

---

**ALGUMAS REFLEXÕES  
SOBRE ASSUNTOS DE DEFESA NACIONAL**

---

---

## ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE ASSUNTOS DE DEFESA NACIONAL

---

### 1. GLOBALIDADE DO CONCEITO DA DEFESA NACIONAL

Uma lei da organização da defesa nacional destina-se a estabelecer a estrutura e as funções necessárias para conseguir a defesa nacional, tendo em consideração a estrutura do Estado consignada na Constituição e as suas relações institucionais.

Sendo esta a finalidade da organização é fundamental conhecer-se, «ab initio», o âmbito conceptual de defesa nacional, pois ele determina a particularização das relações institucionais da organização de defesa com os órgãos superiores do Estado e, bem assim, os elementos estruturais cuja acção conduz à garantia da defesa.

Pode considerar-se que os objectivos fundamentais do Estado são a segurança da comunidade, o bem-estar dos cidadãos e a justiça social.

A finalidade da segurança nacional é a preservação da sobrevivência da Nação e a protecção dos interesses nacionais, contra todas as formas de ameaça, conforme as necessidades e aspirações da comunidade, democraticamente expressas.

A política da defesa nacional tem em vista a segurança nacional e abrange todas as medidas (sócio-económicas, culturais, diplomáticas, políticas, militares, de informação) que, de algum modo, concorram para a segurança nacional.

Enquanto a segurança nacional constitui um estado que se procura atingir ou manter, a defesa nacional é a acção a empreender para alcançar tal estado.

Este é um conceito global que pressupõe que a defesa nacional se apoia no racional aproveitamento de tudo o que for útil à segurança do país, que implica um conjunto concertado e coerente de actividades que garantam essa segurança em todas as circunstâncias.

Até à II Guerra Mundial a segurança dos Estados era procurada por meios pacíficos, mas o uso de meios não pacíficos, para alcançar essa

segurança ou para proteger ou alcançar interesses nacionais, era considerado como permanentemente ao dispor dos políticos. A célebre frase de Clausewitz «A guerra é a continuação da política por outros meios» concretiza este conceito.

Por outras palavras, o uso de meios não pacíficos era considerado não só normal e legítimo, como esse uso tinha um carácter agressivo.

A adopção do moderno conceito de defesa nacional constitui uma inversão relativamente ao uso anterior de meios não pacíficos. De facto, o conceito de defesa tem um carácter não agressivo, de protecção, e presuppõe que o recurso a meios não pacíficos é excepcional, constituindo a existência destes, sobretudo, um elemento dissuasor da agressão em face de possíveis custos não só materiais como políticos. A acção de defesa é desenvolvida procurando sempre evitar o uso de meios não pacíficos.

As medidas destinadas a garantir a segurança dos Estados e a proteger os interesses nacionais sempre envolveram uma larga gama de actividades do Estado, mesmo quando as guerras eram travadas exclusivamente entre forças militares.

A globalidade do actual conceito de defesa resulta essencialmente:

- Do custo elevado, da complexidade e do número dos armamentos e equipamentos disponíveis e da velocidade da evolução tecnológica, que exigem pesado apoio logístico e constante pesquisa e desenvolvimento, com ramificações que envolvem quase todos os campos da actividade do país.
- Das exigências logísticas dos efectivos das forças militares, que obrigam a transferir para o teatro de guerra os hábitos alimentares e outros da sociedade civil.
- Do uso predominante de meios pacíficos de defesa e de meios indirectos de acção, resultante do próprio conceito de defesa moderno.

Mas esta globalidade do conceito de defesa não pode ser tomada no sentido de subalternização dos meios militares como elemento fundamental dos meios não pacíficos de defesa, para apoio e desenvolvimento dos quais está orientada uma larga gama de actividades nacionais, e que se tornam prioritários quando o seu emprego está iminente ou se efectiva.

## 2. ORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E USO DOS MEIOS DE DEFESA

Os princípios por que se rege o moderno conceito de defesa nacional têm aceitação internacional generalizada.

Esses princípios proclamam o uso do diálogo, da cooperação, o emprego de meios pacíficos na resolução dos conflitos.

A preservação da paz constitui um propósito de toda a actividade política e estratégica.

De acordo com esse conceito e os princípios proclamados, a defesa nacional deve ser conseguida, predominantemente, através da acção de meios pacíficos.

Se se aceitar que a defesa nacional deve estar apenas dependente desta via, a organização da defesa coincide com a organização destinada a garantir os restantes objectivos do Estado.

Mas se for considerado que a preservação da paz e a resolução dos conflitos podem, em casos graves, obrigar ao emprego de meios não pacíficos, ou que a sua simples existência contribui para essa finalidade como dissuasor, a organização do Estado tem que englobar os órgãos que garantam o emprego de tais meios, em tempo oportuno e com eficácia.

Julga-se que, quando se pensa numa organização de defesa nacional, se está a considerar a hipótese de preservar a paz e resolver os conflitos com o emprego de meios e actividades pacíficas, até ao limite possível, mas prevê-se que podem surgir circunstâncias em que a defesa só pode ser conseguida se forem usados meios não pacíficos ou se a simples existência destes actuar neste sentido. Como as estruturas que garantem a existência e o emprego destes meios não se podem improvisar no momento em que a sua necessidade surge, é indispensável existirem «a priori» para que os meios adequados possam estar prontos a actuar, quando necessário.

A organização da defesa nacional tem, pois, que prever órgãos e funções que consigam garantir a defesa com uso de meios pacíficos e outros órgãos e funções que garantam a prontidão e o desenvolvimento dos meios não pacíficos — considerados indispensáveis para fazer face a ameaças que não possam ser enfrentadas por outros meios — bem como

mecanismos que permitam a tomada de decisões adequadas, nos níveis competentes, nomeadamente no que respeita ao emprego de meios não pacíficos e à coordenação entre o emprego de ambos os tipos de meios.

Os órgãos e funções que têm em vista o emprego de meios não pacíficos têm que ter existência permanente — ainda que apenas em embrião — e constituem a substância fundamental e a razão de ser da organização da defesa nacional.

Uma vez que a preservação da paz e a resolução dos conflitos por meios pacíficos, estando englobados na política global do Estado, fazem parte da actividade quotidiana do Governo, este deve englobar órgãos específicos para actividades de defesa com uso desses meios, ou executar tal actividade com órgãos já existentes.

Só há razão para a existência da organização da defesa nacional quando se prevê a utilização de meios não pacíficos para conseguir a defesa, ainda que apenas em condições excepcionais.

A organização da defesa nacional, tendo em vista a garantia da defesa com utilização de meios pacíficos e não pacíficos, contemplará, assim, especialmente as situações de excepção em que se pode tornar necessário o emprego destes últimos, pois orientar-se-á essencialmente para o aprontamento e o emprego dos meios não pacíficos, em condições excepcionais. Todavia deve conter a capacidade de articular o uso destes meios com o uso, quotidiano, dos meios pacíficos para garantir a defesa.

Uma lei da organização da defesa nacional apoiada num conceito global de defesa e nos princípios geralmente proclamados, tem que prever os órgãos e funções que permitam definir e executar a política de defesa nacional, sejam quais forem os meios (pacíficos ou não pacíficos) a utilizar, embora privilegie os órgãos e funções que permitem o uso de meios não pacíficos — nas condições excepcionais em que se verifique a falência dos meios pacíficos de defesa — e, ainda, mecanismos que permitam que a grave decisão de utilizar estes últimos meios corresponda à vontade democrática da Nação e seja tomada com base em sólidas informações e estudos.

Se, em condições normais, a questão da coordenação da actividade de diferentes sectores do Estado — tantas vezes prosseguindo políticas diversas, divergentes e até mesmo contraditórias, mesmo que não o desejem intencionalmente — se põe com certa acuidade, nas condições excep-

cionais em que a defesa nacional pode exigir o emprego de meios não pacíficos de defesa, o mecanismo de coordenação e o sistema da tomada de decisão devem ser perfeitamente claros e eficazes.

Uma lei de organização da defesa nacional que não identifique rigorosamente os órgãos responsáveis pela utilização dos meios pacíficos e dos não pacíficos e pela tomada de decisão relativamente ao uso destes últimos, não só corresponde à finalidade para que foi criada como pode ser um instrumento perigoso.

Deve ainda referir-se que a existência de uma organização da defesa nacional não implica, forçosamente, que venha a ser formulada e executada uma política de defesa coerente e eficaz. Mas a inexistência dessa organização dificulta, podendo mesmo inviabilizar, a formulação e a execução da política de defesa nacional, podendo originar conflitos entre órgãos institucionais e actuações divergentes que comprometam a segurança nacional.

### 3. *A ORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E A ESTRUTURA ORGÂNICA DO ESTADO*

A organização da defesa nacional deve desdobrar-se em duas estruturas com funções diferenciadas correspondendo uma delas ao emprego de meios pacíficos e outra ao emprego de meios não pacíficos — mas coerente e perfeitamente articuladas.

A articulação da estrutura e das funções relativas à defesa nacional com meios pacíficos com a estrutura e as funções referentes à prontidão e emprego de meios não pacíficos de defesa apresenta-se em várias soluções, de acordo com a estrutura orgânica do Estado.

Tal articulação não é fácil, pois as duas estruturas devem estar integradas num órgão de cúpula com capacidade de decisão, e, ainda, garantir o fluxo de informação suficiente e adequado para permitir àquele órgão decidir que, não havendo possibilidade de resolver o conflito por meios pacíficos, o emprego de meios não pacíficos, considerando os objectivos a atingir e os riscos, é indispensável e conveniente.

Considera-se, contudo, que qualquer lei orgânica de defesa nacional deve ser bem clara nesta articulação, para não conduzir a conflitos institucionais que assumem particular gravidade em situações de tensão ou de crise, internas ou externas.

#### 4. A DEFESA NACIONAL E A POLÍTICA DE ALIANÇAS

Uma Nação pequena não pode, na actualidade, ter a pretensão de organizar a defesa nacional por forma a que ela tenha capacidade de resistir a todas as ameaças previsíveis, concretizadas em qualquer momento.

Para suprir as suas deficiências e carências, a defesa nacional tem que ser preparada e consolidada com referência a alianças estabelecidas ou a estabelecer.

O interface da defesa nacional com as alianças pode ser visto segundo duas opções, cada uma delas com influência diversa na organização da defesa nacional.

Uma das opções consiste em procurar estabelecer alianças que ponham a segurança e os interesses nacionais a coberto, no máximo possível, das ameaças prováveis, em cenários de adversidade previsíveis, cabendo aos meios de defesa nacionais fazer face às ameaças não cobertas por aquelas alianças. Num caso extremo, as alianças podem cobrir totalmente as exigências de defesa nacional.

Outra opção consiste em enfrentar as ameaças com os meios de defesa nacionais, permitidos pelos recursos disponíveis, e fazer face às ameaças restantes com alianças. A independência total no que respeita à defesa nacional constitui o extremo superior desta opção, hoje inatingível.

Cada uma destas opções constitui matéria de decisão que se traduz em graus diferentes de dependência do exterior, em matéria de defesa.

De qualquer modo a política de aliança constitui um elemento fundamental da política de defesa.

Sendo certo que a política de alianças influencia decisivamente a organização da defesa nacional, o seu carácter dinâmico não se coaduna com a sua inserção no corpo de uma lei de organização da defesa nacional, constituindo, isso sim, matéria de decisão dos mais altos órgãos do Estado com capacidade de decidir em tal matéria.

#### 5. A DEFESA NACIONAL NO ÂMBITO INTERNO

Os conceitos de defesa nacional e os objectivos que com esta se pretendem alcançar, parecem privilegiar a defesa contra ameaças externas de qualquer natureza, não sendo claras no que se refere às ameaças de origem interna.

A defesa nacional, a despeito de estar interessada prioritariamente nas ameaças externas e nos meios e mecanismos que permitem dispor de respostas contra elas, ocupa-se também de ameaças de origem interna.

Julga-se que esta dupla direcção da defesa nacional resulta fundamentalmente de razões de duas ordens:

- da probabilidade da existência de grupos que, à margem das regras democráticas, procuram tomar o poder por meios violentos, tentando impor pela força a vontade de uma minoria sobre a maioria o que, no mínimo, debilita o país, criando condições favoráveis a potenciais ameaças externas;
- das diversas formas, algumas insidiosas e clandestinas, que podem tomar as ameaças externas; algumas delas procuram explorar fracturas e vulnerabilidades internas, sendo difícil diferenciar estas ameaças de outras de origem puramente interna.

É óbvio que a segurança nacional pretende precaver a Nação contra todas as ameaças — internas e externas — que visem a sobrevivência e os interesses nacionais. A questão fundamental é distinguir claramente as ameaças à segurança nacional que se manifestam internamente — sejam de origem interna ou externa — de pretensas ameaças que o são apenas para regimes de fachada democrática que pretendam, através da repressão de acções hostis legítimas, perpetuar situações políticas ou de domínio de minorias detentoras do Poder.

A acção governativa, em sistemas democráticos, deve desenvolver-se, exactamente, por forma a evitar o surgimento de condições que promovam a existência ou virulência de grupos contestatários ou subversivos que lancem mão da violência para atingir os seus objectivos. O respeito pelas minorias e pelas oposições é ponto de honra de sistemas democráticos, desde que estas actuem de acordo com o regime democraticamente legitimado.

Por esta razão a utilização dos meios de defesa nacional no âmbito interno deve ser rodeada dos maiores cuidados, com definição clara das circunstâncias em que ela pode ter lugar, sem o que poderá tornar-se numa arma antidemocrática.

Isto é particularmente verdadeiro no que respeita aos meios não pacíficos de defesa, cujos mecanismos de intervenção em âmbito interno devem

estar clara e precisamente definidos na lei, devendo ainda estar previstos mecanismos de controlo permanente da acção de tais meios.

Vem a propósito referir a distinção, que deve ser clara e assente em base funcional, entre forças armadas, forças militares, forças militarizadas e forças policiais.

— Esta distinção é importante quando relacionada com a delimitação do conceito de defesa nacional no âmbito interno. Isto porque as forças armadas/forças militares são um meio que se destina exclusivamente à defesa nacional, enquanto que as forças policiais estão relacionadas com a defesa de legalidade e o cumprimento das leis, não intervindo na defesa nacional senão em condições excepcionais que devem estar claramente definidas, situando-se as forças militarizadas numa zona de indefinição resultante de atribuições estatutárias.

Definições vagas de cada uma das forças podem tornar difícil, se não impossível, delimitar os campos de intervenção, com claro perigo para a democracia.

## 6. ARTICULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL

A organização da defesa nacional implica uma articulação em níveis em que são feitas a conceptualização, a decisão e a execução das actividades da defesa nacional:

— Nível superior, de conceptualização e decisão, onde são confrontadas as várias alternativas possíveis e decidida a orientação global da defesa.

Considera-se que este é o nível fundamental da organização da defesa nacional não só porque nele é decidido o emprego de meios não pacíficos e conseqüentemente o aprontamento destes meios, mas porque dele devem dimanar as directrizes que orientam a actividade de toda a organização e garantem a coordenação entre os vários sectores intervenientes.

— Nível, de conceptualização e decisão, sectorial, das acções a desenvolver pelos vários departamentos do Estado que concorrem para a defesa, de acordo com a orientação global dimanada ao nível superior.

É neste nível que é decidida, particularmente, a estratégia militar a desenvolver para atingir os objectivos fixados às Forças Armadas e são definidos os meios necessários para tal.

Tal estratégia, consubstanciada no conceito estratégico militar, resulta do estudo da ameaça, da política de alianças, da tecnologia, dos meios. Do confronto dos meios necessários com as disponibilidades financeiras resultam os meios possíveis e a indicação dos riscos decorrentes.

- Nível de execução que, em todos os casos, se desdobra em actividades de aprontamento de meios e em emprego destes.

Uma condição fundamental para assegurar a defesa nacional é a cooperação íntima, contínua e harmónica entre todos os sectores da Nação, convenientemente orientados e preparados para potenciar a capacidade de defesa.

A parte estrutural da organização da defesa nacional destinada ao uso de meios não pacíficos desdobra-se, normalmente, em duas estruturas com funções diferenciadas: uma, respeitante ao emprego de meios; outra, relativa ao aprontamento desses meios, e que constitui a estrutura de levantamento, preparação e apoio daqueles.

Estas duas estruturas, cuja articulação se deve fazer ao mais alto nível de decisão e direcção da defesa nacional, devem ter áreas de articulação em níveis intermédios para que o sistema possa funcionar com eficácia.

Embora a prontidão dos meios não pacíficos se faça numa conjuntura pacífica, a sua actividade orienta-se para a hipótese de emprego desses meios em situação de excepção, isto é, de tensão, crise ou de guerra.

Os diferentes trabalhos, estudos e combinações a afectar, durante a paz, para organizar, reunir e fortalecer os diferentes meios da defesa, qualquer que seja a sua natureza, mas adequados a revelar-se, em potência, no momento oportuno para actuar, constituem um elemento fundamental da política de defesa, a que a organização deve responder.

Isto significa que a organização da defesa nacional deve permitir não só aprontar os meios não pacíficos considerados necessários e adequados para enfrentar determinadas ameaças, como apoiar esses meios e apron-

tar outros, se a situação de excepção surgir e assim o exigir, sem dificuldades de adaptação estrutural e funcional.

Essa organização deve ser racional, sólida e adequada à política de defesa nacional e compatível com os recursos disponíveis.

Os meios a manter aprontados permanentemente e a velocidade de aprontamento de outros depende de decisão a tomar em competentes níveis políticos e estratégicos, considerando as ameaças previsíveis.

Essas decisões devem ter lugar ao nível mais alto de decisão e direcção em matéria de defesa, onde se faz a articulação do emprego dos meios pacíficos e não pacíficos e se tomam decisões baseadas no fluxo de informação.

A articulação das estruturas de aprontamento e de emprego de meios na organização da defesa nacional pode apresentar várias soluções que têm que ser coerentes com a articulação das Forças Armadas com a estrutura do Estado.

Numa solução, a estrutura de emprego dos meios não pacíficos é encabeçada pelo Chefe de Estado, competindo apenas ao Governo o necessário para o levantamento, prontidão e apoio daqueles.

Noutra solução a estrutura de emprego de meios não pacíficos como a do seu aprontamento dependem do Governo ou, mais especificamente, de um membro deste.

Existe ainda uma solução intermédia que consiste na dependência do Governo das estruturas de emprego e de aprontamento dos meios não pacíficos, em situação de paz, e do Chefe do Estado ou de órgão presidido por este, em situação de excepção, da estrutura do emprego, mantendo-se a estrutura de aprontamento dependente do Governo.

A escolha entre as soluções apontadas depende também da estrutura orgânica do Estado e das competências de que dispõem os órgãos de cúpula deste.

Em qualquer das soluções subsiste o problema, que deve estar previsto na lei da organização de defesa nacional, da competência da decisão do emprego (e do oportuno aprontamento) dos meios não pacíficos de defesa.

A tomada de decisões, e a direcção ao mais alto nível, como em níveis intermédios, em matéria de defesa nacional, pressupõe que os órgãos competentes para tal dispõem de informação convenientemente trabalhada.

A preparação dessa informação e a elaboração de propostas alternativas adequadas são, em muitos casos, feitas em órgãos de «conselho» e de «coordenação».

Existam ou não tais órgãos, o que interessa referir é que a organização da defesa nacional, além de englobar as estruturas e funções que garantem a execução das decisões tomadas nos níveis competentes, deve conter também os mecanismos indispensáveis para que haja um fluxo de informação que, trabalhado em níveis intermédios, chegue aos órgãos de decisão em condições de permitir encontrar soluções alternativas para os problemas de defesa e a tomada de decisões adequadas.

Deve referir-se que, em muitos casos, tais órgãos de conselho são usados, não apenas, e fundamentalmente, para trabalharem informação e elaborarem propostas mas, essencialmente, como órgãos condicionadores da competência da entidade ou órgão que assessoram.

Em tais casos tem especial importância a composição do órgão, a indicação dos assuntos e situações em que terão que ser obrigatoriamente ouvidos e o grau de condicionamento dos seus pareceres e propostas.

A coordenação — outro tipo de actividade geralmente considerado —, sendo comum aos órgãos de direcção e execução, estando sempre presente, nomeadamente os assuntos de defesa que envolvem sectores diferentes da estrutura do Estado, e exigindo autoridade, sem o que a coordenação é irrealizável, reside nas próprias actividades de direcção e execução, pelo que se julga não ser necessário criar órgãos com a finalidade de executar exclusivamente ou primariamente essa actividade.

## 7. ESTRUTURA GERAL DAS FORÇAS ARMADAS E A SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA DA DEFESA NACIONAL

No quadro global dos meios de defesa nacional as Forças Armadas constituem o sector fundamental do conjunto dos meios não pacíficos.

Pode mesmo afirmar-se que uma lei da organização da defesa nacional se deve estruturar com base nas Forças Armadas pois que, sendo o aprontamento e a previsão de emprego de meios não pacíficos a razão de ser da existência de tal lei e sendo as Forças Armadas o sector fundamental de tal conjunto de meios, toda a organização de defesa, mesmo em tempo

de paz, se destina a propiciar o emprego e o desenvolvimento dessas forças nas melhores condições, quando esse emprego for considerado necessário e oportuno pelos adequados órgãos de decisão.

Este facto nem sempre é transparente, havendo casos em que as Forças Armadas são consideradas como um sector da defesa nacional, sem que seja esclarecida a problemática dessas forças no conjunto dos meios — pacíficos e não pacíficos — ao dispor da política de defesa nacional.

As Forças Armadas constituem um elemento de grande importância do Estado exactamente pela razão atrás apontada.

Mas também, exactamente pela mesma razão, a inserção das Forças Armadas na estrutura do Estado, mais precisamente na organização da defesa nacional, deve obedecer a critérios específicos e claros, como sejam autoridade e responsabilidades orgânicas bem definidas e não inibitórios do desempenho da função militar — consubstanciadas numa cadeia hierárquica de comando — autonomia no que respeita à sua organização, e dependência de órgãos superiores do Estado claramente definida.

A organização da defesa nacional desdobra-se em duas estruturas com funções diferenciadas — a do emprego dos meios e a de aprontamento desses meios.

As Forças Armadas, do mesmo modo, desdobram-se em estrutura de emprego e em estrutura de aprontamento dos meios.

A articulação das duas estruturas, em situação normal apresenta-se em soluções diferentes. (Em caso de guerra a separação das duas estruturas não tem contestação, mantendo-se no entanto articuladas.)

Numa solução as duas estruturas estão separadas, obedecendo a cadeias de comando diferenciadas. No entanto, no topo ambas as estruturas podem depender de uma só entidade ou órgão colegial (articulando-se este, por sua vez, com órgãos superiores de defesa) ou manter-se separadas, dependendo cada uma das estruturas de entidades ou órgãos diversos. Uma variante desta solução consiste em fazer depender as duas estruturas do CEMGFA ou CCEM (ou similares), para coordenação, dependendo cada uma das estruturas do Chefe do Estado, a que respeita ao emprego de meios, e do Governo, a que se refere ao seu aprontamento.

Noutra solução as duas estruturas estão integradas numa outra, envolvente, por forma que cada unidade ou órgão seja bifuncional, isto é, execute o emprego e o aprontamento dos meios.

Em qualquer caso, considerando os critérios de inserção das Forças Armadas na organização da defesa nacional, tem especial interesse referir a articulação dos órgãos superiores das Forças Armadas (CEMGFA, CCEM ou outros) na estrutura de defesa para o emprego de meios não pacíficos.

A subordinação do chamado «poder militar» ao poder civil, apresenta-se como um ponto a analisar dada a peculiaridade da situação actual, em que existe um órgão — o Conselho da Revolução — constitucional-

As evidências apercebidas nos últimos anos parecem mostrar que a competência do Conselho da Revolução apenas abrange os objectivos internos das Forças Armadas mas não envolve a definição das missões, dos objectivos exteriores, enfim, tudo aquilo que constitui matéria de decisão de âmbito defesa nacional. Assim o Conselho da Revolução terá legislado sobre assuntos como organização, funcionamento e disciplina de umas Forças Armadas cujas missões, composição e volume, resultariam de decisões de órgãos encarregados da direcção da Defesa Nacional.

Todavia, compete ao Conselho da Revolução «autorizar o Presidente da República a declarar a guerra» e «a declarar o estado de sítio ou o estado de emergência», nos «casos de agressão efectiva ou eminente das forças estrangeiras, de guerra, ameaça ou perturbações da ordem democrática».

Salvo melhor opinião, a capacidade para autorizar implica a existência de informação adequada e decisões, anteriores a essa autorização, destinadas ao aprontamento e desenvolvimento oportuno dos meios necessariamente responsável pela actividade legislativa relativa a «organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas» e, aparentemente, nenhum especificamente designado para conceber e implementar a política de defesa, de que as Forças Armadas constituem um vector fundamental.

sários à guerra e a enfrentar o estado de sítio ou o estado de emergência; isto é, decisões destinadas a preparar as Forças Armadas e outros meios não pacíficos para executar as missões futuras que permitem enfrentar ameaças prováveis em cenários de adversidade previsíveis.

Parece que, nos últimos anos, o Governo (e talvez outros órgãos) se ocupou da utilização dos meios pacíficos de defesa, mas nenhum órgão se preocupou com o aprontamento e desenvolvimento dos meios não pacíficos, mesmo o órgão que parece ser constitucionalmente responsável pela decisão do emprego de tais meios (Conselho da Revolução), inclusive das Forças Armadas.

Aliás, não se conhece qualquer mecanismo de recolha e tratamento de informação que permita tomada de decisões oportunas e adequadas pelo Conselho da Revolução sobre assuntos de defesa.

Como, ao que se julga, não foram tomadas quaisquer decisões em matéria de emprego de meios não pacíficos de defesa, as Forças Armadas actuais resultam de uma «autodefinição» permanente, condicionada pela atribuição de meios financeiros no orçamento elaborado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República.

Num sistema democrático em pleno funcionamento tal situação é impensável pois a atribuição de meios financeiros não pode estar dissociada dos objectivos a atingir, pois estes alcançam-se em função dos meios disponíveis.

Julga-se que a chamada subordinação do «poder militar» ao poder civil consiste exactamente em acabar com a «autodefinição» permanente das Forças Armadas. Será o órgão próprio de direcção da política de defesa que terá que definir a finalidade dos objectivos e as missões das Forças Armadas, bem como outros aspectos consequentes mas de importância fundamental que condiciona a organização e as características dessas forças.

Isto significa que o(s) órgão(s) de direcção superior(es) das Forças Armadas deverá estar subordinado ao(s) órgão(s) de direcção da política de defesa.

Considerando que, no estado democrático, a política nacional — e com mais forte razão, a política de defesa — é conduzida por órgãos representativos, legitimados pelo sufrágio popular, as Forças Armadas não podem deixar de estar dependentes de tais órgãos.

A inserção referida está relacionada com a estrutura do Estado, como já foi referido na alínea 3.

Sendo as Forças Armadas o sector fundamental do conjunto dos meios não pacíficos da defesa parece ser óbvio que elas devem não só depender directamente do órgão responsável pela decisão de emprego desses meios como estar neste representado, pelo menos para aconselhar no que se refere ao seu emprego.

A articulação, no entanto, apresenta algumas dificuldades pois que a preparação e desenvolvimento das forças, estando dependente de recursos tornados disponíveis, tem que ser coerente com as decisões tomadas no que respeita ao aprontamento e ao emprego das Forças Armadas,

decisões estas que se projectam no futuro. Daqui que uma atribuição de meios financeiros às Forças Armadas em base de orçamento anual seja muito inconveniente, sem que haja uma visão de continuidade dos meios financeiros a médio prazo (percentagem do BIP, por exemplo).

As soluções adoptadas pelos diversos países europeus são diversas tendo de comum a existência de um Ministério de Defesa, de que dependem as Forças Armadas, pelo menos no que se refere à sua preparação e desenvolvimento. A estrutura de emprego depende em alguns casos do Chefe do Estado, em outros de órgãos colegiais e, em outros ainda, do ministro de defesa.

Não se pretende apresentar vantagens e inconvenientes de cada uma das soluções existentes nesses países mas apenas referir que a solução que vier a ser adoptada em Portugal deve ser coerente com a estrutura do Estado e a competência dos órgãos superiores deste e das Forças Armadas.

Todavia julga-se referir que as Forças Armadas, constituindo o sector não pacífico fundamental da Nação, para se desenvolver e orientar para a finalidade exclusiva da defesa nacional, e estando a sua eficiência dependente da possibilidade de planear a médio e a longo prazo, deve ter o cunho da sequência, mantendo-se alheio e impermeável às vicissitudes e às alternâncias do poder político, próprias de um sistema democrático.

## 8. O SERVIÇO MILITAR E A DEFESA NACIONAL

A anterior legislação em matéria de defesa estava enquadrada nos conceitos de «preparação para a guerra» e de «Nação em armas», conceitos que eram apresentados claramente, possivelmente devido aos cenários internacionais previsíveis e ao conceito de defesa adoptada.

A conjuntura psicológica mundial de hoje e os imperativos constitucionais em matéria de política externa e de defesa, parece terem obscurecido a razão de ser fundamental de uma lei de organização de defesa nacional e que é exactamente a preparação da Nação para o emprego oportuno e nas melhores condições dos meios não pacíficos de defesa, nomeadamente as Forças Armadas, isto sem prejuízo do uso prioritário dos meios pacíficos de defesa.

Os argumentos que procuram contrariar esta finalidade fundamental encontram ecos nos sentimentos pacifistas e antimilitaristas dos jovens.

Todavia parece que hoje, mais que nunca, a defesa é uma questão eminentemente nacional e envolve, em caso de guerra, toda a Nação, inclusive os cidadãos não militares, de ambos os sexos e de qualquer idade.

O conceito de defesa territorial em superfície amplia o conceito de «Nação em Armas», não correspondendo este conceito apenas às Forças Armadas e ao seu apoio mas, de facto, empenhando todos os cidadãos, todos os meios e todas as forças para garantir a resistência às ameaças ou agressões concretizadas. Por isso, uma defesa nacional sólida assenta, hoje mais do que nunca, na vontade e na aptidão dos cidadãos.

A defesa nacional, nestes termos, deve ser encarada pelos cidadãos como um imperativo patriótico e nacional, mesmo quando não enquadrados nas Forças Armadas.

Compete aos órgãos do Estado conseguir uma adesão psicológica dos cidadãos às necessidades de defesa, ultrapassando os pacifismos e antimilitarismos generalizados.

A legislação relativa à defesa nacional, e especialmente a que se refere «ao serviço militar», deve reflectir os princípios e concepções hoje dominantes, no sentido de mobilizar os cidadãos para a defesa, e não fomentar sentimentos hostis e de resistência às instituições e actividades com ela ligadas.

Assim parece que deveria fazer-se um grande esforço de transformação das formas e conceitos tradicionais expressos na legislação de defesa, nomeadamente na relativa às Forças Armadas, no sentido de a subordinar aos princípios e conceitos hoje dominantes e de mobilizar os cidadãos para as actividades de defesa.

Assim, parece que o serviço militar não pode ser apresentado na lei como uma «provação», que há que suportar em determinada fase da vida, ou mesmo como um «prejuízo» que se tem de sofrer.

No mínimo deveria ser apresentado como facto normal, como a actividade escolar, na vida do cidadão.

As Forças Armadas são uma organização cuja actividade se orienta no sentido de se preparar para actuar no cenário do futuro, previsível com maior ou menor precisão.

Como consequência do moderno conceito de defesa nacional, a política de defesa do país é conduzida por forma a evitar o emprego das Forças Armadas. Isto é, as Forças Armadas são organizadas e preparadas

para desenvolver uma actuação que se espera, de antemão, nunca venha a ser necessária, mas constituem em si mesmas um dissuasor da agressão e só podem assumir-se como tal se estiverem convenientemente organizadas e preparadas para actuar em cenários futuros.

Este carácter das Forças Armadas, fundamental na actualidade, nem sempre é bem compreendido, e a sua não compreensão é origem de equívocos, em especial no que se refere à necessidade da existência das Forças Armadas.

Dentro das Forças Armadas a não compreensão desse carácter, juntamente com o obsolescência dos materiais e das organizações, pode traduzir-se em frustração generalizada do pessoal permanente e falta de motivação em geral, em relação ao serviço militar.

Outra consequência pode ser tomar-se o secundário pelo essencial, procurando através de aparências sem significado intrínseco uma auto-justificação de existência. Deste modo os esforços são orientados para actividades secundárias ou de fachada com prejuízo da função essencial que, no mínimo, é demonstrar capacidade para enfrentar ameaças violentas em cenários de adversidade futuros.

A duração do serviço efectivo normal, como os quantitativos dos cidadãos que anualmente ingressam nas Forças Armadas para a prestação desse serviço e dos voluntários, tem influência em múltiplos sectores da vida nacional.

Por esta razão assuntos como esses, que certamente são muito importantes para a preparação e emprego das Forças Armadas mas que tem importantes repercussões em áreas exteriores a estas, não devem ser decididos exclusivamente por órgãos específicos da instituição militar mas sim por órgãos superiores responsáveis pela política de defesa e estarem dependentes da sanção dos órgãos democraticamente representativos, tendo, assim, uma legitimidade directamente resultante de uma vontade democraticamente expressa.

Todavia não deve perder-se de vista que os meios atribuídos não devem dissociar-se dos objectivos a atingir.

11 de Janeiro de 1981.

*Artur de Sá Seixas*

Coronel