

# **A suposta reforma da eficácia operacional das Forças Armadas Um problema técnico condicionado pela política**

Tenente-general PilAv  
José Francisco F. Nico



## ***Abordagem da questão\****

Inesperadamente, contra o que seria desejável e expectável, a estabilidade das Forças Armadas (FFAA) foi assolada por uma convulsão desencadeada por quem menos se esperaria: a própria tutela. Foi num Conselho Superior Militar, em 16 de fevereiro último, que o Ministro da Defesa Nacional (MDN) surpreendeu os chefes dos Ramos ao informá-los sobre uma reforma da estrutura superior de comando das FFAA que iria desencadear. No dia seguinte, o MDN anunciava publicamente que iria propor o alargamento das competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), de modo a que este passasse a deter o Comando Completo de toda a atividade militar. Esclarecia a notícia que o projecto de reforma contava com o apoio das chefias militares, estando apenas em aberto “algumas interrogações” sobre o modo como o novo modelo “poderia funcionar”. Na realidade, esse apoio só existia na imaginação do MDN, como se veio a provar e, além disso, só cerca de um mês depois é que foram recebidas nos Ramos as primeiras propostas de alteração da Lei de Defesa Nacional (LDN) e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). Na política, o princípio da “surpresa” também se aplica.

Como é sabido o CEMGFA é o comandante operacional e estratégico das FFAA e qualquer alteração da estrutura que sustenta o nível operacional é imperativa desde que sejam identificadas deficiências. Doutra modo, não se sabe o que corrigir nem porquê. Por isso, a reforma anunciada pelo MDN surgiu envolvida no enigma do porquê. Não se conhecia o fundamento nem foi possível obter do MDN outra explicação que não fosse a vontade política de modificar a estrutura para ficar semelhante à de outros países. As novas características da estrutura, que foram consideradas politicamente fulcrais, tornam o CEMGFA o comandante de todas as operações militares o que, na prática, implica inserir o nível tático, o da acção, que pertencia aos comandantes dos Ramos, no nível operacional do CEMGFA. Coloca também os chefes dos Ramos na dependência permanente do CEMGFA, mesmo que não exista justificação operacional para isso. Elimina ainda o seu acesso à tutela, que está mais do que justificado pela responsabilidade de gestão, renovação e sustentação das respectivas forças, sendo substituídos nessa responsabilidade pelo próprio CEMGFA. É o primeiro passo para acabar com os Chefes de Estado-Maior (CEM) dos Ramos e reduzir a respectiva estrutura hierárquica de comando. Se isso é bom ou tem inconvenientes ninguém se preocupa em avaliar. Os contornos desta decisão são claramente políticos.

Efectivamente, a forma de comando completo anunciada elimina a descentralização da acção e vai tornar as responsabilidades do CEMGFA demasiado complexas. Em vez de se centrar no nível operacional e deixar o combate para quem tem as forças, vai tentar comandar directamente os batalhões, os navios e as aeronaves, o que está profundamente errado. Levanta ainda a suspeita de uma visão política, eventualmente dominante, mas necessariamente encriptada, de que as FFAA deixaram de ser necessárias, porque o país nunca se verá envolvido num conflito, no imediato, e o que é necessário é ter apenas uma estrutura para lidar com as chamadas acções de interesse público como são o apoio aos fogos, a busca e salvamento no mar, o apoio às polícias, o transporte de órgãos, a evacuação de doentes e sinistrados em navios no alto mar, etc... Na realidade, se assim é, então qualquer coisa serve e este projecto político está justificado.

Para quem não está familiarizado com os termos estratégico, operacional e tático na condução de operações militares, o nível operacional, que vai delinear as formas para atingir os objectivos operacionais, deduzidos da estratégia, é o que se sobrepõe e dá orientação ao nível tático, o dos Ramos, onde residem as forças de combate, ou seja, as capacidades de defesa militar do país. O nível operacional da guerra é uma actividade eminentemente cognitiva, onde imperam a informação e a inteligência, e que se concretiza normalmente fora das áreas de combate. Engloba numerosas especialidades e tarefas como, por exemplo, de recolha de informações, análise da situação, planeamento da actividade de combate a curto e longo prazo, e do respectivo comando e controlo. Em especial, a certeza do que já se conseguiu e a visão do que vem a seguir são questões fundamentais. É neste nível que são planeadas as diversas linhas de acção conjunta, são determinados os pontos chave de decisão que permitem verificar se os efeitos que se pretendiam atingir a cada momento foram alcançados ou se é necessário accionar um plano alternativo que curto-circuite a resistência encontrada, ou se foi criada uma nova situação que exija um plano diferente para a corrigir... O nível operacional da condução

da guerra é sempre uma actividade extremamente complexa e difícil mesmo quando os planos são bons e existem recursos adequados e suficientes para os pôr em prática. Por uma razão muito simples: o adversário também é inteligente, sabe utilizar os suas forças para nos contrariar e não concorda mesmo nada conosco. Por isso se diz que qualquer plano só é bom até ao primeiro confronto, a partir daí instala-se a confusão. No entanto, nada se pode fazer sem plano.

Para os interessados nas questões relacionadas com as FFAA, dada a natureza altamente sigilosa do actual processo, só passados três meses se conseguiram coleccionar alguns indicadores que permitiram concluir que o projecto do MDN seguira métodos pouco ortodoxos. Este assumiu a ideia antes que o projecto tivesse passado pelo crivo do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) e sem a valorização das contribuições, que acabaram por ser tardias e sob pressão, dos chefes dos Ramos. Foi um processo restricto e sigiloso quando deveria ter sido o mais transparente e alargado que fosse possível.

Mais tarde, na exposição de motivos para alteração das leis (LDN e LOBOFA), pôde ler-se que a reforma visa “reorganizar as Forças Armadas em função do produto operacional”. Para essa finalidade, a reforma pretende justificar as alterações na estrutura que já foram descritas atrás. Todavia, essa aproximação nunca pode ser invocada como a “solução” para um melhor produto operacional, porque este depende, em primeiro lugar, das capacidades militares que é possível aprontar e manter e depois do seu emprego em combate. O primeiro destes dois factores é uma responsabilidade dos Ramos que tem sido altamente condicionada pela política, pois está dependente dos recursos atribuídos que, como se sabe, ou são sistematicamente cativados ou não podem ser utilizados por outras razões. Por isso, grande parte das poucas forças que temos atingiram um estado comatoso após anos e anos de sub-financiamento. O segundo factor, o do emprego operacional, depende da capacidade do CEMGFA e do seu Quartel-General (QG) para efectuarem a gestão de crises e conflitos ao seu nível que, como já foi explicado, é uma actividade multidisciplinar e altamente complexa. Exige muita formação e treino, sob a forma de preparação académica e depois de frequentes exercícios realistas. Tal como acontece com as capacidades militares, o QG do CEMGFA tem de se manter em aprontamento. É uma actividade quase permanente, dada a rotação de pessoal que vem dos Ramos e aos Ramos acaba por regressar, ou, então, porque se desliga do serviço militar.

Em termos de eficácia operacional, tanto o financiamento das capacidades militares como o aprontamento do QG do CEMGFA merecem uma prioridade incomparavelmente superior às alterações que o governo pretende introduzir na actual legislação, cuja justificação é apenas política como veremos a seguir.

As características atípicas do desenvolvimento da proposta de reforma foram justificadas pelo seu objectivo primário que teria de ser concretizado de qualquer maneira, mesmo contra eventuais objecções dos chefes dos Ramos: promover o CEMGFA a comandante dos Ramos a tempo inteiro e limitar o acesso dos respectivos chefes à tutela. Desta forma, o interesse nacional, no que respeita à eficácia das FFAA, não foi minimamente acautelado, por não ter sido baseado em quaisquer estudos nem pareceres, tendo sido

substituído pela visão pessoal de um grupo muito restrito de operadores políticos, incluindo o CEMGFA que, aparentemente e só aparentemente, se declararam entusiasmados com o exemplo de outras forças armadas, com características e cultura bem diferentes das nossas. Não havendo uma fundamentação baseada nem em factos, nem em estudos, nem em coordenação, o princípio seguido neste projecto de reforma só pode ter sido do tipo “a galinha da vizinha é melhor que a minha”.

Dado que os chefes militares estão subordinados à tutela, os pareceres que emitiram sobre este tema foram um pró-forma e não mereceram qualquer relevo, visto que a decisão não tinha nada de técnico e era apenas política. Os pareceres dos chefes dos Ramos serviram apenas para legitimar um processo que devia ter sido consensual, mas que se limitou a uma decisão política do governo, na pessoa do MDN. O próprio MDN esclareceu que contactara a maior parte dos partidos e estava confiante que a proposta do governo iria ser aprovada na generalidade, na Assembleia da República. De facto, a reforma da estrutura superior das FFAA tendo sido encarada pela tutela como uma questão política, não tinha necessidade de ser escrutinada a nível técnico pelos militares, a começar pelos chefes dos Ramos. O problema é que assim não serve melhor a defesa militar do país nem contribui para melhorar a eficácia operacional das FFAA. Não sendo corrigidas as limitações nas capacidades militares que, como vimos, dependem de decisões políticas, nem a eficácia do próprio Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), não é alterando a estrutura superior das FFAA pela via legislativa que se vai alcançar esse objectivo.

Para completar e reforçar esta visão passemos agora a uma análise crítica da argumentação do CEMGFA que foi publicitada para valorizar e justificar a decisão política. Os comentários que se seguem procuram rebater os principais erros ou imprecisões que foram notados.

## ***Os argumentos do promotor da reforma***

### **Tópicos extraídos das declarações do CEMGFA na Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, no dia 2 junho 2021**

- Após o fim da guerra fria, foram adoptadas na NATO, a unidade de comando, a acção conjunta e combinada de todas as forças, com vista a um objectivo comum.

Este argumento foi apresentado como a primeira justificação da reforma.

Todavia, não foi o fim da guerra fria que originou o princípio da unidade de comando nem determinou a operação conjunta na NATO. Antes da implosão da União Soviética eram frequentes os exercícios com forças conjuntas e destacávamos muitas vezes aviões, navios e tropas (paraquedistas) para esse efeito. Como exemplo, recorda-se o Exercício

Display Determination, em Itália. A interoperabilidade em operações conjuntas e combinadas foi sempre um objectivo estratégico da Aliança, desde a sua fundação, como não podia deixar de ser. Para esse efeito, eram efectuados regularmente exercícios com objectivos específicos utilizando a grande diversidade de forças postas à disposição pelos países membros. No nosso caso e na nossa área, eram frequentes as operações para detectar e seguir os submarinos soviéticos no Atlântico e no Mediterrâneo. Portugal colaborava com aviões e navios e operávamos em conjunto. Também eram frequentes as operações conjuntas e combinadas com meios aéreos e navais para operações de “shadowing” de forças de superfície soviéticas em trânsito do Mar do Norte para outros pontos do globo.

É por isso falso que o fim da guerra fria tenha imposto o princípio da unidade de comando e, em particular, a operação conjunta e combinada na NATO, pois ela era a essência da Aliança desde a sua fundação.

Adicionalmente, a afirmação de que a operação conjunta “garante a convergência de esforços militares, através da acção coordenada de todas as forças, com vista a um objectivo comum” só em termos muito gerais pode ser considerada como verdadeira. Na prática, a operação conjunta emprega apenas as capacidades que são adequadas a cada objectivo, sendo por isso diversas de objectivo para objectivo.

- A operação conjunta implica que se invista, num único comandante militar superior, a necessária autoridade de decisão e de comando e controlo, pois só assim se obtém a melhor eficiência e eficácia no uso da força militar.

A operação conjunta e o comando e controlo a nível operacional são a razão de ser do CEMGFA e do EMGFA e é o que a legislação já determina. O CEMGFA já é o único comandante militar das forças que forem necessárias para atingir qualquer objectivo estratégico militar que seja determinado pelo governo. Para isso, não é necessário que o CEMGFA seja também o comandante dos Ramos, a tempo inteiro. Em operações de pequena dimensão como, por exemplo, uma que exija uma companhia de fuzileiros, dois navios e um avião de patrulhamento marítimo, só essas unidades ficarão à disposição do CEMGFA no decurso da operação. Por isso, está atribuído ao CEMGFA o poder de propor a constituição e extinção de forças conjuntas. Não se justifica, num caso destes, manter todas as forças terrestres, navais e aéreas permanentemente, sob comando do CEMGFA. Isso não vai simplificar a gestão e aprontamento das capacidades militares que se desenvolvem no âmbito dos Ramos. No extremo oposto das opções, uma agressão militar directa justificaria o empenhamento de todas as capacidades militares do país e, nesse caso, ficariam todas imediatamente sob comando do CEMGFA.

Todavia, a probabilidade de ocorrer uma crise deste tipo é extraordinariamente baixa. Para além disso, beneficiando da nossa inserção na NATO, se formos alvo de uma agressão a nossa defesa está, em princípio, garantida pelo Artigo 5.º do respectivo Tratado. Será a Aliança com a sua estrutura multinacional, sob a direcção do Supreme

Allied Commander Europe (SACEUR), com os comandos operacionais e de componente, todos localizados fora do país, que assumirá o comando e controlo de todas as forças, incluindo as nacionais, sobrepondo-se ao EMGFA que ficará numa condição de apoio e de “backup” nacional. O CEMGFA/EMGFA encontra a sua justificação para todas as situações fora do Artigo 5.º, que são as mais comuns, e ainda no caso de uma eventual dissolução da Aliança. Portanto, tal como está, a legislação está bem e alterá-la no sentido que o CEMGFA pretende acarreta mais imponderáveis do que certezas em termos de eficácia operacional. Podem ser efectuados ajustamentos para melhorar a legislação actual, mas o princípio da autonomia dos Ramos no âmbito genético é crucial. No caso específico de Portugal, dele depende o aprontamento das respectivas capacidades militares, o que pressupõe o acesso à tutela, que deve ser preservado. Esta questão é tão importante para os comandantes dos Ramos que configurará uma renúncia das suas responsabilidades se não as defenderem, mesmo pondo em risco a sua posição em termos políticos. Passar essa responsabilidade para o comandante operacional é um erro. É certo que o acesso dos chefes dos Ramos à tutela pode ser sentido como uma sobrecarga para o MDN, mas é para isso que é ministro. O MDN deve ser capaz de perceber e assumir que é também o ministro das forças armadas e que tem a obrigação de se bater por elas junto do governo a que pertence. Dele depende, em grande medida, a utilidade das FFAA como ferramenta política, sob a sua direcção directa, em nome do governo.

- Existem dois problemas que urge corrigir. O primeiro diz respeito à dupla dependência dos Chefes dos Ramos relativamente ao MDN e ao CEMGFA. Ora, atualmente, isto só se verifica para as missões operacionais (e nem todas, como abordarei no 2.º exemplo), não obstante o CEMGFA ser responsável, perante o Governo, pela resposta global das Forças Armadas, o que não se resume às operações, abrangendo os efetivos de pessoal necessários ao cumprimento das missões, a assistência sanitária, a ciberdefesa, as informações, a inovação e várias outras áreas de ação militar conjunta, de natureza genética e estrutural.

Com efeito, o Artigo 15.º da atual LOBOFA já confere ao CEMGFA um conjunto de competências de direção de várias áreas não exclusivamente operacionais, como é a saúde militar. O problema reside no facto de o Artigo 23.º da LDN colocar os Chefes dos Ramos na dependência do MDN para essas mesmas matérias, situação de inquestionável incongruência e geradora de ineficiência e ineficácia, por violar as competências do CEMGFA e perturbar a ação militar.

Quando menciona o Artigo 15.º da LOBOFA sobre as suas competências, o CEMGFA pretendia certamente mencionar o Artigo 11.º. O importante é que ao pretender gerir os efetivos de pessoal necessários ao cumprimento das missões, a assistência sanitária, a ciberdefesa, as informações, a inovação e várias outras áreas de acção militar, argumentando com a sua natureza conjunta, mas que só em termos muito limitados têm essa característica, o CEMGFA vai efectivamente assumir o comando dos Ramos. Esta intenção é desprovida de bom senso e vai criar enormes dificuldades ao que sobra das

capacidades militares e, mais importante, não vai contribuir em nada para melhorar a eficácia operacional das FFAA. A eficácia que devia preocupar o CEMGFA é a que cai no âmbito da defesa militar e para essa o CEMGFA já dispõe da autoridade hierárquica e de todos os instrumentos de comando operacional. A outra eficácia, que abrange as missões de interesse público que são efectuadas com capacidades de duplo uso ou supletivas, têm de ter tratamento diferenciado, eventualmente através de despachos do MDN.

Ao querer assumir responsabilidades de execução em vários domínios fora do âmbito da defesa militar, mas com características táticas, o CEMGFA vai automaticamente fragilizar as áreas operacional e estratégica que são as que justificam o seu comando e nas quais deveria estar focado. Porque a utilização da força militar contra um adversário armado é uma actividade muito complexa, a descentralização em obediência aos níveis clássicos da guerra é a melhor prática. Por isso, o combate, o nível tático, deve permanecer uma responsabilidade dos Ramos que é cumprida segundo a direcção operacional do comandante conjunto como a lei determina. Com a reforma proposta vamos enveredar pela excessiva intromissão do CEMGFA no domínio dos Ramos, também bem definido na lei. Pode ser muito apelativo, dada a visibilidade que passará a ter ao se apresentar publicamente como o motor das evacuações sanitárias, do transporte de órgãos, do apoio à protecção civil ou às polícias, etc., mas não é para isso que o país precisa de um CEMGFA.

Estas declarações do CEMGFA parecendo claras são na realidade confusas. Enuncia problemas em termos genéricos e não menciona situações concretas. Continua sem se perceber qual foi o grande problema no relacionamento entre os chefes militares que provocou a necessidade tão urgente e intempestiva de se alterar a estrutura de comando superior das FFAA.

Para quem é militar isto é difícil de compreender. Por muitas razões, sendo que, pela experiência e sentido de responsabilidade, nenhum dos chefes dos Ramos contestaria, ou se oporia, ao cumprimento de ordens visando o apoio das populações a não ser que não tivesse recursos para isso ou então que essas ordens fossem desequilibrar ainda mais a frágil estrutura de saúde que apoia as unidades militares, ou outra razão qualquer que certamente foi bem ponderada. Por outro lado, existem mecanismos para dirimir dificuldades deste tipo como é o caso do CCEM, para não falar dos telefones, e-mails, vídeo-conferências e tantos outros meios com que se podem resolver estas questões. É melhor chegar a decisões após consulta e informação completa do que impô-las unilateralmente, “porque quem manda sou eu”. Em resumo, não é preciso ser um “expert” em liderança para se ultrapassarem problemas desta natureza. Com a vontade de bem servir que é inerente à liderança dos Ramos não se afigura ser uma tarefa complicada.

Aparentemente, a atribuição da saúde militar ao CEMGFA resultou numa disputa quanto aos escassos recursos humanos (médicos, enfermeiros, etc.) que pertencem aos Ramos e que, agora, além de satisfazerem as necessidades do dispositivo, têm também de guarnecer o Hospital das Forças Armadas (HFAR). Ora, estes recursos foram sempre voláteis, tendo em conta o baixo nível das remunerações militares e a consequente

dificuldade de retenção, dada a facilidade com que são recrutados pelos operadores privados.

A “manta é curta”, o problema é político e, tal como a questão do aumento da eficácia operacional, não se resolve pela via legislativa. A “manta” vai continuar “curta”.

- Ambiguidade normativa no Artigo 16.º da LOBOFA, que substitui a expressão de “dependência hierárquica” pela de “relacionamento directo” entre os Chefes dos Ramos e o CEMGFA, retirando autoridade hierárquica a este último.

Esta hipotética ambiguidade, além de pouco fundamentada, parece trazida à colação apenas para reforçar o argumentário favorável à ideia “do comandante único a todo o tempo e por qualquer motivo”, no caso das missões reguladas por legislação própria. A dependência hierárquica dos chefes dos Ramos nas missões militares de natureza operacional está bem consagrada na legislação. E também para as restantes, porque o Artigo 10.º da LOBOFA é claro ao afirmar que o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas é o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas. O “relacionamento directo” referido pelo CEMGFA tem apenas o valor de formato processual e, em caso algum, põe em dúvida ou retira eficácia à dependência hierárquica.

Pelo menos, desde Março que se vem tentando perceber o que provocou a intempestiva decisão do MDN de propor a alteração da estrutura superior das FFAA sem que se tenha chegado a obter uma explicação formal e objectiva. O MDN revelou que tinha sido necessário fazer um despacho para resolver um eventual problema relacionado com a pandemia, que nunca foi identificado com clareza. Qualquer observador externo, sabendo das limitações em pessoal e recursos dos Ramos, percebe que, muito provavelmente, não havia possibilidade de satisfazer a vontade do CEMGFA na sua total dimensão. Até agora, não se sabe o que pretendia e lhe foi recusado. Acresce que o apoio sanitário à população não é uma missão das FFAA. No entanto, no campo do interesse público, as FFAA disponibilizam capacidades supletivas, isto é, aquelas que, embora com finalidade militar, no momento estão disponíveis. Portanto, o argumento do CEMGFA só seria válido se existisse uma capacidade supletiva que não foi disponibilizada pelos Ramos. Se não foi assim, então, o despacho do MDN desviou recursos de saúde que eram necessários ao apoio dos militares e suas famílias com consequências negativas no âmbito da saúde militar, já de si bastante frágil. O que é que se passou realmente entre o CEMGFA e os Ramos é o que importava perceber mas a natureza sigilosa do processo tem dificultado a transparência.

Um dado que se pode acrescentar decorre da experiência recente de um militar no âmbito da saúde. Tendo necessidade de efectuar uma colonoscopia até novembro do corrente ano, portanto, a mais de seis meses de distância foi, no fim de maio, tentar agendar o exame no HFAR e disseram-lhe que não era possível, porque tinham um atraso de cerca de dois mil exames por causa do empenhamento do hospital na COVID19.

Assim, é necessário perceber o que realmente aconteceu. O que foi que o CEMGFA quis que os Ramos recusaram, mas que depois foram obrigados a ceder, com eventual prejuízo para os militares, com o despacho do MDN? Quais foram efectivamente as consequências negativas dessa medida para a saúde militar?

- A unidade de comando só foi devidamente repostada na preparação para a 2ª vaga, através de um despacho do MDN.

Com as alterações legislativas preconizadas, será então possível focalizar o MDN nas questões políticas e o CEMGFA nas questões militares, o que me parece também contrariar a tese da governamentalização das Forças Armadas, pois o que está em causa é uma transferência de responsabilidades do foro militar, do MDN para o CEMGFA.

Para perceber o problema enunciado pelo CEMGFA seria importante conhecer as dificuldades que sentiu e que justificam a alegada “quebra na unidade de comando”. Apenas se tomou conhecimento através dos Órgãos de Comunicação Social (OCS) que, desde o início do processo, o Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) foi pedindo, sem obter respostas, um diagnóstico das falhas da eficácia operacional para que fossem encontradas soluções. Aparentemente, nem os principais interessados, os chefes dos Ramos, se aperceberam das dificuldades do CEMGFA, o que leva a supor que se trata de mais um argumento para sustentar uma decisão sobre uma área técnica, mas com objectivo puramente político: reduzir a estrutura hierárquica de comando das FFAA.

Afirma o CEMGFA que com a reforma “será então possível focalizar o MDN nas questões políticas e o CEMGFA nas questões militares”. Na realidade, este conceito do CEMGFA encerra em si um grave erro. A submissão dos Ramos ao CEMGFA que se tornará o seu comandante e único interlocutor do MDN para os assuntos militares, fá-lo apropriar-se da responsabilidade sobre questões da mais alta importância para os Ramos, porque dela dependem os efectivos, a actualização ou renovação técnica dos meios, o aprontamento e a sustentação. São questões militares, mas que só podem ser resolvidas pela tutela, porque dependem dos recursos e estes são de natureza política. Situação esta que é agravada pela persistente insuficiência desses recursos, ainda por cima sem qualquer limite temporal expectável.

Além disso, o CEMGFA aparenta não interpretar bem o que se deve entender por governamentalização das Forças Armadas. Num determinado sentido, as FFAA sempre foram governamentalizadas, porque dependem do governo e é o governo que lhes atribui missões. É assim que é, e é assim que deve ser. O que neste âmbito está mal é que o governo não deve controlar ou administrar a Instituição Militar por via da política, mas sim por via da Doutrina.

Todavia, há muito tempo que os sucessivos governos têm vindo a cair na tentação de transformar os cargos superiores das FFAA em cargos de “confiança política” o que ameaça seriamente o Princípio Constitucional da Neutralidade Política da Instituição Militar. Na prática, a nomeação dos chefes militares corre sérios riscos de ser feita

segundo padrões partidários que parecem exigir uma grande capacidade de “encaixe político” a que se somam constrangimentos implícitos que, na prática, impedem que manifestem com a devida ênfase as suas preocupações. Aliás, esta forma de lidar com as chefias militares foi claramente reflectida nas declarações de alguns deputados aos OCS, quando afirmaram “que os chefes militares que criassem obstáculos à projectada reorganização seriam demitidos”. Mais incisivo não se poderia ser.

- O segundo problema diz respeito ao Artigo 11.º da LOBOFA, que refere que “o CEMGFA, como comandante operacional das Forças Armadas, é o responsável pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças. A última parte deste artigo exclui, por completo, do comando operacional do CEMGFA, as designadas “missões reguladas por legislação própria”, sem depois especificá-las, dando azo a recorrentes interpretações divergentes.

Este argumento é irracional. Pelo que diz o CEMGFA, a legislação menciona “missões reguladas por legislação própria”, sem depois especificá-las, dando azo a recorrentes interpretações divergentes, totalmente inaceitáveis, porque as circunstâncias das emergências e das crises não se compadecem com faltas de clareza quanto à cadeia de comando. Não são dados exemplos nem são conhecidas as tentativas do CEMGFA para ultrapassar as interpretações divergentes que menciona.

Em primeiro lugar, se foi detectada uma lacuna na legislação o que há a fazer é colmatá-la. Neste caso, a solução é apenas legislativa e não implica que seja necessário empossar o CEMGFA como comandante dos Ramos. O que o CEMGFA tem de ser é o comandante das forças necessárias para atingir os objectivos operacionais no âmbito de qualquer estratégia militar determinada pelo governo. E para essa finalidade não existirão dúvidas nem obstáculos de qualquer ordem, nem legislativos, nem corporativos nem pessoais.

Em segundo lugar, as “circunstâncias das emergências e crises” não têm qualquer relação com “as faltas de clareza quanto à cadeia de comando” que invoca. Em emergências e crises susceptíveis de serem debeladas com a utilização de capacidades militares, ou que requeiram o emprego imediato de forças militares, o CEMGFA receberá orientação do governo para utilizar a força e basta isso para activar automaticamente a cadeia de comando, como prevê a legislação. Se esta orientação não surgir de imediato, por força de qualquer imprevisibilidade, deve ficar consignada na legislação a liberdade para o CEMGFA accionar as medidas militares que a situação recomendar, até receber orientação política do governo.

- Inserem-se no leque das missões reguladas por legislação própria, a vigilância dos nossos espaços marítimos e aéreos! É de facto surpreendente, mas, pela atual lei, estas missões de defesa militar são interpretadas, pelos Ramos, como estando excluídas da responsabilidade do CEMGFA.

Aqui temos outra interpretação enviesada e incluída a “martelo” para reforçar o argumentário da necessidade de “um grande comandante a tempo inteiro”, por toda e qualquer razão. No caso da vigilância do espaço aéreo, trata-se de uma missão NATO, realizada com equipamentos da Aliança e integrada num dispositivo multinacional. Não se pode afirmar que seja uma actividade de defesa militar, porque não existe uma ameaça militar identificada. É uma actividade preventiva que tem, em primeiro lugar, uma função dissuasora, depois uma função de vigilância expectante face a ocorrências inusitadas e, finalmente, uma função de assistência a aeronaves em perigo. Quanto ao nível de comando, trata-se de uma actividade táctica a tempo inteiro que combina informação do tráfego aéreo civil no espaço sob responsabilidade nacional com a informação radar do sistema de defesa aérea da Aliança Atlântica e com os aviões interceptores. Em tempo de paz, o sistema identifica e clarifica cursos suspeitos e presta apoio a aeronaves em emergência se necessário. Participa e contribui também para o treino operacional através de exercícios regulares, muitas vezes em âmbito multinacional, incluindo acções de reabastecimento aéreo. Se for detectada uma situação anormal no nosso espaço aéreo, de natureza militar, essa informação terá de ser passada ao comando operacional (CEMGFA) para decisão político/militar a nível nacional e ao mesmo tempo à Aliança. É só nestas circunstâncias que a vigilância dos espaços aéreos ultrapassa a sua característica eminentemente táctica e passa a requerer orientação/direcção superior.

A vigilância dos espaços marítimos não tem a permanência nem a acutilância da vigilância do espaço aéreo, nem o autor se sente habilitado a comentá-la.

- Excetuando as missões das FND [Forças Nacionais Destacadas], são múltiplas as interpretações divergentes sobre as que recaem no grupo das “reguladas por legislação própria” e os recorrentes desvios à linha de comando do CEMGFA, levando ao empenhamento de meios operacionais, de forma autónoma pelos Ramos, sem o envolvimento do CCOM [Comando Conjunto para as Operções Militares].

A título de exemplo, refiro os empenhamentos de meios militares, sem autorização do CEMGFA e a coordenação do CCOM, reduzindo a eficácia dos resultados, no âmbito dos incêndios rurais, na evacuação de elementos de Forças de Segurança de zonas de risco no estrangeiro, ou no combate ao narcotráfico e às redes de migração ilegal na nossa costa.

Como já foi referido em comentário anterior sobre as missões “reguladas por legislação própria”, se a legislação não foi oportunamente completada é chegada a altura de o fazer. O método preconizado pelo CEMGFA não se afigura o mais adequado, nem merece certamente uma ampla concordância. Em vez de se “coroar” comandante dos Ramos para impor a sua vontade pessoal, é muito mais razoável que o assunto seja discutido entre os chefes militares e a designada “legislação própria”, supostamente em falta, seja materializada de forma coordenada e consensual. O actual CEMGFA tem um horizonte de comando limitado e devia perceber que não tem o direito de “amarrar” as FFAA à sua

vontade como se tratasse de um legado pessoal, ou estivesse “a marcar território”. A reforma teria muito mais legitimidade se fosse discutida com os Ramos e fosse consensual. Todos têm de ser legitimamente vistos como parte da defesa militar da nação e, por isso mesmo, interessados na promoção da melhor capacidade possível com os recursos consignados pela tutela (governo). A defesa militar é uma responsabilidade colectiva, a todos obriga de igual modo, e não é propriedade de ninguém nem está circunscrita ao topo máximo da hierarquia.

Parece claro que se todas estas questões e as que a seguir são mencionadas não foram resolvidas no passado é porque no entendimento dos anteriores CEMGFA eram “não questões”. Se com o actual CEMGFA são vistas com uma dimensão diferente e não foram resolvidas até agora, só pode ter sido por falta de liderança. Dada a importância que lhes atribui no relacionamento entre os chefes militares, com implicações na eficácia operacional das FFAA, a solução não é passar a comandar os Ramos nem limitar o acesso dos chefes à tutela. A melhor solução é comunicar... comunicar... comunicar... e resolver as eventuais discrepâncias que se justifiquem.

Diz o CEMGFA que a articulação operacional entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança, incluindo a Polícia Judiciária e o Serviços de Eestrageiros e Fronteiras, é uma competência exclusiva do CEMGFA. No entanto, estamos a falar de acções tácticas que não requerem qualquer orientação do nível operacional, porque o apoio dado responde directamente às solicitações e requisitos das entidades apoiadas. No caso do apoio às polícias, acresce que os canais de comunicação devem ser o mais curtos possíveis para evitar o perigo de fugas de informação.

O que o CEMGFA deveria fazer é delegar, pelas razões invocadas, a articulação directamente com os Ramos. Mesmo que, em determinados casos, exista mais que do um Ramo envolvido a articulação, deve ser feita com os centros de operações dos Ramos e entre eles. É assim que se trabalha ao nível táctico.

- Se os meios operacionais das Forças Armadas podem, devido às ambiguidades da actual LOBOFA, ser empenhados pelos Ramos em diversas e indefinidas missões, sem o adequado acompanhamento do CCOM e a prévia autorização do CEMGFA, como pode ele ser permanentemente responsável, perante o Governo, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas?

Esta afirmação é surpreendente: “os meios operacionais das Forças Armadas podem, devido às ambiguidades da actual LOBOFA, ser empenhados pelos Ramos em diversas e indefinidas missões, sem o adequado acompanhamento do CCOM e a prévia autorização do CEMGFA”. Na verdade, existem muitas missões que cabem neste lamento do CEMGFA. Não se sabe exactamente a que missões se refere, porque não as indica. Já vimos que existem algumas missões “reguladas por legislação própria” que, eventualmente, carecem de regulamentação. Pelo menos, na Força Aérea, outras que poderão estar no grupo mencionado pelo CEMGFA, são as relacionadas com o treino

operacional que é uma actividade permanente. O emprego dos meios em treino operacional faz-se como se de missões reais se tratasse e isso está justificado pela necessidade constante não só de qualificar tripulantes como de manter essas qualificações ao longo do tempo. Por outro lado, a Força Aérea é uma força táctica e o chefe do Ramo é responsável pelo aprontamento das suas forças. Mesmo quando precisa de treinar em termos conjuntos, isso é conseguido em coordenação directa com os outros Ramos que é o procedimento adoptado em operações reais de combate a nível táctico. Nem o CCOM nem o CEMGFA necessitam de interferir nestas actividades, nem isso é aconselhável. Estes processos, como tudo na aplicação militar da força, para funcionarem bem têm que ser efectuados com a maior simplicidade possível.

Quanto à responsabilidade permanentemente, perante o Governo, pela capacidade de resposta militar das FFAA não tem nada a ver com a questão das missões reguladas por legislação própria. Não é através dessas missões de transporte de órgãos, de evacuação aeroméica, de fiscalização das pescas, de apoio às polícias, etc., que se deve medir a capacidade de resposta militar das FFAA. Isso tem de ser conseguido através de uma actividade inspectiva do CEMGFA que, como determina a legislação, deve incidir, designadamente, na prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças.

- As interpretações divergentes também dificultam, quer a rentabilização dos meios existentes, por exemplo, no emprego conjunto de patrulhas terrestres e de drones na vigilância dos incêndios, quer a integração dos sinais dos vários sistemas de C2 [Comando e Controlo] dos Ramos no CCOM, inviabilizando a plena compilação de um panorama operacional comum, essencial para uma atuação coordenada das Forças Armadas.

Tinha que acontecer em Portugal. O CEMGFA quer comandar e controlar o emprego conjunto de patrulhas terrestres e de drones na vigilância dos incêndios. É inconcebível que um comando de nível operacional queira assumir estas tarefas. Nestes casos, o comando e controlo é de nível táctico, pertence aos Ramos empenhados e a coordenação é feita entre eles. São actividades em que o CEMGFA pode nomear um comando táctico primariamente responsável, que é o comando apoiado, e qual ou quais ficam como apoiantes. O importante é perceber que estas tarefas não são próprias de um comando de nível operacional/estratégico. Está profundamente errado.

É claro que esta forma de pensar pode ser consequência da nossa dimensão e de falhas na formação a nível superior. O que apreendemos desde que começamos a carreira militar é a combater, é a acção directa contra o adversário. As oportunidades para perceber o que é o nível operacional da guerra são poucas e resumem-se às participações individuais em exercícios NATO. No entanto, mesmo estas oportunidades ficam confinadas ao desempenho de funções específicas, no âmbito dos estados-maiores ou dos centros de operações. A imagem do exercício operacional a nível global muito raramente deve ter sido apreendida e por isso não é de estranhar que o CEMGFA não perceba bem

qual é exactamente a sua função. Não foi educado para isso...

- É por estes motivos que concordo com a proposta de eliminar a expressão ambígua de “missões reguladas por legislação própria”, cuja descoordenação, que frequentemente gera, não se resolve acrescentando outro tipo de articulado, pois, caso essa expressão permanecesse na lei, continuaria a haver divergências de entendimento, inaceitáveis, sobre as missões que são ou não da responsabilidade do CEMGFA.

Mais uma vez não se sabe que situações concretas terão existido e que não foram coordenadas por causa de “divergências de entendimento, inaceitáveis”, sobre as missões que são ou não da responsabilidade do CEMGFA. Mais uma vez, este problema não pode ser desligado da liderança: porque é que estes problemas, se são reais, não foram resolvidos a nível do CCEM ou por qualquer outro meio?

- Continuarão a ser os Ramos a executar as missões que já hoje executam com meios operacionais militares, mas doravante com maior visibilidade, sobre elas, por parte do CCOM, e com autorização do CEMGFA, aspeto absolutamente essencial para que este possa responder, permanentemente, pela atuação global das Forças Armadas, e para que haja uma maior rentabilização dos meios disponíveis.

Ou seja, uma vez eliminada a ambiguidade das “missões reguladas por legislação própria”, será possível desenvolver doutrina operacional e regras de empenhamento, que definam as circunstâncias e as limitações para o uso da força, incluindo a entidade que detém essa autoridade. Trago aqui um exemplo disso mesmo, para o caso da defesa aérea, missão da responsabilidade do CEMGFA, que delega a sua execução na Força Aérea, sem qualquer ambiguidade, nem possíveis interpretações divergentes quanto à cadeia de comando e às responsabilidades dos intervenientes.

Para não restarem dúvidas nesta matéria, saliento que este procedimento também já se verifica para as missões da FRONTEx, que não precisam de estar explicitadas na LOBOFA para que a Marinha e a Força Aérea já as submetam à aprovação do CEMGFA, pois utilizam meios operacionais das Forças Armadas, cujo emprego tem de ser coordenado e priorizado pelo CCOM, para garantir eficiência e eficácia.

Foquei aqui dois dos principais problemas que as presentes iniciativas legislativas permitem corrigir, eliminando incongruências e ambiguidades, evidenciadas por lições aprendidas ao longo de anos. Porém, antes de terminar, quero dizer aos senhores deputados que as alterações incluídas nos projetos de LDN e LOBOFA não implicam o aumento dos efetivos no EMGFA e são indispensáveis há muito tempo, a bem da preparação e do emprego eficaz e eficiente das Forças Armadas.

Com efeito, a subordinação dos Ramos ao efetivo comando operacional do CEMGFA e o reforço da ação do CCOM nos domínios naval, terrestre, aéreo, espacial, cibernético e de

informações são um imperativo da adaptação das Forças Armadas às novas ameaças, missões e parcerias.

Esta adaptação exige a edificação de capacidades numa lógica de maximização do produto operacional do conjunto das Forças Armadas e não na lógica de cada Ramo, bem como a fusão de toda a informação operacional e a interoperabilidade e integração de todas as plataformas de armamento, para que se possam realizar ações multidomínio, fazendo face a tecnologias disruptivas, a ameaças transnacionais e híbridas, e aos riscos que decorrem das emergências civis.

As ideias que o CEMGFA comunicou aos deputados da Comissão de Defesa Nacional (CDN) vão provocar um período de convulsão e desorganização na cúpula das FFAA difícil de imaginar.

Começando pela ingerência do CCOM em tarefas de comando e controlo que são próprias do nível inferior, mas que vão naturalmente implicar o reforço em pessoal qualificado para desempenhar essas tarefas, pela montagem de sistemas de comunicação de dados e estações de trabalho compatíveis, tudo feito à custa das reduzidas capacidades dos comandos tácticos dos Ramos. Além disso, esta adaptação, que como já foi explicado, extravasa as funções de um centro de operações de nível operacional vai consumir recursos que fazem falta noutras áreas muito mais prioritárias: por ex., o que resta das capacidades militares.

Temos depois a obsessão com a necessidade de autorização do CEMGFA, mesmo para actividades de rotina que fazem parte das missões dos Ramos. Se o CEMGFA acha que tem que dar uma autorização para passar a ser responsável, pois então que a dê. Não é preciso fazer disso um “cavalo de batalha” para exigir o comando dos Ramos nem impedir o acesso à tutela. E, por último, o que o CEMGFA propõe não contribui em nada para “uma maior rentabilização dos meios disponíveis”. Embora afirme o contrário, o que se pode preconizar é maior confusão e duplicação na utilização do pessoal para executar tarefas que já são executadas e têm de continuar a sê-lo pelos comandos de nível táctico.

Tudo o que é dito nas declarações supra revela uma grande ignorância quanto ao funcionamento das FFAA. A herança deste CEMGFA quando abandonar o cargo não augura nada de bom. Basta ler o último parágrafo e prestar atenção ao que nele é sugerido ou proposto para se perceber em que águas revoltas vai deixar as FFAA.

Note-se, por exemplo, o grau de desorientação que as palavras seguintes revelam: “Esta adaptação exige a edificação de capacidades numa lógica de maximização do produto operacional do conjunto das Forças Armadas e não na lógica de cada Ramo, bem como a fusão de toda a informação operacional e a interoperabilidade e integração de todas as plataformas de armamento, para que se possam realizar ações multidomínio”. Ora, a lógica de cada Ramo é o aprontamento e manutenção das capacidades militares que pertencem a cada um. Essas capacidades são específicas de cada Ramo, decorrem do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e são aprovadas a nível político. Não podem ser resultado da vontade de um qualquer CEMGFA. Por sua vez, a maximização

do produto operacional do conjunto das FFAA é uma responsabilidade do CEMGFA e depende das ameaças ou situações adversas que tiver de enfrentar, por determinação do governo, e só pode ser feita a partir das capacidades existentes. O produto operacional será sempre condicionado pela qualidade da arte operacional do CEMGFA/EMGFA.

### **As conclusões do CEMGFA**

- A adaptação legislativa proposta contribuirá para promover uma mudança de mentalidade, que, valorizando a cultura e a identidade próprias dos Ramos, atenuará as rivalidades corporativas, permitindo criar um espírito de corpo conjunto e uma identidade comum das Forças Armadas, essencial para:

As palavras com que CEMGFA concluiu as suas declarações na CDN, no dia 2 Junho 2021, são de uma hipocrisia inexcusável. É evidente que a proposta não valoriza, de forma alguma, a identidade própria dos Ramos. É feita precisamente no sentido oposto.

Quanto à questão da rivalidade, não se pode ignorar que existirá sempre alguma, entre forças que operam de modo diferente, com meios diferentes e com finalidades também diferentes. Neste aspecto, a alteração da legislação pouco ou nada irá alterar, mas é preciso ter em consideração que a dimensão da rivalidade nunca foi medida nem classificada como negativa. Provavelmente, até é benéfica, no sentido em que cada força procura fazer melhor. É, no entanto, inegável que existe uma dimensão negativa na rivalidade entre os Ramos que tem um fundamento incontrolável a nível militar e que é de natureza política. Tem origem na divisão dos recursos, sempre insuficientes, que o governo atribui às FFAA, quer em termos de orçamento anual quer no âmbito da Lei de Programação Militar.

Como a legislação proposta não visa de maneira nenhuma influenciar a atribuição dos recursos, com o propósito de melhorar a eficácia operacional, não se vislumbra como será possível uma mudança de mentalidade para alterar as rivalidades corporativas que, como foi explicado, no que respeita ao desejo de fazer melhor para alcançar maior consideração pública, devem ser consideradas benéficas. No campo do financiamento, trata-se de uma questão política que escapa à proposta de reforma.

- Lidarmos com os atuais desafios de segurança, que exigem novos conceitos de emprego conjunto e integrado das forças militares;

Esta conclusão não faz sentido, como já foi explicado. Os conceitos de emprego conjunto e integrado não mudaram. Sempre se procurou fazer o melhor possível associando as capacidades militares mais adequadas, de forma coordenada e sincronizada, para atingir um objectivo operacional. O princípio é velho. Não há nada de novo.

- Trabalharmos, conjuntamente, os desafios de pessoal, material, organização, inovação e transformação, de forma a criarmos sinergias;

As forças têm requisitos completamente diferentes tanto em termos de pessoal, como de infra-estruturas, de meios, treino, aprontamento, sustentação, etc. As bases aéreas não têm qualquer semelhança com as bases da marinha ou com os regimentos do exército. Em termos de pessoal, material, organização, inovação e transformação é tudo demasiado específico para o trabalho conjunto poder fazer sentido em âmbito genético. Esta ideia que o CEMGFA deixou na CDN não tem nada de objectivo. Só pode ser entendida como figura de retórica.

- E, conseqüentemente, beneficiarmos o produto operacional das Forças Armadas como um todo, em prol da Defesa Nacional e da segurança dos portugueses.

Para finalizar, por tudo o que foi dito, é muito discutível que o projecto do CEMGFA beneficie a Defesa Nacional (militar) e a segurança dos portugueses como ele pensa, ou pelo menos como quis convencer os deputados da CDN. O mais certo é que prejudique e muito, quando comparado com a situação sob a legislação ainda vigente.

---

\* [Artigo submetido à Revista Militar para publicação em 24 de junho de 2021.](#)