

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR DA FORÇA AÉREA**

**2006/2007**



**TII**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**REORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS**

**Aires Manuel Tavares Marques**  
**CAP/TMMA**



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**REORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E DAS  
FORÇAS ARMADAS**

**CAP/TMMA Aires Manuel Tavares Marques**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Lisboa 2007



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**REORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E DAS  
FORÇAS ARMADAS**

**CAP/TMMA Aires Manuel Tavares Marques**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Orientador: MAJ António Eugénio

Lisboa 2007

## **Agradecimentos**

Entre o momento em que iniciei este trabalho e aquele em que o dei por concluído, muitas foram as pessoas que, directa ou indirectamente, para ele contribuíram. Um livro que me foi aconselhado, um “site” na Internet que me foi indicado, uma opinião ou uma palavra de ânimo que me foi dada nos momentos mais difíceis, foram algumas das ajudas que recebi, sem que, muitas vezes, os seus agentes tivessem consciência da verdadeira dimensão do apoio dispensado.

Nestas situações, há sempre o risco de, involuntariamente, se poder esquecer alguém. Por isso mesmo, os meus primeiros agradecimentos vão para todos esses amigos, que de uma forma espontânea e desinteressada me deram uma preciosa ajuda.

Aos Exmos. Dr. Alberto Coelho, Director-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar do Ministério da Defesa Nacional e MGEN António Cardoso, Assessor Militar do Primeiro-Ministro, um agradecimento especial e o meu grande apreço pelo apoio permanente que me proporcionaram e pela experiência pessoal que me transmitiram. Os saberes de ambos e as orientações foram de extrema valia, pois constituíram apoios de inestimável relevo e utilidade.

Ao Exmo. MGEN Vilarinho Alves, Director de Pessoal da Força Aérea o meu muito obrigado pela experiência transmitida e pela disponibilidade manifestada.

Ao Exmo. COR/INF/Comando/RES Horácio Santos, o meu bem-haja pela sua pronta disponibilidade, prestimosa colaboração, apoio incondicional e amizade permanente, que muito contribuíram para a execução do presente trabalho.

À minha mulher e às minhas filhas quero agradecer pela paciência com que suportaram a privação da minha companhia.

## Índice

Introdução.....	1
1. Um breve diagnóstico ao edifício legislativo da DN e das FFAA.....	3
2. A necessidade de adaptação da Estrutura Superior da DN e das FFAA.....	5
3. Os novos dados conjunturais para a estrutura superior da DN e das FFAA.....	7
4. Contributos para uma estrutura mais coerente, integrada e operativa.....	9
a. A reorganização ao nível da decisão política .....	9
b. A estrutura organizacional do MDN e o estatuto do CEMGFA.....	12
c. A configuração das “situações de crise”: competências do CEMGFA .....	16
5. Relações de autoridade nos vários cenários.....	20
a. Tempo de Paz .....	20
b. “Situações de Crise” .....	21
c. Estado de guerra .....	22
Conclusões.....	24
Bibliografia.....	28
Apêndice 1 – Corpo de Conceitos.....	A1-1
Apêndice 2 – Estrutura de Comando Operacional das FFAA.....	A2-1

## Resumo

Nos últimos anos, responsáveis políticos e militares têm salientado a necessidade de corrigir o edifício legislativo sobre a DN e as FFAA e vários governos constitucionais têm mostrado vontade de rever os documentos conceptuais e legais, alegando que os mesmos não favorecem a implantação dos ajustamentos estruturais necessárias.

Da análise do edifício legislativo que enquadra a estrutura da DN e das FFAA predomina um conjunto de aspectos e insuficiências que condicionam o funcionamento coordenado e integrado daquela estrutura. A LDNFA viria a reflectir-se em todo o ordenamento jurídico a jusante, fazendo sobressair a necessidade de clarificar e alterar competências, corrigir duplicações e eliminar as indefinições quanto às responsabilidades da direcção política e do comando do emprego da força militar.

Por sua vez, o CEDN atribui às FFAA missões no âmbito da segurança interna, em cooperação com as forças de segurança, mas estas requerem acções coordenadas de todas as expressões do Poder Nacional, o que transcende a actuação destas e implica medidas com reflexo na estrutura superior da DN e das FFAA.

Assim, a reorganização mencionada, deverá assentar num conceito amplo de segurança, na observância dos critérios de agilidade de administração e do processo de decisão, na atribuição de responsabilidades não conflituais aos diferentes níveis, na adaptação das estruturas e na definição do quadro legal que sustente o emprego das FFAA no âmbito da segurança interna.

A melhoria da articulação entre os órgãos do Estado que integram a estrutura da DN, bem como do processo da decisão política, passa pela adequação e criação de órgãos de conselho e de estudo para apoio à decisão dos principais órgãos de soberania.

Os requisitos de agilidade e consistência do processo de tomada de decisão, em matéria de segurança e defesa, induzem para a uma clarificação das competências dos órgãos de decisão, no sentido de eliminar potenciais zonas de conflito de autoridade.

Ao nível da decisão política, ressalta a necessidade de aumentar os poderes do PR, enquanto Comandante Supremo das FFAA.

No domínio das relações de autoridade, é da maior importância corrigir as ambiguidades da lei quanto às competências do CEMGFA, no respeitante ao comando das forças, atribuindo-lhe a responsabilidade pelo planeamento e emprego operacional das forças, e aos CEM dos Ramos a responsabilidade pela sua preparação e aprontamento.

**Abstract**

In the last years, both political and military responsible have highlighted the need of correcting the legislative building about the DN (National Defence) and the FFAA (Armed Forces) and several constitutional governments have shown the will of reviewing the conceptual and legal documents, alleging that they do not allow the implementation of the necessary structural adjustments.

By the analysis of the legislative building that fits the structure of the DN and the FFAA several aspects and deficiencies come out that limit the coordinated and integrated operation of that structure. The National Defence and Armed Forces Law would reflect itself in all legal documents downstream, highlighting the need to clarify and change competences, correct duplications and eliminate the indecisions regarding the responsibilities of the political direction and the command of the employment of the military force. On the other hand, the Strategic Council for National Defence assigns missions to the FFAA in the scope of the internal security, in cooperation with the security forces, but these demand coordinated actions of all expressions of the National Power, what transcends the duties of these forces and implies measures with consequences in the upper structure of the DN and of the FFAA.

Thus, the so called re-organization, should settle in a comprehensive concept of security, taking into account the administration agility criteria and decision process, in the attribution of responsibilities not involving conflicts at the different levels, in the adaptation of the structures and in the definition of the lawful chart that support the use of the FFAA in the scope of the internal security.

The improvement of the coordination between the State Departments integrating the DN structure and the political decision process, imply the adaptation and creation of departments for the advice and study in order to support the decision of the main organs of sovereignty.

The requirements of agility and consistency of the decision-making process, concerning security and defence, point to a clear definition of the competences of the decision organs, in order to eliminate potential authority conflict zones.

In what concerns the relations of authority, it is of the highest importance to correct the double senses in the law regarding the competences of the Chief of the General Staff of the Armed Forces, referring the command of the forces, giving him the responsibility for the planning and operational employment of the forces, and to the Chiefs of Staff of the Branches the responsibility for its preparation and readiness.

**Palavras-chave**

Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Conceito Estratégico de Segurança Nacional, Crise internacional, Crise interna, Defesa Civil, Defesa Nacional, Armadas, Interesses Nacionais, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Ministério da Defesa Nacional, Poder Nacional, Quartel-general Conjunto, Segurança externa, Segurança interna, Segurança Nacional, Sistema Nacional de Gestão de Situações de Crises, Situação de crise, Território nacional

**Lista de abreviaturas**

<b>ADM</b>	Armas de Destruição Maciça
<b>CECOLOG</b>	Centro de Coordenação Logístico Conjunto
<b>CEMGFA</b>	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
<b>CEM</b>	Chefes dos Estados-Maiores
<b>CN</b>	Comando Naval
<b>COFA</b>	Comando Operacional da Força Aérea
<b>COFT</b>	Comando Operacional das Forças Terrestres
<b>CEDN</b>	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
<b>CEM</b>	Conceito Estratégico Militar
<b>CGSN</b>	Conselho Governamental de Segurança Nacional
<b>CSDN</b>	Conselho Superior de Defesa Nacional
<b>CSSN</b>	Conselho Superior de Segurança Nacional
<b>CSM</b>	Conselho Superior Militar
<b>DN</b>	Defesa Nacional
<b>FFAA</b>	Forças Armadas
<b>GAGSN</b>	Gabinete de Apoio Governamental de Segurança Nacional
<b>LDNFA</b>	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
<b>LDNFA</b>	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
<b>LOBOFA</b>	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
<b>MDN</b>	Ministério da Defesa Nacional
<b>OCS</b>	Órgãos e Serviços Centrais
<b>PR</b>	Presidente da República
<b>PM</b>	Primeiro-Ministro
<b>PRACE</b>	Processo de Reestruturação da Administração Central do Estado
<b>QGC</b>	QG Conjunto
<b>SNF</b>	Sistema de Forças Nacional
<b>SNGC</b>	Sistema Nacional de Gestão de Situações de Crises
<b>TN</b>	Território Nacional
<b>VCEMGFA</b>	Vice-CEMGFA

## Introdução

Nos últimos anos, de forma recorrente, responsáveis políticos e militares têm salientado a necessidade de corrigir o edifício legislativo sobre a Defesa Nacional (DN) e as Forças Armadas (FFAA), alegando que o mesmo não favorece a implantação dos ajustamentos estruturais considerados necessários. Por outro lado, o novo ambiente de segurança veio colocar novos requisitos ao nível do processo de decisão e dos mecanismos de prevenção e de resposta para fazer face às ameaças emergentes, que pressupõem implicações estruturais substantivas.

Este contexto, que alude a uma das áreas mais importantes da acção do Estado, incentiva a uma profunda reflexão sobre a adequabilidade da actual estrutura superior da DN e das FFAA aos novos desafios de segurança que se colocam ao Estado Português.

Numa altura em que está em curso o Processo de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>1</sup> e em que as opções governamentais<sup>2</sup> anunciam que ao nível da política de DN terá que ser desenvolvida uma resposta integrada entre os instrumentos de Segurança e Defesa e na segurança cooperativa, ao mesmo tempo que as missões das FFAA devem ser adequadas ao novo quadro de segurança internacional e corresponder às suas prioridades, o tema proposto - **“Reorganização da Defesa Nacional e das Forças Armadas”** – reveste-se de grande importância e actualidade.

Para o desenvolvimento do presente tema, inferiu-se da sensibilidade prática para responder à questão central: **“Em que moldes será o quadro legislativo das FFAA limitativo no contexto de operação?”** O âmbito da análise a prosseguir abrangerá os órgãos do Estado que integram a estrutura superior da DN e das FFAA, tal como são referidos no Artigo 37.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)<sup>3</sup>.

A dimensão do tema aconselha a restringir a sua abordagem, nomeadamente nas suas vertentes humana, financeira e tecnológica.

Para uma melhor compreensão do trabalho é importante definir, um corpo de conceitos<sup>4</sup>, que servirão de referência ao longo do mesmo.

---

<sup>1</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, aprovado pela Resolução Conselho de Ministros N.º 124/2005

<sup>2</sup> Programa do XVII Governo Constitucional para o quadriénio 2005-2009

<sup>3</sup> LDNFA – Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro (Alterada pelas Leis n.º 41/83, de 21 de Dezembro, Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95, de 13 de Julho, Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro e Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de Agosto)

<sup>4</sup> Apêndice 1 – Corpo de Conceitos

O trabalho foi efectuado com base numa análise bibliográfica e documental e não se ficou pela detecção e caracterização de problemas, mas abarcou a elaboração de propostas de alteração das situações.

A organização e conteúdo do estudo são compostos por uma introdução, cinco capítulos e conclusões. Após a introdução dedica-se o primeiro capítulo a um breve diagnóstico ao edifício legislativo da DN e das FFAA. No seguinte analisa-se a necessidade de adaptação da estrutura superior da DN e das FFAA. No terceiro capítulo, abordam-se individualmente os novos dados conjunturais para a estrutura da DN e das FFAA que decorrem do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), no que respeita à participação das FFAA em missões de segurança interna e à institucionalização de um Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC). No capítulo quarto, efectuou-se uma análise que permitisse inferir a coerência, integração e operacionalidade da estrutura existente. No capítulo quinto, verificam-se as relações de autoridade nos vários cenários. Por último foi efectuada uma súmula conclusiva de todo o estudo. Remetem-se para Apêndices todos os assuntos que, na opinião do autor, servem de complemento à investigação desenvolvida.

## 1. Um breve diagnóstico ao edifício legislativo da DN e das FFAA

A estrutura superior da DN e das FFAA, expressa na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) aprovada em 1982, verte uma solução de compromisso resultante de um âmbito político marcado pelas questões conjunturais da altura e pela polémica sobre a natureza do sistema político a construir após o período de transição constitucional. As omissões e insuficiências da LDNFA em domínios tão importantes como a articulação entre os órgãos que integram aquela estrutura e suas competências condicionaram, à partida, a acção coordenada e integrada que as questões de segurança e defesa exigem.

Sobressaem, cinco aspectos em que a lei a que se vem aludindo se revelou imprópria ou insuficiente, impossibilitando uma visão integradora da estrutura superior da DN e das FFAA: a exclusão expressa do conceito de Segurança Nacional<sup>5</sup>; a limitação rígida das áreas de intervenção das FFAA e das Forças de Segurança; a escassez de poderes do Presidente da República (PR) enquanto Comandante Supremo das FFAA; a natureza do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) centrada no Governo que diminuiu, o seu valor enquanto órgão consultivo; e a inexistência de órgãos de análise e de opinião para apoio ao Primeiro-Ministro (PM), enquanto responsável pela condução da política de DN.

Por outro lado, ao agregar no seu conteúdo noções de DN e de organização das FFAA, a LDNFA viria também a limitar todo o enquadramento legislativo a jusante, sobretudo no que se refere à estrutura das FFAA. Um dos aspectos mais relevantes que comprova esta afirmação prende-se com o estatuto do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). As ambiguidades que a LDNFA encerra quanto às relações de autoridade do CEMGFA para com os Chefes dos Estados-Maiores (CEM) dos Ramos, em tempo de paz, viriam a manter-se na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)<sup>6</sup>, nomeadamente, situações de indefinição entre a dever pelo emprego da Força e a sua preparação e manutenção, que condicionam o verdadeiro exercício do comando operacional por parte do CEMGFA. Ficaram também por esclarecer na LOBOFA assuntos tão essenciais como o relacionamento institucional entre o

---

<sup>5</sup> A LDNFA apenas define o conceito de DN “*ficando aquém dos projectos de lei, quer do Ministro Firmino Miguel, quer do Ministro Loureiro dos Santos, que contemplavam o conceito de Segurança Nacional*” (Marcelo Rebelo de Sousa, 1992, 22).

<sup>6</sup> Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto (Alterada pela Lei n.º 18/95, de 13JUL).

CEMGFA e os CEM dos Ramos, e entre estes últimos e o Ministro da Defesa Nacional, e a estrutura de comando operacional das FFAA.

Estas indefinições de base legislativa, e as soluções de “*acordo*”, perduraram a marcar a construção de todo o edifício legislativo afecto à DN e às FFAA. E as Leis Orgânicas do Ministério da Defesa Nacional (MDN), do EMGFA e dos Ramos, publicadas em 1993, para além de mostrarem um conceito difícil e burocratizado, espelham as indefinições de encargo entre a direcção política e o comando para executar a preparação, sustentação e emprego da força militar.

A crescente participação de contingentes militares portugueses, no quadro de apoio à política externa do Estado, viria a tornar ainda mais manifestas as omissões e lacunas do normativo actual. Não apenas na definição de responsabilidades e competências dos órgãos de soberania relativamente ao processo de decisão e acompanhamento da participação de forças nacionais em operações de apoio à paz e humanitárias, mas também na configuração de situações de crise. A omissão da lei tem causado, algumas situações delicadas ao nível dos órgãos de soberania, no contexto dos processos de decisão relativos ao emprego das FFAA no exterior. De igual modo, revelaram as insuficiências legislativas no que concerne à estrutura de comando operacional e à delimitação de competências respeitantes ao emprego das forças nacionais em missões externas, quer na vertente operacional, quer na vertente de manutenção.

Da análise do edifício legislativo que enquadra a estrutura superior da DN e das FFAA ressalta, um grupo de omissões e insuficiências que, vêm apontando as seguintes necessidades:

- o aumento das competências do PR que, devem consolidar as suas funções de Comandante Supremo;
- a regulamentação da autoridade da Assembleia da República (AR) no acompanhamento das operações de contingentes militares portugueses no estrangeiro<sup>7</sup>;
- o reforço das competências do CSDN e a reformulação da sua composição; a constituição de órgãos de estudo e de conselho para apoio à decisão do PM, enquanto responsável pela condução da política de DN;
- a revisão da estrutura orgânica do MDN e do EMGFA, para eliminar as duplicações funcionais e as redundâncias existentes, sabendo-se que compete ao primeiro a

---

<sup>7</sup> Na decorrência da alteração resultante da revisão constitucional de 1977. Foi aditada ao artigo 166 da Constituição (que passou a artigo 163) uma nova alínea j) com a seguinte redacção: “*Acompanhar, nos termos da lei e do Regimento, o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro*”.

obtenção dos recursos e a sua atribuição às FFAA, e ao segundo, constituir-se num efectivo comando operacional;

→ a clarificação do âmbito e essência da competência do Conselho de Chefes do Estado-Maior (CCEM);

→ a revisão das atribuições do CEMGFA quanto ao comando operacional das Forças e quanto à sua ligação funcional ao MDN e aos Ramos<sup>8</sup>;

→ a clarificação do fluxo da cadeia de comando operacional que o CEMGFA deve exercer, em tempo de paz ou de crise, relativamente às FFAA e às Forças de Segurança quando estas lhe forem atribuídas;

→ o preenchimento legislativo relativo às “*situações de crise*”, através da clareza do processo decisório<sup>9</sup>.

O que ficou dito, acentua a necessidade de se proceder a uma revisão global do corpo legislativo da política de DN e das FFAA.

Por outro lado, as profundas alterações do ambiente de segurança internacional, em conjunto com as transformações ocorridas internamente, são condição para que se verifiquem alterações legislativas e adaptações estruturais.

Nestes termos, os necessários ajustamentos a efectuar para melhorar a articulação dos órgãos que compõem a estrutura superior da DN e das FFAA, deverão ser acompanhados de uma revisão integral do enquadramento legislativo que constitui a organização da DN e das FFAA.

## **2. A necessidade de adaptação da Estrutura Superior da DN e das FFAA**

A legislação que decreta a estrutura superior da DN e das FFAA mostra hoje grandes limitações que tornam fundamental a sua revisão. A evolução das condições de ordem externa e interna que condicionam a política de segurança e defesa, reforçam a necessidade de progredir para um conceito alargado de segurança externa, interna e de defesa civil, e para a adequação das estruturas e mecanismos de resposta às novas exigências de segurança.

---

<sup>8</sup> O que implica repensar as relações de autoridade, em tempo de paz, do CEMGFA para com os CEM dos Ramos, bem como entre estes últimos e o Ministro da Defesa Nacional.

<sup>9</sup> Este é um aspecto da maior importância já que o actual contexto estratégico esbateu as antigas definições de tempo de paz e de estado de guerra.

O grande desafio que se coloca é o de enquadrar as revisões de ordem conceptual e legal, e as adaptações estruturais, que garantam a lógica de todo o sistema de segurança e defesa. No plano legislativo, trata-se de dar corpo ao edifício que deverá fixar o nível estrutural, com base em três níveis:

→ o primeiro, reporta-se ao enquadramento legal da estratégia total do Estado em matéria de DN, a consubstanciar na LDNFA e no CEDN;

→ o segundo, diz respeito à estratégia militar, e deve ser materializado no Conceito Estratégico Militar (CEM), nas Missões Específicas das FFAA, no Sistema de Forças Nacional (SFN) e no Dispositivo;

→ o terceiro, refere-se às estruturas do NDN e das FFAA e à sua organização, a concretizar através da LOBOFA, e das leis orgânicas do EMGFA e dos Ramos. A LOBOFA e a lei orgânica do MDN são os diplomas condicionadores das estruturas do EMGFA e dos Ramos.

Os programas dos governos constitucionais mais recentes e os documentos que definem as suas grandes opções têm apresentado, como traço comum, o intuito de proceder à revisão dos documentos conceptuais e legais respeitantes à DN e às FFAA, e acompanhar tal revisão por uma da estrutura superior da DN e das FFAA. Apesar de não se assinalarem algumas escolhas não concordantes naqueles documentos, reconhecem-se as seguintes linhas de força com implicações na estrutura em estudo neste trabalho:

→ a qualificação das competências dos principais órgãos de soberania que têm intervenção na política de DN;

→ a alteração das competências, composição e natureza do CSDN;

→ a reformulação do actual modelo orgânico da DN e das FFAA para corrigir duplicações, omissões e conflitos de competências entre as estruturas do MDN, EMGFA e Ramos;

→ a reorganização do EMGFA, transformando-o num efectivo QG Conjunto;

→ a criação de uma estrutura adequada à prevenção e à gestão de crises.

A adopção de um conceito mais amplo de segurança, que não se esgote na componente militar, pressupõe um conjunto de implicações estruturais que poderão conduzir à redefinição da articulação da estrutura do Estado para a DN, nomeadamente, ao nível da função consultiva, do processo de tomada de decisão, das relações entre os diferentes órgãos, e das suas competências e atribuições.

### 3. Os novos dados conjunturais para a estrutura superior da DN e das FFAA

No contexto do processo de revisão do edifício conceptual que enquadra a política de DN, foi aprovado um novo CEDN<sup>10</sup>. Por se tratar de um documento orientador da acção estratégica do Estado, e por conter novas opções relevantes com incidências substantivas na estrutura superior da DN e das FFAA, considera-se pertinente efectuar uma abordagem às implicações estruturais daqui resultantes.

Uma das alterações mais relevantes que o novo CEDN introduz consiste na atribuição às FFAA de missões no âmbito da segurança interna, em cooperação com as forças de segurança, para prevenir e fazer face à nova natureza das ameaças que se perfilam como as mais prováveis: o terrorismo internacional, o crime organizado transnacional e a proliferação de armas de destruição maciça (ADM). Neste domínio, o CEDN apresenta uma matriz mais alargada no tocante à articulação entre segurança externa e segurança interna.

Contudo, a prevenção e o combate às “*novas*” ameaças, requerem acções coordenadas de todas as expressões do Poder Nacional que transcendem a actuação das FFAA e das Forças de Segurança. A eventualidade de ataques à integridade territorial e à segurança das populações, por formas não convencionais, traduz uma nova situação que implica mudanças na estrutura interna do Estado para a segurança e defesa, para pôr em prática uma concepção alargada de segurança. Por sua vez, esta concepção deverá traduzir-se num conceito de Segurança Nacional que, englobe acções coordenadas de “*segurança externa*”, “*segurança interna*” e “*defesa civil*”<sup>11</sup>, e tenha, um carácter multidisciplinar e indivisível, sobretudo nos aspectos interno e externo.

O combate a estas ameaças acentua, a necessidade de uma abordagem pluridisciplinar que abranja as estratégias a desenvolver pelos sectores não militares do Estado que concorrem para a Segurança Nacional, para além da estratégia militar. Deve ser dada prioridade ao esforço de recolha de informações que permita fazer a prevenção das ameaças transfronteiriças e a sua dissuasão, a redução das vulnerabilidades do País face àquelas e a preparação das estruturas e mecanismos adequados para minimizar os danos em caso de concretização das mesmas. Impõe-se, portanto, o desenvolvimento de actividades de planeamento e de preparação multi-sectoriais que requerem uma acção

---

<sup>10</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 de 20Jan.

<sup>11</sup> Carlos Blanco de Morais (2000, 41) apresenta a seguinte definição para “defesa civil”: “Num sentido estrito, compreende todos os órgãos interessados a conferir a uma nação a capacidade de suportar os efeitos de ataques sobre objectivos civis e providenciar os abastecimentos indispensáveis para a população e para a sustentação do esforço militar.”.

coordenada de um vasto conjunto de Sistemas, Serviços e Forças<sup>12</sup>, e demais vectores estratégicos não militares.

A preparação do País para fazer face às exigências do novo ambiente de segurança, torna indispensável que se dê significado prático à noção de “*segurança integrada*”. Esta, implica, entre outras medidas com incidências na estrutura superior da DN e das FFAA, uma acção estratégica previamente definida, a existência de um “*Plano Nacional de Segurança Integrada*” e a institucionalização de uma “*estrutura nacional de gestão de crises*” que garanta uma resposta coordenada de todas as componentes do Poder Nacional para enfrentar situações de anormalidade grave ou de crise.

Dá-se realce a este último aspecto, uma vez que a existência de uma estratégia de acção e de planos próprios, não é por si só suficiente para garantir a eficácia das respostas. Para fazer face às actuais ameaças é indispensável implementar uma estrutura integrada que envolva as várias áreas sectoriais de resposta e articule os recursos à disposição do País. A experiência comprova que a única estrutura capaz de impelir um espírito cooperativo de funcionamento integrado, e de aglutinar os vários domínios de prevenção e de resposta, é um sistema inter-organizacional de gestão de crises. Daí a importância da institucionalização de um efectivo SNGC que deverá operar continuamente, coordenando procedimentos, produzindo sinergias e aumentando os níveis de preparação e prontidão para garantir um âmbito de resposta adequado face a situações de excepção.

A actividade das FFAA no âmbito da segurança interna deve incluir-se num quadro de “*segurança integrada*” e processar-se no contexto de planos devidamente articulados com as instituições e organismos de segurança do Estado. O CEDN não define, claramente, as condições de emprego das FFAA em missões no âmbito interno, nem o processo de decisão e linha de comando a utilizar, remetendo para os termos da lei a elaborar sobre a matéria. Por outro lado, não contém directrizes capazes de impulsionar a acção dos vectores estratégicos não militares indispensáveis para o desenvolvimento e execução de uma acção estratégica integrada e unificada.

Não se apontando no documento uma estratégia integral de segurança, para fazer face às ameaças consideradas importantes, não deixa de constituir um dado da maior relevância a opção nele manifesta de “*instituir um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises*”.

---

<sup>12</sup> Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP); Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE); Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC); Forças e Serviços de Segurança (GNR, PSP, PJ, SEF e os órgãos do Sistema de Autoridade Marítima e Aeronáutica); e as FFAA.

Dando cumprimento ao objectivo inscrito no CEDN, o governo definiu o SNGC<sup>13</sup>, que visa organizar os meios existentes, de forma a apoiar o PM no processo de tomada de decisão, na gestão de situações de crises.

Estamos perante um sistema que permite, com elevada prontidão, fazer face a cenários, imprevisíveis, não raro difusos e de contornos pouco claros, que poderão afectar a comunidade nacional. Situando-se a crise entre a normalidade e a guerra, impõe a definição de uma estrutura que, de uma forma interdepartamental e transversal, abrange todas as componentes necessárias à gestão de crises, com adaptabilidade à sua natureza. O SNGC estrutura-se em três níveis: o da decisão, de natureza eminentemente política; o da execução, ao nível dos ministérios envolvidos ou a envolver, e o de apoio, garantido pelo Gabinete de Apoio, de características exclusivamente técnicas.

Definido o modelo, é possível antever que a criação de um sistema desta natureza se constitui como um factor estruturante com profunda incidência na estrutura superior da DN e das FFAA.

Decorrente do CEDN e da regulamentação do SNGC, é obrigatório reflectir sobre os órgãos que integram a estrutura da DN e sobre a integração das FFAA na mesma. Este debate será fundamental para a análise das relações de autoridade entre os órgãos que integram a estrutura superior da DN e entre estes últimos e as FFAA, em tempos de paz, crise e guerra.

#### **4. Contributos para uma estrutura mais coerente, integrada e operativa**

##### **a. A reorganização ao nível da decisão política**

A análise das relações de autoridade entre os vários órgãos que integram a estrutura superior da DN e das FFAA pressupõe uma prévia abordagem do actual modelo, no sentido de identificar e procurar visualizar possíveis soluções para as disfunções existentes.

Um primeiro condicionamento que se regista na estrutura a que se vem aludindo, prende-se com a forma redutora como a LDNFA configurou o estatuto do PR enquanto Comandante Supremo das FFAA. O desfasamento entre as competências atribuídas e as responsabilidades inerentes à função de Comandante

---

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho,

Supremo é notório, e tem estado na génese de algumas conjunturas delicadas ao nível dos órgãos de soberania, mormente no contexto dos processos de decisão atinentes ao emprego das FFAA no exterior. A lei confere ao Comandante Supremo das FFAA o direito de assumir a direcção superior da condução da guerra em conjunto com o Governo. Mas, não lhe atribui quaisquer competências em matéria de decisão ou de assentimento sobre o emprego das FFAA, seja no estrangeiro ou em território nacional, em circunstâncias que não justifiquem a prévia declaração da guerra ou de um estado de excepção. Esta situação é tanto mais sensível quanto se sabe que a actual conjuntura estratégica veio esbater as definições tradicionais de tempo de paz e de estado de guerra, sendo cada vez mais comum o emprego das FFAA em missões externas sem prévia declaração de guerra<sup>14</sup>. Segundo o parecer de alguns eminentes constitucionalistas, o sentido constitucional da atribuição ao Chefe de Estado do comando supremo das FFAA não é meramente honorífico ou formal, antes tem um sentido jurídico preciso. Gomes Canotilho e Vital Moreira (1991, 105) referem, relativamente ao emprego das FFAA, que deve assistir ao PR o direito de autorizar tal emprego, de modo a velar para que elas não sejam utilizadas à margem da Constituição. A clarificação dos poderes e responsabilidades do PR enquanto Comandante Supremo é, uma questão relevante para o adequado funcionamento da estrutura em análise, no que importa ao presente trabalho. À semelhança do procedimento que está previsto para as situações de guerra declarada, também nas “*situações de crise*”, ou de anormalidade grave, que impliquem o emprego das FFAA, seria natural que as responsabilidades da decisão política incumbissem conjuntamente ao PR e ao Governo (codecisão)<sup>15</sup>.

Ainda associado às funções do Chefe de Estado, sobreleva um outro aspecto que se prende com a necessária valorização consultiva do CSDN, órgão da máxima importância institucional. Sendo a função consultiva determinante no apoio à decisão política, é essencial que o CSDN, enquanto órgão específico de consulta da direcção política, disponha de uma representação política alargada, especializada e diversificada que torne o seu funcionamento mais operativo. Face à sua natureza de grande peso governamental, a AR optou por conferir uma maior representatividade

---

<sup>14</sup> Como no caso das operações de apoio à paz e humanitárias.

<sup>15</sup> Esta é também a opinião do Professor Doutor Jorge Miranda (confirmada através de e-mail ao aluno).

pluralista à sua composição, na última revisão constitucional<sup>16</sup>. No entanto, para além de dar cumprimento à decisão constituinte, torna-se necessário adicionar à actual composição do CSDN personalidades de nomeação directa e pessoal do PR, especialistas em questões de segurança e os directores dos serviços de informações de natureza estratégica. No quadro de uma concepção alargada de segurança nacional<sup>17</sup> este órgão passaria a designar-se por *Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN)*.

Outra vulnerabilidade da estrutura é a inexistência de órgãos de estudo e de conselho para apoio ao PM, enquanto responsável pela condução da política de DN. Para poder dirigir a acção estratégica total do Estado, o PM deverá dispor de um órgão de estudo e planeamento com a responsabilidade de acompanhar a situação estratégica internacional e nacional, efectuar estudos prospectivos e acompanhar as decisões tomadas em matéria de segurança e defesa. Entre as várias hipóteses possíveis, este órgão poderia ter a designação de *Gabinete de Apoio Governamental de Segurança Nacional (GAGSN)*. A par, deveria ainda ser criado um outro de natureza consultiva, responsável pelo levantamento, coordenação e dinamização das várias actividades do Estado que concorrem para a segurança nacional, incluindo as informações. Este órgão deveria englobar, para além do PM, o Ministro da Defesa Nacional, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, o Ministro da Administração Interna, outros Ministros responsáveis pelas áreas dos transportes, comunicações, energia, indústria, saúde e ambiente, o CEMGFA, o chefe do GAGSN, os directores dos serviços de informações estratégicas, e outras entidades, consoante as necessidades. Este órgão, que poderia ter a designação de *Conselho Governamental de Segurança Nacional (CGSN)*, constituir-se-ia como a pedra angular da estrutura que tem vindo a ser analisada, materializando, na prática, a noção de “*segurança integrada*”. A sua institucionalização, para além de permitir uma melhor articulação interministerial em matéria de DN, teria ainda a vantagem de possibilitar a sua fácil configuração num *Gabinete de Crise*.

---

<sup>16</sup> Alteração ao Artigo 274.º da Constituição. Ao n.º 1 deste artigo foi aditado, *in fine*, a expressão: “*a qual incluirá membros eleitos pela AR*”.

<sup>17</sup> Nesta acepção, é um dos desígnios da Política, e objectivo último que se pretende atingir, mas abrange também o conjunto de actividades a desenvolver pelo Estado para garantir a situação de Segurança. Na linha do que é prática na OTAN e na grande maioria dos países parceiros e aliados de Portugal, o termo Segurança Nacional traduz, simultaneamente, um objectivo último a atingir e as medidas de política para o alcançar, e o termo DN reporta-se à componente militar (Defesa Militar).

As alterações preconizadas, nomeadamente no que diz respeito à adequação e criação de órgãos de planeamento e de consulta para apoio do PR e do PM, configuram uma nova articulação da estrutura superior da DN, que permitiria melhorar a coordenação da segurança ao nível da decisão política.

**b. A estrutura organizacional do MDN e o estatuto do CEMGFA**

Nesta altura do trabalho, considera-se importante efectuar uma breve referência ao MDN, órgão governativo da administração central através do qual as FFAA se inserem na administração directa do Estado.

A reestruturação do MDN tem sido apresentada, como uma grande opção de política de vários governos constitucionais. Entre as razões que têm sido alegadas para a necessidade daquela reestruturação sublinham-se, a existência de duplicações nas competências dos Órgãos e Serviços Centrais (OCS) do MDN entre si e destes com os departamentos congêneres do EMGFA (e, em alguns casos, dos próprios Ramos), e o facto de não ter sido completada a prevista transferência de atribuições e competências das FFAA para o MDN, quer de âmbito administrativo, quer de âmbito logístico, iniciada no princípio da década de 1990. Cabendo no âmbito deste trabalho analisar a estrutura organizacional do MDN, é importante referir, que a organização do MDN deverá orientar-se no sentido de uma melhor articulação dos órgãos do Ministério com os das FFAA, eliminando duplicações, e em consonância com o princípio de que deverá caber ao MDN a obtenção dos recursos e a sua atribuição às FFAA. Este é um aspecto relevante, já que só por essa via será possível aliviar a estrutura do EMGFA de um conjunto de órgãos que duplicam tarefas exercidas pelos OSC do MDN, vocacionando-a para aquilo que é verdadeiramente importante: o planeamento e a conduta das operações militares.

Embora sem intervenção directa nas relações de autoridade entre os órgãos da estrutura superior da DN e das FFAA, cabe ainda uma menção a dois órgãos que a integram e que fazem também parte do MDN: o Conselho Superior Militar (CSM) e o CCEM. O primeiro é um órgão de conselho do Ministro da Defesa Nacional e não tem competências deliberativas próprias. Contudo, sendo uma das suas competências aconselhar o Ministro sobre matérias importantes a tratar, é essencial que se estabeleça uma perfeita articulação entre ambos (CSM e CSDN). O

segundo assume a principal característica de órgão de coordenação<sup>18</sup> e reflecte as ambiguidades da LDNFA em relação ao estatuto do CEMGFA. De facto, este preside ao CCEM mas dispõe apenas de voto de qualidade. Trata-se de um órgão cujo âmbito e natureza da sua competência deverá ser clarificada em paralelo com a revisão das atribuições do CEMGFA. No essencial, o CCEM deveria assumir o estatuto de órgão de conselho do CEMGFA.

A discussão das competências do CEMGFA quanto ao comando das Forças e sua ligação funcional ao MDN, bem como das relações de autoridade entre o CEMGFA e os CEM dos Ramos, é essencial para encontrar possíveis respostas para a questão central que decorre do tema proposto.

A omissão da LDNFA no que respeita às competências do CEMGFA em tempo de crise e as ambiguidades que contém relativamente às relações de autoridade do CEMGFA para com os CEM dos Ramos, em tempo de paz, implica situações de indefinição entre a responsabilidade pelo emprego da Força e a sua preparação e sustentação. Esta situação, condiciona o efectivo exercício do comando operacional por parte do CEMGFA. Por outro lado, o CEMGFA carece de outras competências, além das que lhe são cometidas pela lei actual, compatíveis com as suas responsabilidades pela *“prontidão, disponibilidade, sustentação e emprego das forças”*<sup>19</sup> e que permitam a sua plena responsabilização pelo emprego das FFAA.

O essencial das competências do CEMGFA está centrado no exercício das funções de comando operacional das FFAA<sup>20</sup>, sendo de sublinhar que, em muitos importantes domínios, a lei apenas lhe confere autoridade para coordenar os assuntos comuns aos Ramos<sup>21</sup>. Para que o CEMGFA possa exercer, efectivamente, o comando operacional das FFAA, em tempo de paz, torna-se necessário que disponha das estruturas de comando e controlo que o exercício de tais responsabilidades pressupõe e que, sobretudo, disponha das forças e dos meios operacionais.

---

<sup>18</sup> É, também, órgão de conselho do CEMGFA (LDNFA).

<sup>19</sup> Lei n.º 111/91, de 29Ago (LOBOFA).

<sup>20</sup> *“Em tempo de paz, o CEMGFA, exerce o comando operacional das FFAA, tendo como comandantes subordinados para esse efeito os CEM dos Ramos (...). “Em estado de guerra, o CEMGFA exerce, sob a autoridade do PR e do Governo, o comando completo das FFAA (...) tendo como comandantes-adjuntos os CEM dos Ramos (...).”* (LOBOFA).

<sup>21</sup> *“Orientar e coordenar, nos aspectos comuns aos Ramos, as actividades relativas a pessoal, instrução, logística e finanças”* (LDNFA).

A realidade é que o CEMGFA nunca dispôs, verdadeiramente, de um órgão constituído em permanência (um QG Conjunto Permanente)<sup>22</sup>, dimensionado e articulado para lhe permitir o exercício do comando operacional. Relativamente a este aspecto, é de salientar que a LOBOFA atribui ao CEMGFA, em tempo de paz, o exercício do comando operacional das FFAA (Artigo 6.º), mas atribui igualmente aos CEM dos Ramos o comando das forças que integram a componente operacional do sistema de forças nacional pertencentes ao seu Ramo (Artigo 8.º). Ao definir competências contraditórias, a lei suscita dúvidas legítimas sobre a responsabilidade pelo emprego operacional das forças.

Consequentemente, esta é uma questão crucial que importa clarificar, no contexto das relações de autoridade entre o CEMGFA e os CEM dos Ramos, já que parece afectar o funcionamento da estrutura que se vem analisando. O princípio fundamental da unidade de comando, bem como os novos parâmetros de emprego da força, que privilegiam a acção conjunta, aconselham a atribuição de responsabilidades não conflituais aos diferentes níveis de decisão. Atribuir ao CEMGFA a responsabilidade pelo planeamento e emprego operacional das forças, e aos CEM dos Ramos a responsabilidade pela preparação e aprontamento das forças, parece ser a solução mais adequada para assegurar a unidade e coesão em toda a cadeia de comando.

Para atingir aquela aspiração, configuram-se, à partida, pelo menos duas escolhas: uma primeira, na qual o CEMGFA conserva o comando completo das FFAA, desde tempo de paz, tendo os CEM dos Ramos como comandantes subordinados. Uma segunda, que passa por atribuir ao CEMGFA a poder para exercer, em tempo de paz, o comando operacional das FFAA, tendo como comandantes-adjuntos, os CEM dos Ramos e o comando completo dos comandos operacionais e das forças conjuntas, bem como dos contingentes e forças nacionais que se estabeleçam na sua dependência, tendo como comandantes subordinados directos, os comandantes daqueles comandos, forças e contingentes<sup>23</sup>.

Ambas as opções apresentam vantagens e inconvenientes, muito embora o princípio da unidade de comando tenda a pesar em favor da figura do comando

---

<sup>22</sup> Embora o preâmbulo da Lei Orgânica do EMGFA (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48/93 de 26Fev) expresse o objectivo de transformar o EMGFA num efectivo comando operacional, tal desiderato nunca foi alcançado. Existe apenas um Centro de Operações Conjunto.

<sup>23</sup> Era este, aliás, o sentido do projecto de Proposta de Lei de alteração à LOBOFA que deu entrada na AR em 29Jan01, mas que caducou em 2002 com o final da legislatura que o propôs (1999-2002).

completo. Todavia, na ponderação deste dilema, é fundamental não esquecer que as essenciais e exigentes funções de conselho ao nível de decisão política e de comandante operacional, que deverão ocupar prioritariamente a atenção do CEMGFA, dificilmente serão conciliáveis com o absorvente exercício do comando administrativo-logístico das FFAA. A observância do princípio da unidade de comando, sendo da maior importância, não deve ser levada ao ponto de poder colidir com a eficácia da estrutura de comando. Daí que se entenda ser a segunda opção a mais adequada e consentânea com a realidade das nossas FFAA.

A concretização desta opção pressupõe, a reformulação da estrutura de comando operacional das FFAA e a constituição de um efectivo QG Conjunto Permanente. A actual estrutura revela grandes insuficiências, não está adaptada às novas exigências de emprego conjunto das forças militares, e aos requisitos de interoperabilidade e não favorece a imprescindível coesão e unidade da cadeia de comando.

Como já foi referido, torna-se necessário rever a estrutura orgânica do EMGFA transformando-o num efectivo QG Conjunto Permanente, ao mesmo tempo que lhe é dada uma componente de coordenação do planeamento de médio e longo prazo e de realização de estudos prospectivos e ainda, de emissão de pareceres para a actualização de programas estratégicos de evolução das FFAA. A constituição de um QG Conjunto (QGC) é uma necessidade que na actual conjuntura assume ainda uma maior urgência, face às actuais missões atribuídas às FFAA no âmbito da segurança interna, que exigem elevados níveis de integração. Por outro lado, só a implementação deste órgão permitirá criar rotinas, gerar sinergias e uniformizar os procedimentos próprios da acção conjunta e facilitar uma transição fácil para o funcionamento em tempos de crise e de guerra.

A estrutura de comando operacional das FFAA teria assim o seu vértice no CEMGFA e integraria o QG Conjunto Permanente, os Comandos Operacionais dos Ramos e as Forças. Neste modelo, os Comandos Operacionais dos Ramos passariam a estar permanentemente atribuídos ao CEMGA e todas as unidades operacionais de cada um dos Ramos estariam atribuídas aos respectivos Comandos Operacionais (Apêndice 1). Seria também vantajoso, neste figurino, a recuperação do cargo de Vice-CEMGFA (VCEMGFA) para dirigir o funcionamento do QGC. Esta opção permitiria ao CEMGFA compatibilizar melhor as funções de conselho com as de comandante operacional.

Para dar maior flexibilidade à estrutura de comando operacional, os Comandos Operacionais dos Ramos deveriam integrar um pequeno núcleo de elementos dos outros Ramos de molde a poderem assumir, com facilidade, a natureza de comando conjunto. Esta opção permitiria, em função da natureza, dimensão da força e tipo de operação que se configure, seleccionar um dos comandos operacionais dos Ramos para assumir as responsabilidades de comando conjunto, se necessário. Tal flexibilização teria ainda a vantagem de permitir um dimensionamento mais racionalizado do QGC.

Do mesmo modo, para que o CEMGFA possa exercer o comando completo sobre as forças nacionais destacadas e os comandos operacionais que vierem a ser constituídos, tem-se por conveniente a criação de um “*Centro de Coordenação Logístico Conjunto*” (CECOLOG) na estrutura do QGC, através do qual possa exercer o comando administrativo-logístico daquelas forças e comandos. A constituição deste Centro tem ainda a vantagem de facilitar a transição para tempo de guerra, situação em que o CEMGFA detém o comando completo sobre todas as forças.

**c. A configuração das “situações de crise”: competências do CEMGFA**

A análise das competências do CEMGFA em “*situações de crise*” e das relações de autoridade a estabelecer com os CEM dos Ramos naquelas situações, obriga a tecer algumas considerações prévias sobre a problemática das crises (internacional e interna) e a participação da componente militar numa estrutura nacional de gestão de crises.

Importa desde logo sublinhar a absoluta necessidade dos órgãos de soberania competentes definirem o quadro conceptual e legal conducente à tipificação de “*situações de crise*” e as correspondentes competências dos órgãos de soberania e a sua articulação com as FFAA. No caso nacional, não existe um normativo jurídico dirigido objectivamente à caracterização daquelas situações.

Independentemente do que vier a ser estabelecido em termos da tipificação das “*situações de crise*”<sup>24</sup>, o quadro de actuação das FFAA é radicalmente diferente consoante se trate de uma crise internacional ou de uma crise interna.

---

<sup>24</sup> Na preparação de um projecto de diploma para a institucionalização do Sistema Nacional de Gestão de Crises o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) propôs ao IDN uma definição de

No caso das crises internacionais, estamos perante situações de natureza conflitual que podem afectar directamente interesses próprios, ou que, embora de âmbito mais alargado, nos envolvem também, nas quais a probabilidade de emprego da força militar é elevada. Uma crise internacional pode irromper face a ameaças à integridade do território nacional ou à independência nacional (ameaças aos nossos interesses vitais), e também no quadro da manutenção e restabelecimento da ordem legal internacional. A acção das FFAA pode desenvolver-se em múltiplos domínios: a dissuasão às acções para manter abertas as linhas de comunicação entre as diferentes parcelas do Território Nacional (TN); a concentração de forças e meios em qualquer parte do Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente; a realização de missões de evacuação de cidadãos nacionais em situações de tensão, crise ou conflito nos países de residência; a participação, no âmbito das organizações internacionais de que fazemos parte, nas operações necessárias para a resolução de crises, de acordo com os compromissos assumidos. Nestas situações, que se podem tipificar como de crise internacional, à semelhança do que antes se preconizou para as forças nacionais destacadas, considera-se que o CEMGFA deverá assumir o comando completo das forças.

Relativamente à noção de “*crise interna*”, a sua tipificação é bem mais complexa. Ela traduzirá uma perturbação séria da segurança em que é ameaçada a ordem legal nacional. Corresponderá a uma situação de grave comprometimento da ordem pública ou da paz social, constituindo uma ameaça grave ou iminente à estabilidade institucional. Esta noção de crise interna configura uma situação de excepção que poderá situar-se aquém do estado de sítio. Daí que alguns analistas venham sustentando a necessidade de alterar os dispositivos constitucionais de molde a contemplar o “*estado de crise*”, como estágio intermédio entre a situação de paz e o estado de sítio. No seu entendimento, o emprego das FFAA em operações de natureza militar, no âmbito interno, requer a prévia definição das situações que tipificam a necessidade de declarar o “*estado de crise*”, sendo esta declaração condição indispensável para possibilitar aquele empenhamento.

Face à natureza das ameaças transfronteiriças, é da mais elementar prudência prever o emprego das FFAA em cenários de intervenção interna. A

---

situação de crise que viria a ser admitida por aquele Instituto: “*Situação de crise é aquela que face a uma alteração brusca do ambiente interno ou internacional, induz no decisor a percepção de que existe uma ameaça aos interesses nacionais vitais, exigindo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares*”.

participação das FFAA em actividades de segurança interna deverá ser configurada não apenas para fazer face a situações tipificadas como de “*crise interna*” ou em que a capacidade das forças de segurança é excedida pela escalada do patamar de violência. Também devem ser chamadas para cooperar, no quadro de uma estrutura de segurança integrada, com as instituições e organismos de segurança do Estado na prevenção e combate às ameaças transnacionais de natureza variada, como o terrorismo, o crime organizado e a proliferação de ADM. A actual tipologia das ameaças transnacionais exige um conjunto de mecanismos de resposta que excedem o patamar das respostas tradicionais dos meios de segurança interna, identificando-se um conjunto de domínios essenciais de resposta em que só as FFAA possuem capacidades e meios apropriados ou que, no mínimo, requerem a sua cooperação. São os casos, por exemplo, da protecção antiaérea das infra-estruturas críticas, da protecção contra acções envolvendo ADM (especialmente a prevenção e defesa NBQ), da implementação de medidas de fiscalização anti-proliferação, das operações de informações e da protecção dos sistemas de informação contra a “*guerra*” informática.

De uma forma geral, poder-se-ão considerar três níveis de participação das FFAA em actividades de segurança interna. Um primeiro nível, que inclui as acções de vigilância permanente dos espaços nacionais, com ênfase para as de patrulhamento e segurança do espaço aéreo nacional e de segurança marítima, que constituem um importante factor de dissuasão das ameaças que vimos referindo. Um segundo nível, em apoio das autoridades civis, participando no contexto de uma estrutura de segurança integrada, seja no âmbito da “*defesa civil*”<sup>25</sup>, seja na cooperação com as instituições e organismos de segurança do Estado<sup>26</sup>. Um terceiro nível, em que as FFAA actuarão supletivamente, em cooperação com as forças de segurança, em situações em que a capacidade destas tenha sido excedida em face da escalada do patamar de violência.

Os primeiros dois níveis inscrevem-se na situação de normalidade institucional (tempo de paz), enquanto o terceiro configura uma situação que se poderá inscrever na noção de “*crise interna*”, antes caracterizada. Será a partir desta delimitação que se procurará analisar as relações de autoridade.

---

<sup>25</sup> Com capacidades próprias ou colmatando lacunas ou insuficiências de outras organizações primariamente encarregadas de intervir em situações de catástrofe,

<sup>26</sup> Tendo em vista a adopção de medidas preventivas contra as ameaças transnacionais e o combate aos ilícitos transnacionais

A actuação das FFAA no âmbito da segurança interna insere-se no quadro de funcionamento do SNGC<sup>27</sup>. Uma vez que o seu funcionamento ainda não regulamentado importa então sublinhar que o mesmo deverá operar em permanência, servindo como instrumento coordenador e impulsionador da actuação de todos os sectores estratégicos do Estado que concorrem para a segurança nacional. Assim sendo, o Sistema não deverá apenas concentrar-se na possibilidade de gerir situações de crise de carácter bélico, mas constituir-se como uma estrutura polivalente capaz de enfrentar com eficácia situações de tensão, de alteração da normalidade, de emergência pública ou de crise, qualquer que seja a sua natureza. Na estrutura deste Sistema está consignado um “*Gabinete de Crise*”<sup>28</sup> (de natureza eminentemente política e com a finalidade de tomar as decisões relativas à gestão da crise), que agrupa estruturas de planeamento e de execução. Este Gabinete é presidido pelo PM, com faculdade de delegação, e possui a seguinte composição: Ministro das Finanças; Ministro da Defesa Nacional; Ministro dos Negócios Estrangeiros; Ministro da Administração Interna; Ministro da Justiça; outros membros do Governo, por determinação do PM; membro do Governo que coordena o Grupo de Apoio; Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva, ou possa envolver, as respectivas Regiões Autónomas; CEMGFA; Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva, ou possa envolver, as respectivas Regiões Autónomas; Directores dos serviços de informações que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa; Director Nacional da Polícia Judiciária; outras entidades ou personalidades, designadas pelo PM, quando a situação o aconselhe.

Paralelamente, e como previsto no CEDN, é fundamental estabelecer um quadro legal que sustente o emprego das FFAA no âmbito da segurança interna, definindo o processo de decisão, mecanismos de acompanhamento, circunstâncias de actuação, organização e cadeia de comando aplicáveis e regras de empenhamento. A actuação das FFAA em missões no âmbito interno pode ocorrer em situação de normalidade institucional, em situações de crise ou em situações de excepção, pela aplicação das salvaguardas constitucionais (declaração do estado de sítio ou de emergência). Assim, importa regular através de diploma legal específico

---

<sup>27</sup> Criado através do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho

<sup>28</sup> Art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho

a actuação das FFAA em situação de normalidade institucional e de crise. Para além deste dispositivo legal, em situações complexas de actuação que excedam os dois primeiros níveis de actuação antes referidos<sup>29</sup>, deverá ser emanado um instrumento legal para o efeito (PR/PM) que, no mínimo, contenha a missão, a área de actuação, a cadeia de comando e os órgãos envolvidos. O comando das acções em situações de crise interna, tal como antes caracterizadas, deverá ser exercido pela autoridade militar, a fim de preservar o princípio da unidade de comando.

Do que ficou dito relativamente à participação das FFAA em missões no âmbito da segurança interna, à sua inserção na estrutura emergente de gestão de situações de crise e à caracterização da noção de “*crise interna*”, sugere as seguintes competências do CEMGFA neste domínio: em situação de tempo de paz o CEMGFA deverá exercer o comando operacional das FFAA, nos termos já antes descritos; em situações tipificadas como de “*crise interna*”, por configurarem a utilização das FFAA em operações de natureza militar, o CEMGFA deverá assumir o comando completo das FFAA (à semelhança do que se preconizou para as situações de crise internacional). Tal como previsto na LDNFA, O CEMGFA deverá exercer também o comando operacional das Forças de Segurança em situações de crise<sup>30</sup>.

## **5. Relações de autoridade nos vários cenários**

### **a. Tempo de Paz**

A actual conjuntura estratégica veio esbater as tradicionais diferenças entre as situações de paz, crise ou guerra. Hoje em dia, é cada vez mais comum o emprego da força militar em intervenções no estrangeiro sem prévia declaração de guerra.

O novo ambiente de segurança veio colocar novas exigências ao nível do processo de decisão e dos mecanismos de prevenção e de resposta, acentuando a necessidade de uma perfeita articulação entre os órgãos de direcção política e de as estruturas de planeamento e execução operarem em permanência e estarem configuradas, desde tempo de paz, de modo a poderem responder com prontidão e

---

<sup>29</sup> Em situações de crise interna que impliquem a utilização das FFAA em operações de natureza militar

<sup>30</sup> O mesmo acontece em caso de guerra e quando declarado o estado de sítio.

eficiência em todas as situações (paz, crise ou guerra) sem necessidade de grandes adaptações. Todo o planeamento e execução deverão subordinar-se a uma concepção de segurança integrada. Daí que o SNGC já aludido, deva funcionar com carácter permanente e que o emprego operacional das FFAA deva, igualmente, ser encarado como uma actividade constante, o que reclama a existência de um QG Conjunto Permanente.

Partindo do pressuposto que a estrutura superior da DN, ao nível da decisão política, assumirá a nova articulação antes preconizada neste trabalho, as relações de autoridade entre os órgãos que a compõem parecem transparentes e não conflituais (Apêndice 2). Contudo, entre a situação de normalidade institucional (tempo de paz) e as “*situações de crise*” poderão surgir algumas “*zonas cinzentas*” que se prendem, especialmente, com o emprego das FFAA em missões no âmbito da segurança interna. Essas “*zonas cinzentas*” poderão ocorrer em situações de alteração da normalidade, que não configurem ainda uma situação de crise, mas nas quais se considera a necessidade de emprego das FFAA em operações de natureza militar. Nestas circunstâncias, o processo da tomada de decisão deverá assentar na codecisão (PR e Governo), com o racional de que o Comandante Supremo das FA tem o direito de ser previamente consultado sobre o emprego das FA e lhe assiste o direito de autorizar tal emprego. O mesmo princípio deverá ser aplicado em situações de difícil caracterização que impliquem a participação de contingentes militares portugueses em missões internacionais.

Relativamente à relação de autoridade entre o CEMGFA e os CEM dos Ramos, em tempo de paz, considera-se que o CEMGFA deverá exercer o comando operacional das FFAA, tendo como comandantes-adjuntos, para o efeito, os CEM dos Ramos. No caso de emprego de forças no exterior do TN, em situações não tipificadas como de crise internacional, o comando desses contingentes compete ao CEMGFA.

#### **b. “Situações de Crise”**

Para a definição das relações de autoridade entre os órgãos de soberania, em “*situações de crise*”, importa relembrar que as situações tipificadas como de “*crise internacional*” abrangem, também, as missões externas realizadas no quadro da manutenção e restabelecimento da ordem legal internacional. Nestes termos, as

responsabilidades da decisão política relativas ao empenhamento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, no quadro do apoio à política externa do Estado e no contexto dos compromissos internacionais assumidos, deverão incumbir conjuntamente ao PR e ao Governo (codecisão). Deverão ser regulamentados os poderes da AR em matéria de acompanhamento das intervenções de contingentes militares portugueses no estrangeiro.

O processo de tomada de decisão relativo às situações de “*crise interna*” deverá assentar, igualmente, na codecisão (PR e Governo). Nas situações de crise interna que impliquem a utilização das FFAA em operações de natureza militar, no âmbito da segurança interna, deverá ser emanada legislação decisória (PR/PM) que, no mínimo, contenha a missão, a área de actuação, tempo de duração, a cadeia de comando e os órgãos envolvidos. O comando das acções em situações de crise interna deverá ser exercido pela autoridade militar, a fim de preservar o princípio da unidade de comando.

No que respeita às relações de autoridade entre o CEMGFA e os CEM dos Ramos, entende-se que elas deverão processar-se de acordo com o seguinte: nas situações tipificadas como de “*crise internacional*”, o CEMGFA deverá assumir o comando completo das forças nacionais destacadas, tendo como comandantes subordinados directos, os comandantes daquelas forças; nas situações tipificadas como de “*crise interna*”, o CEMGFA deverá assumir o comando completo das FFAA. Tal como previsto na LDNFA, o CEMGFA deverá exercer também o comando operacional das Forças de Segurança em situações de crise.

### **c. Estado de guerra**

Quanto às relações de autoridade em estado de guerra considera-se adequado o que a lei consigna sobre a matéria. Compete ao PR declarar a guerra, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da AR<sup>31</sup>. Mantém-se a regra geral da co-responsabilidade (PR/Governo) a que é associada a exigência de assentimento da AR.

O PR assume a direcção superior da guerra em conjunto com o Governo e o CSDN assiste o PR permanentemente, na direcção superior da guerra, designadamente no respeitante à aprovação dos planos de guerra, à activação dos

---

<sup>31</sup> A declaração do estado de sítio ou de emergência também depende de autorização da AR.

teatros e zonas de operações e a aprovar os seus comandantes. O CSDN constitui-se, neste situação, praticamente como um “*Gabinete de Guerra*”, garantindo a unidade de direcção.

A condução militar da guerra incumbe ao CEMGFA que responde perante o PR e o Governo pela preparação e condução das operações. O CEMGFA assume o comando completo das FFAA, tendo como comandantes-adjuntos os CEM dos Ramos. Exerce, também, o comando operacional das forças de segurança quando, nos termos da lei, forem colocadas na sua dependência.

## Conclusões

A análise atenta do edifício legislativo que enforma a estrutura da DN e das FFAA faz ressaltar um conjunto de lacunas e insuficiências que condicionam o funcionamento coordenado e integrado daquela estrutura. A LDNFA, sendo uma lei de “compromisso”, viria a revelar-se insuficiente em muitos e importantes domínios, facto que se repercutiu em todo o ordenamento jurídico a jusante. O “triângulo legislativo” LDNFA-LOBOFA-Leis Orgânicas do MDN, EMGFA e dos Ramos, encontra-se desactualizado e não favorece a implantação das adaptações estruturais necessárias, sobressaindo a necessidade de clarificar e alterar competências dos principais órgãos de soberania, de corrigir duplicações e conflitos de competências entre as estruturas mencionadas e de eliminar as indefinições relativamente às responsabilidades entre a direcção política e o comando para executar a preparação, sustentação e emprego da força militar.

A consciência destes constrangimentos tem levado a que sucessivos governos venham anunciando, a intenção de proceder à revisão dos documentos conceptuais e legais relativos à DN e às FFAA, e acompanhar tal revisão por uma reorganização da estrutura superior da DN e das FFAA. Em comum, ressalta a tónica colocada na necessidade de se adoptar um conceito mais amplo de segurança que não se esgote na componente militar. Esta opção, conjugada com algumas medidas anunciadas, prefigura um conjunto de implicações estruturais que poderão conduzir à redefinição da articulação do Estado para a DN, designadamente: ao nível da função consultiva no âmbito da defesa; do processo de tomada de decisão; das relações entre os diferentes órgãos; e das suas competências e atribuições.

Reforçam esta óptica, as novas opções contidas no CEDN, que fazem antever implicações substantivas na estrutura que é objecto do presente trabalho. De entre essas destacam-se, pelas suas incidências estruturais, a atribuição às FFAA de missões no âmbito da segurança interna para prevenir e fazer face à natureza das ameaças transnacionais.

A preparação do País para enfrentar as complexas exigências do novo ambiente de segurança, torna indispensável que se dê tradução prática à noção de “*segurança integrada*”, o que implica, entre outras, medidas com reflexo na estrutura superior da DN e das FFAA (como sejam a constituição de órgãos de conselho e de estudo para apoio à decisão dos órgãos de soberania), uma acção estratégica previamente definida e a existência de um “*Plano Nacional de Segurança Integrada*” que garanta uma resposta

coordenada de todas as expressões do Poder Nacional para enfrentar situações de anormalidade grave ou de crise.

A reorganização da estrutura superior da DN e das FFAA, tendo em vista melhorar a capacidade do Estado para responder aos novos desafios de segurança, deverá assentar num conjunto de requisitos essenciais: a adesão a um conceito amplo de segurança que englobe acções coordenadas de “*segurança externa*”, “*segurança interna*” e “*defesa civil*”, e dos demais vectores estratégicos não-militares; a observância dos critérios essenciais de agilidade de administração e do processo de decisão; a atribuição de responsabilidades não conflituais aos diferentes níveis de decisão; a adaptação das estruturas de modo a garantir uma capacidade de resposta permanente e eficaz em todas as circunstâncias, face ao esbater dos contornos das situações de paz, crise e guerra; a definição do quadro legal que sustente o emprego das FFAA no âmbito da segurança interna.

A melhoria da articulação entre os órgãos do Estado que integram a estrutura da DN - bem como do processo da decisão política - passa, em larga medida, pela adequação e criação de órgãos de conselho e de estudo para apoio à decisão dos principais órgãos de soberania. Neste domínio, é essencial configurar o CSDN, a título principal, como órgão específico de consulta do PR para os assuntos relativos à DN e à organização e funcionamento das FFAA, e criar um órgão de conselho – e outro de planeamento - para apoio do PM, enquanto responsável pela condução da política de defesa nacional. O órgão de conselho do PM, que poderia ter a designação de *Conselho Governamental de Segurança Nacional*, permitiria melhorar a articulação interministerial em matéria de DN.

Os requisitos de agilidade e consistência do processo de tomada de decisão, em matéria de segurança e defesa, aconselham, igualmente, a uma clarificação das competências dos órgãos de decisão, no sentido de eliminar potenciais zonas de conflito de autoridade. Ao nível da decisão política, ressalta a necessidade de aumentar os poderes do PR, enquanto Comandante Supremo das FFAA. Como se sustentou no decurso deste trabalho, deve assistir ao PR o direito de autorizar o emprego das FFAA, quer em território nacional, quer no estrangeiro. À semelhança do que está previsto para as situações de guerra declarada, em que a lei dá ao Comandante Supremo o direito de assumir a direcção superior da guerra em conjunto com o Governo, também em situações de alteração da normalidade ou de crise (internacional ou interna), que impliquem a utilização da força militar, as responsabilidades de decisão política deverão caber, conjuntamente, ao PR e ao Governo.

No domínio das relações de autoridade, é da maior importância corrigir as ambiguidades da lei quanto às competências do CEMGFA, designadamente no tocante ao comando das forças. Atribuir ao CEMGFA a responsabilidade pelo planeamento e emprego operacional das forças, e aos CEM dos Ramos a responsabilidade pela sua preparação e aprontamento, parece ser a solução mais adequada para assegurar a unidade e coesão em toda a cadeia de comando. Nesse sentido, configura-se como a opção mais adequada e consentânea com a realidade das nossas FFAA, atribuir ao CEMGFA a autoridade para exercer, em tempo de paz, o comando operacional das FFAA, tendo como comandantes-adjuntos, para o efeito, os CEM dos Ramos, e o comando completo dos comandos operacionais e das forças conjuntas, bem como dos contingentes e forças nacionais que se constituam na sua dependência, tendo como comandantes subordinados directos, para esse efeito, os comandantes daqueles comandos, forças e contingentes.

A concretização desta opção pressupõe, em coerência, a constituição de um QG Conjunto Permanente e a reformulação da estrutura de comando operacional das FFAA. Para possibilitar ao CEMGFA o eficiente exercício do comando operacional, aquela estrutura deveria integrar o QG Conjunto Permanente, os Comandos Operacionais dos Ramos e as Forças. Neste figurino, os Comandos Operacionais dos Ramos passariam a estar permanentemente atribuídos ao CEMGFA e todas as unidades operacionais de cada um dos Ramos estariam atribuídas aos respectivos Comandos Operacionais.

Como se sublinhou no decurso do trabalho, a análise das competências do CEMGFA, em “*situações de crise*”, e das relações de autoridade a estabelecer com os CEM dos Ramos, obriga à tipificação das condições conflituais susceptíveis de serem configuradas como de crise internacional e de crise interna. Se no caso da caracterização das crises internacionais é mais fácil chegar a uma formulação prática suficientemente diferenciada, já no caso das crises internas a sua tipificação é bem mais complexa. A noção de crise interna configura um estágio intermédio entre a situação de paz e o estado de sítio, e, para efeitos da definição de relações de autoridade, deverá ser contextualizada no âmbito de uma nova conceptualização da segurança interna, em que a componente militar tem um importante papel a desempenhar. A análise feita em torno dos níveis de participação das FFAA em actividades de segurança interna, permitiu diferenciar um “*terceiro nível*” que corresponde à condução de operações de natureza militar, nos termos da lei, e em cooperação com as forças de segurança, em situações em que a capacidade destas últimas tenha sido excedida em face da escalada do patamar da violência. Considerou-se ser este o nível de actuação das FFAA que configura uma situação que se inscreve na noção de

“*crise interna*”, tal como foi caracterizada no presente estudo. Nestas situações, o comando das acções deverá ser exercido pela autoridade militar, a fim de preservar o princípio da unidade de comando. Esta delimitação, que se considerou suficiente para permitir diferenciar uma situação de “*crise interna*” de uma situação de tempo de paz, constituiu o critério de base para a definição das competências do CEMGFA em situações configuradas como de “*crise interna*”.

A análise realizada relativamente à configuração das “*situações de crise*”, e aos parâmetros de emprego das FFAA nestas condições, conduziu à aceção de que em situações tipificadas quer como de crise internacional, quer como de crise interna, por configurarem a utilização da componente militar em operações de natureza militar, o CEMGFA deverá assumir o comando completo das FFAA.

Delineadas as relações de autoridade em tempo de paz e em “*situações de crise*”, quer internas, quer externas, poderão surgir, ainda assim, algumas “*zonas cinzentas*” entre a situação de normalidade institucional e as “*situações de crise*”. Todavia, a aplicação do critério que se preconizou, tanto para o nível da decisão política, como para o comando da Força, mantém toda a sua validade para os casos de difícil caracterização. Ou seja, em todas as situações que envolvam o emprego das FFAA em operações militares, quer no estrangeiro, quer no território nacional, o processo de tomada de decisão, ao nível político, deverá assentar na co-decisão (PR e Governo). Nas mesmas circunstâncias, o CEMGFA deverá assumir o comando completo das forças destacadas ou o comando completo das FFAA, consoante o cenário de empenhamento seja no exterior ou no interior do território nacional.

Quanto às relações de autoridade em estado de guerra, considera-se adequado o que a lei consigna sobre a matéria.

## **Bibliografia**

A Defesa de Portugal (1994). Ministério da Defesa Nacional, Lisboa.

AMARAL, João (4-11-2002). “Conceito Estratégico”, *Jornal de Notícias*

CARRILHO, Maria (1993). *A Nação e as questões de Segurança e Defesa*. Edições Cosmos, IDN, Lisboa.

CORREIA, Pedro Pizarat (2002). “Repensar a guerra: o fim do monopólio clausewitziano”, na *JANUS 2002 anuário de relações exteriores*. PÚBLICO e Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

Conferencia Intergovernamental (1996). *Prospectivas de Defesa e Segurança Regional e Nacional*, IDN, Lisboa.

COUTO, Abel Cabral (1987). *Elementos de Estratégia*. Vol. 1, IAEM, Lisboa.

DIAS, Mendes (5-6-2002). “O processo de revisão do edifício conceptual da Defesa Nacional”, *Diário Económico*.

ENCARNAÇÃO, Carlos (12-7-2002). “A clareza”, *Diário Económico*.

FERNANDES, António José (1993). *Métodos e Regras para Elaboração de Trabalhos Académicos e Científicos*. Porto Editora, Porto.

Livro Branco da Defesa Nacional (2001). Ministério da Defesa Nacional, Lisboa.

LEANDRO, Eduardo Garcia (1992). “Teoria da Diversificação das Fronteiras e os Sistemas de Forças”, no *Boletim do IAEM*, n.º 28, Lisboa.

MATIAS, Vieira (12-6-2002). “Considerações à margem do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, *Diário Económico*.

MATOS, Luís Salgado de e BACALHAU, Mário (2001). *As Forças Armadas em Tempo de Mudança*. Edições Cosmos, IDN, Lisboa.

MENDES, João Maria (2000). “11 de Setembro de 2001: salto qualitativo na guerra assimétrica”, na *JANUS 2002 anuário de relações exteriores*. PÚBLICO e Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

MIRANDA, Jorge e MORAIS, Carlos Blanco (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Edições Cosmos, IDN, Lisboa

MOREIRA, Adriano (1996). *Teoria das Relações Internacionais*. Almedina, Coimbra.

\_\_\_\_\_ (1999). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Publicações Dom Quixote, Lisboa.

\_\_\_\_\_ (11-9-2002). “Uma Anarquia Madura”, *Jornal de Notícias*.

\_\_\_\_\_ (27-8-2002). “Estratégia para a Defesa Nacional”, *Diário de Notícias*.

MORAIS, Carlos Blanco (2000). “Alinhamentos Sobre o Regime Jurídico da Organização e Funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, in *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Edições Cosmos, IDN, Lisboa.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Edições Cosmos, IDN, Lisboa.

PESSOA, Mário (1971). *O Direito da Segurança Nacional*. Biblioteca do Exército, Ed. Revista dos Tribunais, Brasília.

PEREIRA, Eduardo Ribeiro (3-7-2002). “A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *Diário Económico*.

PIRES, Mário Lemos (24-7-2002). “Um novo conceito estratégico?”, *Diário Económico*

\_\_\_\_\_ (3-9-2002). “As FA na segurança interna”, *Jornal de Notícias*

Portugal e a Defesa Nacional (1999). Ministério da Defesa Nacional, Lisboa.

RAVARA, Rui Lobato de Faria (4-9-2002). “Sem reforçar as Bases não teremos segurança”, *Diário Económico*.

\_\_\_\_\_ (27-11-2002). “Afinal, quais são as grandes opções do CEDN”, *Diário Económico*.

RIBEIRO, António Silva (26-2-2001). “Operacionalizar a Política de Defesa Nacional”, *Público*

RODRIGUES, Alexandre Reis (2002). *Nos Meandros da Política de Defesa*. Editorial Notícias, Lisboa.

\_\_\_\_\_ (23-8-2002). “Defesa, interesse nacional e ameaças”, *Diário de Notícias*.

\_\_\_\_\_ (22-5-2002). “O desafio da Defesa”, *Diário Económico*.

ROGEIRO, Nuno (2002). *Guerra em Paz: A Defesa Nacional Na Nova Desordem Mundial*. Hugin Editores, Lisboa.

SANTO, Gabriel Augusto do Espírito (2002). “Que modelo para as Forças Armadas de Portugal: algumas reflexões e conclusões”, in *Revista Militar*, n.º 2405/2406, Junho/Julho, Lisboa.

SANTOS, Alvarenga Sousa (12-01-2002). “É preciso uma reforma total” e “Forças Armadas: o caminho do futuro (I e II)”, *Expresso On-line*

SANTOS, José Alberto Loureiro dos (1980). *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*. Estudos Portugueses, Lisboa

\_\_\_\_\_, (1991). *Como Defender Portugal, Opções Estratégicas*. Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.

\_\_\_\_\_, (2000). *Reflexões sobre Estratégia, Temas de Segurança e Defesa*. Publicações Europa-América, Lisboa.

\_\_\_\_\_, (2001). *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Publicações Europa-América, Lisboa.

\_\_\_\_\_, (2002). *Missão das Forças Armadas e Meios: Sistemas de Forças*, na *Revista Militar*, Número especial N.º 2405/2406, de Junho/Julho de 2002, Lisboa.

\_\_\_\_\_ (2002). “Estratégia Integrada”, na *Reformar Portugal, 17 estratégias de mudança*. Oficina do Livro, Lisboa.

\_\_\_\_\_ (17-8-2002). “Boas Notícias sobre a Defesa”, Expresso

\_\_\_\_\_ (16-12-2002). “Oportunidade meio (?) perdida”, Diário de Notícias

SOUSA, Marcelo Rebelo de (1992). “Comunicação Social, a Opinião Pública e a Segurança Nacional”, in *Nação e Defesa*. Ano XVII, nº 63, Julho-Setembro, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

TELO, António José (1996). *Portugal e a NATO, o reencontro da tradição atlântica*. Edições Cosmos, Lisboa.

VAZ, Nuno Mira (2002). *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

VIANA, Cor. Art. Victor Daniel Rodrigues, (2003). *O Conceito de Segurança Alargada e o seu impacto nas missões e organizações da Forças Armadas*, in Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares Nº 58, O Copigrafo, 10 de Novembro, Lisboa.

\_\_\_\_\_, Cor. Art. Victor Daniel Rodrigues, (2003). *O Conceito de Segurança Alargada e o seu impacto nas Missões e Organização da Forças Armadas*, Trabalho Individual de Longa Duração, Curso Superior de Comando e Direcção. Instituto de Altos Estudos Militares, Pedrouços.

#### **DOCUMENTOS OFICIAIS**

Aditamento de Dezembro à Directiva Ministerial de Defesa Militar 2001. MDN, Dezembro de 2001.

Bases para a definição do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (documento governamental submetido à reflexão e debate público).

Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, 04 de Fevereiro.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional, resolução do Conselho de Ministros nº6/2003 de 20 de Janeiro.

Conceito Estratégico Militar. Confirmado em CSDN, de 15 de Janeiro de 2005.

Contributos do MDN para as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. MDN, Gabinete do Ministro, 20 de Março de 2002.

Decreto Regulamentar 48/94 de 2 de Setembro (Estabelece as atribuições, organização e competências do Comando Operacional das Forças Terrestres, e outros Comandos Operacionais e das unidades e grandes unidades operacionais).

*Despacho n.º 22749/MDN/2001, de 22Out2001 (estabelece como missão das FFAA participar, no plano militar, na prevenção e no combate ao terrorismo internacional). (260/01 SÉRIE II, 9 de Novembro de 2001).*

*Despacho n.º 243/MDN/2001, de 22Out01 (sobre a missão das FA na prevenção e combate ao terrorismo internacional).*

Despacho n.º 120/MDN/2005 de 02 de Junho, “Directiva para a Revisão da Lei de Programação Militar”.

Despacho n.º 236/MDN/2005 de 20 de Outubro, “Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas”.

Grandes Opções do Plano para 2005-2009. Lei n.º 52/2005 de 31 de Agosto.

*Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA97). Definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional, 8 de Janeiro de 1998.*

*Parecer n.º 147/2001 da Procuradoria-Geral da República (Forças Armadas – defesa nacional – defesa militar – ameaça externa – terrorismo – missões de interesse público – segurança interna). (40/02 SÉRIE II, 16 de Fevereiro de 2002).*

Sistema de Forças Nacional – Componente Operacional (SFN 04-COP). Definido em CSDN em 21 de Outubro de 2004.

Sistema de Forças Nacional – Componente Fixa (SFN 04-CF). Definido em CSDN em 03

de Novembro de 2005.

### **LEGISLAÇÃO**

Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei 29/82, de 11 de Dezembro.

Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei 111/91 de 29 de Agosto.

Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, Decreto-lei 47/93 de 26 de Fevereiro.

Lei Orgânica do Estado-maior General das Forças Armadas, Decreto-lei 48/93 de 26 de Fevereiro.

Lei Orgânica da Marinha, Decreto-lei 49/93 de 26 de Fevereiro.

Lei Orgânica do Exército, Decreto-lei 50/93 de 26 de Fevereiro.

Lei Orgânica da Força Aérea, Decreto-lei 51/93 de 26 de Fevereiro.

Quarta Revisão Constitucional, Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de Setembro.

Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência. Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro.

### **INTERNET**

<https://www.defesa.gov.br/estrutura/index.php> - Ministério da Defesa do Brasil - 27 de Dezembro de 2006, 16H30.

<http://www.mde.es/> - Organization de la defensa e Fuerzas Armadas - 27 de Dezembro de 2006, 17H00.

<http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/> - Ministère de la Défense - 27 de Dezembro de 2006, 17H30.

<http://www.difesa.it/> - Ministero Della Difesa Repubblica Italiana - 28 de Dezembro de 2006, 09H45.

<http://www.mindef.nl> - The Netherlands Ministry of Defence - 28 de Dezembro de 06, 11H10.

<http://www.mod.uk/defenceinternet/home> - The UK Ministry of Defence - 28 de Dezembro de 06, 15H15

## Apêndice 1 – Corpo de Conceitos

- C –

**Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN)** – Designação que se preconiza em substituição de Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Entende-se por CESN a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de segurança nacional.

**Crise internacional** – O conceito de crise internacional tem evoluído em função da natureza e da estrutura do sistema internacional e é muito difícil de precisar. De qualquer modo, a noção de crise abrangerá sempre uma situação de puro antagonismo que se agudizou, que é percebida como intolerável por ameaçar interesses importantes ou a segurança, mas em que a guerra ainda pode ser evitada, procurando-se, por isso, dirimir o conflito por formas menos onerosas. Estamos perante situações de natureza conflitual que podem afectar directamente interesses próprios, ou que, embora de âmbito mais alargado, nos envolvem também, e em que a probabilidade de emprego da força militar é elevada. Uma crise internacional pode irromper face a ameaças à integridade do território nacional ou à independência nacional (ameaças aos nossos interesses vitais), e também no quadro da manutenção e restabelecimento da ordem legal internacional. Uma possível definição de crise poderá ser: rotura no normal fluir dos acontecimentos políticos, quer internos quer externos, dos agentes do sistema internacional, que pode colocar em risco a estabilidade estratégica e, como tal, exige uma resposta política complexa onde, normalmente, o recurso à coacção é utilizado.

**Crise interna** – A noção de crise interna é de tipificação mais complexa do que a de crise internacional. De qualquer modo, ela traduzirá uma perturbação séria da segurança em que é ameaçada a ordem legal nacional. Corresponderá a uma situação de grave comprometimento da ordem pública ou da paz social, constituindo uma ameaça potencial à estabilidade institucional da Nação.

- D –

**Defesa Civil** – Num sentido estrito, compreende todos os órgãos interessados a conferir a uma nação a capacidade de suportar os efeitos de ataques sobre objectivos civis e providenciar os abastecimentos indispensáveis para a população e para a sustentação do esforço militar. Segundo uma aceção mais ampla, a ideia de defesa civil alcança um finalismo dual e abrange a protecção civil, sendo integrada por todos os recursos humanos e materiais, não preponderantemente militares, que são colocados ao serviço da defesa nacional e que se destinam, igualmente, a obviar aos efeitos de catástrofe e outras situações de natureza análoga (Carlos Blanco de Morais, 2000).

**Defesa Nacional** - Garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações, contra qualquer agressão ou ameaças externas; Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado, o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais (II, § 1.º). (O primeiro parágrafo indica um objectivo que está explícito na definição de defesa nacional, tal como consta do Artigo 1.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas(3). É, portanto, uma definição aprovada pela Assembleia da República, uma das raras definições doutrinárias, ou a única, em matéria de defesa e segurança nacionais. O segundo parágrafo refere alguns princípios expressos na definição de segurança nacional publicada pelo Instituto de Defesa Nacional, órgão do Ministério da Defesa Nacional, e conseguida após longo e amplo debate. Não há outra definição oficial de segurança nacional e a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas não faz qualquer referência a este conceito).

- I -

**Interesses Nacionais** - Os anseios e desejos colectivos despertados pelas necessidades materiais e espirituais de todo o ESTADO. Quando estes valores se integram e projectam na consciência nacional designam-se por Aspirações Nacionais. Concretizar estes Interesses e Aspirações ao longo da evolução da comunidade é Objectivo do Estado (definição retirada de uma apresentação ao Curso de Promoção a oficial Superior da Força Aérea 06/07).

- P -

**Poder Nacional** - Conjunto organizado de forças materiais e anímicas que um Estado pode utilizar contra um antagonista, com vista a contrariar a sua resistência ou a sua oposição, a fim de realizar os objectivos a que se propõe (definição retirada de uma apresentação ao Curso de Promoção a oficial Superior da Força Aérea 06/07).

- S -

**Segurança externa** – Integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos e pressões de origem externa, de qualquer forma ou natureza, que se manifestem ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais (Mário Pessoa, 1971, 123).

**Segurança interna**<sup>32</sup> – *“Integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos ou pressões, de qualquer origem, forma ou natureza que se manifestem ou possam manifestar-se no âmbito interno do país”* (Mário Pessoa, 1971, 123).

**Segurança Nacional** – É o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais (adaptação do conceito da Escola Superior de Guerra brasileira).

**Segurança Integrada** – Expressão utilizada para reforçar a noção de que a Segurança envolve acções e medidas coordenadas provenientes de todas as expressões do Poder Nacional e tem um carácter integrado que, no tocante à dimensão da *“segurança interna”*, obriga a uma adequada articulação entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança.

**Segurança Nacional**<sup>33</sup> – É o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou

---

<sup>32</sup> A Lei 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna), define *“segurança interna”* como *“a actividade desenvolvida pelo Estado que, entre outros aspectos, visa a protecção contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente a sabotagem, espionagem ou terrorismo”*.

<sup>33</sup> In Boletim n.º 58 – IAEM, pág.163

manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

**Situação de crise**<sup>34</sup> – é aquela que, face a uma alteração brusca do ambiente interno ou internacional, induz no decisor a percepção de que existe uma ameaça aos interesses nacionais vitais exigindo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares” (definição proposta pelo Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência ao Instituto da Defesa Nacional e por este admitida).

- T -

**Território nacional** – O território nacional, com carácter descontínuo... abrange o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira... entre o ponto mais a Norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a Sul, nas ilhas Selvagens; e do seu ponto mais a Oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a Leste, no Concelho de Miranda do Douro (2ª Base, alíneas a) e b)). (retirado dos comentários efectuados às Bases do CEDN pelo Vice-Almirante Sacchetti)

**Terrorismo** – é um método que consiste no uso de violência, física ou psicológica, por indivíduos, ou grupos políticos, contra a ordem estabelecida através de um ataque a um governo ou à população que o legitimou, de modo que os estragos psicológicos ultrapassem largamente o círculo das vítimas para incluir o resto do território. A guerra de guerrilhas é frequentemente associada ao terrorismo uma vez que dispõe de um pequeno contingente para atingir grandes fins fazendo uso cirúrgico da violência para combater forças maiores. O seu alvo, no entanto, são forças igualmente armadas procurando sempre minimizar os danos a civis para conseguir o apoio destes. Assim sendo, é tanto mais uma táctica militar quanto menos uma forma de terrorismo. No conceito moderno - O atentado terrorista ao World Trade Center é um dos maiores ícones do terrorismo moderno. Tendo em vista as notáveis acções dos últimos anos, o terrorismo ganhou significados variados e polivalentes. O grande fluxo de informações e/ou imagens geradas por esse tipo de

---

<sup>34</sup> Pelo seu interesse refere-se uma outra definição de crise constante de um documento distribuído em reunião do F.A.P.C. em Junho de 1995: “*Crise é uma perturbação séria da segurança, em sentido lato. Esta segurança, em sentido lato é perturbada quando quatro interesses vitais da sociedade nacional são ameaçados: a ordem legal nacional (ordem pública e ordem democrática); a ordem legal internacional (a defesa do TN); a garantia da independência nacional; a manutenção e restabelecimento da ordem legal internacional); a segurança pública (a protecção dos cidadãos e de bens); a segurança económica (a protecção das funções económicas da sociedade) ”.*

comportamento tem tido grande influência na construção desses significados. Conforme definição do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, terrorismo é um tipo muito específico de violência<sup>35</sup>, apesar do termo ser usado para definir outros tipos de violência considerados inaceitáveis. Acções terroristas típicas incluem assassinatos, sequestros, explosões de bombas, matanças indiscriminadas, raptos, linchamentos. É uma estratégia política e não militar, e é levada a cabo por grupos que não são fortes o suficiente para efectuar ataques abertos, sendo utilizada em época de paz, conflito e guerra. A intenção mais comum do terrorismo é causar um estado de medo na população ou em sectores específicos da população, com o objectivo de provocar num inimigo (ou seu governo) uma mudança de comportamento (definição retirada da Wikipédia).

---

<sup>35</sup> Actos terroristas clássicos incluem os ataques de 11 de Setembro de 2001 quando foram destruídas as torres gémeas em Nova Iorque, assim como ataques a bomba na Irlanda do Norte e Oklahoma

Apêndice 2 – Estrutura de Comando Operacional das FFAA

