

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2011/2012



TII

A INSTITUIÇÃO MILITAR E O PODER POLÍTICO

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 MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

LUÍS ANTÓNIO DE MEDEIROS RAMOS

CAPITÃO- DE- MAR- E- GUERRA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A RELAÇÃO ENTRE A INSTITUIÇÃO MILITAR E O PODER
POLÍTICO**

LUÍS ANTÓNIO DE MEDEIROS RAMOS

CMG MN

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

IESM em Lisboa, 27 de abril de 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A RELAÇÃO ENTRE A INSTITUIÇÃO MILITAR E O PODER
POLÍTICO**

LUÍS ANTÓNIO DE MEDEIROS RAMOS

CMG MN

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: COR PILAV RAFAEL MARTINS

IESM em Lisboa, 27 de abril de 2012

Agradecimentos

Ao meu orientador, COR PILAV Rafael Martins, pelo seu apoio interessado, discernimento e sentido crítico, que muito contribuiu para este trabalho.

Aos comandantes, Santos Madeira e Valentim Rodrigues, pela amizade e apoio prestados.

À minha família, pela compreensão, incentivo e apoio incondicional.

À quietude da casa do forno, na serra de Monchique, onde a maior parte deste texto foi elaborado.

Índice

Agradecimentos	ii
Índice	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Palavras-chave	ix
Keywords.....	x
Lista de abreviaturas.....	xi
Introdução	1
- Tema	1
- Justificação da atribuição do tema.....	2
- Enunciado, contexto e base concetual.....	3
- Objeto do Estudo e sua delimitação	4
- Objetivos da Investigação.....	6
- Questão Central e Questões Derivadas.....	6
- Metodologia, percurso e instrumentos.....	7
1. As Forças Armadas. Breve abordagem contextual.....	8
a. História.....	8
b. A subordinação militar ao poder político	9
2. O conceito atual de Forças Armadas	10
Comando e estrutura militar	11
O Ramo Marinha	12
O Ramo Exército	14
O Ramo Força Aérea	15
3. Conceitos doutrinários nas relações civis-militares.....	17
a. Teoria geral	17
b. As FFAA e o Poder Político	21
c. A IM e a Constituição	23
4. O contexto nacional e internacional das relações político-militares	26
a. Introdução	26
b. O paradigma da responsabilidade partilhada	27
c. Especificidade de Portugal.....	28
d. A mudança na Instituição Militar	29

e. As FFAA portuguesas no panorama internacional. Definição de missões	31
5. A importância da socialização militar	33
a. Socialização e Enculturação.....	33
b. A interface profissional política e militar	34
6. A Opinião Pública e as FFAA	36
a. Concetualização	36
b. O contexto FFAA e Opinião Pública.....	36
c. Inquérito sobre FFAA	39
7. Futuro das FFAA	41
8. Síntese conclusiva.....	44
9. Conclusões	46
Bibliografia.....	50

Resumo

Num tempo em que é lugar-comum abordar as questões da globalização, nomeadamente nas áreas da Segurança e Defesa, perante o surgir de novas realidades políticas, económicas e sociais, as novas formas de conflitualidade, que rapidamente ultrapassam fronteiras nacionais e passam a constituir sérias ameaças à escala planetária, colocam importantes desafios à segurança de pessoas e bens, o estudo sociológico das questões político-militares assume particular importância face à magnitude que esta problemática tem nas sociedades democráticas contemporâneas.

O fim da guerra fria e do confronto bipolar entre duas superpotências (EUA e ex-URSS), não tornou o mundo mais seguro, bem pelo contrário, quase simultaneamente surgiram novas e complexas ameaças à soberania e segurança dos estados, cujo rosto muitas vezes não é claramente perceptível. No presente trabalho de investigação assume-se a importância que as relações entre civis e militares têm na partilha e gestão do setor da defesa e segurança.

A famosa frase de Clausewitz (1833) de que “ a guerra é uma continuação da política por outros meios”, reforça a ideia de que as Forças Armadas (FFAA) se constituem como um meio para o Poder Político (PP) legítimo atingir determinados objetivos. Como tentámos demonstrar no trabalho, as FFAA servem também de suporte logístico do PP, quando o uso da força armada se torna imperativo ou necessário, como fator de dissuasão ou tão simplesmente como vetor estratégico diplomático.

Fizemos em análise breve uma abordagem histórica e contextual das FFAA no período pós revolucionário de abril de 1974 e as suas implicações institucionais e constitucionais. No contexto nacional e internacional das relações político-militares foi dado especial ênfase às novas missões, em teatros operacionais de manutenção de paz ou de ajuda humanitária, assim como aos conceitos doutrinários subjacentes.

Abordámos o conceito de responsabilidade partilhada, enunciado por D. Bland, como um paradigma fundamental e estruturante no atual contexto do relacionamento entre as entidades civis e as militares.

O tema da relação entre a Instituição Militar (IM) e a opinião pública foi visitado e sublinhada a importância que uma estratégia comunicacional profissionalizada tem nas boas práticas de relacionamento entre o PP, as FFAA e a sociedade em geral.

Finalmente tentámos projetar o futuro, no sentido de que os fatores de agravamento da conflitualidade internacional não deverão ter correspondência direta com a redução dos

orçamentos para a defesa e segurança pelos efeitos contraproducentes que podem acarretar, com consequências nefastas e penalizantes em termos estratégicos futuros. Sublinhámos a importância da utilização dos recursos militares para fins de apoio à população civil, em determinados contextos sociopolíticos e económicos.

Nas conclusões enfatizámos a importância do estabelecimento de sinergias entre a IM e os órgãos de governação nacional, como elemento fulcral para a obtenção do desiderato final que é a defesa do superior interesse nacional.

Abstract

At a time when the issues of globalization unfold, particularly in the areas of Security and Defense challenged by the emergence of new political realities, economic and social rights, new forms of conflict spreading rapidly beyond national borders emerging as serious threats on a global scale. All this poses important challenges to the security of persons and property. So, the sociological study of political-military issues has a particular importance due to the magnitude of this problem in contemporary democratic societies

The end of the cold war and bipolar confrontation between two superpowers (U.S. and former USSR) has not made the world safer, but quite on the contrary, new and complex threats to security and sovereignty of states have almost simultaneously appeared. In the present research work we believe on the utmost importance that the honest and responsible relations between politicians and the top military elites have in sharing and management of Defense and Security issues.

The famous phrase of Clausewitz that "war is a continuation of politics by other means," reinforces the idea that the armed forces constitute themselves a legitimate means to achieve certain goals of the Political Power (PP). As we tried to demonstrate in this research, the armed forces also serve as the logistical support of the PP, when the use of armed force becomes imperative or necessary as a deterrent or simply as a diplomatic strategic vector.

We analyzed a brief historical and contextual approach of the armed forces in post-revolutionary period April 1974 and its institutional and constitutional implications. In the context of national and international political-military relations a special emphasis was given to new missions in operational theaters, such as peacekeeping or humanitarian aid, as well as to the underlying doctrinal concepts.

We studied the concept of shared responsibility, presented by D. Bland, as a fundamental and structural paradigm in the current context of the relationship between civilian and military entities.

The relation between the Military Institution (MI) and the public opinion was visited and we stressed the importance that a professionalized communication strategy has on good practices of relationship between the PP, the armed forces and the society in general.

Finally, we tried to forecast the future, in a preventive sense warning that current economic and financial crisis should not have blind direct correspondence with the reduction of budgets for the Defense and Security because the counterproductive effects arise, with adverse and penalizing consequences in terms of future strategies.

We stressed the importance of using military resources for the support of the civilian population in certain sociopolitical and economic contexts. The conclusions emphasizes the importance of synergies between the MI and the national governing bodies, as the key to obtain the final desideratum that is the defense of the higher national interest.

Palavras-chave

Forças Armadas

Poder Político

Democracia

Relações Institucionais

Socialização

Responsabilidade Partilhada

Futuro

Keywords

Armed Forces

Political Power

Democracy

Institutional Relations

Socialization

Shared Responsibility

Future

Lista de acrónimos e abreviaturas

CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CEM	Chefes de Estado Maior
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
COC	Comando Operacional Conjunto
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
DL	Decreto-lei
EM	Estado(s) Moderno(s)
EMC	Estado-maior Conjunto
EMGFA	Estado Maior General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
FND	Forças Nacionais Destacadas
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IM	Instituição Militar
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PP	Poder Político
PR	Presidente da República
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
TII	Trabalho de Investigação Individual
UE	União Europeia

Introdução

Se non è vero, è bene trovato...

- Tema

A abrangência do tema, relações político-militares, permite a abordagem de um assunto vasto e complexo sendo também um importante campo de análise da nossa história contemporânea.

A direção civil das Forças Armadas (FFAA) é o núcleo central, nos regimes de governação democrática, em política de defesa e é parte integrante do alinhamento das práticas europeias, mesmo em países com contextos históricos diferentes. Podemos formular um conjunto normativo em que se constitui o controlo civil democrático sobre a Instituição Militar (IM): uma autoridade clara do Chefe de Estado, do Primeiro-ministro e do Ministro da Defesa, que por meios constitucionais controlam as FFAA e respetivas chefias.

Em tempo de paz há uma supervisão governamental sobre as chefias militares, no que respeita à estrutura, composição, implantação territorial e apetrechamento logístico das forças militares, assim como o controlo legislativo da organização geral da Defesa e Segurança nacionais. Na maioria dos países europeus, as relações entre civis e militares implicam o primado da política sobre a IM. Huntington (1957) postula que a segurança nacional é melhor defendida sob condições objetivas de controlo civil e ao mesmo tempo, a liderança das FFAA não deve adquirir influência política...

Hoje em dia, a elaboração das políticas de Segurança e Defesa deve ser institucionalizada, nacional e internacionalmente, como parte do conceito mais amplo e moderno de Segurança. Institucionalização significa a introdução de um conjunto de ferramentas legais que assegure estabilidade e transparência na supervisão civil, em matérias de defesa e segurança.

As lideranças políticas e militares têm tido algumas dificuldades no ajustamento da IM aos novos desafios internacionais que incluem atividades de manutenção de paz, ajuda humanitária e atividade diplomática intensa. Estas novas realidades implicam uma corresponsabilização, civil e militar, ao mais alto nível, em termos de planeamento estratégico das ações a empreender.

A união europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) adaptam-se aos novos desafios estratégicos com implicações no contexto internacional, o que deve promover um diálogo frutuoso entre os vários poderes envolvidos no sentido de uma profícua adaptação a um ambiente internacional em permanente e rápida mutação. A reforma, modernização e estrutura de relacionamento institucionais, nas áreas de defesa e segurança são um empreendimento difícil, contudo, a mudança de paradigmas e a sua adaptação às novas realidades sociopolíticas deve prosseguir. Num ambiente em que a direção política dos assuntos relacionados com a segurança se revela primordial e indispensável, as relações entre o Poder Político (PP) e as chefias militares devem assumir uma responsabilidade partilhada em ordem a uma melhor operacionalidade na concretização das ações a tomar aos mais diversos níveis.

Apesar das dificuldades encontradas, atritos institucionais reais (e por vezes virtuais, ou seja fomentados), a falta de experiência militar de determinadas elites políticas, o caminho da co-responsabilização está em marcha, no sentido da defesa e segurança nacional e em termos do relacionamento com os nossos parceiros ideológicos. O debate informado entre instituições não deve ser entendido como um obstáculo, mas antes como parte integrante de uma liderança responsável e democrática, em ordem a um normal relacionamento entre IM e PP.

- Justificação da atribuição do tema

Os estudos sociológicos sobre relações entre FFAA e o PP são abundantes, e traduzem a importância real do tema. O controlo das FFAA pelo PP é um paradigma do Estado Moderno, nomeadamente nos países que são nosso referencial, social, político e cultural. As FFAA têm como principal missão a defesa da integridade do território nacional, da segurança das populações e do normal funcionamento dos órgãos democráticos. A IM é igualmente um instrumento fundamental na política externa do Estado, nomeadamente no cumprimento de ações que visam a manutenção da paz e segurança internacionais. Assim, as FFAA são um elemento estruturante da Identidade Nacional. As FFAA estão subordinadas ao PP, que elabora todo o edifício legislativo no que concerne à política de defesa e das FFAA. É também o PP que nomeia as chefias militares e que atribui as ferramentas orçamentais necessárias ao normal funcionamento da IM. Os Chefes Militares, tidos como representantes institucionais das FFAA, devem cooperar com o PP para a resolução dos problemas nacionais, sendo também responsáveis pela preservação dos ideais que norteiam a IM, para o cumprimento da sua missão.

As profundas alterações, políticas, sociais e económicas, que ocorreram em Portugal nas últimas três décadas, implicaram adaptações da IM a diversos níveis.

No plano externo, a integração europeia e o crescente protagonismo de organizações internacionais a que Portugal pertence (ONU, OTAN, UE, CPLP), tornam as FFAA um importante veículo de afirmação da política externa de Portugal, nomeadamente através das missões no exterior do território nacional, sobretudo nas ações de manutenção da paz e/ou ajuda humanitária. Este cenário de transformação acelerada implica a assunção de inúmeros desafios, tanto para a IM, como para o PP.

A coexistência de missões militares tradicionais com os novos empenhamentos na vertente externa tem provocado alguma instabilidade nas formas de relacionamento entre as FFAA, o PP e a sociedade civil em geral. A nova conjuntura internacional, com um cenário geopolítico e geoestratégico globalizante, constitui também, um novo desafio para a compreensão das relações entre PP e Chefias Militares.

- Enunciado, contexto e base concetual.

Face ao tema escolhido, os objetivos deste trabalho são:

-Verificar e identificar as alterações ocorridas nas relações institucionais, político-militares, desde o advento da democracia constitucional.

-Analisar como o PP e a IM se adaptaram às transformações, sociais, políticas e de globalização, no período pós Revolução de 1974.

-Avaliar as interações entre o PP, democraticamente eleito, o Estado, a Sociedade Civil, com a IM e em particular com as Chefias Militares.

-Analisar os processos evolutivos, na relação PP-IM (a partir da Constituição democrática de 1976, revisão constitucional de 1982, surgimento do Conselho Superior de Defesa Nacional e *status quo* atual).

Considerando as FFAA uma organização do Estado, englobada na Defesa Nacional, que compete, a par com outras áreas da Administração Pública, pela atribuição de recursos financeiros cada vez mais escassos, *et pour cause*, importantes, importa analisar:

-O contexto nacional e internacional das relações PP e IM (Chefias Militares).

-O contexto Civil-Militar à luz da Constituição Portuguesa.

-Uma necessária abordagem sociológica da Instituição Militar, nas suas várias plataformas relacionais.

- Objeto do Estudo e sua delimitação

A problemática do relacionamento institucional entre as elites políticas e as chefias militares é transversal à sociedade e remonta a décadas... Importa analisar e identificar qual a forma de relacionamento civil-militar que convém ao nosso país e quais os mecanismos mais adequados de subordinação das Chefias Militares ao PP democrático.

As formas de relacionamento civil-militar são complexas e variadas, segundo os contextos e as épocas históricas. Em regimes democráticos, e concretamente em sociedades que constituem nossos referenciais, a característica dominante desse relacionamento é a subordinação das FFAA ao PP. Mas a sujeição das FFAA ao poder civil é apenas uma parte do posicionamento institucional, que só pode ser almejado com uma delimitação estratégica clara, assumida por todos os agentes, políticos, militares, sociais e económicos, no que respeita às questões relacionadas com a problemática político-militar. De facto, a IM, nomeadamente as suas chefias, não se podem alhear das grandes transformações que se produzem no tecido social, a nível de comportamentos, valores e mentalidades.

O controlo orçamental e financeiro é o meio mais frequentemente utilizado pelo PP para afirmar o seu “ascendente” sobre a IM. A nomeação das Chefias Militares, realizada diretamente pelo PP, é outra importante “ferramenta” de controlo da IM, e consequentemente das suas chefias. A neutralização política e cívica dos militares através de estatutos jurídicos constrangedores e redutores constitui outra forma de subordinação efetiva da IM ao PP.

É surpreendente a incompreensão de algumas franjas da sociedade, de alguns *opinion makers*, acerca do papel das Chefias Militares (e da própria IM) na democracia portuguesa. Nenhuma instituição, como a militar, simboliza e assume a Identidade Nacional. Muitos ignoram que as FFAA constituem o último recurso do Estado, e que a afirmação de Portugal no mundo depende seriamente do seu empenhamento em missões no estrangeiro. Estas ações representam um valioso instrumento da política externa portuguesa, contribuindo efetivamente para a paz e segurança mundial, reforçando a

influência de Portugal na cena internacional. Será que esta opinião é transversal na sociedade portuguesa?

Em tempo de plena integração europeia e de globalização, considera-se que as FFAA são um garante de soberania e de afirmação da nacionalidade.

“De acordo com a Constituição, o Presidente da República (PR), é o garante da independência nacional e da unidade do Estado e, conseqüentemente o Comandante Supremo das FFAA. O estatuto constitucional do PR, como Comandante Supremo das FFAA, tem uma especificidade própria, sem paralelo em quaisquer das outras áreas da sua ação política, na medida em que pressupõe o exercício de competências explícitas e implícitas, com uma margem significativa de concretização na lei ordinária, como acontece na lei de Defesa Nacional e das FFAA. A associação constitucional do PR às FFAA sublinha o seu caráter eminentemente nacional e suprapartidário. Constituindo-se como área de importância vital para a Nação e possuindo um caráter permanente e transversal, as FFAA devem merecer um amplo consenso dos agentes políticos e órgãos de soberania.”

Aníbal Cavaco Silva, PR, in Portal da Presidência

São estes os temas que se pretendem tratar, nos diversos capítulos do TII.

Nada é possível sem homens, mas nada se mantém sem instituições.

Jean Monnet

Assim, após uma análise histórica das matérias em estudo, faremos uma abordagem conceptual e doutrinária do tema, necessária ao enquadramento académico, com base nos estudos sociológicos efetuados. Seguidamente serão abordados os contextos nacionais e internacionais das relações político-militares, as mudanças ocorridas e a definição das missões, bem como as relações entre a sociedade portuguesa e opinião pública em geral, com as FFAA. Serão avaliados os conceitos e modelos estratégicos melhor adaptados à temática em análise e quais as melhores práticas para a prossecução do superior interesse nacional. Finalmente apresentar-se-ão as conclusões sustentadas pelas análises efetuadas.

- Objetivos da Investigação

O objetivo principal da investigação visa, através de uma análise rigorosa, contribuir para uma melhor compreensão das relações político-militares, reforçar os laços da IM com a sociedade civil e o PP, cimentando desta forma a coesão e unidade nacionais, *primum movens* da abordagem que fazemos ao tema.

- Questão Central e Questões Derivadas

Decorrente do tema e enquadrada pela exposição que precede, a investigação passa pela resposta à seguinte Questão Central (QC):

Numa democracia representativa, o Chefe Militar deve representar o Poder Político Dentro das FFAA ou as FFAA, junto do Poder Político?

Da questão central acima descrita, foram deduzidas as seguintes questões derivadas (QD):

QD 1 – Qual o contexto nacional e internacional das relações Poder Político-Poder Militar?

QD 2 – De que modo é que a cultura e a socialização militar são obstáculo às relações Poder Político-Chefias Militares?

QD 3 – Num cenário geopolítico e geoestratégico globalizante, as FFAA (e respetivas chefias) devem prosseguir um modelo de responsabilidade partilhada, com o Poder Político?

Para responder a estas questões derivadas, foram colocadas as seguintes hipóteses:

- Hipótese 1: - O atual contexto, é o que melhor se concilia com os interesses do Estado, numa democracia representativa.

- Hipótese 2: - A cultura e socialização militar favorece as relações PP-Chefias Militares.

-Hipótese 3: - Num regime democrático, o modelo de responsabilidade partilhada, favorece a prossecução dos interesses do Estado, na vertente interna e externa.

- Metodologia, percurso e instrumentos.

- Metodologia

A metodologia a seguir estará de acordo com a Metodologia de Investigação Científica (MIC), descrita na NEP nº DE 218, de 15set2011.

- Percurso metodológico

Definidas a questão central e as questões derivadas com base no estudo e avaliação da documentação recolhida e de reflexão sobre as matérias em análise, a fase fundamental da investigação apoia-se no estudo e definição de conceitos, que possam assim viabilizar uma investigação consistente com a realidade nacional.

Seguir-se-á a fase da problemática, onde se avaliarão as relações entre os diferentes agentes em apreço – FFAA, PP – de modo a permitir a identificação do modelo teórico que caracterize não só os elementos de definição estratégica associados à validação das hipóteses em estudo mas também os conceitos, que viabilizem uma solução adequada ao atual *status quo* e coerente com os elementos recolhidos, seguindo-se a sua análise e a elaboração das respetivas conclusões.

Finalmente e de acordo com o objetivo da investigação, serão apresentadas as conclusões, que, através da validação das hipóteses, confirmarão as questões derivadas.

O método adotado será o método dedutivo, com base na recolha de dados que estabelecerão as premissas iniciais para o desenvolvimento da temática. Será dada especial atenção à realidade nacional, através da pesquisa de estudos sociológicos e de artigos selecionados em revistas da área da sociologia militar.

1. As Forças Armadas. Breve abordagem contextual

a. História

Para melhor entender as relações entre as entidades políticas e a Instituição Militar importa fazer um resumo histórico desde o último cartel do século XX e os primórdios do presente século. Os últimos anos do século passado ficarão, seguramente, na história portuguesa e mundial como um dos períodos mais fecundos em acontecimentos de grande alcance político, geoestratégico e militar, *latus sensus*. Em Portugal, foi o fim da aventura imperial que alimentou o imaginário coletivo de gerações de portugueses por séculos, mas que tinha mais de quimérico do que de peso institucional no areópago internacional. Foi a altura da construção da democracia e da integração, de pleno direito, na Europa. A nível global, assistimos aos conflitos e episódios terminais da guerra fria, seguidos do desmoronamento da URSS e do Pacto de Varsóvia, de que resultou a transformação de um sistema bipolar num sistema que, em meados dos anos 90, ainda não se tinha definido como multipolar ou unipolar.

A intervenção militar de abril de 1974 assinala o início de um período de democratização, que da Europa do Sul (Portugal, Grécia e Espanha) se estende à América Latina (Brasil, Argentina, Chile). O processo nacional de transição para a democracia denota, no entanto, um aspeto original: o regime autoritário foi desmoronado pelos militares, que abriram as portas à libertação política e social. Este protagonismo a que temos de acrescentar a fraca implantação dos partidos, devido à repressão do anterior regime, irá fomentar o progressivo envolvimento dos militares na área política. Podemos distinguir três períodos fundamentais: o da transição revolucionária, entre 74 e 75, caracterizado pela intensa participação dos militares na vida política, com forte perturbação entre estes e as instituições civis; um segundo período, iniciado em novembro de 75 e que se prolonga até à revisão constitucional de 1982, caracterizado pela reorganização político-militar, pela consolidação democrática protagonizada pelos partidos políticos e, de certo modo, tutelada pelo Conselho da Revolução; finalmente o terceiro que tem o seu início em dezembro de 1982 com a Lei de Defesa Nacional e das FFAA, que se prolonga até ao presente, caracterizado pela subordinação das FFAA às instituições políticas civis. Torna-se então claro que a IM recupera a sua configuração tradicional, à semelhança das tradições de outras democracias europeias, com o conseqüente desvanecer da intervenção dos militares na cena política. Com a entrada em vigor da Constituição de 1976 e a

confirmação dos partidos como protagonistas do processo de consolidação democrática, a organização das FFAA aproximou-se do modelo corrente nos países europeus, nomeadamente pertencentes à OTAN.

b. A subordinação militar ao poder político

Como vimos, a configuração do sistema político e das FFAA torna-se semelhante à das outras democracias europeias com o necessário enquadramento jurídico-constitucional entretanto desenvolvido. Com a nova abordagem legislativa, os órgãos do Estado responsáveis pela defesa nacional são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho Superior Militar. As FFAA passam a integrar-se organicamente no Ministério da Defesa e o Governo detém a prerrogativa de escolher as chefias militares. No plano institucional assistimos assim a um claro ascendente civil-político sobre a IM que se mantém, diria se manterá, no nosso enquadramento social contemporâneo.

No seu conjunto, as FFAA ainda não atingiram a plena adequação funcional aos seus objetivos, tanto no quadro nacional como no internacional: os dirigentes políticos deverão promover uma adequada orientação dos militares, reconhecendo a importância da IM na defesa nacional, fixando princípios e normas decisórias no âmbito da doutrina militar, disciplina, planeamento operacional, organização interna, bem como a necessária provisão logística de recursos humanos e financeiros. Tal como aconteceu no passado recente, pressente-se na sociedade portuguesa a necessidade de uma reformulação da estrutura corporativa da IM e da adoção de novos conceitos estratégicos que permitam responder aos seus legítimos anseios (sociais e profissionais), adequados ao período de grandes mudanças que atravessa o sistema mundial global.

2. O conceito atual de Forças Armadas

A atividade de um estado democrático consiste essencialmente, se bem que não exclusivamente, na defesa da coletividade, no seu sentido mais amplo. Esta finalidade, a que preside o princípio da previsão da possibilidade real ou virtual da opressão ou supressão da independência, exige, no contexto da estratégia integral do Estado, a par com outras ações estruturais, a manutenção de uma força armada para assegurar a defesa militar, com meios próprios ou no quadro de alianças assumidas.

É nestes termos que as FFAA se constituem como afirmação visível da vontade dos portugueses em permanecerem uma nação livre e soberana, razão pela qual a Constituição lhes confia a missão genérica de assegurar a defesa militar de Portugal contra qualquer agressão ou ameaça externa.

A Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (LOBOFA) enuncia os outros tipos de missões que são atribuídas às FFAA:

-Satisfazer, no âmbito militar, os compromissos internacionais assumidos;

-Colaborar, nos termos legais vigentes, em missões relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Estas últimas, vulgarmente designadas por missões de interesse público, são tarefas de sempre que recentemente se têm vindo a desenvolver e institucionalizar.

No que diz respeito à satisfação dos compromissos internacionais, nos últimos anos, por pressão do contexto político mundial, tem-se intensificado a utilização das FFAA Portuguesas nas chamadas novas missões que se revestem, cada vez mais, de uma natureza institucional. São tarefas de gestão de crises sociais e políticas, de apoio à manutenção de paz, assistência humanitária e de cooperação, executadas fora das fronteiras nacionais, por forças conjuntas ou combinadas, integradas ou não, em operações de organizações internacionais. Incluem-se também neste âmbito as formas correntes de participação nos esquemas de defesa coletiva das alianças de que Portugal faz parte, bem como a cooperação técnico-militar com os Países Lusófonos de África, atividade em crescente desenvolvimento.

O impacto destas novas responsabilidades internacionais acentuou a necessidade de reestruturar o aparelho militar, face à evolução tecnológica e principalmente à profunda evolução do contexto político, nacional e internacional. Tendo em vista atingir padrões mais elevados de eficácia operacional, os sucessivos governos constitucionais decidiram adotar um novo modelo de FFAA baseado no paradigma de efetivos reduzidos e orientado

para dar preparação/formação em tempo de paz, com um menor número de unidades militares, mas de maior dimensão, destinadas ao cumprimento das missões fundamentais e à satisfação dos compromissos internacionais. Este figurino, que corresponde a uma tendência geral, alinha com a tradição histórica portuguesa que exprime o ajustamento aos recursos do País e ao facto de nos situarmos numa posição geográfica de quase nula conflitualidade (abstraindo, claro, as novas formas de agressão global), e traduz-se numa FFAA que a partir de uma estrutura de base e de um dispositivo concentrado tenham capacidade e potencialidade para, se necessário crescerem e serem capazes de projetar forças, *anytime, anywhere*.

Com o mesmo objetivo de garantir o seu aproveitamento e emprego eficiente, a LOBOFA estabeleceu princípios gerais de organização que têm em vista a unidade estrutural das FFAA: a articulação e complementaridade logística e operacional entre os Ramos e a redução do número de escalões e órgãos de comando, direção e chefia (adiante veremos quais as implicações deste paradigma nas relações entre o PP e a IM).

Comando e estrutura militar

Com base na LOBOFA e na Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (MDN), para onde se transferiram atribuições e competências anteriormente cometidas aos estados-maiores, foi dado outro passo importante na reorganização das FFAA, alterando-se as competências dos órgãos militares de comando e reduzindo-se consequentemente a dimensão da estrutura da organização superior das FFAA.

Assim, o Chefe do Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA) é o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe militar de mais elevada autoridade na hierarquia das FFAA.

Responde em permanência perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela prontidão, disponibilidade, sustentação e emprego das forças e meios que constituem a componente operacional do sistema de forças militar. Em tempo de paz o CEMGFA é responsável, em permanência, pelo exercício do comando operacional das FFAA e dele dependem os Chefes do Estado-Maior dos Ramos (CEM) nos aspetos relacionados com a atividade operacional. Para assuntos de natureza administrativo-logística os CEM dependem diretamente do Ministro da Defesa Nacional. Em estado de conflito, o CEMGFA exerce, sob a autoridade do PR e do governo, o comando completo

das FFAA e os CEM são seus comandantes adjuntos. (ou seja, uma forma de subordinação do poder militar ao poder político).

Os CEM comandam os respectivos ramos, onde são os chefes militares de mais elevada autoridade. São os principais colaboradores do Ministro da Defesa Nacional e do CEMGFA em todos os assuntos específicos do seu ramo, de acordo com as áreas de responsabilidade definidas a nível governamental.

Na cadeia de comando do CEMGFA estão ainda os comandos operacionais dos Açores e da Madeira, que em tempo de paz têm por missão realizar o planeamento, treino e emprego operacional das forças e meios que lhe sejam atribuídos.

Os comandos operacionais dos Açores e da Madeira representam as FFAA junto das autoridades locais, assegurando o cumprimento das missões, com exceção das referentes ao exercício da Autoridade Marítima. Igualmente na dependência do CEMGFA ficam os comandos-chefes que venham a constituir-se, e que se destinam a permitir a condução de operações militares em estado de guerra ou de exceção, dispondo os respetivos comandantes das competências, forças e meios que lhes forem atribuídos.

As FFAA inserem-se na administração direta do Estado através do Ministro da Defesa Nacional e a sua estrutura compreende, além dos órgãos militares de comando, o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os três ramos das FFAA-Marinha, Exército e Força Aérea.

O Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), órgão de apoio ao CEMGFA, em conformidade com a atual lei orgânica, tem por missão planear, dirigir e controlar o emprego das FFAA no cumprimento das missões e tarefas que a estas incumbem.

A estrutura do EMGFA tem por base a separação entre o órgão de direção e condução operacional-Comando Operacional Conjunto (COC) e o órgão de planeamento e apoio à decisão do CEMGFA, o Estado-Maior Conjunto (EMC). (DL nº 234/2009).

O Ramo Marinha

A localização e a configuração quase arquipelágica do território nacional implicam a preservação e valorização de uma vasta zona marítima com grande potencial estratégico. Esta realidade impôs a existência de uma força naval capaz de contribuir para a defesa integrada do território pela realização de operações navais de vigilância, controlo e defesa,

concretizável através da capacidade de reforço e intervenção rápida em qualquer área de Portugal.

As unidades navais possuem características de mobilidade, flexibilidade e polivalência que facilitam a adaptação às novas missões decorrentes do atual ambiente de segurança internacional, permitindo a resposta atempada e pronta tanto às necessidades da gestão de crises como às de defesa própria e coletiva. Constituem ainda um valioso instrumento do poder político no âmbito das relações exteriores e da diplomacia.

Entre outras missões, compete à Marinha:

- Aprontar e manter as forças navais necessárias à execução das tarefas da componente naval da defesa integrada do território nacional, em que se incluem as de vigilância e controlo das águas territoriais e da liberdade de utilização dos portos nacionais.
- Aprontar e manter as forças necessárias para a cooperação com as forças terrestres e com as forças aéreas e ainda para a colaboração na proteção das linhas de comunicação marítima de interesse nacional.
- Aprontar e manter as forças necessárias à satisfação dos compromissos internacionais assumidos.
- Aprontar e manter as forças de fuzileiros para emprego integrado no território nacional.
- Exercer a autoridade marítima nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.
- Exercer atividades de segurança nos espaços marítimos de jurisdição ou de responsabilidade nacional, incluindo a salvaguarda da vida humana no mar e o assinalamento marítimo.
- Exercer atividades de investigação científica nos portos, nas costas e no mar, nos domínios da hidrografia, da oceanografia física e da geologia submarina, participando em tarefas de investigação e desenvolvimento (I&D).
- Executar ações de socorro e assistência, designadamente em colaboração com os serviços de Proteção Civil, em situações de catástrofe, calamidade e acidentes.

A Marinha está portanto empenhada num vasto leque de ações que vão desde operações de soberania e vigilância, presença naval, participação em teatro

de operações, de ajuda humanitária e de manutenção de paz, cooperação técnico-militar (nomeadamente com países lusófonos) e missões de interesse público.

O Ramo Exército

A contribuição do Exército para o esforço de defesa e segurança reveste-se de importância determinante. É o Exército que assegura aos outros Ramos a possibilidade de operarem a partir de uma base territorial livre e segura; são as forças terrestres que, ao poderem exercer um controlo direto, permanente e eficaz sobre o território, transformam em permanentes as vantagens que as forças aéreas e navais venham a obter. O Exército atual constitui um corpo gerador de forças mais adequadas às suas missões e modernos conceitos operacionais: maior mobilidade, prontidão e flexibilidade de atuação em campanha, em conjunto com outros ramos ou combinada com outros países. Isto deve-se também ao esforço nacional no reequipamento do Ramo.

Compete ao Exército:

- Aprontar e manter as forças necessárias à execução das tarefas da componente terrestre da defesa militar territorial.
- Aprontar e manter as forças necessárias para a cooperação com as forças aéreas e navais, em particular na defesa do espaço aéreo e na defesa da costa.
- Aprontar e manter as forças necessárias à satisfação dos compromissos de âmbito militar decorrentes de tratados e acordos internacionais.
- Assegurar o apoio às ações de política externa na defesa dos interesses nacionais, nomeadamente em missões de manutenção e estabelecimento da paz, de carácter humanitário e no âmbito da cooperação técnico-militar com países nossos parceiros.
- Assegurar, em coordenação com os outros Ramos e Forças de Segurança, as ações decorrentes da promulgação do estado de sítio ou de emergência.
- Assegurar, em coordenação com os outros Ramos e sob sua responsabilidade primária, o enquadramento militar da população, em casos de necessidade imperiosa para tal.

Complementarmente, podem elencar-se as seguintes tarefas de interesse público:

- Colaborar nas ações de socorro e assistência, designadamente com o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), em situações de catástrofe, calamidade ou acidente.
- Colaborar com as autoridades civis no apoio à satisfação das necessidades básicas da população, quando julgado oportuno.
- Exercer atividades no âmbito da cartografia colaborando, designadamente, no levantamento cartográfico nacional.
- Colaborar nas ações de defesa do ambiente, nomeadamente na prevenção e combate aos fogos florestais.

Pretende-se hoje um Exército versátil, moderno, capaz de responder com maior eficiência às missões que lhe são cometidas. A reorganização em curso visa alcançar este objetivo, norteando-se pela racionalização, economia e maior rentabilidade dos meios atribuídos (MDN, 2010).

O Ramo Força Aérea

A capacidade de gerar e projetar rapidamente a força de combate, assim como a possibilidade de contrariar e retaliar qualquer situação de ameaça, transformam o potencial aéreo num elemento dissuasor privilegiado, de qualquer possível agressão.

O potencial aéreo contribui assim, para a prossecução da estratégia militar global e pode ser utilizado em ações independentes ou em apoio das forças de superfície, terrestres ou navais. Neste contexto, tem como principais tarefas, negar a potenciais elementos hostis a capacidade de utilização efetiva das suas forças aéreas e de superfície, e a neutralização do seu potencial militar, explorando as características de velocidade, alcance e flexibilidade que lhes permitem a concentração do poder bélico, no tempo e no espaço, quando e onde necessário.

Assim, compete a este Ramo, entre outras ações:

- Defender o território nacional contra ataques por meios aéreos e manter uma situação aérea que permita a normal condução das operações, nomeadamente do tráfego comercial.

- Realizar ações aéreas com o objetivo de neutralizar ou reduzir o potencial bélico hostil.
- Em conjunto com o Exército e a Marinha, defender o território nacional contra ataques terrestres e navais.
- Contribuir com as forças e os meios de apoio para a defesa comum dos países nossos aliados.
- Contribuir com os meios aéreos de que dispõe para operações de manutenção de paz e ajuda humanitária, no contexto dos nossos compromissos internacionais.
- Participar na fiscalização da nossa zona econômica exclusiva e na prospeção e preservação dos seus recursos, nomeadamente no setor das pescas, bem como colaborar no levantamento cartográfico nacional e na pesquisa de potenciais ou existentes recursos naturais.
- Colaborar nas ações de socorro e assistência, designadamente com o SNPC, em situações de catástrofe, calamidade ou acidentes, ações que abrangem também a evacuação sanitária de doentes e o transporte rápido de órgãos para transplante, em casos de reconhecida urgência.
- Executar ações de busca e salvamento relativas a aeronaves ou navios em perigo, em conformidade com os compromissos internacionalmente assumidos e, ainda, prestar apoio no âmbito geral aeronáutico no enquadramento legal em vigor.

3. Conceitos doutrinários nas relações civis-militares

a. Teoria geral

“As Instituições militares são moldadas por duas forças: uma consiste no imperativo funcional de combater as ameaças à segurança da sociedade; a outra é um imperativo social que emerge das forças, ideologias e instituições dominantes na sociedade.

As instituições militares que sejam um mero reflexo de valores sociais podem revelar-se incapazes de cumprir com eficácia as suas funções militares; mas, por outro lado, as Instituições Militares construídas em torno de imperativos unicamente funcionais também podem revelar-se inconciliáveis com a sociedade”. (Huntington, S.P.,1957, p.2)

As relações civil-militares sempre originaram uma questão social de fundamental importância do ponto de vista da análise e da discussão pública ou privada, entenda-se dentro da IM. Mas nas sociedades contemporâneas, que dispõem de estruturas políticas bem enraizadas socialmente onde é indiscutível a superioridade do direito e onde não existe qualquer receio de intervencionismo militar, a problemática do relacionamento do PP com o poder militar confina-se, essencialmente, às relações entre os militares (e suas chefias) e a direção política democrática. Estas relações podem ser particularmente ativas e preencher um lugar fundamental no cenário político, porque uma organização fortemente institucionalizada e corporativa como é a militar acaba por constituir, pelas suas próprias características genéticas uma potencial origem de intervenção e de influência política.

Historicamente as preocupações da sociedade com os assuntos da defesa e da segurança limitavam-se no exterior do Estado, às atividades diplomáticas e às ações militares, nomeadamente das agora denominadas Forças Nacionais Destacadas (FND). A sociedade civil, embora aprovisionasse os recursos humanos e logísticos de que necessitavam tanto a diplomacia como as FFAA, não era chamada a colaborar na deliberação dos objetivos e missões ou na metodologia de ação a ser cumprida. Só depois das revoluções de índole liberal é que se alargou a participação da sociedade civil em todos os domínios societários, tendo sido atribuído à IM uma função integradora da e na sociedade civil. Como diz Adriano Moreira, a função integradora pertenceu sobretudo aos oficiais do quadro permanente formados nas academias, que “recebiam os mancebos duma

sociedade agrária, muitos deles analfabetos, desconhecedores das problemáticas nacionais e mundiais, socialmente integrados pelas famílias, apenas parte deles pela Escola e pela Igreja, e nas FFAA recebiam o complemento necessário dos valores nacionais, hábitos e padrões sociais, muitas vezes a profissionalização” (Moreira, A.,1992).

Em Portugal durante o período revolucionário, denominado PREC¹, contrariando uma tradição de ensimesmamento a que se tinham outorgado as FFAA, falou-se com muita frequência das relações entre a sociedade civil e a IM. O expediente desta terminologia deveu-se muito provavelmente ao facto de, então, a sede do poder político se encontrar nas chefias militares “revolucionárias”. Como explica novamente Adriano Moreira, “a sociedade civil não é portanto o conceito de uma realidade oposta à sociedade militar, é o conceito das sociedades regidas por vínculos essencialmente contratuais, sem superioridade de qualquer dos intervenientes, conferindo por vezes autoridade, mas não poder. O conceito que se lhe contrapõe é o de *sociedade política*, regida por vínculos de subordinação, com uma relação de inferior para superior, e onde o *poder* aparece como elemento fundamental e caracterizador” (Moreira, A.,1992).

A falta de definição de paradigmas claros não é a única dificuldade, nem sequer a mais importante do relacionamento entre o poder civil e o poder militar. Apesar das alterações de carácter legislativo, introduzidas nas últimas décadas no sentido da homogeneização entre a sociedade civil e a IM, é incontestável que permanece uma certa dificuldade em compatibilizar a sensibilidade essencialmente conservadora das FFAA com os valores liberais preponderantes no tecido social envolvente, considerando ainda que os ideais de liberdade, democracia e igualdade, contrariam certos valores militares, como a autoridade, a hierarquia e a disciplina. Para Samuel Huntington (1972), há três modos de resolver esta discordância. A primeira compreenderia uma política de *extirpação*, destinada a reduzir a importância funcional dos militares e a remeter as FFAA para um papel de instituição conservadora, na sua essência periférica relativamente à sociedade liberal; com a segunda, utilizar-se-ia uma política de *tolerância* relativamente aos militares, através da qual se estimularia a sociedade a aproximar alguns dos seus valores liberais dos valores conservadores da IM; e finalmente, e esta parece ser a solução que faz a síntese, através de uma política de *transmutação* capaz de aproximar a imagem e os valores conservadores dos militares das imagens e valores liberais, alcançando-se assim uma harmonia entre conceitos militares e a sociedade em geral (Huntington, S. P.,1977, p. 7).

¹ Processo Revolucionário em Curso

Nos países democráticos, o paradigma da subordinação do poder militar (e das suas chefias) ao poder político não tem discussão. Uma particularidade que se vê, por exemplo, na nomeação de civis para funções de liderança na hierarquia da defesa, sobretudo em colocações onde são responsáveis pelo controlo de atividades militares ou pela coordenação de programas relacionados com os Ramos militares. Para já não falar das decisões relacionadas com atos militares puros que são da responsabilidade exclusiva dos órgãos de soberania. Embora seja tida em consideração a opinião especializada dos militares, numa coisa coincidem todos os modelos de FFAA em regime democrático: as chefias militares podem e devem aconselhar a liderança política sobre aspetos técnicos ou doutrinais, sobretudo quando se revistam de relevância estratégica, mas são apenas executantes às ordens do poder político legalmente instituído. As FFAA têm assim, de uma dupla responsabilidade, perante o Governo e perante a sociedade civil.

Sociedade que se encontra dividida entre dirigentes e dirigidos, sendo que o primeiro conjunto, “sempre menos numeroso, exerce todas as funções políticas, monopoliza o poder e desfruta das vantagens que esse poder acarreta; o segundo, mais numeroso, é dirigido e controlado pelo primeiro, de uma maneira mais ou menos legal, mais ou menos arbitrária” (Mosca, G., 1980, p. 50). Aquela elite não é homogénea: para além de um núcleo duro político, existem figuras políticas de plano intermédio, que têm influência e poderes limitados, embora indispensáveis, ao funcionamento dos órgãos do Estado e à manutenção da estabilidade política. O poder exercido pela elite política está validado pela convicção vulgarizada, na sociedade, de que os dogmas, sentimentos e os valores de referência da classe política são os mais corretos e os mais úteis para todos.

Assim, a *liderança* não representa somente uma relação de superioridade, mas um paradigma que se exerce num contexto de aceitação e não de dominação. Um outro conceito, o de *autoridade* representa o tipo de poder de que alguns indivíduos dispõem, em virtude da sua posição hierárquica e da sua função num contexto institucional. Este conceito engloba dois elementos: um de aceitação e outro de estruturação e cooperação.

Para um melhor entendimento sobre estas relações podemos considerar três tipos de autoridade: “uma tradicional, assente no costume, na norma, no hábito e na crença em regras e poderes há muito instituídos; outra legal-racional, característica do Estado moderno, consistindo na autoridade exercida em nome de regras impessoais que foram assimiladas num contexto de racionalidade, quer de propósitos, quer de valores, de tal modo que a obediência se estabelece em relação às normas que definem a autoridade e não em função daquele que dá as ordens; a terceira, carismática, apoiada nas qualidades

excepcionais de um chefe (político ou militar) que é obedecido por causa do seu prestígio e do seu ascendente pessoal” (Caeiro, C.,1997pp.86-87).

O exercício da autoridade tem variado com o tempo e com as circunstâncias. Para manterem a sua eficácia em sociedades cada vez mais complexas, os sistemas de autoridade viram-se coagidos a recorrer com mais frequência à persuasão e menos à arbitrariedade, num processo de deslocamento progressivo das formas de autoridade baseadas na *dominação* para formas baseadas na *manipulação*. E não apenas na IM. Estes processos de transformação podem encontrar-se em muitas outras estruturas de autoridade, constatando-se até que, em muitos aspetos, a IM adotou formas de controlo mais flexíveis do que as tidas em conta por organizações não militares. (Caeiro, 1997)

Muito embora a progressiva automatização da tecnologia militar, da transferência da missão principal de gestão militar pura, para a dissuasão de conflitos e da diminuição da resistência interna às dinâmicas de mudança, a verdade é que não é possível moldar-se a IM numa configuração à semelhança da sociedade civil, devido às suas idiossincrasias, profissionais e de objetivos.

Nos atuais teatros de operações, dado que o militar se encontra frequentemente em situação de isolamento, a decisão quanto à melhor forma de atuar é delegada nos militares de subunidades militares mais pequenas, quando mesmo, em situações limite, nos soldados isolados. A IM não abdica da estrutura hierárquica e da tendência para centralizar o poder, mas as circunstâncias concretas em que ocorre a atuação operacional forçam-na a descentralizar a iniciativa. O soldado moderno afasta-se assim da aplicação cega de normas e regulamentos; o militar integrado nas pequenas unidades operacionais, em que a improvisação se revela essencial ao sucesso tático, pode mesmo ser considerado como a sua antítese.

A organização militar moderna não está hoje interessada em obter reações automáticas e standardizadas nas situações de conflito, preferindo valorizar a iniciativa individual (e isso aprende-se nas aulas de estratégia). Sendo certo que o atual ambiente operacional aconselha uma maior dispersão às forças militares, o desempenho individual e a coordenação dos diversos membros de um grupo não são compatíveis com uma disciplina autoritária. É por isso que os chefes militares preferem hoje, em matéria de disciplina, a manipulação à dominação: em vez das ameaças e sanções destinadas a produzir uma subordinação automática, são utilizadas as técnicas persuasivas, capazes de influenciar os comportamentos individuais e de um grupo de uma forma construtiva.

Com mais ou menos disciplina, a função militar retira o seu verdadeiro carácter do facto de o militar ser um agente do Estado, encarregado de assegurar um serviço público; e este, devido à sua especificidade, revela-se muito diferente dos restantes serviços públicos. A característica comum dos que servem a IM reside no facto de disporem da força armada e de serem os seus administradores em regime de responsabilidade partilhada com o poder político; e é por força desta característica que existem regras destinadas a evitar que este potencial possa ser desviado, pelos próprios militares, ou por outros, da sua finalidade específica. Além disso, os militares estão formalmente comprometidos com o cumprimento da missão, mesmo com o sacrifício da própria vida- particularidade essencial e genética da condição militar. E, finalmente, a sua condição está refletida num estatuto próprio, no qual se consagram os deveres, os direitos com as suas restrições e as compensações e garantias devidas pelas referidas restrições.

O estudo das FFAA pode fazer-se de acordo com perspetivas bem diferenciadas. Há autores que propõem uma abordagem com base nos campos de interesse fundamentais dos militares: a organização e a profissão, por um lado; as relações civil-militares, por outro; finalmente a guerra, os conflitos armados e a sua génese e resolução. Outros consideram que o essencial das relações poder civil-IM se resume às modalidades do controlo das FFAA pelo PP.

b. As FFAA e o Poder Político

Duma forma geral, nenhum Governo se arrisca a recorrer a uma intervenção militar sem que tenha estabelecido, com a colaboração dos chefes militares, uma avaliação de ganhos e perdas claramente favorável. Militares e políticos surgem aqui inevitavelmente coniventes. Na verdade, por trás duma decisão militar existe sempre uma opinião técnica, dos militares e uma avaliação política, dos órgãos de soberania competentes. “Embora a opinião dos militares deva ser tida em consideração, a fixação dos padrões para o desempenho das FFAA é da inteira responsabilidade do poder político” (Janowitz, 1979, p.55).

A temática do relacionamento entre elites civis e militares não é de hoje, mas os recentes avanços nas tecnologias ligadas à defesa vieram reavivá-la, uma vez que a possibilidade de comunicação instantânea intensifica a apetência do poder civil para interferir na esfera de ação própria dos militares. A abordagem feita pelos sociólogos

americanos à guerra do Vietname, por exemplo, concluiu que se verificou um controlo apertado (excessivo? como sugerem alguns analistas) dos responsáveis políticos sobre as ações táticas, a partir dos EUA. O braço de ferro entre as chefias políticas e militares foi particularmente vivo no que respeita à adoção, reiteradamente proposta pelos segundos e persistentemente rejeitada pelos primeiros, de medidas determinantes, destinadas a acabar rapidamente com o inimigo.

Embora não seja possível ainda hoje, saber quem teve razão naquela altura, pode no entanto concluir-se que, quando se analisam as relações entre políticos e militares, é indispensável ter presente as circunstâncias que rodeiam a tomada de decisão. Teoricamente, os altos escalões militares e os responsáveis civis recorrem aos mesmos processos de análise lógica quando procuram soluções estratégicas, operacionais e táticas para os problemas. Mas a envolvente operacional desses processos é muito diferente num caso e noutro. Com efeito, a liderança num teatro operacional implica muitas vezes com vidas humanas, em tempo real, ao passo que os atos de governação, por muito importantes que sejam, não estão *geralmente* envolvidos com questões vitais imediatas. No terreno tático o chefe militar tem de evidenciar sensibilidade ao fator humano e, em simultâneo, acompanhar os desenvolvimentos políticos dos governos.

Uma das questões importantes da democracia consiste em saber de que modo uma sociedade e o PP se relacionam com o poder militar. As soluções tradicionais de um Estado liberal passam pelo controlo das FFAA através de medidas políticas, administrativas e jurídicas. Não se põe em dúvida que cabe ao poder civil fixar os objetivos e os critérios de avaliação da ação militar. Mas a tarefa não é tão simples assim, porque o relacionamento das FFAA com o PP, estabelecendo-se num conjunto de paradigmas de vária índole, não tem paralelo no ordenamento institucional. As FFAA carecem de uma legitimidade que só o Governo está em condições de conceder. Este, por sua vez, pela legitimidade eleitoral democrática, tem direito a governar. Os cidadãos reconhecem esse direito e as FFAA assumem que a legitimidade advém da legalidade, pois a opinião pública dificilmente aceita, no seio da sociedade, a existência de elementos e mecanismos disfuncionais e sabe-se como essa opinião é determinante para o poder político.

O conceito de controlo político das FFAA assenta no pressuposto de que tanto o recurso à força militar para atingir objetivos políticos, como a designação desses mesmos objetivos, são competências próprias dos Governos, cabendo ao Primeiro-Ministro a obrigação explícita de assegurar, no seio do Governo, a coerência concetual e estratégica dos objetivos referidos. Só desta forma os restantes elementos integradores do poder

nacional podem ser coordenados com o poder militar, tendo em vista a elaboração e execução duma estratégia nacional coerente.

O processo de decisão política, nomeadamente nos países onde a democracia está consolidada, conta com a participação ativa dos militares. As chefias militares integram de facto um pequeno grupo dirigente que controla os destinos da sociedade. Na perspectiva de Perlmutter (1977), os responsáveis políticos e os seus conselheiros militares estão simbolicamente ligados, não sendo possível, às chefias militares, alhearem-se do processo político. Os cargos militares de topo não podem deixar de conhecer a estreita vinculação entre a política e a estratégia e, portanto, não podem ignorar as consequências políticas dos seus atos e das suas opiniões. Em sentido literal, eles não podem deixar de se integrar, ainda que constitucionalmente subordinados, à esfera da decisão política.

Aquilo que realmente interessa no relacionamento entre civis e militares não é saber quem está a controlar quem, mas sim o grau de entendimento entre as elites civis e as elites militares acerca de um grande número de matérias, que vão do recrutamento à logística, passando pela política concreta. Ou seja, o que deve contar não é a adesão a um modelo específico de relações poder político-poder militar, mas sim a solidez de um acordo entre as elites políticas, a IM e a sociedade, acerca do papel que cabe aos militares no processo de decisão política. Dito de outro modo, uma forma de responsabilidade partilhada.

c. A IM e a Constituição

As Forças Armadas têm sido comumente consideradas, ao longo dos séculos, como uma das mais importantes e perenes instituições do Estado, com estatuto próprio e constitucionalmente previsto.

Na intervenção militar que deu origem à revolução do 25 de abril de 1974, a Lei Constitucional subsequente, de 1976, veio atribuir, ainda que transitoriamente, um conjunto de poderes *sui generis* aos militares, então considerados como os garantes da revolução e dos seus princípios.

Assim, os acordos constitucionais assinados entre os militares (politicamente envolvidos no processo) e o *neo* poder político pós revolução², previam a existência de um Conselho da Revolução com paradigma estrutural de órgão de soberania.

² Denominado Pacto MFA/ Partidos

Na versão original do texto constitucional de 1976 são considerados órgãos de soberania, o Presidente da República, o *Conselho da Revolução*³, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

O registo constitucional do Conselho da Revolução indicava que este era constituído obrigatoriamente por militares, (com exceção do PR, que presidia) e tinha um importante conjunto de competências constitucionalmente atribuídas, que se relevam:

- Aconselhamento ao PR
- Garante do regular funcionamento das instituições democráticas
- Garante da Constituição e de fidelidade ao espírito da *Revolução de abril*⁴
- Órgão político e legislativo estruturante em questões relacionadas com a IM.

Como não existia Tribunal Constitucional, que apenas virá a ser constituído com a extinção do Conselho da Revolução, aquando da revisão constitucional de 1982, se infere a importância genética deste órgão de soberania como agente legislativo, nomeadamente em matéria militar e ainda o seu importante papel de garante da Constituição.

Com a revisão constitucional de 1982, extingue-se o Conselho da Revolução e as FFAA passam a integrar a Administração Pública direta do Estado e, nos termos constitucionais, os militares passam a depender diretamente do Governo, ou seja, do poder civil democraticamente eleito.

Desta forma terminou o período transitório revolucionário, assegurando-se desde esta altura, o exercício do poder político por agentes exclusivamente civis.

O atual enquadramento legislativo constitucional estabelece que as FFAA obedecem aos órgãos de soberania politicamente competentes e que o Governo se constitui como o órgão superior da Administração Pública (artigo 275º, nº3 da atual Constituição). O MDN, nos termos constitucionais é a plataforma governamental responsável pela prossecução da política de Defesa Nacional, sendo responsável pela elaboração das Leis de Defesa Nacional e Orgânica de Bases da Organização das FFAA (Lei nº31-A/2009 e Lei Orgânica nº1-A/2009). A Lei Constitucional consagra ainda a inelegibilidade de militares, enquanto permanecerem no serviço ativo, para determinados cargos e impede a sua participação em atos político-eleitorais de cariz partidário.

³ Itálico nosso

⁴ Itálico nosso

O PR é por inerência constitucional de funções o Comandante Supremo das FFAA, competindo-lhe ainda presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional e nomear e exonerar, sob proposta governamental, as mais altas chefias militares, como sejam o CEMGFA e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das FFAA (artigo 133º, alíneas o) e p), da Constituição). Estes requisitos, constitucionalmente garantidos, atestam a importância do PR no enquadramento organizativo da Defesa Nacional e das FFAA portuguesas, dando um cunho semipresidencialista ao nosso enquadramento político.

Apesar da atual arquitetura constitucional prever a subordinação do poder militar ao PP, à semelhança de outros sistemas constitucionais que constituem nosso referencial estratégico, o PP não ignora a existência das FFAA, antes lhes confere uma dignidade institucional relevante nomeadamente quando atribui à IM missões de “duplo uso”, como sejam as relacionadas com a proteção civil, a satisfação de necessidades básicas e de melhoria da qualidade de vida das populações, em situações de catástrofe natural, em ações de cooperação técnico-militar, humanitárias e de manutenção de paz, no âmbito das organizações internacionais de que Portugal faz parte (artigo 275º n.º 6 e 7 da Constituição).

Em forma de conclusão, podemos considerar que as nossas FFAA, à semelhança do que se passa em outras arquiteturas constitucionais comparadas, têm uma dignidade jurídica estabelecida, quer em termos estruturais e organizacionais, quer a nível de missões e atividades atribuídas, assumindo-se assim como um elo estruturante e fundamental da própria Identidade Nacional.

4. O contexto nacional e internacional das relações político-militares

a. Introdução

O fim da Guerra Fria, comumente identificado com a queda do muro de Berlim em setembro de 1989, originou uma profunda reorganização e reorientação estratégica das FFAA, a nível global e sobretudo nos países que constituem para nós referenciais políticos, sociais e ideológicos, como sejam os países europeus integrantes de organizações às quais pertencemos, UE, OTAN, bem como os EUA.

Esta alteração política global conduziu à necessidade de uma reestruturação das FFAA e das suas missões, quer a nível interno de cada país, quer no âmbito da cooperação multilateral internacional.

A dependência institucional das FFAA do PP legitimamente constituído é um paradigma do Estado Moderno (EM) e também uma consequência desta realidade política atual. Para um melhor enquadramento e compreensão desta problemática, adotamos o seguinte conceito de EM:

“Uma sociedade organizada na qual existe um sistema de canais de influência que nasce em cada um dos cidadãos e que através dos meios de comunicação social, das associações e dos partidos confluem em unidades cada vez maiores até desembocarem nos órgãos superiores do Estado. (...) O Estado surge-nos assim, como uma sociedade política integrada, caracterizada por uma interação permanente entre a base social (população) e o aparelho do Estado (Direção e Corpo do Estado)” (Fernandes, 1995,p.73).

Ao Estado compete manter a segurança de pessoas e bens, a execução da justiça e, de um modo geral, a promoção do bem-estar social dos cidadãos. Os elementos estruturantes do Estado são normalmente associados à existência de uma população, de um território e de um aparelho de poder. É neste aparelho de poder que se incluem as FFAA, bem como outras instituições: Chefia do Estado, Assembleias Parlamentares, Governo, Tribunais e órgãos de Administração Local e Regional. Em ordem à manutenção da segurança interna e externa dos cidadãos, à preservação das fronteiras, os estados modernos têm consciência da necessidade da criação, manutenção e estruturação da IM. A complexidade estrutural desta deve estar em conformidade com a situação geoestratégica do país, bem como dos interesses assumidos, nomeadamente à escala global. Nestas

circunstâncias, a IM surge associada ao interesse nacional, com evidentes repercussões na área político-militar.

Um aspeto de grande importância e que foi avaliado anteriormente diz respeito à profissionalização dos militares. Mercê dos avanços ideológicos, estratégicos, sociais, tecnológicos e à necessidade de um cada vez mais sofisticado empenhamento de meios humanos e logísticos nos vários teatros internacionais de cooperação técnico-militar e de ajuda humanitária, nasceu a base política e sociológica dessa profissionalização no sentido da formação de quadros militares diferenciados e tecnicamente capazes de responder às solicitações estratégicas, operacionais e táticas em ambiente global e de interoperabilidade entre estados.

A IM constitui-se assim como elemento estratégico fundamental do País e as FFAA deverão ser de facto reconhecidas como fundamentais para a prossecução dos interesses nacionais, quer a nível interno, quer na vertente de política externa, contribuindo de uma forma decisiva para a afirmação nacional.

b. O paradigma da responsabilidade partilhada

O fim da Guerra Fria conduziu também à reformulação dos objetivos e missões das forças armadas, a nível global. Verificou-se uma tendência mundial para a redução de despesas com a defesa, quer em termos de logística, quer em termos de recursos humanos. Esta diminuição de recursos financeiros promove e intensifica os mecanismos de controlo do poder civil sobre a IM por mecanismos meramente de carácter económico.

Nas chamadas democracias consolidadas, a utilização dos militares para fins político-partidários é totalmente desaprovada nomeadamente em termos de opinião pública, ou seja, cada estado tem um normativo de princípios e regras de boas práticas de convivência político-militar que norteiam as chefias militares e políticas na prossecução de políticas adaptadas às circunstâncias e executáveis.

Douglas Bland (1995) considera que o relacionamento entre civis e militares se baliza em três pilares essenciais: controle das FFAA e da política de defesa através do parlamento democraticamente eleito, separação entre esferas políticas e militares e restrição do uso e aproveitamento partidário das FFAA. Uma das características das sociedades democráticas é, segundo D. Bland, a assunção da chamada “responsabilidade partilhada”, no universo da defesa nacional: os governos determinam os objetivos das

FFAA no que se relaciona com a defesa e segurança e proporcionam os recursos necessários (e suficientes...) à sua concretização, enquanto os chefes militares promovem os mecanismos de desenvolvimento e orientação, para que tais objetivos sejam alcançados pelas FFAA. Responsabilidade partilhada é, portanto, um paradigma que revela autoridade política na condução das ações relacionadas com a defesa nacional e a execução destas que são obviamente uma função militar. A concertação deste tipo de responsabilidade em estados democráticos promove o desenvolvimento de uma postura consensual face às orientações políticas, permite uma análise pró-ativa entre os líderes políticos e as chefias militares no que se refere à estratégia nacional de defesa. Esta responsabilidade é facilitada pela existência de mecanismos institucionais que constituem *fora* de debate entre chefias militares e PP, para a abordagem das políticas de defesa e segurança. Um exemplo disso é a existência de comandos unificados nas FFAA, que permitem aos ministros da defesa definirem uma política unificada e consensual e estabelecer laços de confiança entre os vários intervenientes, militares e políticos.

A teoria da responsabilidade partilhada de D. Bland, surge como uma tentativa válida e, diria, necessária, de elaboração de uma doutrina geral e unificadora das relações entre o poder político e as chefias militares.

c. Especificidade de Portugal

O relacionamento das FFAA portuguesas com a sociedade envolvente, nomeadamente em termos políticos, denota uma aproximação, diria estratégica, com o que anteriormente se expôs. Portugal, ao longo dos últimos anos do século passado, foi marcado por importantes mudanças no seu quadro político, quer a nível interno, quer no plano externo.

Alterações tão profundas, como as que ocorreram nas últimas décadas do século XX, aliadas às mudanças globais a que temos vindo a assistir, implicam necessariamente adaptações da instituição militar à sua envolvente conjuntural, aos mais diversos níveis, pelo que se pode afirmar que as FFAA, atualmente, estão fortemente influenciadas, no plano interno, pela consolidação da democracia e no plano externo pela integração de Portugal na europa comunitária e pela nova ordem internacional.

Desde a revisão constitucional de 1982, se consagra a plena subordinação das FFAA ao PP democrático e a definição do seu estatuto jurídico em termos próximos dos

existentes nos países que constituem e influenciam o nosso espaço geopolítico e geoestratégico. A Constituição da República, revista em setembro de 1997, possibilita a profissionalização das FFAA, ao retirar o caráter constitucional ao serviço militar e consagra as denominadas *novas missões*⁵ das FFAA, tais como: satisfazer compromissos internacionais assumidos pelo Estado no plano militar, participar em operações de paz e missões humanitárias, em missões de interesse público, bem como em ações de cooperação técnico-militar. Como afirma Adriano Moreira, a defesa de Portugal também se assegura pela participação portuguesa em realidades externas.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) consagra o postulado de que as FFAA, podem (e devem) atuar como instrumento da política externa do Estado. Nestas circunstâncias podemos afirmar que hoje a política externa de Portugal também se reforça, através das missões no exterior do País, das nossas FFAA (as denominadas FND). Isto significa que o nosso País se encontra plenamente inserido na conjuntura político-militar internacional e que existe de facto uma saudável internacionalização da IM portuguesa. No nosso País, à semelhança das democracias dos países aliados e amigos, que constituem nosso referencial, as FFAA portuguesas assumem-se como uma instituição fundamental do Estado, ao serem tidas como garante da sua segurança interna, bem como, uma ferramenta imprescindível da sua afirmação externa no terreno militar e diplomático. A IM é uma força pública de interesse nacional, ao serviço de todos os cidadãos, daí a sua inserção na Administração Geral do Estado e a sua clara e lógica subordinação ao PP democraticamente instituído.

d. A mudança na Instituição Militar

Um dos mais importantes pressupostos das teorias que avaliam as relações entre poder civil e poder militar é o de que as FFAA são organizações caracterizadas por terem de enfrentar uma dupla exigência: por um lado o dever de assegurar a eficácia militar no contexto estratégico em que se movem, por outro, nomeadamente em regimes políticos democráticos, o dever de assumir valores sociais mais amplos, paradigmáticos nas sociedades em que se inserem e que simultaneamente suportam a sua existência (Dandeker, 1998; Ammendola,1999). Ainda que muitos dos dilemas resultantes deste duplo quadro de referência se fizessem sentir na maioria dos países ocidentais desde o final

⁵ Itálico nosso

da II Guerra Mundial, algumas tensões com ele relacionadas foram particularmente evidenciadas após o final da Guerra Fria, e mais ainda após o 11 de setembro de 2001. Um conjunto de modificações a nível social e político – tanto no âmbito geoestratégico internacional como ao nível das estruturas sociais nacionais – foram desafiando progressiva e profundamente anteriores definições de interesses estratégicos, concepções de segurança interna e mesmo perspectivas sobre a natureza da guerra.

No plano estratégico internacional, a característica mais importante destas transformações foi identificada como o “deslizar das certezas” do modelo de relacionamento bipolar entre as duas superpotências, para um mundo mais incerto e fragmentado de centros concorrentes de poder económico, político e militar”(Dandeker, 1994,p. 639). Especialmente durante as duas últimas décadas, as questões de segurança foram reequacionadas. Perspetivas tradicionais baseadas e centradas numa visão estado – centrica e exclusivamente político-militar, foram consideradas ultrapassadas pela realidade. Dimensões não militares da segurança, considerados riscos comuns aos quais os Estados não podem nem escapar nem confrontar isoladamente, adquiriram relevância. O conceito de sociedade em risco (perante várias ameaças, algumas sem rosto definido) sublinhou justamente estas novas fontes de perigo que ultrapassam as fronteiras políticas (Shaw, 1998). Embora se reconheça que esta não é uma ideia nova, na medida em que há pelo menos meio século as nações ocidentais vinham desenvolvendo uma perspetiva de segurança comum em resposta a ameaças igualmente percecionadas e partilhadas, alguns elementos deste quadro surgem com carácter de novidade. Entre eles, destaca-se o aparecimento de uma nova categoria de entidade política, a comunidade internacional, cujos direitos e interesses adquirem crescente relevância na política mundial, “independentemente da forma inconsistente como os Estados ocidentais ou as Nações Unidas respondam ao genocídio, violação dos direitos humanos, regimes totalitários, pobreza global e degradação ambiental, trata-se de uma mudança extremamente significativa que transformou estas questões em “definidores” da política mundial” (Shaw, 1998,p.78). Os *riscos comuns* parecem afetar diferentes grupos, sociais e políticos, de forma também ela desigual e nem todos esses riscos têm natureza militar, embora muitos possam tornar-se uma fonte potencial de ameaça militar.

As instituições militares procuraram adaptar-se a estes vários desafios de duas formas centrais: por um lado, procurando uma maior flexibilidade organizativa, repensando o conceito de segurança a partir de uma perspetiva multidimensional; por

outro, respondendo às crescentes pressões sociais no sentido do respeito por valores tais como a igualdade e equidade.

Continuando um processo que se tinha iniciado no século passado, as unidades militares reestruturaram a sua configuração organizacional, acelerando a tendência para o abandono das FFAA de massa em direção a forças organizadas em sistemas profissionalizados. Os exércitos tradicionais, baseados no sistema de conscrição geral, deram origem a formações mais pequenas, tendencialmente profissionalizadas e facilmente mobilizáveis, seguindo uma tendência de redução dos contingentes e potencial militar.

Por outro lado, sobretudo no fim da Guerra Fria, as missões militares foram reorientadas, e as prioridades deslocaram-se da defesa territorial nacional para intervenções multinacionais visando a manutenção da paz e estabilidade a nível mundial (Dandeker, 1998, p. 84). Embora o direito internacional após a II Grande Guerra já contemplasse este figurino de missões, o número de operações multinacionais de manutenção da paz teve um acréscimo significativo após o final da Guerra Fria e do recrudescimento do papel da ONU na cena política mundial. As FFAA tornaram-se multinacionais e multifuncionais. Para atingir a desejada eficácia, as chefias militares “devem procurar resolver problemas de coordenação de forças, incluindo não apenas tecnologia e equipamentos, mas também um conjunto de aspetos de cariz cultural resultantes da cooperação de forças que trabalham sob distintas políticas nacionais” (Dandeker, 1998, 85).

Embora os estados continuem a ser unidades sociológicas dominantes, as conceções de defesa e segurança passam a ser centradas não apenas ao nível dos estados nacionais e dos aspetos estritamente militares, salientando-se a necessidade de ampliar o conceito, de modo a abranger as suas dimensões políticas, sociais e ambientais. A dimensão militar passou a interagir crescentemente com a dimensão política, internacional e até local. A necessidade de uma interoperabilidade crescente com vários *atores* veio desafiar o tradicional entendimento e prática da profissão militar e a influenciar de uma forma decisiva a relação entre as chefias militares e o PP.

e. As FFAA portuguesas no panorama internacional. Definição de missões

Apesar da importância do papel desempenhado pelos militares no processo de transição para a democracia em Portugal, o seu progressivo afastamento da cena política foi acompanhado por uma relativa marginalização em termos sociais, com continuidade até

ao presente. As FFAA chegaram ao final da Guerra Fria numa situação particularmente difícil em termos de obsolescência de material, relativa ausência de um conceito estratégico nacional, orçamentos cada vez mais reduzidos e vivendo um clima de desconfiança entre políticos e militares, nomeadamente com as suas chefias (Carrilho, 1994; Matos, 2004).

Os vários conceitos estratégicos de Defesa Nacional, têm promovido de uma forma clara a revalorização da participação militar portuguesa em missões no exterior. Em várias declarações públicas os sucessivos ministros da defesa sublinham o facto de que as missões prioritárias das FFAA são aquelas que se enquadram com a assunção dos compromissos internacionais e o apoio à política externa do País no quadro da OTAN e das convenções assumidas com a UE. Nesta perspetiva, a capacidade de afirmação da personalidade e identidade políticas de Portugal enquanto Estado soberano, passam também por uma configuração dinâmica das nossas FFAA, flexíveis, com capacidade de reação rápida, de projeção de forças, de interoperabilidade e de ação concertada com os nossos parceiros estratégicos nos organismos internacionais que integramos.

5. A importância da socialização militar

a. Socialização e Aculturação

A socialização enquanto assimilação de atitudes características de um grupo social molda um membro dessa estrutura e leva-o a adquirir os hábitos e valores comuns e idiossincráticos desse mesmo grupo, sendo um processo fundamental não só para a integração do indivíduo (ou se quisermos, membro) mas também como uma forma de continuidade para o próprio sistema funcional.

Entre os elementos que configuram a cultura militar, a disciplina e a obediência estão entre os mais significativos e estruturantes das FFAA contemporâneas. Constituem valores militares fundamentais e são percebidos pela sociedade civil como um estereótipo fundamental do militar. A disciplina baseada no estrito cumprimento das leis, regulamentos e ordens emanadas superiormente, é caracterizada como um instrumento de coordenação, empenhamento e controle da atividade militar, nomeadamente em termos formativos desses mesmos militares. Sob uma perspectiva sociológica, a cultura organizacional militar, constitui um valor historicamente agregado à identidade das FFAA.

A disciplina militar constitui uma ferramenta de adaptação do indivíduo à IM e revela-se pelos seus requisitos e resultados durante o processo de socialização, com os quais comunica e se confunde. Da disciplina militar faz parte o agir em conformidade com um conjunto de parâmetros e de regras comportamentais estabelecidas e assumidas. No processo de socialização são considerados elementos estruturantes a formação, treino e aculturação dos conceitos intrínsecos à IM.

A socialização organizacional implica uma aprendizagem de que conteúdos teóricos e técnicos próprios da especificidade militar, mas também de valores, crenças, atitudes e padrões comportamentais próprios da cultura da organização. Trata-se, portanto, de um modelo educacional que ultrapassa a configuração de um programa educativo e formativo formal, mas engloba também uma multiplicidade de aprendizagens informais, assumidas pelos formandos, na sua interação com a estrutura organizacional formativa.

O processo de socialização organizacional assenta num controle efetivo dos indivíduos e das suas atitudes comportamentais, desde a primeira hora que ingressam nas academias educadoras. Estes devem-se ajustar de uma forma permanente, aos normativos de conduta da organização, adquirirem comportamentos padronizados e serem fielmente

regulamentados e fiscalizados. Os militares de carreira chegam ao final da sua formação com a noção de que ser disciplinado faz parte integrante da sua identidade enquanto militares e com as responsabilidades inerentes a isso mesmo, o que vai de encontro às considerações de Huntington (1996), sobre a natureza da profissão militar.

Na nossa perspectiva a aculturação/ socialização militares favorece de uma forma clara, objetiva e essencial o ascendente do PP sobre a IM e promove um mais fácil relacionamento entre o PP e as chefias militares.

b. A interface profissional política e militar

Falar em profissão é assumir um modelo sociológico que procura encontrar uma determinada forma de organização social do trabalho, que surgiu no mundo ocidental como consequência das mudanças estruturais, sociais, económicas, políticas e tecnológicas, predominantes no século XX e que embora convivendo com os novos paradigmas sociais e laborais emergentes, é ainda o modelo pelo qual, na maioria dos casos, as especializações do trabalho se constroem e configuram. Este modelo pode na nossa perspectiva ser concretizado e sintetizado, pela presença ou ausência de determinadas características, que ditarão a qualidade profissional de um “trabalho”: a posse de uma competência especializada, teórica e prática comprovada e sedimentada por uma instrução sólida de cariz superior; a posse de um estatuto social compatível e decorrente do exercício dessa mesma competência; o garante de um enquadramento jurídico para o exercício da atividade profissional, legalmente atribuído e regulamentado; a existência de um código ético referencial, edificador de uma comunidade profissional específica.

Falar em profissionalismo é essencialmente pensar num processo de formatação técnica e social; falar em profissionalização é referenciar um profissionalismo dinâmico, organizado à volta, neste caso, da profissão militar, com toda a sua especificidade. Quando nos referimos a profissionais militares falamos sobretudo da importância da reconfiguração, implícita no conceito, das chefias militares, dentro da IM, ou seja, de uma nova característica de militar caracterizada pela sua formação superior obtida nas Academias Militares (e aí socializado e aculturado), onde através de uma socialização académica regulada e controlada pelo Estado se adquirem as ferramentas necessárias a uma enculturação política, social e profissional. A profissionalização militar concretiza-se num contexto técnico e formativo específico, mas também numa mudança de paradigma

essencialmente político. Ao nível dos aspetos políticos da profissionalização militar, aceita-se e valoriza-se a subordinação das chefias militares face ao poder político institucional e condena-se, sobretudo através dos *media*, o envolvimento dos militares nos assuntos puramente políticos o que conduz a uma cada vez maior residualidade do envolvimento militar na política nacional. Tem importância, num plano global e simbólico, mas significativo, na nossa perspetiva, que o General Ramalho Eanes tenha sido o último militar a ocupar o cargo de PR desde 1986⁶. De facto a profissionalização militar tem sido interpretada como sinónimo de afastamento dos militares da vida política do País e ainda como o seu progressivo, mas sustentado esvaziamento ideológico. (Fonseca, M.L.,2002)

Nas relações civil-militares, pressente-se a necessidade de reflexão e da adoção de conceitos estratégicos que permitam respostas flexíveis, adequadas ao período de mudança global que vivemos.

⁶ O dr Mário Soares foi o primeiro PR civil desde a I República

6. A Opinião Pública e as FFAA

a. Concetualização

Um país e uma sociedade são um projeto coletivo feito de sentimentos, mas também de vontades e de realizações empreendedoras. Como todos os projetos, necessita de mecanismos de Segurança e Defesa que se devem alicerçar em motivações individuais e coletivas. De facto, em democracia, quer no terreno da política nacional, quer na área da defesa militar, como na ação diplomática ou ainda na área da segurança, assume relevância o fator *opinião pública* no processo de decisão política. A opinião pública constitui um fenómeno indissociável da democracia. Podemos considerar várias definições de opinião pública: comumente, o conceito de opinião pública é a que geralmente se atribui à opinião geral de um grupo social (sociedade), normalmente veiculada pelos órgãos de comunicação social. Propomos contudo uma definição mais abrangente, a do Dicionário de Sociologia da Verbo Editora, que diz: “é um juízo coletivo emitido sobre um facto ou um problema, por uma determinada sociedade”, “pondo em jogo processos de interação entre indivíduos e grupos, o fenómeno de opinião corresponde a um facto essencialmente psicossocial”

b. O contexto FFAA e Opinião Pública

Atualmente não se pode duvidar da importância da opinião pública na tomada de decisões políticas, sociais, militares, económicas ou outras. A opinião pública sobre as FFAA varia consoante as condições do País, a estabilidade política, social e económica, bem como do modo de atuação dos órgãos de comunicação social, nomeadamente os de maior expansão e de maior capacidade de influência. Neste sentido a defesa da imagem das FFAA é normalmente tida como importante, diríamos vital, em qualquer política de comunicação, devendo esta estar inserida numa política geral de defesa e segurança. Da leitura da comunicação social em Portugal, acerca da posição das FFAA na sociedade em geral, conclui-se que alguns setores da população têm dificuldade em compreender o seu papel e a sua importância na sociedade e no Estado.

Nas sociedades democráticas, com liberdade de expressão, surgem frequentemente dificuldades comunicacionais entre as FFAA e os *media*. Em alguns países a leitura de certa comunicação social denota mesmo uma certa hostilidade desta e da opinião pública

em geral, relativamente às FFAA, talvez por estas terem uma relação estreita com o PP. Assiste-se por vezes nos *media*, relativamente às FFAA a um abuso de sensacionalismo, emotividade exacerbada, superficialidade, falta de rigor jornalístico, muitas vezes por ignorância, mas com real repercussão na opinião pública. Disso damos o seguinte exemplo:

“Mas se não houve revelações surpreendentes, deu para perceber que os relatórios são mesmo assim relevantes para perceber melhor como se gasta, neste país falido, o escasso dinheiro dos contribuintes. Em março de 2009, o então embaixador dos EUA em Lisboa, Thomas Stephenson, embora revelando uma boa dose de ressentimento, não deixava de ser certo na avaliação que fazia da forma como no Ministério da Defesa se gastava dinheiro com "brinquedos caros”. A saber, coisas para a nossa tropa se entreter nos quartéis, nem tanto para lhe dar uso efetivo, até porque, por norma, acabou tudo estacionado ao fim de poucos meses, por falta de manutenção, falta de peças, falta de dinheiro, ou tudo isto ao mesmo tempo. Da edificante lista a que se dedica o ex-amigo americano não podiam ser excluídos os dois submarinos comprados à Alemanha, que aliás estamos agora a estreitar. Mil milhões de euros que, percebeu logo o embaixador, não serviriam para grande coisa a não ser para tornar mais lustrosos os galões de um qualquer almirante. É o próprio a dizer que, com a enorme extensão de costa que temos, teríamos feito mais útil negócio a comprar navios-patrolha. Sempre serviriam para dar caça ao narcotráfico, imigração e pesca ilegais. Que uso se pudesse dar aos caças F-16, comprados precisamente aos americanos, também não entrevia o embaixador Stephenson. Aliás, dos 39 que orgulhosamente os nossos governos foram comprando, só 12 estão ainda em condições de voar. Os outros foram-se abaixo sem ao menos terem derrubado uma aeronave inimiga. O mesmo com os tanques Leopard, outro negócio de milhões, agora com a Holanda. Eram 36, hoje estão quase todos parados porque não há dinheiro para peças de substituição. Tiros com o canhão que trazem, só se foram nos treinos. E finalmente os helicópteros EH-101, que poucas semanas depois de chegarem já estavam a parar por falta de peças, uma vez que um dos tais ministro inimputáveis não se preocupou em mandar fazer um contrato de manutenção. Pergunto: e não podemos exterminá-los? Não os políticos, evidentemente. No que estava a pensar é se não nos ficaria mais barato acabar com as nossas inúteis Forças Armadas e vender os submarinos, os caças e os tanques. É certo que já não os podemos despachar para o carismático líder Kadafi, mas ainda temos o amigo Chávez”. (Rafael Barbosa, 2011, Jornal de Notícias, 28 de fevereiro)

Consideramos este exemplo paradigmático de tentativa clara e objetiva de condicionamento negativo da opinião pública, em matéria sensível e estruturante das FFAA e da política de defesa. Mas felizmente, nem sempre é assim. Normalmente o discurso político para a opinião pública assume um carácter pedagógico, informativo e formativo, em relação às FFAA, e propomos outro exemplo:

«Na abertura solene do ano letivo do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), Pedro Passos Coelho elencou "o caminho da reforma e modernização" que quer para a instituição militar, dizendo desejar "um amplo consenso", e advertiu que num "momento muito sério" da vida coletiva nacional, "em que tantos sacrifícios são pedidos aos portugueses, são também pedidos sacrifícios às Forças Armadas".

"Em tempos de acelerada mudança impõem-se reformas estruturantes no quadro do esforço coletivo nacional", afirmou, acrescentando que o país necessita de "Forças Armadas muito flexíveis" mas "capazes de responder a um leque alargado de missões, não só de natureza estritamente militar", mas também em "missões internacionais de carácter humanitário e manutenção da paz".

Na sua primeira intervenção dirigida às Forças Armadas enquanto chefe do Governo, Passos defendeu a "cooperação ativa" das Forças Armadas "com todos os órgãos do Estado" e pediu "agilidade" e "eficiência" no uso dos recursos humanos e na aplicação dos recursos materiais "em todas as atividades, segundo uma lógica de não duplicação dos meios do Estado, e sem perder de vista a disciplina orçamental".

"A reforma e reestruturação das Forças Armadas também apontam para uma estrutura de comando mais reduzida e mais eficiente", declarou o primeiro-ministro, referindo depois que esta nova organização deve passar pelo "fortalecimento da componente operacional" e pela "atribuição de efetivos poderes" ao CEMGFA.

Passos Coelho apontou ainda, para mais "coordenação e exploração de sinergias entre o ministério da Defesa, o EMGFA e os ramos", para "a partilha de tudo o que é, e deve ser, comum, e a eliminação das duplicações desnecessárias ou disfunções de sistema", para "a promoção do reagrupamento geográfico de unidades e comandos" e para "o aperfeiçoamento da prontidão, capacidade de projecção e sustentação das capacidades dos meios e equipamentos".

A reforma aponta "para a clarificação, num contexto de graves restrições financeiras do Estado e da economia, de quais os meios e equipamentos militares essenciais, e recomenda a desativação de tudo aquilo que for acessório e dispensável", resumiu o primeiro-ministro.

O primeiro-ministro lembrou que a racionalização de meios se coloca também no âmbito da NATO e que este deve ser "um esforço coletivo" e esta reforma deve reunir "o mais amplo consenso", manifestando "abertura" para discutir opções.

"Tenho a certeza de que não poderia ter uma outra plateia mais sensível a estas minhas preocupações, que são afinal as preocupações de todos nós: superar a emergência nacional e reformar as instituições do País para abrir uma nova página da nossa história democrática. Estou certo que as Forças Armadas darão, como sempre deram, provas de coesão, de serviço ao interesse comum e de patriotismo", concluiu.» (LUSA, 2011, 23 de novembro).

Face ao exposto, importa a tomada de medidas que criem um clima de confiança, diálogo e esclarecimento entre as instituições, FFAA, meios de comunicação social e opinião pública em geral. O comandante Neves Coelho, no seu TII do CPOG de 2010/2011 (Os Media como vetores na prossecução dos objetivos estratégicos das FFAA) propõe exatamente isso. O desiderato será alcançado quando houverem jornalistas bem informados, apoiados na competência profissional e em estruturas comunicacionais profissionalizadas, para os esclarecer e informar devidamente no que respeita a esta temática. Pretende-se pois sublinhar a ideia de que só o desenvolvimento e melhoria da comunicação entre os vários agentes envolvidos poderão conduzir a uma melhor informação e formação da opinião pública, com óbvias repercussões no conceito global e integrado de Defesa Nacional.

O aumento da importância da opinião pública na decisão política é um facto real, suportado pelo extraordinário incremento que tiveram as tecnologias de informação e comunicação. A nível do Estado, importa definir uma correta política de informação pública que salvguarde a imagem da IM, no que respeita aos objetivos, procedimentos e missões, aquém e além-fronteiras.

c. Inquérito sobre FFAA

Inserido no projeto "As FFAA Portuguesas após a Guerra fria", a professora Helena Carreiras coordenou em 2009 um importante inquérito à opinião pública portuguesa, sobre Defesa e FFAA. Deste exaustivo estudo releva-se:

-Os inquiridos estão sobretudo preocupados com a crise económica e com o crime organizado.

-Relativamente à organização da Defesa do País, legitima-se o envolvimento de forças nacionais em alianças internacionais, em missões de paz e de ajuda humanitária.

-Em termos gerais, os inquiridos consideram as FFAA muito necessárias e atribuem elevada importância ao seu papel para a Defesa Nacional, referindo-a como a instituição em que mais confiam. Consideram que as FFAA cumprem eficazmente as suas missões e que contribuem significativamente para o prestígio internacional do País.

-Apoiam claramente as transformações que marcaram a organização militar nos últimos anos, nomeadamente no que se refere à diversificação das missões militares e das missões de ajuda humanitária, bem como a entrada de mulheres nas FFAA e a instituição do serviço militar, exclusivamente voluntário.

-Os inquiridos fazem uma avaliação positiva da formação e emprego nas FFAA, sendo valorizadas as oportunidades profissionais e o prestígio da profissão militar. (Carreiras, H., 2009).

Em termos de visão holística desta temática, podemos considerar que a imagem pública das FFAA depende fundamentalmente de quatro vetores essenciais:

Em primeiro lugar de uma inequívoca demonstração das suas capacidades e eficácia no desempenho das missões que lhe forem cometidas.

Em segundo lugar consideramos fundamental e estruturante, terem uma voz social e cultural em ordem a uma plena aceitação e integração na sociedade portuguesa.

Consideramos também como essencial uma correta política de informação e de relações públicas, altamente profissionalizada, para a transmissão à sociedade das mensagens necessárias.

Finalmente, consideramos que compete ao PP a atribuição do suporte orçamental necessário ao bom desempenho das FFAA, em termos estruturais, materiais e de recursos humanos.

7. Futuro das FFAA

A ideia de austeridade é exaustivamente plasmada por vários agentes, desde políticos a órgãos de comunicação social. No nosso entendimento, a austeridade enquanto prioridade nacional não pode ser aplicada às FFAA de uma forma simplista, como se aplica a outros agentes do Estado, como por exemplo, ao funcionalismo público.

Os fatores de agravamento das relações entre estados, a eclosão de múltiplos focos de violência (Mediterrâneo, Médio Oriente e na própria EU) são reais e devem constituir uma preocupação numa análise desapassionada da situação social e política global. Outro paradigma em queda relaciona-se com o desmoronar da ideia de pacificação e abundância na configuração política e social das sociedades ocidentais, bem como da premissa de que todos os atos políticos, internos e externos, se poderiam facilmente efetivar e resolver através da diplomacia e do diálogo.

Noutro contexto e em termos globais, os recursos naturais escasseiam e são cada vez mais difíceis de explorar: a água, o petróleo e o gás natural assumem um valor estratégico a nível do planeta e a sua defesa, para quem os tem, constitui outro foco de instabilidade e conflitualidade.

De uma forma quase subliminar, normas e diretivas internacionais, ditadas pelos estados poderosos, condicionam cada vez mais, as orientações políticas das nações mais frágeis ou com menor peso político, que rapidamente se tornam peças de um jogo de superpotências e de países com hegemonia loco-regional, como a França ou a Alemanha, na Europa.

As anteriores constatações devem colocar, para Portugal, a necessidade de uma reflexão objetiva sobre o papel que as FFAA devem desempenhar, nomeadamente em termos futuros.

A nível das relações internacionais facilmente se constata que a perda de soberania (política e económica) não deverá ter relação direta com a diminuição sistemática das capacidades logísticas e operacionais das FFAA. Ao invés, a degradação do ambiente internacional, deve conduzir a um reforço da última reserva estratégica de soberania, que está acometida à IM, daí que seguir um caminho simplista de austeridade pode ser considerado contraproducente. Este conceito seria aceitável há dez anos atrás, mas com o rumo que as relações políticas internacionais tomaram, mantê-lo, pode a breve prazo, ter um efeito nefasto e altamente penalizante em termos estratégicos.

Mesmo a ideia de alianças político-militares fidelizadas, já pertence ao passado. Chegará o dia (e disso não devemos ter dúvidas) em que o papel das FFAA voltará a ser essencial, não só para as missões de paz ou de ajuda humanitária, mas também para a preservação e integridade de um território, a plataforma continental marítima, de riqueza inexplorada, mas com um elevado potencial de desenvolvimento económico, que pode colocar o nosso País na mira de objetivos estrangeiros. Com estas palavras não se pretende defender o apetrechamento da IM para a guerra convencional, mas tão-somente, de ter consciência de que o desmantelamento ou o não aprovisionamento logístico, necessário e suficiente, do sistema de defesa Nacional poderão constituir a médio prazo um erro estratégico essencial, por falta de uma política de acautelamento do futuro. Consideramos que aqui se enquadra, numa perspetiva nacional, a responsabilidade partilhada, de que falámos anteriormente, entre os atores políticos e as chefias militares.

O mundo continuará em mudança profunda, é preciso ter consciência disso. O relacionamento político-militar, alicerçado na responsabilidade partilhada, deverá ter em conta a questão substancial da Defesa Nacional, em detrimento de meras conflitualidades circunstanciais.

Consideramos que o futuro das FFAA passa também pela acentuação das capacidades de “duplo uso”, estimulado, aliás, pelo poder político. Em termos estratégicos nacionais, consideramos que a utilização das capacidades excedentárias das FFAA, nas suas várias valências, podem e devem ser utilizadas para fins não militares, como sejam os de apoio à população civil perante vários cenários (apoio às populações, situações de catástrofe, fogos florestais, cheias). É neste sentido que vão os discursos públicos de vários responsáveis pela defesa:

“A missão essencial é de natureza militar, mas para desenvolver essa missão as FFAA desenvolvem capacidades e recursos que podem e devem ser utilizados também para outros fins, designadamente para fins civis”...”Este é o futuro. Nós estamos a ver aqui o futuro. Este é justamente estarmos preparados para responder às novas ameaças, nunca perdendo de vista que a missão matricial das FFAA é garantir a defesa da integridade, soberania e da liberdade coletiva. Por outro lado, ao desenvolver os recursos necessários, estamos a desenvolver recursos que podem ser utilizados para múltiplos fins e usos...”

“Todos estes recursos implicam investimentos vultuosos e significam capacidades importantes que devem ser utilizadas também noutros sistemas, na proteção civil”. (Silva, A. S., 2010).

A necessidade de reestruturação das FFAA é um problema que não é especificamente português, já que é transversal a várias sociedades que são nossos referenciais estratégicos, como a americana, por exemplo. Mais importante do que falar em redimensionamento (no sentido da redução de efetivos), importa falar em sustentabilidade, pelo que é necessário que o poder político defina claramente os níveis de ambição necessários e a atingir na atual conjuntura. Encontrar sinergias comuns dentro das nossas alianças político-militares, nomeadamente no conceito de “*smart defense*” (conforme conceito estratégico da OTAN), com partilha de meios e de capacidades militares, para atingir com o mesmo grau de eficiência o resultado das missões.

Este desiderato poderá passar pela revisão do CEDN, para não haver duplicação de competências, de meios e de funções. Este conceito remonta a 2003 e refere: “O conceito estratégico de defesa nacional obedece às disposições constitucionais e legais que enformam a política de defesa nacional. Por isso se afirma que a defesa nacional tem por objetivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. À defesa nacional incumbe, ainda, garantir a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado e o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais. Nos termos da lei, o conceito estratégico de defesa nacional visa a definição dos aspetos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objetivos da política de defesa nacional”.

Há uma noção da parte do poder político da real existência das FFAA como verdadeiro embaixador da nossa identidade e de instrumento fundamental de afirmação de Portugal no mundo, por reconhecimento internacional e consequentemente por constituir um pilar estruturante da Nação. “Este é o tempo de todas as reformas e nós vamos fazê-las, os portugueses não perdoariam se assim não fosse (...) “são precisos todos aqueles que pensam a segurança e a defesa” (...) “Esta reforma faz-se convosco, faz-se com os militares, faz-se com os chefes ou não se faz de todo” (Branco, A., 2012), “se se retirar o carácter às FFAA, abatemos as suas estruturas” (Leandro, G., 2012).

8. Síntese conclusiva

Como vimos no desenvolvimento do trabalho, no nosso País, à semelhança do que acontece em outras democracias, as FFAA constituem-se como um pilar fundamental do Estado, como garante da sua soberania e segurança e como vetor da sua afirmação externa, levando em conta as missões internacionais que desempenham.

Nos vários estudos sociológicos que consultámos, constatamos a ideia de que as relações entre políticos e militares suscitam interesses de vária índole: do ponto de vista da análise científica e em termos de discussão pública. Como procurámos demonstrar, o paradigma da subordinação do poder militar ao poder político legitimamente constituído por mecanismos eleitorais democráticos, não tem discussão no contexto nacional e internacional, nomeadamente nos países que são nossos referenciais ideológicos.

O conceito de controlo político das FFAA assenta no pressuposto de que constitui uma competência própria do governo, que lhe advém da legitimidade e legalidade democrática. Contudo e à semelhança do que acontece nos países com vivência democrática consolidada, os processos de decisão política contam com a participação ativa das chefias militares, integrando estas um núcleo restrito dirigente, que controla as grandes opções estratégicas. Como vimos atrás, Perlmutter considera que “os responsáveis políticos e os seus conselheiros militares estão simbolicamente ligados, não sendo possível às chefias militares alhearem-se do processo político, nem o poder político ignorar as consequências estratégicas e táticas das opiniões militares”.

Um conceito que importa realçar na abordagem a esta temática, é o da responsabilidade partilhada, explanado por D.Bland, que procura encontrar uma solução de equilíbrio para as relações entre civis e militares: os governos determinam os objetivos das FFAA no que se relaciona com a defesa e segurança, proporcionando os recursos necessários à sua concretização, enquanto as chefias militares promovem os mecanismos militares necessários para a sua prossecução. A concertação deste tipo de responsabilidade promove uma postura consensual e contribui para a elaboração de um edifício doutrinário unificador das relações entre o PP e as Chefias Militares.

Face ao exposto consideramos como validadas as hipóteses 1 e 3, correspondentes às QD 1e 3:

Hipótese 1: - O atual contexto, é o que melhor se concilia com os interesses do Estado, numa democracia representativa.

QD 1 – Qual o contexto nacional e internacional das relações Poder Político-Poder Militar?

Hipótese 3: - Num cenário democrático, o modelo de responsabilidade partilhada, favorece a prossecução dos interesses do Estado, na vertente interna e externa.

QD 3 – Num cenário geopolítico e geoestratégico globalizante, as FFAA (e respetivas chefias) devem prosseguir um modelo de responsabilidade partilhada, com o Poder Político?

No que se refere à hipótese 2 e sua derivada QD 2:

Hipótese 2: - A cultura e socialização militar favorecem as relações PP-Chefias Militares

QD 2 – De que modo é que a cultura e socialização militar são obstáculo às relações PP-Chefias Militares?

Consideramo-la igualmente validada pelos argumentos que passamos a explicar: a socialização consiste na assimilação de atitudes e características de um determinado grupo social, sendo fundamental para a integração de um indivíduo nessa estrutura funcional e sendo também uma forma de continuidade do próprio sistema.

Valores de cultura militar, disciplina e obediência constituem estereótipos fundamentais do militar. O processo de socialização organizacional assenta num controlo efetivo dos indivíduos e das suas atitudes comportamentais desde a primeira hora. No nosso entendimento este processo não constitui um obstáculo às relações PP e IM, antes as favorece e permite que os oficiais de carreira cheguem ao final da sua formação académica básica com a noção de que ser disciplinado é parte integrante da sua identidade militar. Na nossa perspetiva, o processo de socialização profissional militar favorece objetivamente o ascendente do PP sobre a IM e promove um mais fácil relacionamento PP-Chefias Militares.

9. Conclusões

Até há bem poucos anos, seria difícil admitir uma alteração de tal modo profunda na cena política internacional, que conduzisse à substituição da confrontação Leste-Oeste, por um relacionamento em que a cooperação e o diálogo se tornassem palavras de ordem.

A partir de 1986, com o aparecimento da “perestroika”, a guerra fria começou a esbater-se no sentido do desanuviamiento e da dissolução dos blocos político militares então existentes. A queda do muro de Berlim, a reunificação da Alemanha, o fim da estrutura militar do Pacto de Varsóvia, o colapso do comunismo na ex-URSS, a individualização política e a democratização da maioria dos países da Europa do Centro e do Leste, são alguns dos mais importantes eventos que contribuíram para a alteração radical da Europa dos nossos dias, relativamente ao passado recente iniciado no pós-II Guerra Mundial. O xadrez político, social, económico e militar da Europa modificou-se mais nos últimos vinte anos do que nas quatro décadas que os antecederam.

Hoje em dia, a grande preocupação é o controlo da instabilidade que decorre das mudanças verificadas no Centro e Leste da Europa, Mediterrâneo, Médio Oriente e Ásia-Pacífico. A superação de mentalidades e também de situações de privilégio enformadas ao longo de décadas, a transmutação das grandes referências ideológicas e a recuperação na área económica, do desejável desenvolvimento tecnológico com incidência efetiva em renovados padrões de bem-estar, e ainda a indispensável correção da surpreendente situação de degradação ambiental, exigirão um enorme esforço de governantes e populações. Este esforço passa, inevitavelmente, pela cooperação partilhada essencialmente entre a comunidade europeia e os EUA, indispensável à segurança global.

A assimetria generalizada existente entre os países do leste europeu e os ocidentais, recomenda que o problema da estabilidade europeia, e portanto da sua segurança, seja equacionado numa perspetiva global, envolvendo as áreas económica e social, além das política e militar. A importância desta última decorre, entre outros aspetos, da necessidade de prosseguir com a redução e controlo dos armamentos nucleares, tendo em vista evitar a previsível tendência para a sua proliferação na nova conjuntura de instabilidade e riscos geograficamente disseminados um pouco por todo o mundo.

De facto, com o fim da guerra fria, libertos da subordinação ao confronto ideológico das superpotências, as crises e conflitos regionais acentuaram-se, revelando na sua origem os fatores tradicionais de raiz étnica, religiosa e cultural expressos no ressurgimento de valores tradicionalistas, e em disputas territoriais, exacerbados ainda por

sistemas económicos em profunda degradação e mutação. Verifica-se também que, ao nível global, prossegue o agravamento da assimetria entre os padrões de vida dos países do “norte” e do “sul”, cuja fronteira passa pela vizinha região sul da bacia mediterrânica.

Neste contexto, que se caracteriza pela individualização e liberdade de ação política dos Estados e Nações em cenários de grande instabilidade e imprevisibilidade, reforça-se o protagonismo das instituições internacionais que, através de uma inovada articulação entre a atividade diplomática e a aplicação da força militar, prosseguem o objetivo de segurança comum.

Assim, a comunidade internacional desenvolve uma diplomacia preventiva, na qual a participação das FFAA, enquadrada em processos de negociação, passa a ser entendida não apenas como instrumento que os Estados utilizam para fazer a guerra, mas sobretudo como apoio para a manutenção e defesa da paz e o auxílio humanitário a populações atingidas por conflitos armados.

Verifica-se mais uma vez o facto histórico de que a procura da segurança, pela força ou pelo equilíbrio de forças militares, é uma tarefa sempre a recomeçar e, consequentemente, conjunturas como a atual só permitem a definição de estratégias para a expectativa e a incerteza.

As alterações sociais, políticas, económicas, geoestratégicas e militares ocorridas nas últimas décadas originaram profundas alterações na IM, transversais às sociedades modernas. O perfil organizativo das FFAA portuguesas aproxima-se tendencialmente do modelo adotado nos países da OTAN.

A razão principal da existência das FFAA é a defesa nacional. Esta na sua essência, é uma estratégia integrada que o Estado põe em prática para garantir uma situação de segurança que permita fazer face a preocupações relativas: à unidade, soberania e independência da Nação; à integridade de pessoas e bens; ao bem-estar e à prosperidade da Nação; à unidade do Estado e ao normal desenvolvimento das suas tarefas; à liberdade de ação política dos órgãos de soberania; e ao regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional. (MDN, 2010).

Muitas vezes, a defesa nacional é entendida ou associada à defesa militar. Mas, na realidade, é um conceito amplo e consensual, que requer o empenhamento dos cidadãos, da sociedade e dos poderes públicos, por forma a manter e reforçar a segurança e a criar condições para prevenção e combate a quaisquer ameaças externas que, direta ou indiretamente, se oponham à prossecução dos objetivos nacionais. Esta identificação das FFAA com a defesa nacional permite a legitimação da sua existência, enquanto instituição

fundamental do Estado. Mesmo em tempo de paz a chama do interesse nacional funciona como um processo de preservação e de continuidade da IM.

Numa análise histórica bem fundamentada, encontramos uma razão profunda para a existência de FFAA, estas estão intimamente ligadas com a fundação do Estado português e são essenciais quer para a sua delimitação, quer para a preservação da sua independência. O elemento FFAA é estruturante do Estado português e o nosso enquadramento constitucional articula a IM como elemento fundamental desse mesmo Estado, considerando-o como o reduto central da ação coerciva e como último reduto de afirmação da Identidade Nacional. Para além do PP, as FFAA, devem ter uma articulação organizada com outros agentes do Estado: com a atividade diplomática, com os vetores relacionados com os aspetos de segurança interna, com a gestão da informação crucial para o Estado, com a articulação sinérgica a nível das atividades económicas, de investigação e desenvolvimento.

As FFAA, devem, em todas as circunstâncias assumir uma postura dinamizadora e uma conduta exemplar, conducente à afirmação e consolidação do seu papel estratégico no seio da sociedade. A IM deve constituir uma referência para o País, para a opinião pública, constituindo-se como um fator agregador de patriotismo. Daí a importância que se deve atribuir à capacidade de comunicação com o PP e a sociedade civil, o que implica um investimento profissionalizado no que se refere aos aspetos de divulgação e informação das atividades militares, no interior e no exterior do País. É generalizadamente aceite que o desempenho militar das nossas forças destacadas se reveste de grande qualidade e eficiência e existe a nível internacional uma ideia muito positiva sobre a capacidade dos militares portugueses nos vários teatros operacionais em que estão envolvidos, transformando as FFAA portuguesas num valioso instrumento da política externa nacional.

A nível interno o papel desempenhado pelas nossas Forças Nacionais Destacadas (FND) tem desempenhado, em concordância com a estratégia política, uma ação catalisadora de mudança e transformação dos padrões doutrinários, formativos e logísticos que deve ser tida em conta nos interesses do Estado.

Dos resultados do inquérito à opinião pública que apresentámos releva que os portugueses apoiam as suas FFAA, considerando-as fundamentais para a defesa dos interesses nacionais e para a consolidação e aprofundamento das nossas relações com os nossos parceiros externos. Os portugueses sabem que precisam de FFAA modernizadas e aptas a desempenhar as missões de que são incumbidas pelo PP, nos vários teatros operacionais.

A realidade mundial atual é complexa, difícil e exigente e tem implicações nas opções e definições estratégicas a definir politicamente. Portugal e as suas FFAA não devem deixar de estar na primeira linha das opções estratégicas militares transnacionais, quer no esforço conjunto de participação em missões militares de vária índole, quer na assunção do esforço combinado em matéria de investimento, investigação e desenvolvimento nas áreas da Segurança e Defesa.

O paradigma da responsabilidade partilhada entre chefias militares e o PP adquire assim uma relevância estratégica e estruturante dos desígnios de Portugal em termos de Segurança e Defesa, cuja importância deve ser constantemente valorizada e assumida pelos vários intervenientes no processo (incluindo opinião pública e sociedade em geral). Em todas as sociedades pluralistas e democráticas a subordinação da IM ao PP é um facto adquirido e inquestionável e com esta pretende-se encontrar um equilíbrio estável e ponderado entre as estruturas e responsáveis militares e a área política democraticamente reconhecida.

Os conceitos que enformam a QC (Chefias Militares como representantes do PP junto das FFAA ou das FFAA junto do PP), conduzem, na nossa perspetiva, a uma forma de transumância político-militar, ou seja, as duas vertentes podem ser verdadeiras e eventualmente coexistirem no terreno prático do relacionamento institucional. De todo o modo, quer o PP, quer as Chefias Militares, parecem assumir tacitamente essa postura em termos de relações de cidadania e de comportamento estratégico.

O caminho das sinergias proactivas entre a IM e os órgãos de governação nacional é absolutamente fulcral para a obtenção do desiderato final que é a defesa do Superior Interesse Nacional.

Bibliografia

Amaral, F., (2000) *Forças Armadas em regime democrático*, Nação e Defesa nº 94.

Ammendola, T. (org.) (1999), *Missione in Bosnia. le Charateristiche Sociologiche dei Militari Italiani*, Milão, Franco Angeli.

AR (2009), *Lei nº 31-A/2009 - Lei Constitucional n.1/2005*. Diário da República Eletrónico, 1ª série Nº 155 de 12 de agosto de 2005. [Em linha]. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 12 de agosto de 2005. [Referência de 23 de outubro de 2010]. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Documents/Revisao200500.pdf>

AR (2009a), *Lei nº 31-A/2009 - Lei de Defesa Nacional*. Diário da República Eletrónico, 1ª série Nº129 de 7 de julho de 2009. [Em linha]. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 7 de julho de 2009. [Referência de 23 de outubro de 2010]. Disponível em:

<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao/>

AR (2009b), *Lei nº 1-A/2009 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República Eletrónico, 1ª série Nº129 de 7 de julho de 2009. [Em linha]. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 7 de julho de 2009. [Referência de 23 de outubro de 2010]. Disponível em <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao/>

Bland, D., Relações civis militares, disponível em :

<http://www.articlesbase.com/international-studies-articles/civilmilitary-relations799251.html>

Branco, A.,(2012), Entrevista ao Sol [Em linha], disponível em:

http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=40424

Caeiro, J. C., (1997) “Papel Político das Forças Armadas: Controlo Civil e intervenção Militar” *in* Futuro Presente nº 40, Lisboa

Caeiro, C., Textos de apoio à Cadeira de Sociologia Militar, Lisboa, AFA, 1997, pp. 86-87

Carreiras, H. (2009). *Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas Apresentação Pública de Resultados*. Projeto “As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria” [Em linha] Instituto Universitário de Lisboa [Referência de 28 de outubro de 2010] Disponível em:

<http://fa.cies.iscte.pt/content/news/apresentacao%20publica%20de%20resultados.pdf>

Carrilho, M. (1994) *Democracia e Defesa- Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote

Carrilho, M. (1998), *Portugal no Contexto Internacional. Opinião Pública, Defesa e Segurança*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.

Carrilho, M. (1980) “*Forças Armadas, Sociedade e Poder: A Subordinação das Forças Armadas ao Poder Político*” in *Nação e Defesa* nº 16, Lisboa, IDN:153 – 160

Carrilho, M., *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Séc. XX – para uma explicação sociológica do papel dos militares*. Lisboa, IN/CM, 1985.

Clausewitz, C. – *On War*, Penguin, 1968.

Constituição da República Portuguesa, [Em linha], Assembleia da República.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/LEGISLACAO/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Dandeker, C. (1994) “*New time for the Military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of advanced societies*”, *British Journal of Sociology*, 45, pp.637-54.

Dandeker, C. (1998), “*Les réponses aux défis*”, em Bernard Boëne e Christopher

Dandeker (orgs.), *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 197-214.

DL n° 234/2009 de 15 de setembro (Lei orgânica do EMGFA)

Fernandes, A., (1995), *Introdução à Ciência Política-Teorias, Métodos e Temáticas*, Porto, Porto editora

Fernandes, A. H., (2004), “Do 25 de Abril aos dias de hoje: a estratégia como matéria socialmente consagrada”, em Nuno Severiano Teixeira e Manuel Themudo Barata (orgs.), *Nova História Militar de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp.575-581

Ferreira, J. – *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, Editorial Estampa, 1992.

Fonseca, M.L., 2002, *Dissertação de Mestrado em Sociologia*, ISCTE, Lisboa

Gonçalves, N. (2010). *As Forças Armadas e os Media*, Trabalho de Investigação Individual do CPOG, Lisboa: IESM

Governo (2003) - Resolução do Conselho de Ministros n° 6/2003. *Conceito estratégico de defesa nacional*. Diário da República Eletrónico, 1ª série N°16 de 20 de janeiro de 2003 [Em linha]. Imprensa Nacional Casa da Moeda, 20 de janeiro de 2003. [Referência de 23 de outubro de 2010]. Disponível em:

<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao>

Huntington, S. (1972), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. 13ª Ed, Belknap Press: Cambridge, Massachusetts

Janowitz, M. (1971). *The Professional Soldier. A social and political portrait*. New York, The Free Press.

- Leandro, G., (2012), Artigo do *ionline* [Em linha], disponível em:
<http://www.ionline.pt/portugal/aguiar-branco-tal-existem-hoje-forcas-armadas-nao-sao-sustentaveis>
- Matos, L. S., (2001), *As Forças Armadas em Tempo de Mudança. Uma Sondagem à Opinião Pública em Vésperas do Século XXI*, Lisboa, Cosmos/IDN.
- MDN (2010), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*, 2010, Lisboa, MDN.
- Moreira, A., (1980), *Poder militar e Poder Civil*, Nação e Defesa, nº16, 1980
- Moreira, A., *Comentários*, 2ª ed., Lisboa, Instituto de Relações Internacionais do ISCTE, 1992
- Moreira, A. – *Teoria das Relações Internacionais*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 1999.
- Mosca, G., *The Ruling Class*, Westport, Greenwood Press, 1980
- Perlmutter, A., *The Military and Politics in Modern Times – On Professionals, Praetorians and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press, 1977
- Quivy, R., Campenhoudt, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 3ª ed., Lisboa, Gradiva
- Santos, L. – *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*, INCM, Lisboa, 1980.
- Santos, L. (2001), *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Lisboa, Europa-América.
- Shaw, M. (1991), *Post-Military Society. Militarism Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press

Silva, A. S.,(2010), Capacidades e recursos das Forças Armadas podem e devem ser utilizados para outros fins. [Em linha], disponível em:

<http://noticias.pt.msn.com/Politica/article.aspx?cp-documentid=153987110>

Outros sítios da internet visitados na elaboração do trabalho:

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=251>

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1428/1/NeD094_DiogoFreitasAmaral.pdf

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1451/1/NeD098_NunoMiraVaz.pdf

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1429/1/NeD094_JoseAlbertoLoureiroSantos.pdf

<http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD16.pdf>

<http://tv.up.pt/videos/8lzn4m5>

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=400>

http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=315

http://www.cidehus.uevora.pt/textos/artigos/modpro_mil.pdf

<http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/cgouveia/tese/capitulo2.pdf>

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1141/1/NeD112_AntonioJoseTelo.pdf

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/518/1/NeD120_AntonioCardoso.pdf

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1091/1/NeD115_ArmandoMarquesGuedes_FranciscoPCoutinho.pdf

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223033470K4yGP0ii9Yn18AV9.pdf>

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1367/1/NeD107_FabrizioBattistelli.pdf

<http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=26272>