

# Reformar o Estado - Forças Armadas

General  
José Alberto Loureiro dos Santos



## Introdução

Os cidadãos que vivem num espaço geográfico determinado e entendem ter interesses e objetivos comuns a atingir e a preservar tendem a organizar-se politicamente para alcançar tais objetivos, defendendo os correspondentes interesses. Isto concretiza-se através do estabelecimento de um contrato, explícito ou implícito, entre a Nação e um poder político, de que resulta o Estado.

Assim, o objetivo fundador ou original do Estado centra-se no interesse dos seus cidadãos conseguirem e manterem a situação de bem-estar que consideram compatível com as suas ambições. Bem-estar no respeitante a terem acesso aos bens materiais que almejam, mas também no que se relaciona com os comportamentos que pretendem adotar em termos culturais, incluindo religiosos, e políticos.

A procura do objetivo bem-estar tem como consequência inelutável a indispensabilidade de atingir e manter um segundo objetivo derivado do primeiro - a segurança. Não só porque outros Estados, vizinhos ou afastados lhe podem disputar os bens materiais que se revelem escassos para satisfazerem as necessidades de todos, mas também porque poderão estar interessados em impor-lhe comportamentos que considerem favoráveis aos interesses que mais lhes convêm.

Existem interações mútuas entre estes dois objetivos essenciais ou básicos de qualquer unidade política. O nível de qualquer deles repercute-se na dimensão do outro. As realidades mostram que não existe segurança abaixo de um certo padrão de bem-estar, assim como um patamar reduzido de segurança se mostra como causa que conduz a um insuficiente bem-estar. O que significa que um Estado sem instrumentos propiciadores da sua segurança não será capaz de conseguir o bem-estar dos respetivos cidadãos.

O setor da segurança aparece-nos pois como um dos atributos fundamentais a qualquer Estado. Nos Estados modernos, as estruturas produtoras de segurança especializaram-se em função da intensidade das ameaças à segurança que há necessidade de neutralizar: para enfrentar ameaças abaixo de um certo patamar de intensidade, aquelas que normalmente se identificam com a manutenção da segurança individual e a manutenção da ordem pública no interior do território nacional, existem forças e serviços de segurança interna (FSI), inseridas no setor da administração pública da Administração Interna; acima desse patamar, o que é a característica usual para as ameaças provenientes do seu exterior, são necessárias organizações de segurança mais robustas - as Forças Armadas (FFAA) - integradas no setor da administração pública da Defesa Nacional. Em situações excepcionais, quando surjam ameaças internas de grau de intensidade anormalmente elevado para as quais as FSI não disponham das capacidades necessárias, são ativados dispositivos legais que permitam o seu tratamento pelas FFAA.

## **Grandes funções das Forças Armadas**

Sem dispor de Forças Armadas, um Estado transformaria o seu território num vazio de poder, que outro ou outros Estados preencheriam sempre que esse vazio pudesse servir como origem ou eixo de aproximação de ameaças que o atingissem.

De facto, não existe qualquer vazio de poder, porque, a ser percecionado, será sempre colmatado por outro atores, com ou sem a aquiescência do Estado em que ele se situe. Assim, num Estado com insuficiente capacidade militar, a segurança será garantida por outros (frequentemente, com os quais têm tratados), pelas Nações Unidas (o que significa outros Estados que ponham forças à sua disposição), ou então será campo onde será imposta a ordem de grupos armados que disputam o poder político, a partir de cimentos identitários diversos, desde o étnico ao religioso e mesmo criminoso. A quase totalidade destes Estados sem FFAA insere-se no grupo dos Estados exíguos, portanto dependentes. O caso da Islândia é paradigmático: teve um tratado com os EUA até 2006, pertence à OTAN que lhe garante a segurança por ter uma posição geoestratégica muito importante, e encontra-se em dificuldades para defender os seus interesses no Ártico face aos restantes Estados da região, por lhe faltar o músculo militar.

Mas o papel das FFA não se limita à defesa militar do Estado face a ameaças que se perfilam contra si, normalmente no quadro de alianças militares de que participam. Constituem também a garantia última da autoridade do Estado, assegurando o funcionamento das instituições democráticas e colaborando na manutenção da lei e da ordem quando for declarado o Estado de Emergência, ou assegurando-a quando for estabelecido o Estado de Sítio. Têm condições para suplementar a ação das FSI, quando for necessário o emprego de capacidades de que só elas dispõem. E apoiam e reforçam os

serviços de proteção civil em situações de emergência, podendo assumir o principal protagonismo e o comando das operações em caso de catástrofe de nível crítico ou quando se configurem ambientes de caos, para os quais são especialmente preparadas e treinadas.

A simples existência de uma estrutura militar fiável, ou seja, capaz de concretizar todas estas funções, repercute-se externa e internamente na confiança de estabilidade e paz do país que transmite aos restantes Estados e às instituições internacionais, públicas e privadas (nomeadamente, as de natureza financeira, em particular as que são credoras do país), assim como aos cidadãos e instituições nacionais (económicas, financeiras, de ensino, de saúde, de segurança interna, etc.), confiantes que estão na capacidade das FFAA para, em última instância, garantirem a lei e a ordem, a estabilidade e a paz, impedindo a desordem, a anarquia e o caos.

O nosso caso, em particular no âmbito da segurança externa, assume especial relevância, tendo em vista a relevante posição geoestratégica do país, central no espaço atlântico, a dimensão e a configuração descontínua dos nossos espaços de soberania, os compromissos decorrentes das alianças internacionais a que pertencemos, as relações históricas que criámos e queremos manter, os vastos e importantes interesses políticos e culturais que precisamos de salvaguardar, o passado histórico de que nos orgulhamos e a ambição que ele nos impõe, e o futuro de independência que pretendemos continuar a trilhar.

## **As Forças Armadas e o quadro estratégico envolvente**

O quadro estratégico que nos envolve é o fator determinante da natureza do setor militar de que o nosso país necessita, à luz dos objetivos nacionais que pretendemos alcançar e dos recursos de que dispomos, tendo em atenção as alianças em que nos integramos. Racionalizando ao máximo as suas estruturas e capacidades, sem colocar em risco o essencial dos nossos interesses fundamentais e permanentes.

Nos últimos dois anos, verificaram-se profundas mudanças neste quadro estratégico relativamente a situações que vigoravam há vários decénios e que os europeus consideravam estáveis, como fazendo parte do enquadramento estrutural que nos envolvia. Todas resultantes da crise financeira mundial de 2008 que evoluiu para uma crise económica e social na Europa, que está a desembocar numa crise política cujos desenvolvimentos mal se divisam, e do processo de modificação das relações de forças a nível mundial, com a afirmação dos países emergentes do Sul e do Oriente.

Eis os principais traços caracterizadores das alterações estratégicas ocorridas:

1. Tornou-se indefinido o futuro geopolítico do velho continente, com cenários que

podem traduzir-se em alterações na configuração da União Europeia – ameaçando a continuação do euro, nomeadamente nos países do Sul –, podendo conduzir ao seu desmantelamento e repercutir-se em instabilidade interna dos respetivos Estados-membros que podem incluir tentativas secessionistas algumas das quais com perspectivas de concretização;

2. O Norte de África e o Médio Oriente experimentaram sucessivos movimentos revolucionários (as revoltas árabes) que deram protagonismo a atores políticos islamitas outrora ilegais ou na oposição, muitos deles assumindo mesmo as direções políticas nacionais, em dificuldades para estabilizar as situações perante um extremismo crescente do jihadismo alqaedista que se espraia pelo Sahel e a África equatorial, onde procura controlar os governos e criar santuários de projeção de ameaças que podem fazer regressar a pirataria ao Mediterrâneo, atacar instalações de combustíveis que abastecem a Europa e atingi-la diretamente com raids terroristas, particularmente a Europa do Sul;

3. Os EUA, ao mesmo tempo que iniciaram uma importante redução das suas despesas militares como resposta à crise financeira e económica global, deslocaram o eixo do seu esforço militar para a região da Ásia/Pacífico, pelo que retiraram forças substanciais da Europa e diminuíram o seu empenhamento na solução dos conflitos que afetam diretamente os europeus, deixando de se envolver neles com meios significativos, embora podendo apoiá-los política, logística e operacionalmente de forma circunscrita, por razões de limitação de meios e de partilha mais equilibrada dos encargos financeiros no seio da OTAN.

Face a este quadro:

1. Embora sendo um cenário de reduzida probabilidade de concretização, voltou a ser indispensável montar os mecanismos capazes de garantir a mobilização de efetivos que permitam ativar a nossa quota-parte do conjunto de forças reunidas no quadro das alianças a que pertencemos, com a finalidade de participar na estabilização de espaços geográficos europeus, responder a situações de catástrofe de grandes dimensões e/ou responder a ameaças significativas em gestação nas vizinhanças da Europa.

2. E reforçou-se a necessidade de projetar forças para, no quadro da segurança cooperativa, contribuir para a segurança internacional através de missões de paz no âmbito da ONU, OTAN ou UE, como ação preventiva capaz de colaborar para melhorar a segurança nacional, impedindo que a instabilidade gerada em zonas desestruturadas, em Estados falhados e em áreas afetada por conflitos regionais endémicos, se projete no espaço OTAN, europeu ou português (nomeadamente para as vizinhanças a Sul do Mediterrâneo). Estas ações, além do mais, representam um papel insubstituível como instrumento da nossa política externa, o que também ocorre com a manutenção e extensão das atividades de cooperação técnico-militar com países amigos, e ainda com as missões de apoio ao fortalecimento das estruturas de segurança de Estados de países frágeis.

Neste contexto, parece claro que o ambiente estratégico em formação exige o aumento do atual produto operacional das nossas Forças Armadas, no mínimo a sua manutenção. Ao mesmo tempo que a crise económica e financeira que nos assola torna imperiosa a necessidade de reduzir as despesas da administração pública, o que exige uma rigorosa racionalização das estruturas, dispositivos e efetivos, sem afetar a segurança, a eficiência da ação, a cultura institucional de cada ramo das FFAA e o moral do pessoal.

Só nestas circunstâncias será possível dispor de um produto operacional que enfrente as ameaças que se perfilam como prováveis, e que, sendo o último garante da autoridade do Estado, complemente em estado de exceção ou suplemente em situação normal as necessidades das Forças de Segurança Interna. Além de ter condições para colocar todos os seus meios de duplo uso ao serviço do país nas situações de emergência, em apoio do serviço de proteção civil.

## **Base territorial versus capacidades produzidas**

Um certo produto operacional é o conjunto de capacidades destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas. Estas tarefas são determinadas a partir de uma programação estratégica legalmente estabelecida, cujos protagonistas são os órgãos de soberania e os principais responsáveis militares individualmente considerados ou articulados em estruturas destinadas à preparação, definição e condução da política de defesa nacional.

Todo o produto operacional, qualquer que ele seja, exige um conjunto de meios de natureza administrativa e funcional instalados no território que têm a finalidade de obter, formar, instruir e treinar o pessoal, obter, operar e manter o material e equipamento, e servir de “rampa de lançamento “ das operações, prevendo-as, planeando-as e comandando-as. Chamaremos a este conjunto de meios base territorial fixa e permanente.

Esta base territorial fixa permanente é pois destinada a gerar, treinar e manter as capacidades necessárias, tanto as capacidades permanentes (aquelas cujo grau de prontidão exige estarem sempre disponíveis para serem utilizadas, embora com prazos diferenciados), como as capacidades complementares (aquelas cujo período de provável emprego operacional é compatível com prazos mais largos de prontidão, portanto podem ser constituídas com material e equipamento em depósito e com pessoal a convocar ou mobilizar). Ao conjunto das capacidades permanentes pode designar-se sistema de forças permanente, assim como ao conjunto resultante da adição das capacidades complementares às permanentes se pode chamar sistema de forças necessário.

A relação entre a base territorial fixa permanente e o sistema de forças permanente é frequentemente distorcido por certos atores através da comunicação social, ou por ignorância ou com a intenção deliberada de desacreditar as FFAA. Por exemplo, uma base territorial capaz de produzir três brigadas, por mais enxutas que sejam, parecerá sempre distorcida porquanto essa mesma base territorial, com nenhuns ou muito poucos acrescentos, terá capacidade para produzir mais brigadas. Só a partir de certa dimensão do aumento do produto operacional é que se tornará indispensável o seu alargamento significativo.

Pode afirmar-se que existe uma dimensão crítica para uma base territorial que tenha de gerar determinadas capacidades; abaixo dessa dimensão não tem possibilidades de o fazer. Sem grandes alterações, essa dimensão crítica é suscetível de gerar uma amplitude alargada de capacidades até a um nível crítico superior, a partir do qual passará a ser viável produzir uma amplitude de capacidades superiores ao leque de capacidades gerada pelo patamar crítico anterior.

Neste contexto, deverá implantar-se uma base territorial bem delineada que consiga permitir a criação e sustentação do sistema de forças permanente e, se a situação o recomendar, seja capaz de gerar e sustentar o sistema de forças necessário - acrescentando as capacidades complementares às capacidades permanentes -, com muito pequenas alterações.

Este raciocínio também explica, em grande parte, a necessidade da existência de um quadro de reserva para oficiais e sargentos dos postos superiores do quadro permanente, assim como a vantagem de haver reservistas (a garantir através dos contratados) para possibilitar a convocação e/ou mobilização de oficiais e sargentos dos postos inferiores, assim como praças, e a importância do serviço militar obrigatório para efeitos de convocação e mobilização em dimensões assinaláveis. Não referindo o interesse do restabelecimento da conscrição para o reforço dos valores patrióticos e a melhoria da capacidade de fazer face aos desafios que a generalidade dos cidadãos tem de enfrentar ao longo da sua vida, o que se considera de interesse nacional.

Frequentemente são utilizados de forma oportunista os termos da relação base territorial *versus* produto operacional para, a partir de alguns elementos distorcidos, mostrar uma pretensa natureza despesista e não racional do sistema militar, nomeadamente quanto ao rácio oficiais/sargentos/praças. Não falando no aparecimento cíclico em alguns meios de comunicação social de números inventados de generais, comparando-os com outros números também inventados de generais de FFAA noutros países.

Por outro lado, ignora-se que as guarnições dos equipamentos militares atuais não correspondem às de tempos passados, mesmo recentes. O elevado tecnicismo do material de guerra das modernas forças militares exige aptidões elevadas de que apenas os quadros militares dispõem. Isto é particularmente visível na Força Aérea e na Marinha, e, embora em menor grau, também se verifica no Exército moderno, próprio do nosso tempo.

Penso que a racionalização em curso não alterará significativamente os rácios atuais, já que as reduções nos diversos postos serão relativamente proporcionais. O rácio alcançado corresponderá à necessidade de produzir um certo conjunto de capacidades que permitam projetar forças, preencher os requisitos derivados da defesa/controlo do território nacional e preservar a soberania, bem como responder às restantes missões decorrentes das relações externas que são do nosso interesse.

## **Racionalizar meios e capacidades promovendo a eliminação de redundâncias e garantindo o essencial da nossa defesa**

Conforme já referi, é indispensável a máxima redução dos custos, mas sem por em causa o cumprimento das missões fundamentais que garantem a nossa defesa. É nas estruturas superiores do Ministério da Defesa e nas de comando, direção e estado-maior, e nos órgãos de apoio (de ensino e de instrução, reabastecimento e manutenção, e outros organismos administrativos e logísticos) das FFAA, assim como nos respetivos dispositivos, que deve ser focado o esforço da racionalização, eliminando órgãos menos necessários, acabando com duplicações e redundâncias e fazendo desaparecer patamares de decisão não essenciais.

Mas há que ter em atenção certos princípios que as melhores escolas militares insistem em ensinar e que os doutrinadores militares de referência não se cansam de recordar. Devem ser aplicados judiciosamente os princípios da concentração de meios e da economia, mas isso deve ser feito sem ferir o princípio da segurança (não concentrando órgãos de comando, do mesmo e de diferentes níveis), nem a preocupação de manter as unidades militares nas proximidades das populações. Esta proximidade contribui para preservar um favorável sentimento de segurança apenas pela sua presença, cria melhores condições para suplementar as Forças de Segurança Interna (quando for determinado) e para preparar, planear e promover o apoio de emergência que seja necessário no âmbito das atividades de proteção civil, reduzindo os custos resultantes da duplicação de outros meios cujas atividades podem ser levadas a cabo por meios e equipamentos militares situados na área.

Especialmente, haverá que ter em atenção a indispensabilidade de impedir uma situação que só em aparência cuidaria da nossa segurança e defesa ou seja que nos desse uma falsa perceção de estarmos seguros. Seria péssimo que, depois das crises que sucessivamente nos foram envolvendo – crise financeira, económica, e social –, se criassem condições para ser também gerada uma crise de segurança, pois ela, além de retirar às Forças Armadas a capacidade de fazer o que lhes compete, poderá criar

condições para agravar todas as restantes crises para níveis verdadeiramente in comportáveis.

## **Conclusão**

A realidade dos factos, confirmada pela História, mostra que um Estado sem FFAA não dispõe de soberania, soberania caracterizada em função dos termos que modelam as relações de forças regionais e mundiais num determinado contexto temporal.

Sem FFAA, o nosso país ficaria reduzido à expressão de “Estado Insuficiente” ou “Estado Exíguo” na feliz expressão de Adriano Moreira. Por outro lado, se as FFAA forem insuficientes ou desadequadas às necessidades do país, podem transformar-se num fator perturbador da sua estabilidade. Já que podem transmitir a perceção (errada) de que são capazes de responder às exigências de defesa do país, levando-o ao desastre se forem chamadas a fazê-lo, e conduzir à degeneração dos valores militares dos homens e mulheres que nelas servem Portugal, o que as tornaria num perigo para o próprio Estado.