
**A ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
E AS SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS**

A ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E AS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS

I

O artigo n.º 273 da Constituição da República Portuguesa indica as funções das Forças Armadas da seguinte forma:

- «1. As Forças Armadas Portuguesas garantem a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.»
- «2. As Forças Armadas Portuguesas são parte do povo e, identificadas com o espírito do Programa do Movimento das Forças Armadas, asseguram o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974.»
- «3. As Forças Armadas Portuguesas garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição.»
- «4. As Forças Armadas Portuguesas têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo.»
- «5. As Forças Armadas Portuguesas colaboram nas tarefas de reconstrução nacional.»

A estas funções constitucionais deve ainda acrescentar-se as missões que decorrem de tratados e acordos internacionais.

Para bem poderem cumprir as tarefas que lhe competem, de acordo com as funções que a Constituição lhes atribui e as que decorrem de tratados e acordos internacionais, as Forças Armadas Portuguesas deveriam estruturar-se em sistemas de forças que permitissem:

- Enfrentar as ameaças externas e internas que ponham em causa a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.
- Enfrentar as ameaças internas e externas que pretendam perturbar ou impedir o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974, o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição, a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo.
- Colaborar nas tarefas de reconstrução nacional.
- Satisfazer as exigências de âmbito militar decorrentes de tratados e acordos internacionais.

Os sistemas de forças que permitirão cumprir os quatro conjuntos de missões indicados não são sistemas fechados. Alguns deles, no todo ou em parte, poderão executar missões que tenham em vista objectivos enquadráveis em mais de um dos conjuntos considerados. É até desejável, por razões de economia de meios, que se procure que assim seja.

Deve contudo ressaltar-se que cada um dos sistemas de forças deve possuir características operacionais e ter uma capacidade que lhe permita cumprir as missões que lhe forem atribuídas, não sacrificando a sua eficiência à polivalência funcional.

A não adequação dos sistemas de forças às funções que se pretende que executem traduz-se num consumo de meios inútil, em esforços perdidos, em descrédito das Forças Armadas, na adulteração da sua imagem perante a Nação e a sociedade internacional, na frustração dos seus quadros; enfim, traduz-se na neutralização de um poderoso instrumento do Estado, de forma encoberta ou não.

II

As missões previstas para o primeiro dos sistemas de forças indicados — o que tem em vista enfrentar as ameaças externas e internas que ponham em causa a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território — enquadram-se numa das tarefas fundamentais do Estado, previstas no artigo n.º 9 da Constituição: garantir a conservação, a sobrevivência da unidade política que é o Estado Português.

Uma análise superficial dessas missões poderia levar à conclusão que elas estão relacionadas com a luta entre sociedades e correspondem a uma política de defesa nacional. Infelizmente, em Portugal assim acontece, sendo a defesa nacional considerada, além disso, por largos sectores da opinião pública, como actividade estritamente militar.

Na verdade, para o cumprimento daquelas missões concorrem muitas outras actividades do Estado além da acção das forças armadas, como sejam as que têm em vista anular os antagonismos regionais e as injustiças sociais, o fortalecimento da vontade de defender determinada ideologia e sistema de valores, a diplomacia.

As forças armadas são uma entidade moral e material de que o Estado se serve para destruir ou controlar, pela ameaça ou uso da violência, acções adversas, quando o seu emprego se apresenta como o mais eficaz, esgotados outros meios.

Dentro das missões exequíveis pelas Forças Armadas, terá que considerar-se não só as ameaças externas de carácter militar com finalidades várias, como as ameaças económicas que visem a pilhagem dos recursos nacionais e as ameaças internas ou externas que procurem a amputação de uma parte do território.

Existe hoje uma convicção muito generalizada de que os pequenos países, com PNB limitados, não têm possibilidade de constituir forças armadas efi-

cientes, permanentemente actualizadas, que se possam opor com êxito a ameaças ou agressões externas, a menos que sejam originadas em países de níveis populacionais, económicos e tecnológicos semelhantes aos próprios.

Considera-se tal ideia um erro pois a sua aceitação corresponderia a menosprezar a capacidade anímica de resistência do povo na defesa dos seus interesses materiais e dos seus valores morais e espirituais, bem como a acção de contenção da opinião internacional, mais fácil de obter quando não se encontra perante um facto consumado.

Seria uma atitude derrotista, falsamente pacifista, de aceitação prévia das coacções externas, tantas vezes ilegítimas e imorais.

Mesmo que se considere, como é hoje corrente embora nem sempre de forma honesta, que a solução dos conflitos se deve procurar através de meios pacíficos, as forças armadas constituem uma garantia a que se pode recorrer para dissuadir o oponente de ultrapassar determinados graus de exigência.

Além disso as forças armadas poderão empregar processos de luta não convencional para se oporem com êxito a agressões externas, como seja a passagem à guerrilha. Não será mesmo utópico afirmar que a ameaça de conversão das forças armadas de um pequeno país num corpo impulsor e enquadrante de uma guerrilha generalizada constitui um factor dissuasor de agressão, mesmo que esta seja originada numa potência incomparavelmente mais forte.

Sendo assim, no caso português, o sistema de forças para opor a ameaças ou agressões externas deverá ser apenas o suficiente para impedir um facto consumado em curto prazo, garantindo o tempo necessário para se manifestar a acção de contenção da opinião internacional. Além disso, o sistema deverá estruturar-se por forma a poder, rapidamente, converter-se num corpo de guerrilha, se a acção convencional não permitir atingir o objectivo visado.

Este sistema de forças deverá ser predominantemente terrestre, ainda que as forças aéreas contribuam de forma relevante no apoio das forças terrestres, particularmente na sua actuação convencional. É ao Exército, assim, que respeita a execução das tarefas mais influentes no cumprimento das missões neste âmbito, pelo que deverá este Ramo das Forças Armadas ter prioridade na atribuição dos meios.

No que respeita às ameaças económicas de pilhagem de recursos, tem hoje particular relevância a defesa dos recursos marinhos — muito aumentados com a extensão das águas territoriais — embora haja outras ameaças que não são de menosprezar, como sejam as de retenção de águas fluviais e as de poluição.

A defesa dos recursos marinhos exige meios navais e aéreos com características adequadas e em quantidades suficientes,

Tem talvez interesse reflectir aqui que um Estado só pode fazer valer os seus direitos, a começar pelo de soberania, se tiver capacidade e vontade de o fazer. Se a vontade é importante ela vale muito pouco se não houver capacidade suficiente. Neste caso não basta querer; é indispensável também

poder. De nada vale ampliar as probabilidades geográficas de conseguir recursos se não houver capacidade de os defender contra as tentativas de pilhagem internacionais.

As ameaças externas de amputação de uma parte do território nacional enquadram-se nas ameaças externas gerais anteriormente consideradas, podendo, portanto, ser enfrentadas pelos sistemas de forças para tal constituídos.

Quanto às ameaças internas, elas não se manifestarão, certamente, por acções militares convencionais, pelo menos nas fases iniciais. O mais provável é surgirem sob forma de luta política, acompanhada nas fases mais agudas por acções de guerrilha e de terrorismo.

O sistema de forças necessário para enfrentar estas últimas ameaças não difere do necessário para fazer face às ameaças consideradas no segundo dos conjuntos indicados.

III

Embora se possam prever ameaças externas que pretendam perturbar ou impedir os objectivos visados nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo n.º 273 da Constituição, as ameaças mais prováveis terão origem interna, o que não afasta a possibilidade de apoio externo, até mesmo o impulso insidioso ou aberto aos promotores internos de tais ameaças.

As ameaças que põem em causa a ordem interna dos Estados, quer resultem da acção de minorias activas e agressivas, quer de crises sociais graves, enquadram-se nas tensões e conflitos que se desenvolvem, praticamente, por todo o mundo.

Os meios de informação dão, diariamente, notícia de guerras, de descontentamentos, de conflitos, de greves, de agitação, de terrorismo internacional; de factos diversos que demonstram um desregramento da vida internacional, da vida das empresas, das sociedades. Os cidadãos são informados sobre a gravidade da crise energética, o aumento do desemprego e da inflação, a violência de guerras locais e limitadas, a proliferação de armamentos nucleares e outros cada vez mais sofisticados e mortíferos, a expansão da poluição, o perigo das centrais nucleares, a crise monetária, o que lhes dá o sentimento de viver num mundo instável e cheio de perigos.

No âmbito interno, a procura individual e colectiva de privilégios e, de uma forma geral, de poder material, origina uma concorrência que se traduz num processo de divisão e confrontação. O desejo de maior poder material e de privilégios exerce-se em detrimento de outros e a resistência ou a revolta destes aprofunda as divisões e os conflitos.

O aumento da violência e da criminalidade, com expressão no roubo e no assassinio, são muitas vezes a saída para a satisfação dos desejos dos que procuram o poder material e consideram o recurso ao trabalho como inútil e incapaz para atingir os níveis de poder material que pretendem alcançar.

O conflito de gerações é evidente em todas as épocas mas está hoje muito aprofundado. Os jovens sentem-se preplexos perante uma sociedade que não os compreende e os constrange e pretendem colaborar activamente na construção do futuro que desejam atingir com rapidez. Para tal fazem uso de processos que frequentemente recorrem à violência.

As minorias politizadas que pretendem mudanças radicais, a maioria das vezes utópicas, têm uma crescente expressão na civilização industrial em que há sempre uma massa de indivíduos libertos das preocupações quotidianas prontos a aceitar os riscos de acções violentas.

As confrontações ideológicas de âmbito planetário penetram no interior dos Estados fazendo reagir os organismos politico-ideológicos nacionais em paralelismo com a evolução do conflito mundial.

Hoje, tanto nos Estados democráticos como nos totalitários, facções cada vez maiores contestam a autoridade existente e os regimes políticos. A informação atravessa as fronteiras veiculando ideologias, culturas e sistemas sociais e políticos. Cada indivíduo escolhe um deles em função dos seus desejos e paixões, levando-o a determinar o campo em que se baterá.

A inquietação e o receio conduzem à instabilidade e à violência e estas aumentam aquelas. Assim o limite da violência eleva-se sem que isso pareça ilegítimo a um número de pessoas cada vez maior, aderentes a uma ou outra causa.

A instabilidade interna e planetária são exploradas por minorias activas que pretendem pôr em movimento o corpo social a fim de o conduzir para esquemas que sejam conformes com a sua ideologia política e os seus objectivos.

As armas modernas, capazes de provocar extensas destruições e morte, são impotentes para proteger o cidadão individual e a sociedade. O Estado não consegue garantir a segurança contra as ameaças e as agressões às instituições vigentes e ao indivíduo, contra o roubo, o assassinio, a tomada de reféns, o terrorismo.

As ameaças internas contra as instituições e o regime portugueses, embora se enquadrem na conjuntura geral e sejam influenciadas pelas correntes ideológicas e de outro âmbito, dominantes, têm características peculiares devido às profundas alterações verificadas na sociedade portuguesa, nos últimos anos, e ao papel relevante que as Forças Armadas tiveram nos processos de mudança.

Alguns militares, ao longo desse processo, fazendo valer a força que as Forças Armadas possuem, tentaram impor soluções contrárias ao querer da maioria do povo português; isto é, quiseram impor opções por si tomadas que se impunham às opções livremente feitas pela maioria dos cidadãos do País, utilizando para tal a força que a Nação lhes entrega e que só a Nação legítima.

Estes erros e desvios condicionam ainda hoje a acção das Forças Armadas embora os esforços conduzidos com firmeza e realismo no reforço

da disciplina, na recomposição da hierarquia, na consciencialização da sua verdadeira função constitucional tenham reposto uma imagem de eficiência ao serviço do povo que nelas confia.

O sistema de forças necessário para fazer face a este conjunto de ameaças — que embora provocadas ou impulsionadas do exterior e enquadradas na instabilidade social a nível planetário, têm sempre expressão interna — deve basear-se, sobretudo, nas forças policiais.

As Forças Armadas são o último garante das instituições e do regime constitucional, aplicável apenas em situações extremamente graves.

As Forças Armadas — neste caso com predominância quase total das Forças Terrestres — têm que possuir características que lhe permitam actuar fundamentalmente através da dissuasão. Têm que se apresentar como uma massa de força controlada que, quando desencadeada, é capaz de provocar a morte.

É neste facto que reside a maior fraqueza das forças militares neste tipo de actuação: ou actuam por dissuasão, resultante do valor da força potencial que possuem e da capacidade de destruição e morte, ou provocam destruição e morte indiscriminada quando desencadeiam efectivamente a sua força.

O sistema de forças terá, portanto, que conseguir prestígio e provocar no indivíduo e na sociedade o sentimento do valor da sua força e das consequências da sua aplicação. Como esta aplicação tem consequências muito graves só perante situações extremas se poderá verificar. É a consciência deste facto, contudo, que leva as multidões a afrontar as forças militares, considerando que os riscos são mínimos por essas forças não se atreverem a usar os meios de que dispõem devido às consequências que daí advêm. O sistema, portanto, deverá possuir meios e desenvolver processos que lhe permitam actuar sem estar em contacto directo com as multidões, fundamentalmente através da ameaça. A simples ameaça de emprego das forças militares, numa primeira fase, e a sua presença em casos mais graves, deverá ser suficiente para solucionar o conflito pelo menos momentaneamente, e no local.

A utilização das forças militares como complemento ou reforço de forças policiais, utilizando processos destas, é grave porque mina o prestígio das forças armadas, tanto mais que é certo que a sua eficiência será menor que a daquelas por carência de instrução e de materiais adequados.

Sendo o garante das instituições e do regime constitucional, as Forças Armadas têm que estar aptas a aplicar a sua força potencial se a gravidade da situação o exigir, o que pressupõe uma confiança completa nas decisões hierarquicamente superiores, um profundo conhecimento do interesse nacional, um elevado espírito de missão, um amplo sentido de liberdade e de democracia.

Dos quatro conjuntos de forças necessários, será este, certamente, o mais difícil de estruturar e de manter com elevada força anímica esclarecida. Será o mais contestado e alvo de ataques ferozes daqueles que verão na sua exis-

tência o principal entrave aos seus desígnios antinacionais e anticonstitucionais.

A estruturação e a manutenção deste sistema de forças deverá merecer especial atenção e cuidado para que possa eficazmente cumprir as missões que lhe forem cometidas.

A acção deste sistema de forças, para bem executar as missões decorrentes das funções constitucionais, terá que situar-se dentro das prescrições dos n.ºs 1 e 2 do artigo 274.º e do artigo 275.º da Constituição da República. É numa esclarecida interpretação desses preceitos constitucionais que deve inserir-se a actividade das Forças Armadas. De outro modo, as Forças Armadas deixariam de ser uma emanção do povo, ao serviço de todo o Povo Português e não de uma parte restrita dele ou de uma ideologia vanguardista.

As Forças Armadas deverão estar consciencializadas de que apenas lhes compete defender a lei, as instituições democráticas e a Constituição que o povo, através dos seus órgãos livremente eleitos, elaborar e aprovar.

IV

A colaboração nas tarefas de reconstrução nacional não exige qualquer sistema de forças especial. Essa colaboração tem que se entender como a aplicação, nessas tarefas, dos meios que por outras razões são entregues às Forças Armadas. A não ser assim, haveria o desvio de meios civis para as Forças Armadas, que certamente os aplicariam de forma menos eficaz e económica por não estarem especialmente estruturadas para esse fim.

A aplicação dos meios próprios das Forças Armadas nas tarefas de reconstrução nacional, contudo, traduz-se em economia de meios em geral, pois trata-se do uso de meios — que de qualquer modo teriam de ser utilizados para treino do pessoal e para manter a operacionalidade dos sistemas militares — em tarefas úteis para a Nação.

V

O sistema de forças destinado a satisfazer as exigências de âmbito militar incluídas em tratados e acordos internacionais depende, como é óbvio, das obrigações neles constantes.

No caso da NATO, o sistema de forças tem que se integrar nos sistemas existentes na Aliança, possuindo portanto características estruturais, materiais, doutrinárias e operacionais que garantam tal integração.

São exigidas a tal sistema características tecnológicas e de eficiência comparáveis com as de outras forças com as quais o sistema de forças português tenha de cooperar na defesa dos objectivos da Aliança. A percentagem de meios navais, terrestres e aéreos depende dos compromissos assumidos.

VI

Em resumo, as funções que a Constituição comete às Forças Armadas Portuguesas parecem exigir a existência dos seguintes sistemas de forças:

1. Um sistema essencialmente terrestre, com apoio de meios aéreos, e com possibilidades de se converter, no todo ou em parte, num corpo de guerrilha nacional, para se opor a ameaças ou agressões externas.
2. Um sistema predominantemente aeronaval para defesa dos recursos económicos.
3. Um sistema de forças terrestres, escudado por um sistema policial que actue na linha da frente, que se oponha às ameaças internas às instituições vigentes, recorrendo fundamentalmente à dissuasão.
4. Um sistema de forças, cujas características dependem de factores externos, destinado a satisfazer as obrigações militares inclusas em tratados e acordos internacionais.

Considerando as exigências das limitações orçamentais, os sistemas indicados nos n.ºs 1. e 3. poderão ser um único desde que o material de que disponham e a instrução ministrada ao pessoal permitam a sua actuação em funções diferenciadas.

A utilização do sistema de forças consideradas no n.º 4. em funções internas ou contra ameaças ou agressões externas depende das disponibilidades dessas forças em relação com os compromissos assumidos.

Artur Sá Seixas

Coronel de Infantaria C/CEM