
A QUESTÃO DO PLANO GERAL DE DEFESA NACIONAL

José Alberto Loureiro dos Santos

A QUESTÃO DO PLANO GERAL DE DEFESA NACIONAL

1. Existe uma questão técnica quanto à necessidade de elaborar um Plano Geral de Defesa Nacional, e à possibilidade legal de o efectuar, se for positiva a resposta quanto à necessidade.

Não se trata de uma questão despicienda.

Sendo dois os objectivos básicos de qualquer unidade política — Segurança e Bem-Estar —, e encontrado-se prevista a elaboração de um Plano Económico que, a prazo, enquadra os principais objectivos a atingir e modalidades de acção a adoptar para a consecução do objectivo básico «Bem-Estar», parece lógico que ao seu lado, e com uma finalidade semelhante tendo em vista o objectivo básico «Segurança», deveria ser previsto e formulado para execução um Plano Geral de Defesa Nacional.

Aliás esta solução é adoptada por alguns países no respectivo ciclo de planeamento estratégico, como é o caso da vizinha Espanha, e julga-se mais capaz de obter a indispensável coordenação de acções no âmbito da Defesa Nacional, visando o objectivo «Segurança», do que a sua não consideração.

Resta averiguar se a legislação portuguesa, que não prevê expressamente tal Plano para a Segurança, a ele se opõe, o que é a finalidade deste pequeno trabalho.

2. Artigos da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas que poderão contribuir para esclarecer a questão.

Artigo 1.º

(Defesa Nacional)

«A Defesa Nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas,

a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.»

- É adoptado o conceito *alargado* de defesa nacional, pelo qual esta será algo mais do que a defesa militar.
- Neste sentido, seria mais adequada a fórmula «contra qualquer agressão ou ameaça externas susceptíveis de desencadear resposta militar de dissuasão e/ou intervenção».
- Conforme está, não delimitando o espaço de resposta, é mais conceito *global* do que *alargado*.

.....

Artigo 4.º

(Política de Defesa Nacional)

.....

«3. As principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional constarão necessariamente do programa do Governo aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República.»

- Como este programa deve ser um conjunto coordenado de acções de Defesa Nacional a levar a efeito nos seus diferentes campos (militar, económico, diplomático, educacional, política interna, etc.), pode afirmar-se que se trata de um Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional («Principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional»).

Será a proposta de Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional que o partido ou coligação que é investido no Poder apresenta à Assembleia da República.

Será, necessariamente, um conjunto coordenado e integrado de linhas orientadoras de acção, não pormenorizadas, na área de Defesa Nacional.

.....

Artigo 6.º

(Caracterização e divulgação da Política de Defesa Nacional)

... ..

«2. A Política de Defesa Nacional tem natureza global, abrangendo uma componente militar e componentes não militares.»

— Completa a definição de Política de Defesa Nacional do Artigo 1.º

«3. A Política de Defesa Nacional tem âmbito interministerial, cabendo a todos os órgãos e departamentos de Estado promover as condições indispensáveis à respectiva execução.»

... ..

Este artigo indica os responsáveis pela execução da Política de Defesa Nacional — todos os órgãos e departamentos de Estado; declara-a interministerial, o que significa a necessidade de coordenação e integração entre ministérios.

Está implícita a responsabilidade de todos os órgãos e departamentos de Estado *planearem* as acções de Defesa Nacional nas suas áreas, assim como a necessidade de coordenação e integração interministerial desses planos parciais.

Artigo 7.º

(Definição e execução da Política de Defesa Nacional)

«1. A Assembleia da República aprecia o programa do Governo e contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a Política de Defesa Nacional e para fiscalizar a sua execução.»

«2. A condução da Política de Defesa Nacional compete ao Governo.»

«3. Incumbe ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional, bem como as da sua execução.»

.....

Pelos n.ºs 2 e 3 deste artigo, é ao Conselho de Ministros que compete a definição das linhas gerais da Política de Defesa Nacional e que conduz a sua execução (em parte, repete o Artigo 4.º, n.º 3).

De acordo com o n.º 1, a AR, no exercício da sua competência, enquadra e fiscaliza a execução do Plano Geral de Defesa Nacional («Linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional»).

Artigo 8.º

(Conceito estratégico de Defesa Nacional)

- «1. No contexto da Política de Defesa Nacional prosseguida será aprovado pelo Governo o conceito estratégico de Defesa Nacional.»
- «2. Para os efeitos do presente diploma, entende-se por conceito estratégico de Defesa Nacional a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da Política de Defesa Nacional.»
- «3. A competência referida no n.º 1 será exercida pelo Conselho de Ministros, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional.»
- «4. As grandes opções do conceito estratégico de Defesa Nacional serão objecto de debate na Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar, previamente à sua adopção pelos órgãos previstos na lei.»

De acordo com os números 1 e 2 deste artigo, o conceito estratégico de Defesa Nacional tem o significado que a doutrina estratégica actual para ele preconiza. Uma formulação de natureza prática, indicadora da forma como devem ser alcançados os objectivos de Política de Defesa Nacional a nível global.

Nesta acepção, o conceito estratégico de Defesa Nacional seria o suporte principal do Plano de Defesa Nacional e viria a ser materializado pelo Sistema de Forças de Defesa Nacional a levantar em conformidade com Leis de Programação para a Defesa Nacional. O Conceito Estratégico Militar, o Plano(s) Geral de Defesa Militar, o Sistema de Forças Militares e as Leis de Programação Militar, prolongariam, ao nível da componente militar da Defesa Nacional, as concepções anteriores.

No entanto os n.ºs 3 e 4 deste Artigo e o Artigo 46.º (Conceito Estratégico de Defesa Nacional), bem como a prática já referida a este respeito, emprestam-lhe outro significado. Nesta acepção, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, debatido num órgão tipo miniparlamento, idealizado como sede de obtenção de consensos impossíveis de efectuar em outras (apropriadas) sedes, não indica o modo de alcançar os objectivos definidos pela Política de Defesa Nacional, mas constitui sim um quadro orientador dessa política, com maior permanência e a mais longo prazo, portanto a montante da definição da própria política. Adopta-se portanto, do termo Estratégico, o seu sentido de largo prazo, face ao curto prazo que caracteriza o tático.

A Estratégia, neste sentido, continuará a ser a «ciência — arte que, tendo em vista a guerra, visa atingir objectivos definidos pelo poder político, com o maior rendimento». Só que assume o significado de alta política à qual a política corrente se submete, invertendo-se assim a hierarquia consagrada pela qual a Política comanda a Estratégia.

Esta é a situação adequada à confusão de acções que a confusão de conceitos, lógica e naturalmente, origina.

Artigo 9.º

(Princípios Gerais)

... ..

«3. As Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.»

... ..

Esclarece este artigo que as componentes não militares de Defesa Nacional existem, pois que, para as Forças Armadas, apenas é indicada a componente militar.

Artigo 17.º

(Defesa Nacional e Forças Armadas)

«As Forças Armadas asseguram, de acordo com a Constituição e as leis em vigor, a execução da componente militar da Defesa Nacional.»
Reforça o n.º 3 do Artigo 9.º

Artigo 18.º

(Princípio da exclusividade)

«1. A componente militar da Defesa Nacional é exclusivamente assegurada pelas Forças Armadas, salvo o disposto no Artigo 9.º, n.º 4, e no número seguinte.»

.....

Complementa o Artigo 17.º

Artigo 36.º

(Estrutura Orgânica)

.....

«2. O Ministério da Defesa Nacional prestará o apoio técnico e administrativo necessário ao Conselho Superior de Defesa Nacional e às funções próprias do Primeiro-Ministro em matéria de Defesa Nacional e Forças Armadas.»

.....

Com este Artigo fica definido onde deve situar-se o órgão técnico-administrativo que apoiará o Primeiro-Ministro nas suas tarefas de coordenação de planeamento e execução em matéria de Defesa Nacional.

Artigo 40.º

(Assembleia da República)

.....

«2. No âmbito da matéria do presente diploma, compete em especial à Assembleia da República:»

.....

«p) Aprovar as leis de programação militar.»

«q) Aprovar o Orçamento do Estado.»

.....

Das Leis de Programação para a Defesa Nacional só são consideradas as Leis de Programação Militar.

Artigo 42.º

(Competência do Governo)

«1. No âmbito do presente diploma, compete em especial ao Governo:»

.....

«g) Elaborar e fazer executar as Leis de Programação Militar e o Orçamento do Estado.»

.....

«n) Definir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.»

«2. Dentro da competência genericamente conferida ao Governo, compete em especial ao Conselho de Ministros:»

«a) Definir as linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional, bem como as da sua execução.»

... ..

Repete afirmações anteriores, nomeadamente o n.º 3 do Artigo 7.º que entendemos como envolvendo a aprovação do Plano Geral de Defesa Nacional.

Artigo 43.º

(Competência do Primeiro-Ministro)

«1. O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da Política de Defesa Nacional, competindo-lhe nomeadamente:»

«a) Coordenar e orientar a acção de todos os ministros nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional;»

... ..

«c) Propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional;»

... ..

«e) Dirigir a actividade interministerial tendente à execução da Política de Defesa Nacional.»

... ..

«2. O Primeiro-Ministro pode delegar, no todo ou em parte, a competência referida na alínea e) do n.º 1 no Ministro da Defesa Nacional.»

Este Artigo acentua a necessidade de coordenação dos diversos ministérios em matéria de Defesa Nacional e comete ao Primeiro-Ministro

essa responsabilidade. Embora somente esteja expressa a direcção da «Actividade interministerial tendente à execução», considera-se implícito que isso abrange a «actividade interministerial» respeitante ao planeamento das acções de Defesa Nacional. Encontramo-nos novamente no domínio de um Plano Geral de Defesa Nacional.

Artigo 44.º

(Competência do Ministro da Defesa Nacional)

«1. O Ministro da Defesa Nacional é politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da Política de Defesa Nacional, ...»

«2. Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional:»

... ..

f) Orientar a elaboração do orçamento do Ministério da Defesa Nacional, bem como a elaboração das propostas de lei de programação militar...»

«g) Elaborar e dirigir a execução da Política Nacional de armamento e de equipamentos para a Defesa Nacional.»

... ..

Além de esclarecer alguns Artigos anteriores, este Artigo, no seu n.º 2, comete ao Ministro da Defesa Nacional responsabilidades que o seu n.º 1 lhe nega e que extravasam o âmbito da componente militar da Política de Defesa Nacional, como seja a política de equipamentos para a Defesa Nacional que, afinal, deve inscrever-se num Plano Geral de Defesa Nacional e, consequentemente, em Leis de Programação para a Defesa Nacional (entre as quais a Lei de Programação Militar).

Artigo 45.º

(Competência dos outros Ministros)

«1. Para além do Ministro da Defesa Nacional, todos os outros ministros são responsáveis pela execução das componentes não militares da Política de Defesa Nacional, na parte que deles dependa.»

«2. No âmbito da matéria do presente diploma, compete em especial a cada ministro:»

«a) Contribuir, dentro das atribuições do seu ministério, para a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional;»

«b) Dirigir as actividades do seu ministério que de algum modo concorram para a execução da Política de Defesa Nacional.»

... ..

Com este Artigo ficam esclarecidas as funções dos diferentes ministros na execução da Política de Defesa Nacional e, implicitamente, no seu planeamento.

Aliás poderia considerar-se mesmo expressa tal competência, se a prática até agora seguida tivesse confirmado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional como o suporte principal do Plano Geral de Defesa Nacional, o que, de facto, não sucede, conforme já atrás vimos.

3. Hipóteses de resolução

À luz da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, consideramos existirem duas hipóteses de resolver a questão colocada quanto ao Plano Geral de Defesa Nacional: a primeira, partindo do princípio que é corrigida a prática seguida em transformar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional num conjunto de orientações mais permanentes e a maior prazo, a que a Política de Defesa Nacional se deve condicionar; a segunda, partindo do princípio de que tal prática não é corrigida:

a. No primeiro caso, a sequência normal das acções de planeamento da Defesa Nacional (ou o ciclo de planeamento da Defesa Nacional) seria assim:

- (1) Um partido político (ou coligação) incluiria no respectivo programa, a submeter à Assembleia da República, «as principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional» que substanciariam um Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional. Este Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional constitui uma directiva para os diferentes ministérios.

- (2) Com base nesta directiva, os diferentes ministérios estudam e elaboram propostas de planos de Defesa Nacional sectoriais e a parte correspondente da proposta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- (3) As propostas são reunidas no Ministério da Defesa Nacional e trabalhadas tecnicamente sob orientação do Primeiro-Ministro, delas resultando:
 - (a) Proposta de «Linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional» que consubstancia uma Proposta de Plano Geral de Defesa Nacional;
 - (b) Proposta de Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- (4) As propostas referidas em (3) são submetidas a Conselho de Ministros que as aprovará.

NOTA: A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas obriga a que a proposta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional percorra certos trâmites, que tendem a transformar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional em algo a montante das linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional.

- (5) O Plano Geral de Defesa Nacional e o respectivo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que incluem directrizes específicas aos diversos componentes, militares e não militares, da Defesa Nacional, originarão, ao nível de cada componente, o conseqüente Plano e Conceito (também aqui, o conceito é o principal suporte de Plano que ainda incluirá directrizes às áreas particulares — sobre missões e dispositivos entre outras).
- (6) Assim, na área militar (Ministério da Defesa Nacional), o Plano Geral de Defesa Militar e o Conceito Estratégico Militar são elaborados pelo Conselho Superior de Defesa Nacional sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (caso do Plano, uma vez que a lei o determina, para as Missões, Sistemas de Forças e Dispositivo), ou aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (caso do

Conceito). Não se entende por que razão não têm o mesmo processamento (Plano e Conceito) embora, na prática, acabem por tê-lo.

Note-se que, tecnicamente, o Plano conterà o Conceito, as Missões, os Sistemas de Forças e os Dispositivos, razão pela qual o processo deveria ser idêntico.

Se houvesse alguma diferença, o Conceito deveria ter um processamento mais exigente, pois é, de facto, o suporte intelectual do Plano.

(7) Acções semelhantes teriam lugar nos ministérios responsáveis pelas componentes não militares de Defesa Nacional.

(8) Para materializar os diversos Planos Sectoriais (militar, económico, diplomático, psicológico, cultural, etc.) seriam elaboradas nos respectivos ministérios Leis de Programação próprias, que seguiriam os trâmites normais.

Destas Leis (de Programação de Defesa Nacional) só estão previstas as Leis de Programação Militar.

b. No segundo caso, haveria uma fase do ciclo de planeamento para a defesa nacional antecedendo a elaboração do Plano Geral de Defesa Nacional (entre a. (1) e a. (2), durante a qual se desenvolveriam as acções tendentes a formular, ou actualizar, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que irá funcionar em todo o ciclo como uma enquadrante global de planeamento.

Esta solução é um tanto forçada, até porque obriga a uma certa incoerência com o conceito ao nível dos ministérios (como é o caso do Conceito Estratégico Militar), pelo que deverá ser evitada.

Funchal, Outubro de 1986.

José Alberto Loureiro dos Santos
Brigadeiro