos da vida nacional (internos e externos, civis e militares) numa formulação coerente e eficaz.

7. Chegamos, assim, à arte e ciência de conceber e utilizar, coordenada e controladamente, os elementos do Poder Nacional para atingir e garantir os objectivos nacionais e que se designa por *Estratégia Nacional*.

Na sua relação com as políticas nacionais específicas a *Estratégia Nacional* é a formulação do somatório de todas elas. E, para além de determinar a contribuição de cada elemento do Poder Nacional, define a sua articulação no esforço integrado para alcançar os objectivos nacionais.

As contribuições dos elementos do Poder Nacional no âmbito da *Estratégia Nacional* constituem as suas *Missões*. E para que cada elemento do Poder Nacional possa cumprir a sua missão há que lhe atribuir os necessários *Recursos*, isto é, tudo o que pode contribuir para a consecução dos nossos objectivos.

8. A prática do Estado mostra que não há Estratégia Nacional, ainda que rigorosamente concebida, capaz de atingir todos os objectivos nacionais definidos. E isto porque os interesses nacionais e os objectivos nacionais estão intimamente relacionados com os recursos existentes e estes são limitados e tendem a diminuir. O âmago do problema consiste essencialmente em



conciliar os fins com os meios, isto é, anular ou reduzir a diferença entre os recursos necessários e os recursos disponíveis. E mesmo depois de se estabelecerem prioridades, quantas vezes há que renunciar a certos objectivos ou aceitar a redução do seu alcance ou, ainda, formular e confiar em hipóteses, em suma, mistificar os riscos. De facto, as hipóteses podem conduzir a estratégias acomodatócias, as quais longe de reduzirem os riscos os declaram de outra maneira.

9. Outro ponto a ter em conta na formulação da Estratégia Nacional diz respeito à contribuição das Alianças. Há, em geral, a tendência para confiar e descansar exageradamente nas alianças como mecanismo seguro de superação de carências estratégicas. Tal atitude pode conduzir a um erro profundo e perigoso, pela razão simples de que os interesses nacionais, comuns, aglutinadores das alianças, alteram-se com o evoluir constante das situações históricas. E, nesta matéria, o que é mais grave ainda é confundir os interesses nacionais com os compromissos assumidos, quando afinal estes derivam daqueles. Os compromissos podem terminar cercos e abruptamente e, todavia, os interesses persistirem.

10. Pode inferir-se pois, do que antecede, que a formulação da Estratégia Nacional constitui um processo aturado, penoso, cíclico, contínuo e concorrente de interacção entre interesses, objectivos, missões e recursos, que que se procura atingir um equilíbrio tão perfeito quanto possível entre os fins que nos propomos alcançar e os meios que podemos utilizar.

Só assim pode ser concebida uma estratégia que responda às qualidades conhecidas de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, tão simples de enunciar como difíceis de atingir e conservar.

11. O processo formal que decorre ao nível superior da Estratégia Nacional aplica-se inteiramente a cada elemento do Poder Nacional.

Conforme se referiu, a Estratégia Nacional explicita a missão atribuída a cada elemento do Poder Nacional. A análise dessa missão conduz à definição dos seus objectivos específicos e consequente formulação da respectiva estratégia geral ou sectorial. É esta estratégia, por sua vez, que permite determinar os meios necessários e o modo de os utilizar.

É claro que, também aqui, a insuficiência fatal dos recursos atribuíveis exige, em geral, uma ou mais revisões da estratégia, ou até da própria missão, com vista a harmonizar realisticamente os fins com os meios. O processo pode também visualizar-se como um ciclo bem determinado — Ciclo de Planeamento — cuja estrutura assenta, pelo menos, em cinco pilares distintos, ligados em ponte: identificação das missões, concepção estratégica, estruturação de meios, recursos necessários e recursos realmente disponíveis.

Refere-se desde já que, pelo interesse que pode revestir, as Nações de recursos modestos utilizam, em geral, um método de aproximação que consiste precisamente em começar pelo fim, isto é, com base nos recursos disponíveis decidir qual a dimensão e natureza dos meios que é possível obter e manter. A partir deles procurar-se-á conceber a sua utilização segundo linhas estratégicas convenientemente optimizadas que conduzam ao cumprimento das missões revistas.

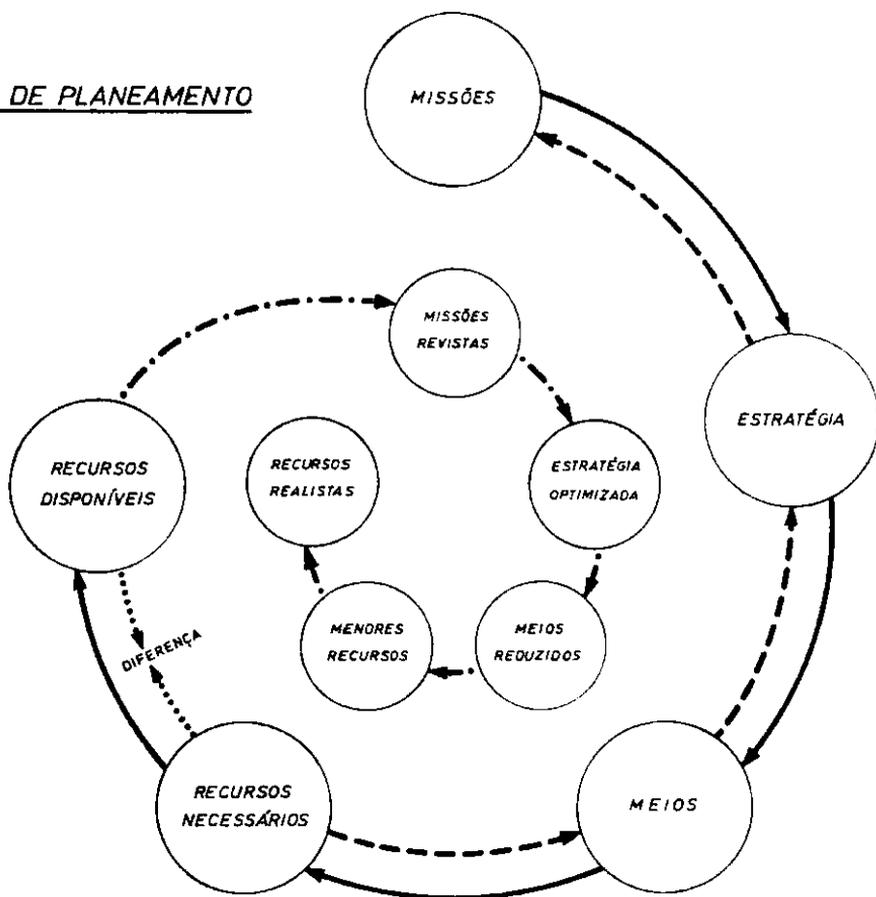
12. Chegamos pois, assim, ao nível da componente militar do Poder Nacional cujo ciclo de planeamento clássico, bem individualizado no esforço de conhecimento da verdade oposta, não necessita de desenvolvimento especial.

No entanto, em planeamento militar elaborado em situações de carência nítida de recursos, podem ser úteis algumas referências a aspectos específicos.

A estratégia militar deriva e insere-se na estratégia superior funcional que é a estratégia de defesa ou de segurança nacional.

Toda a dialéctica das Forças Armadas como instrumento do Poder Nacional se move à volta do equilíbrio entre a estratégia subordinante e a

### CICLO DE PLANEAMENTO



estrutura requerida, o mesmo é dizer, entre a capacidade possível e os riscos prováveis. Com recursos modestos, pode reduzir-se o diferencial entre o necessário e o disponível, jogando com a flexibilidade que resulta de exprimir os requisitos em termos de estrutura, prontidão e modernização.

Assim, uma estrutura reduzida (menos unidades terrestres, aviões e/ou navios, etc.) permite obviamente reduzir despesas, mas aumenta consideravelmente o risco de ineficácia duma estratégia concebida, por exemplo, em termos de dissuasão, dado que os cortes seriam inevitavelmente visíveis.

Mas, pode manter-se a estrutura e poupar fundos, actuando na prontidão. Esta pode reduzir-se trabalhando, por exemplo, com níveis de efectivos mais baixos, limitando os períodos de treino etc. Os riscos surgem, neste caso, quando se pretende uma resposta imediata e eficaz.

Por fim, sabe-se que a modernização de meios militares exige fatias substanciais de orçamento. Ora, podem reduzir-se as despesas conservando os meios. Mas, aqui, a escolha põe-se em termos de presente e de futuro. Não modernizando, desactualizamo-nos e corremos o risco de perder irremediavelmente futuras opções.

No entanto, a modalidade mais rigorosa de tapar o fosso diferencial dos recursos é aplicar técnicas analíticas que conduzam à optimização de meios requeridos por uma estratégia seleccionada. Para tal eliminam-se, através de critérios de custo/eficácia, todos os elementos estruturais que não contribuem directamente para a concretização do conceito estratégico formulado. Obtem-se, assim, uma estrutura altamente optimizada para uma estratégia específica, mas podem gerar-se riscos de incapacidade de reacção a circunstâncias imprevistas. Uma excessiva optimização de meios de pode, pôr problemas de insuficiente flexibilidade ou demasiada rigidez, o que, em qualquer caso, se traduz, uma vez mais, em riscos.

13. Como se vê, toda a metodologia referida pretende conciliar os fins com os meios, os objectivos com os recursos. Mas, para tal, há necessidade de dispor de uma definição clara dos factores intervenientes e proceder a análises e estudos rigorosos e profundos que se não compadeçam com privilegiados rasgos de imaginação ou vagas abstracções semânticas.

Tudo visto, é muito provável que persista a fatal brecha entre recursos. Essa brecha exprime o risco de determinado objectivo não poder ser alcançado ou certo interesse, que pode ser vital, não estar devidamente acautelado. Tá aqui, então, que decidir conscientemente se se pode e/ou deve, ou não, correr aquele risco. A única opção ainda aberta pode ser escolher entre riscos alternativos.

É claro que um país pode correr deliberadamente estes riscos, isto é, pode alargar-se estrategicamente em demasia e confiar que outros actores da cena internacional venham a suprir as suas pretensões, carências ou fraquezas. É, como em muita coisa da vida, um jogo. Mas, a probabilidade de não vir a perder muito pode aumentar se, ao menos, conhecermos as suas regras, que até são claras: definir com precisão os interesses, os objectivos e os compromissos, mantendo-os sempre coerentes e harmónicos e estimar os custos prováveis envolvidos.



A improvisação por sistema; o imediatismo por emotividade; a atomização de conceitos e definições por agudo individualismo; a superficial exigência intelectual por comodismo, tudo isto é contrário à adesão e emprego de processos racionais que, só eles, podem conduzir à verdade desejada.

A metodologia não supre a inteligência, o conhecimento, a vontade e a competência, mas valoriza-os. O homem não vale o que vale o método, mas este vale o que valer o homem.

*J. Baptista Comprido*

Capitão-de-mar-e-guerra R.A.