
SOBRE UMA POSSÍVEL LEI DA DEFESA NACIONAL
— REFLEXÕES —

SOBRE UMA POSSÍVEL LEI DA DEFESA NACIONAL

— REFLEXÕES —

1. Conforme já em tempos tivemos oportunidade de escrever, a Constituição da República responsabiliza pela Defesa Nacional quatro órgãos de soberania: A Assembleia da República, o Presidente da República, o Governo e o Conselho da Revolução.

A primeira vista este facto não será relevante. A Assembleia da República legisla sobre a organização da defesa e os deveres dela decorrentes para os cidadãos; o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e o Conselho da Revolução, dentro das linhas orientadoras apontadas pela Constituição, e de acordo com a organização estabelecida, levam a efeito todo o conjunto complexo das acções inerentes à defesa, e dinamizam a Administração, desde a formulação e constante readaptação da política de defesa nacional até à execução de aspectos concretos nos vários sectores que a integram, um dos quais é o sector militar (Forças Armadas).

A Assembleia da República ainda não elaborou, nem sequer discutiu, a lei da organização da defesa nacional. Quando o fizer não poderá ultrapassar o quadro determinado pela Constituição Política que, afinal, na ausência daquela lei, tem presidido directamente aos mecanismos através dos quais têm sido tratados assuntos relativos à defesa nacional. Talvez que uma pequena reflexão sobre estes mecanismos (portanto sobre o quadro contitucional que os determina) possa revelar as razões que, embora nunca invocadas, justifiquem a aparente inacção da Assembleia da República.

Arriscamo-nos desde já a formular a seguinte hipótese:

— A Assembleia da República terá grande dificuldade (senão impossibilidade) em encontrar soluções que eliminem, durante o período de transição, as ambiguidades e situações geradoras de impasse que caracterizam a nossa actual estrutura de defesa; quando muito poderá atenuá-las.

Ou seja, sem lei da organização da defesa nacional ou com ela, manter-se-ão (enquanto vigorar a actual Constituição) as principais dificuldades com que o País tem deparado para resolver com eficiência os seus problemas no âmbito da defesa.

— Somente uma atitude patriótica por parte dos elementos componentes dos órgãos de soberania, que evolua no sentido de limitar actividades de uns em benefício da de outros, será susceptível de minimizar as dificuldades estruturais existentes.

Isto não quer significar ser desnecessária uma lei da defesa nacional. Pelo contrário é urgente definir mecanismos de actuação que reduzam os problemas actuais neste domínio.

2. Dada a «independência» das Forças Armadas face ao «poder civil» consagrada na Constituição, qualquer que seja a estruturação da Nação para a defesa nacional, o único órgão com autoridade para definir acções de âmbito global, portanto de nível defesa nacional, é o Presidente da República.

Acresce que, sendo o Presidente da República também Presidente do Conselho da Revolução, detém, nesta qualidade, um dezoito avos da autoridade para determinar as acções sectoriais a levar a efeito pelas Forças Armadas (um dos múltiplos braços da defesa nacional) tendo em vista a sua colaboração para serem atingidos os objectivos globais que ele, como Presidente da República, estabeleceu. Esta situação parece não ter, na prática, originado grandes incidentes; não sabemos contudo se essa ausência de incidentes tem resultado somente da atitude do Conselho da Revolução, se é apenas devida ao facto de ter sido evitada a abordagem de grandes problemas de fundo, ou se tem por causa ambas as razões em conjunto e separadamente conforme as várias fases da conjuntura.

Se é certo que o Presidente da República como Presidente do Conselho da Revolução ainda dispõe de 1/18 da autoridade para accionar o sector militar da defesa nacional, qual é a sua autoridade para accionar os restantes sectores (político, social, económico, etc. ('))? Pertencendo a legislação relativa a estas matérias à Assembleia da República e ao Governo, tem o Presidente a garantia de que as linhas gerais de acção por si traçadas acolhem a maioria da Assembleia ou são adoptadas pelo Governo?

Está claro que o Presidente pode não promulgar as leis ou decretos-leis (tanto os provenientes do Governo como do CR) que se não enquadrem na política de defesa que pretende, embora nem sempre detenha essa capacidade (caso da Assembleia da República). Mas então que defesa nacional definir? Só a defesa nacional resultante da inacção?

Sem dúvida que as contradições indicadas poderiam ser ultrapassadas desde que o Presidente da República tivesse a maioria na Assembleia e no Conselho, mas a verdade é que, em tese, isso pode não acontecer e, na prática, não está provado que se verifique.

Será possível constituir algum órgão, sem afectar o disposto pela Constituição, capaz de resolver estes problemas? Julga-se que não.

3. Mas suponhamos que a boa vontade (?) das pessoas — no fundo não nos devemos esquecer que os órgãos de soberania são constituídos por pessoas com todas as virtudes e defeitos que caracterizam a espécie humana — consegue ultrapassar as dificuldades assinaladas: que é possível definir as linhas gerais de actuação sobre defesa e elas têm vencimento na Assembleia da República, no Governo e no Conselho da Revolução. Partimos do princípio que todos os órgãos são respeitados e não são ignorados, ou seja que são cumpridas na íntegra as «regras do jogo».

Admitamos, por exemplo, que se havia concluído pelo interesse em desenvolver estreitas relações entre Portugal e um dado país X, tendo em vista a concretização de uma aliança. A Assembleia da República está disposta a aprovar um tratado entre os Estados (os tratados sobre defesa são da sua competência); o Governo vai procurar estabelecer relações nos campos que se incluem na sua alçada; o Conselho da Revolução vai tratar dos assuntos militares.

No caso do exemplo em apreço surge-nos, de imediato, uma dificuldade adicional: quem estabelece o grau de proporção entre os vários sectores da defesa nacional? De acordo com o quadro constitucional só o Presidente da República, como vértice onde se encontram todos os sectores (militar e não militares) poderá fazê-lo. Mas quem o assessora para esta tarefa de âmbito global? O seu Estado-Maior próprio, a Comissão Parlamentar de Defesa, uma Comissão ad-hoc que englobe elementos do Governo e do CR (ou das Forças Armadas?), só o Governo, só o CR?

Admitindo isto ultrapassado, outra dificuldade aparece. Subjacente a qualquer acção dos diversos sectores existe sempre a questão dos meios financeiros. Mas o Conselho da Revolução «depende» da Assembleia da República e do Governo no que respeita a finanças. Significa isto que o sector militar se encontra de facto subordinado a esses órgãos de soberania? Se assim é, quais os instrumentos legais que permitem traduzir essa «subordinação» de facto? A referenda do Primeiro-Ministro ou do Ministro das Finanças? Em que critérios e em que estudos se baseia tal referenda? Onde está a organização, a nível Governo, que tenha capacidade para estudar os complexos assuntos da Defesa Nacional? Não é certamente o actual Ministério da Defesa — atentas as funções que lhe estão cometidas e consequente estrutura —; aliás, face à Constituição, o Ministério da Defesa (como elemento do Governo) não tem autoridade sobre as Forças Armadas, pelo que não será ainda por esta via que se consegue sair do impasse revelado.

Nem tão-pouco pela via Conselho da Revolução (Forças Armadas). Este só tem poder sobre as Forças Armadas; não pode, não deve, nem está guardado para estudar os assuntos globais respeitantes à Defesa Nacional. Quantas vezes se cai na solução fácil, mas onerosa, de confundir Defesa Nacional com Forças Armadas...

Terá a Assembleia da República possibilidade de, através da lei da organização da defesa nacional, encontrar uma solução completa para estes problemas? Também se julga que não.

4. Continuemos ainda ignorando as questões até agora apresentadas (uma boa forma de não haver problemas é não os encarar...) e admitamos que tudo foi resolvido na melhor das harmonias (?). Isto é: a Assembleia da República continua disposta (?) a aprovar um tratado; foram definidos os aspectos

(¹) Isto a despeito da característica «quase presidencial» do nosso regime e precisamente por tal razão (ver Maurice Duverger em *Échec au Roi*).

a considerar em cada um dos sectores de interesse para a defesa, com base em estudos efectuados algures por alguém...; o Governo está disposto (?) a custear as despesas que a área militar implique; e, acima de tudo, ainda se não perdeu a oportunidade que se pretendia aproveitar com a concretização do tratado.

Segue-se a fase de negociação com o país X.

De acordo com a Constituição é o Conselho da Revolução quem aprova os acordos militares. Põe-se a dúvida: como efectuar as negociações? O Governo actua no campo civil e as FA (CR?) no campo militar, ou cria-se uma comissão mista que efectue o trabalho?

Se for adoptada a primeira alternativa, há o perigo de cada sector encarar os problemas de uma óptica restrita não integrada no interesse nacional; a segunda é certamente bem mais morosa — o que pode afectar também o interesse nacional.

No entanto nenhuma das alternativas elimina o que a Constituição prescreve: quem aprova tratados relativos à defesa é a Assembleia da República; quem aprova acordos militares é o Conselho da Revolução; quem negocia e ajusta é o Governo; o Presidente da República ratificá-los-á.

Problemas do tipo dos apresentados resultam, em nossa opinião, de não ter sido considerada uma verdade que parece evidente: todos os acordos internacionais são políticos na acepção mais lata do termo «político»; nenhum é exclusivamente militar, no sentido de ter apenas incidências técnicas militares sem quaisquer outras.

Será assim possível à Assembleia da República elaborar uma lei da organização da defesa nacional que elimine estas contradições? Ainda aqui julgamos que não.

5. Mantenhamo-nos na atitude optimista de que tudo foi solucionado (ao fim de quanto tempo e à custa de quantos esforços e de quantos compromissos susceptíveis de atentar contra o interesse nacional?).

Desçamos ao Concelho da Revolução e vejamos, sucintamente, como o assunto pode ser accionado em termos militares, uma vez que o princípio em vigor admite a possibilidade de isolar os assuntos militares.

Há que nomear os negociadores. Se os assuntos são especificamente militares, deveria ser o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas a indicá-los ao CR; mas como o CEMGFA não tem autoridade para gerir o pessoal das Forças Armadas, terá que se basear em propostas dos Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos. Qual a posição mais lógica dos outros elementos do Conselho da Revolução? Em tese não poderão opôr-se à proposta que for enunciada, dado que o assunto é «isoladamente» militar e só os Estados-Maiores dispõem de organismos de conselho com capacidade para fundamentar a escolha.

Seguindo esta linha de raciocínio que nos parece correcta, é admissível chegar à conclusão que, caso o assunto militar em apreço diga respeito a um único Ramo das Forças Armadas, é o Chefe do Estado-Maior respectivo quem sobre ele tem a palavra decisiva.

Terminadas as negociações, o projecto de acordo sobe ao Conselho da Revolução para ser aprovado. Se os critérios da análise para a sua aprovação são apenas técnicos do ponto de vista militar, o Ramo das Forças Armadas que o trabalhou «ditará» logicamente a sua aprovação; se esses critérios são também de natureza política, então há o risco de haver colisão com aquilo que o Governo, pelo seu lado, negociou. E, se a concretização do acordo comportar despesas adicionais às orçamentadas (o que é natural), o Governo ainda tem uma palavra.

Está claro que se podem alinhar duas hipóteses de solução para todas estas questões: ou são montados mecanismos de coordenação estreita entre o Governo e o Conselho da Revolução (Forças Armadas), funcionando passo a passo, o que implica o risco de demoras prejudiciais; ou o Presidente da República (como Presidente do Conselho da Revolução e em íntima ligação com o Primeiro-Ministro) impulsiona e decide, com as limitações e as dificuldades que já atrás assinalámos.

Poderá a lei da organização da defesa nacional ultrapassar totalmente estes impasses? Também agora é negativa a nossa opinião.

6. Não tenhamos dúvidas de que a situação exposta atrás é susceptível de, em linhas gerais, se verificar. Não somente para o exemplo apresentado, mas para todos os importantes assuntos, *de ordem interna e externa*, que interessam à defesa nacional.

Parece pois poder concluir-se pela confirmação da hipótese por nós adiantada quanto à capacidade da futura lei da defesa nacional, qualquer que ela seja, resolver as ambiguidades que caracterizam o accionamento da nossa defesa (incluindo os seus aspectos militares).

A este respeito a prática ainda não é suficientemente reveladora, em nossa opinião porque não foram atacados problemas de âmbito da defesa com importância suficiente para provocar tensões. Isto não significa que esse mesmo facto («ausência» de abordagem de assuntos fulcrais) não esteja por si mesmo a gerar tensões ou, no mínimo, a criar condições susceptíveis de as vir a desencadear a prazo mais ou menos curto.

7. Uma Lei da Defesa Nacional elaborada após o período de transição, num quadro constitucional diferente do actual, poderá delimitar perfeitamente uma estrutura funcional eficaz para a defesa, incluindo nela as Forças Armadas. Não porque seja a lei da defesa a resolver por si as ambiguidades existentes, mas porque o quadro constitucional futuro não dará azo, julgamos, a tais ambiguidades.

Então, tudo será (ou poderá ser) simples: à semelhança de qualquer democracia ocidental, a defesa nacional estará integrada, logo coordenada, a nível Presidente da República ou Primeiro-Ministro (conforme a natureza do regime democrático que a Constituição instituir), mas, qualquer que seja a solução, com órgãos de trabalho (estudo e execução) capazes e funcio-

nais; a força militar (as Forças Armadas) ficarão no seu lugar — *dependentes de facto e de direito de um poder político com a possibilidade efectiva de as orientar em harmonia com os outros sectores da defesa*.

Até lá, a Lei da Organização da Defesa Nacional não poderá ignorar nem ferir a Constituição vigente; portanto terá que ser uma lei para o período de transição. Nem sequer parece admissível que contenha normas pós-período de transição, remetendo para disposições temporárias os procedimentos a adoptar até 1980. Isto significaria uma antecipação ilegítima, pois substituiria, afinal, o futuro texto constitucional em matéria de defesa e condicioná-lo-ia em outras importantíssimas matérias.

A próxima lei da defesa nacional, nos dispositivos que estabelecer, haverá que tentar atenuar ao máximo os aspectos conflituais decorrentes do actual quadro constitucional, e adoptar procedimentos compatíveis, renunciadores e até *impulsionadores do estado plenamente democrático que pretendemos ser*, facilitando tanto quanto possível a passagem da fase actual de pré-democracia para a fase posterior a 1980, a fim de que não haja grandes perturbações e não tenhamos que viver em «acentuada transição permanente».

8. Para atingir a finalidade por nós preconizada, parece que a Lei da Defesa Nacional deverá, em certas direcções, limitar-se a indicações genéricas, adquirindo o aspecto de lei quadro, enquanto que, noutras, necessitará de descer a pormenores de execução, que, normalmente, não fariam parte de uma lei deste tipo, considerados suficientemente relevantes para, na fase actual, influenciarem significativamente o conjunto defesa nacional quer a âmbito externo quer a âmbito interno.

Julgamos que, entre outras, deverá incluir normas que contemplem:

- A concentração no Presidente da República da autoridade para decidir em aspectos importantes da defesa nacional, criando órgãos superiores de coordenação que o aconselhem nesta matéria, donde façam parte o Primeiro-Ministro e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Ministros de áreas chave para a defesa e elementos representativos das Forças Armadas.
- Uma ligação muito estreita do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas com o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, o que deverá traduzir-se no aumento de relevo do binómio CEMGFA-MDN, dotando o MDN com órgãos de estado-maior capazes, e reforçando a tendência já em curso para apoiar o Ministro da Defesa Nacional com o Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Aumento da autoridade do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas sobre as Forças Armadas em áreas fulcrais, permitindo-lhe o seu efectivo comando e direcção, a que corresponderá o enriquecimento organizativo e qualitativo do EMGFA, em natural detrimento dos EM dos Ramos, portanto sem aumentar mas, pelo contrário, diminuindo custos em pessoal e outros meios, acrescentando a eficácia na acção.

— A consideração e normalização de aspectos vulgarmente considerados de pormenor — mas que de facto, no quadro da nossa realidade e dimensão, têm grande incidência política e militar, logo na defesa nacional — vinculativos portanto dos vários organismos que participem em tarefas de Defesa (em especial as Forças Armadas, dada a sua importância na actual conjuntura), como sejam: organização territorial para a defesa; funcionamento de esquemas de programação e orçamentação para a defesa nacional (incluindo FA) a curto, médio e longo prazo; nomeação e promoção de entidades colocadas em postos de alta responsabilidade para a defesa (incluindo militares) e discriminação concreta das suas funções.

Está claro que, na nossa perspectiva, um trabalho com esta orientação exige coragem e humildade. Coragem para assumir responsabilidades e humildade para reconhecer que a existência e sobrevivência de um Portugal plenamente democrático e independente se deve sobrepor a tudo o resto.

Pelo que conhecemos, acreditamos que a maioria das pessoas responsáveis, em especial aquelas a quem é exigida, em maior grau, a humildade indispensável, aceitarão (e lutarão por) soluções que definam responsabilidade e contribuam para atenuar as ambiguidades. Nestas condições, seria aconselhável que os elementos do Conselho da Revolução, como resposta a uma Lei da Defesa do género da que indicámos, se abstivessem, normalmente, aliás no seguimento da prática por muitos deles adoptada, da iniciativa de propor legislação militar, remetendo essa tarefa para o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, *desde que ele disponha de meios (a nível EMGFA) e autoridade compatíveis*.

9. O texto que foi apresentado pela imprensa sob o título «Projecto Firmino Miguel para a Defesa» — base de trabalho elaborada no âmbito do Ministério da Defesa Nacional — constitui, em nossa opinião, um bom esquema de partida para conseguir uma Lei da Defesa Nacional que, não resolvendo certamente todos os problemas que tentei pôr em destaque e porventura outros a que me não referi, poderá colaborar bastante no sentido de muito vir a ser feito.

De qualquer forma, vai ser bem difícil o trabalho dos Deputados. Aguardamos com esperança os resultados desse labor.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1978

José Alberto Loureiro dos Santos
Tenente-coronel de Artilharia