# **TEMAS E REFLEXÕES**

Nº 6 - Março de 2007

# MODELO PORTUGUÊS DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DE FORÇAS

# Processo e deficiências

António Silva Ribeiro

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia Edições Culturais da Marinha LISBOA

#### O Autor

Actualmente Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada, o Capitão-de-mar-e-guerra António Silva Ribeiro é membro do Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica da Marinha e professor auxiliar convidado na Universidade Técnica de Lisboa (UTL). É Doutorando em Ciência Política e Mestre em Estratégia, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da UTL. Comandou dois navios hidrográficos, foi Coordenador da área de ensino de Estratégia e Professor de Estratégia no Instituto Superior Naval de Guerra, Comandante do Agrupamento de Navios Hidrográficos, Director de Operações do Serviço de informações Estratégicas de Defesa e Militares e Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Como autor de 8 livros e mais de 300 artigos de estratégia, história, ciência política, relações internacionais e informações, publicados em revistas nacionais e estrangeiras, foi distinguido com vários prémios nacionais. É membro de diversos organismos científicos e culturais.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

## TÍTULO:

Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças Processo e deficiências

#### COLECCÃO:

Temas e Reflexões

# NÚMERO/ANO:

6/Marco 2007

#### EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 978-972-8004-94-1

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

António Coelho Dias, S. A.

# MODELO PORTUGUÊS DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DE FORÇAS

# Processo e deficiências

António Silva Ribeiro Capitão-de-mar-e-guerra

# 1. INTRODUÇÃO

O modelo português de planeamento estratégico e de forças foi estabelecido pela Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)¹ e pela Lei n.º 111/91², de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). Ele permite definir as opções estratégicas de defesa nacional e militares, que englobam o Programa do Governo, as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a Directiva Governamental de Defesa Nacional (DGDN), o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFAS)³, o Sistema de Forças (SF) e o Dispositivo de Forças (DF).

A LDNFA também contempla as opções de forças. Porém, os processos de nível geral das Forças Armadas e os processos particulares de cada Ramo, foram complementados e clarificados na Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho)<sup>4</sup>, que estabeleceu o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças (CBPF). Este ciclo respeita, no essencial, os requisitos legais definidos na LDNFA para a edificação do Sistema de Forças, e tem em atenção a necessidade de sincronismo com o planeamento de forças da NATO<sup>5</sup>. A análise daquela directiva evidencia um processo de planeamento de forças que comporta a intervenção de vários níveis da estrutura de defesa nacional, e a produção periódica de directivas, instruções e propostas, traduzidas nos seguintes documentos: Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar; Directiva Ministerial de Defesa Militar; Revisão do Conceito Estratégico Militar; Directivas de Planeamento de Forças do EMGFA e dos Ramos; Propostas de Forças do EMGFA e dos Ramos; Adequabilidade Militar, Exequibilidade Financeira e Aceitabilidade

Política; Propostas de Forças Nacionais e Análise de Riscos; Objectivos de Forças Nacionais; Preparação de Planos de Forças; Revisão da Lei de Programação Militar (LPM); Execução dos Programas de Forças.

Neste artigo apresenta-se o modelo português de planeamento estratégico e de forças, caracterizando a mecânica processual definida na LDNFA, na LOBOFA e na Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, com base em trabalhos publicados em 1994 e 1996<sup>6</sup>, mas agora actualizados, aperfeiçoados e aprofundados, com base em contributos de alunos<sup>7</sup> e estagiários<sup>8</sup> do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, e em novas reflexões pessoais.

O objectivo é apenas caracterizar o processo de planeamento, evidenciando as suas deficiências mais importantes. Por razões de inteligibilidade do texto, optou-se por deixar para outra ocasião comentários de natureza conceptual igualmente pertinentes, como é o caso, por exemplo, entre muitos outros aspectos: do conceito de defesa nacional adoptado na LDNFA; da reduzida intervenção do Presidente da República no processo de planeamento estratégico e de forças; da inexistência de um órgão de apoio ao Primeiro-Ministro no campo da defesa nacional; do desajuste do conteúdo do Conceito Estratégico de Defesa Nacional face ao conceito de defesa adoptado na doutrina nacional; do Ministro da Defesa Nacional ser, na realidade, ministro das Forças Armadas; ou da dificuldade de concretização das Leis de Programação Militar.

O esforço efectuado para identificar as deficiências do processo de planeamento estratégico e de forças tem em vista contribuir para alcançar dois objectivos essenciais. Em primeiro lugar, evidenciar a quem trabalha na área do planeamento estratégico e de forças, muitas vezes durante pouco tempo, devido à rotatividade das funções militares, que o modelo adoptado em Portugal tem algumas deficiências importantes, pelo que deve ser usado com prudência, reflectindo sempre sobre a utilidade das acções a desenvolver e o conteúdo dos documentos a elaborar, antes de os concretizar. Em segundo lugar, contribuir para que, no futuro, surja um estudo de outro âmbito, com mais profundidade e sustentado pelo que de mais avançado a ciência política e o planeamento nos oferecem, de forma a apresentar soluções susceptíveis de corrigir as deficiências identificadas e, eventualmente, outras não detectadas.

# 2. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

O primeiro aspecto que importa salientar relativamente às opções estratégicas de defesa nacional e militares, relaciona-se com os órgãos do Estado que nelas intervêm, desde o Presidente da República aos Chefes de Estado-Maior dos Ramos (CEM), passando pelos titulares de diferentes órgãos de soberania, cujas atribuições estão definidas na Constituição da República Portuguesa e na LDNFA.

Um documento de primacial importância para as opções estratégicas de defesa nacional é o Programa do Governo, aprovado por este e apreciado pela Assembleia da República. As políticas públicas nele expressas servem de base às Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional que, depois de debatidas na Assembleia da República e obtido o parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), contribuem para a elaboração/revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, adequando-o à política sufragada pelo voto popular. A Directiva Governamental de Defesa Nacional contém medidas concretas a empreender de forma participada, concertada e concorrente pelos vários departamentos do Estado.

Para regular a preparação e o emprego das Forças Armadas no respeito pela Constituição da República Portuguesa, pelas leis em vigor e pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado, são estabelecidas opções estratégicas militares, que englobam, para além dos objectivos políticos e das respectivas linhas de acção a operacionalizar no curto prazo, estabelecidas na Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM), os princípios, as orientações e as medidas a nível militar estabelecidos no Conceito Estratégico Militar, nas Missões das Forças Armadas, no Sistemas de Forças e no Dispositivo Militar.

O Conceito Estratégico Militar surge como o elemento estritamente militar da estratégia de defesa nacional. Não sendo um conceito estático, a sua dinâmica é ditada em função das alterações da estratégia de defesa nacional, materializadas no Programa do Governo, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e, também, na Directiva Ministerial de Defesa Militar. Devidamente enquadrado pelo desenvolvimento processual previsto na LDNFA, o Conceito Estratégico Militar estabelece os grandes princípios conceptuais de actuação das Forças Armadas. Dele decorrem as Missões das Forças Armadas e o Sistema de Forças, cuja definição competirá ao Conselho Superior de Defesa Nacional, face às propostas apresentadas pelo Ministro da Defesa Nacional

(MDN), sob proposta do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM). O Dispositivo Militar é proposto pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior ao Ministro da Defesa Nacional, a quem competirá a aprovação. As figuras 1 e 2 ilustram as competências dos diferentes órgãos do Estado relativamente às opções estratégicas de defesa nacional e militares.

# 2.1. Programa do Governo

A LDNFA estabelece que as principais orientações e medidas da política de defesa nacional constarão, necessariamente, do Programa do Governo, aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República (Art.º 4º, n.º 3, da LDNFA). A Assembleia da República aprecia o Programa do Governo e contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de defesa nacional e para fiscalizar a sua execução (Art.º 7º, n.º 1, da LDNFA). Dentro da competência genericamente conferida ao Governo, cabe em especial ao Conselho de Ministros, definir as linhas gerais da política governamental em matéria de defesa nacional, bem como as da sua execução (Art.º 42º, n.º 2, a), da LDNFA). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de defesa nacional, competindo-lhe, nomeadamente, coordenar e orientar a acção de todos os ministros nos assuntos relacionados com a defesa nacional (Art.º 43º, n.º 1, a) da LDNFA), e dirigir a actividade interministerial tendente à execução da política de defesa nacional (Art.º 43º, n.º 1, e), da LDNFA). Por fim, os partidos da oposição serão consultados pelo Governo nas matérias respeitantes à política de defesa nacional (Art.º 7º, n.º 4), da LDNFA).

# 2.2. Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A LDNFA estabelece que as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional serão objecto de debate na Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um Grupo Parlamentar, previamente à sua adopção pelos órgãos previstos na lei (Art.º 8º, n.º 4, da LDNFA). Também refere que, no exercício das suas funções consultivas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional emitir parecer, entre outros assuntos, sobre as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 1, b), da LDNFA).

# 2.3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversas disposições relativas ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, documento de grande importância, porque nele estão expressos os princípios de acção estratégica integral do Estado, para a materialização dos objectivos da política de defesa nacional. Deve ser, por isso, compatível com a natureza global e interdepartamental da defesa nacional adoptada em Portugal e não se restringir apenas à matéria militar. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é aprovado pelo Governo (Art.º 8º, n.º 1, da LDNFA). A competência antes referida será exercida pelo Conselho de Ministros, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo a apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 8º, n.º 3, da LDNFA). Compete em especial ao Governo definir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 42º, n.º 1, n), da LDNFA). Dentro desta competência genericamente conferida ao Governo, compete em especial ao Conselho de Ministros deliberar sobre as matérias referidas na alínea n) do número anterior (Art.º 42º, n.º 2, b), da LDNFA). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de defesa nacional, competindo-lhe propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 43º, n.º 1, c), da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e zelar pela referida execução (Art.º 44º, n.º 2, i), da LDNFA). Compete em especial a cada ministro contribuir, dentro das atribuições do seu ministério, para a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 45º, n.º 2, a), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional pronunciar-se sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, a), da LDNFA). Ao Conselho Superior Militar compete dar parecer sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, sempre que para o efeito for solicitado em matérias da competência do Ministro da Defesa Nacional, nomeadamente as referidas no Art.º 44º, n.º 2, i) e no Art.º 49º, n.º1, c), ambos da LDNFA. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior dar parecer sobre as propostas de definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 7º, n.º 4, a), da LOBOFA).

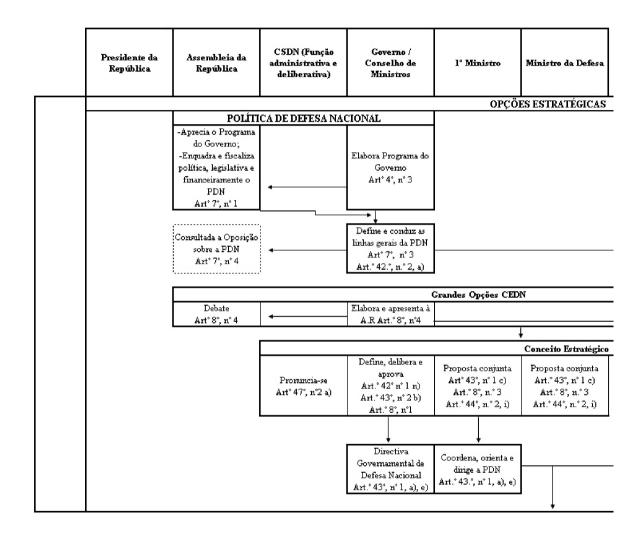


Fig. 1 – Opções estratégicas de defesa nacional

Outros Ministros	CSDN (Função consultiva)	CSM	C CEM's	CEMGFA	CEM's	
DE DEFESA NACIO	DE DEFESA NACIONAL					
	Dá parecer sobre o PDN Art° 47°, n° 1 a)	Quando solicitado dá pareceres sobre matérias da competência relacionada com a defesa nacional ou				
	Dá parecer	com as Forças Armadas, em matéria				
	Art* 47* n* 1 b)	do CSDN e do MDN Art*, 49*, n° 1 a), b),				
de Defesa Nacional				η	c o	
Contribuem para a sua elaboração Art* 45°, n* 2 a)		Dá parecer Art.* 49°, n° 1, c)	É ouvido e dá parecer Art.º 8º, nº 3 Art.º 7.º, nº4, a) LOBOFA	C O O R D	N T R I B	
				N A	U T O S	

(continua na Fig.2)

#### 2.4. Directiva Governamental de Defesa Nacional

Esta directiva nunca foi elaborada. Todavia, a partir do texto da LDNFA (Art.º 43º, n.º 1, a), e)), é possível admitir que faz parte do processo de planeamento estratégico de defesa nacional. Do seu texto deverão constar medidas concretas a empreender pelos vários departamentos do Estado, de forma participada, concertada e concorrente. Permitirá àqueles departamentos planear as suas actividades com objectividade e racionalidade, em conformidade com o programa de Governo e garantindo a consonância com os princípios de acção estratégica integral definidos no CEDN.

Decorrentes da Directiva Governamental de Defesa Nacional e, nos termos do Art.º 45º, n.º 2, b), da LDNFA, dever ser elaborada, no âmbito de cada ministério com responsabilidades de defesa nacional, a respectiva Directiva Ministerial de Defesa Nacional, onde são estabelecidos os objectivos políticos e as respectivas linhas de acção a operacionalizar no curto prazo.

# 2.5. Conceito Estratégico Militar

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversas disposições relativas ao Conceito Estratégico Militar, documento onde estão inscritos os princípios de acção estratégica geral militar do Estado para materialização dos objectivos da política de defesa nacional. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior elaborar o Conceito Estratégico Militar, que será aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 23°, da LDNFA). Compete, em especial ao Ministro da Defesa Nacional, propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a confirmação do Conceito Estratégico Militar e a definição, com base em projectos do mesmo órgão, das Missões das Forças Armadas e dos Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional confirmar o Conceito Estratégico Militar e definir as Missões das Forças Armadas e os Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Ministro da Defesa Nacional, nomeadamente as referidas no Art.º 44º, n.º 2, j) e Art.º 49º, n.º 1, c), ambos da LDNFA. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração do Conceito Estratégico Militar (Art.º 7º, n.º 3, a), da LOBOFA).

# 2.6. Missões das Forças Armadas

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversas disposições relativas às Missões das Forças Armadas. Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição das Missões da Forças Armadas e dos Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir as Missões das Forças Armadas e os Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 49º, n.º 1, b), da LDNFA). As Missões das Forças Armadas são definidas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, sob projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 2º, n.º 4, da LOBOFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração dos projectos de definição das Missões das Forças Armadas, dos Sistemas de Forças e do Dispositivo Militar (Art.º 7º, n.º 3, c), da LOBOFA).

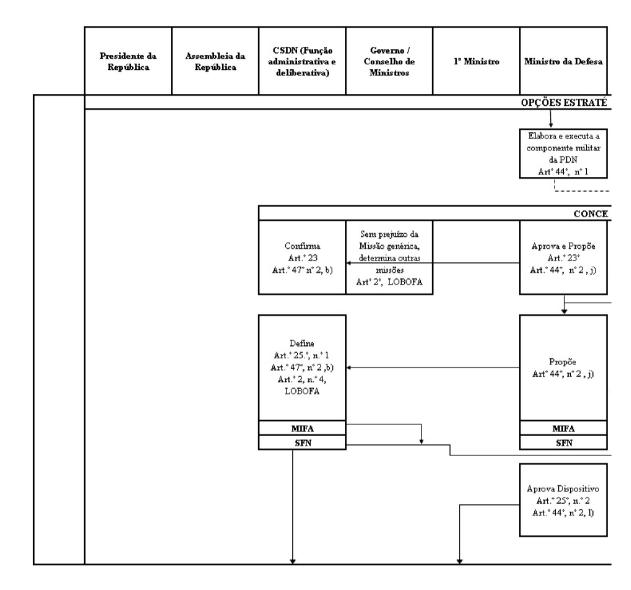
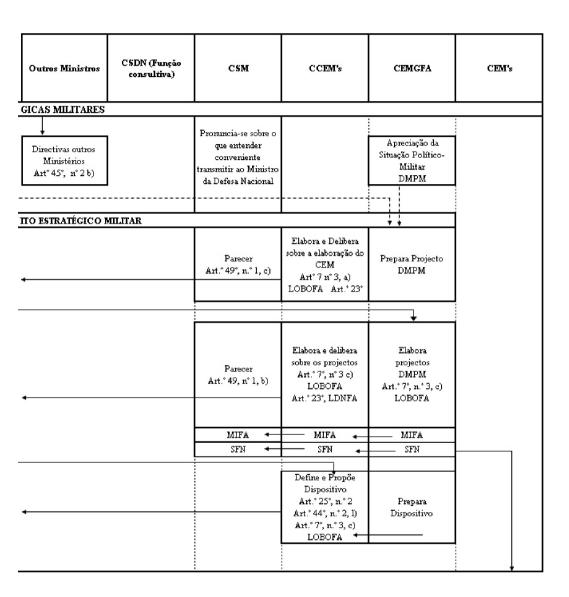


Fig. 2 – Opções estratégicas militares

(continuação da Fig.1)



(continua na Fig.3)

# 2.7. Sistema de Forças

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversas disposições relativas ao Sistema de Forças. Compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição dos Sistemas de Forças necessários ao cumprimento das Missões das Forças Armadas, mediante proposta do Ministro da Defesa Nacional, elaborada sobre projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 25º, n.º 1, da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição, com base em projectos do mesmo órgão, das Missões das Forças Armadas e dos Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir as Missões das Forças Armadas e os Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47°, n.° 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 49º, n.º 1, b), da LDNFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração dos projectos de definição das Missões das Forças Armadas, dos Sistemas de Forças e do Dispositivo Militar (Art.º 7º, n.º 3, c), da LOBOFA).

## 2.8. Dispositivo de Forças

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversos procedimentos relativos ao Dispositivo de Forças, isto é, à vinculação geográfica dos meios que as Forças Armadas possuem para o cumprimento das suas missões. O dispositivo é aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional, sob proposta do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 25°, n.º 2, da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional aprovar o Dispositivo de Forças definido pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 44°, n.º 2, I), da LDNFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração dos projectos de definição das Missões das Forças Armadas, dos Sistemas de Forças e do Dispositivo Militar (Art.º 7°, n.º 3, c), da LOBOFA).

# 3. OPÇÕES DE FORÇAS

A LDNFA estabelece um conjunto de competências e processos para o desenvolvimento das opções de forças (Fig. 3). Todavia, na década de 80 a programação militar foi muito incipiente por insuficiência de financiamento. A que se realizou foi pontual e com recurso à ajuda militar dos aliados. Só no início da década de 90 as Leis de Programação Militar começaram a ser executadas com sustentação preferencial do Orçamento do Estado, o que garantiu alguma consistência e continuidade ao reequipamento militar. Por outro lado, os processos de planeamento de forças começaram a ser concretizados para responder às solicitações das alianças de que o país faz parte, tendo em vista o empenhamento nas crises que proliferaram após o fim da guerra fria. Portugal passou a ser confrontado com requisitos concretos, em especial da NATO, e teve, por isso, de pôr em prática um processo de planeamento de forças que respondesse às necessidades nacionais, em articulação com os compromissos aliados.

Foi neste contexto que surgiu o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças (CBPF) (Fig. 4) que, embora sem alterar as competências e os processos para desenvolvimento das opções de forças estabelecidas pela LDNFA, se sobrepôs na programação, em virtude da sua maior simplicidade, clareza e utilidade, bem como do seu carácter complementar. Na realidade, permite a adopção de um processo de planeamento de forças sistemático, coerente e equilibrado; tem em atenção a satisfação dos compromissos internacionais; mantém a flexibilidade suficiente para a adaptação às alterações ditadas pela conjuntura estratégica do momento; e garante a consistência mínima necessária à tomada de decisões que se virão a reflectir muito mais tarde. Podemos dizer que o CBPF visa o permanente alinhamento das forças militares com os objectivos nacionais, garantindo o enquadramento e a convergência de Planos de Forças, Planos Logísticos, Planos de Infraestruturas, Planos de Sistemas de Informações e Comunicações, Planos de Armamento e Equipamentos, e Planos de Recursos. Para além disso, contribui para que o Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) desenvolva a sua acção primordial de apoio às Forças Armadas em tempo de conflito, tensão ou crise.

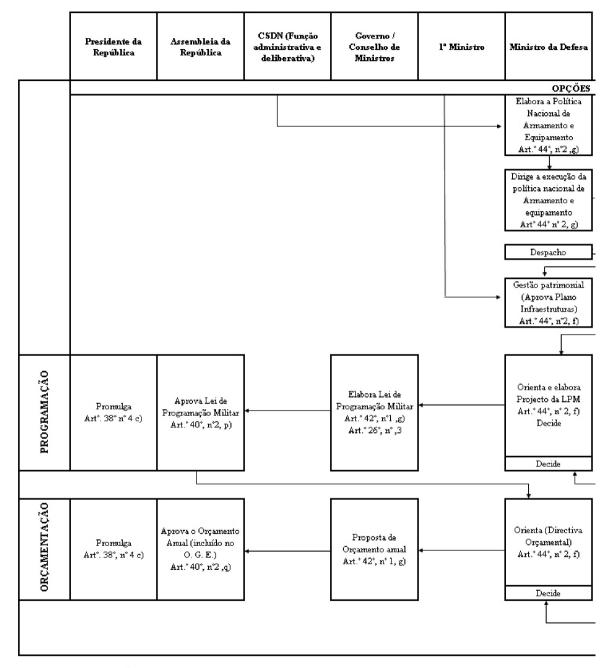
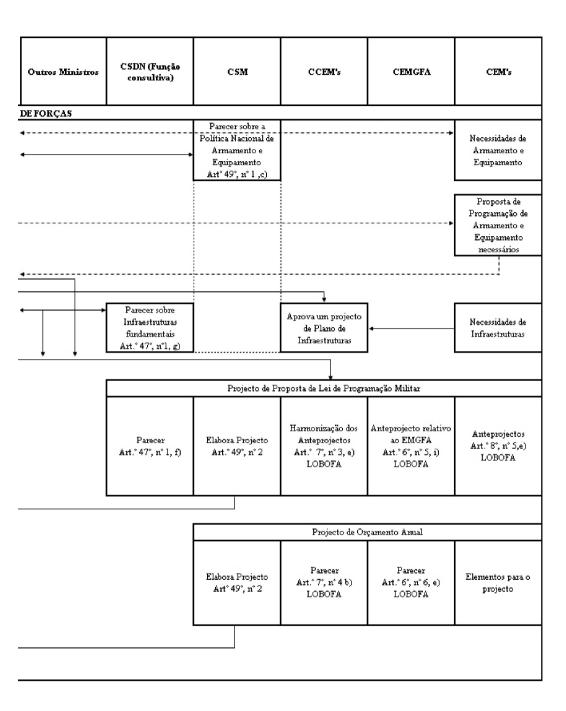


Fig. 3 – Opções de forças

(continuação da Fig.2)



Os primeiros estudos deste ciclo foram iniciados na Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) em 1992, com vista à definição de um modelo que servisse, simultaneamente, as necessidades nacionais e os compromissos relativos à NATO. Depois de uma fase de intenso trabalho conjunto, entre aqueles organismos e os Ramos das Forças Armadas, no início de 1993 estavam criadas condições para lançar o primeiro ciclo, que terminou com a revisão da chamada 2.ª Lei de Programação Militar.

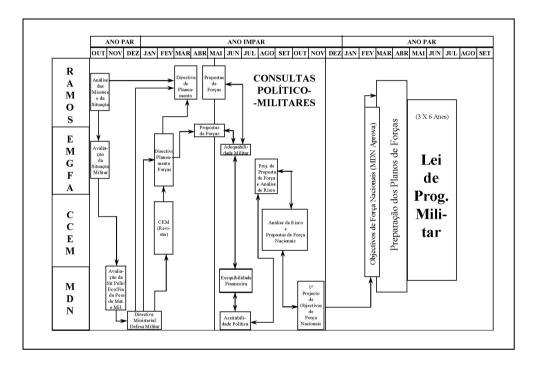


Fig. 4 – Ciclo Bienal de Planeamento de Forças

O CBPF prevê a intervenção de vários níveis da estrutura do Ministério da Defesa Nacional e requer a produção periódica de análises, directivas, propostas, projectos e planos, que conduzem à revisão da Lei da Programação Militar. As principais fases deste ciclo são:

- Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar;
- Directiva Ministerial de Defesa Militar;
- Revisão (eventual) do Conceito Estratégico Militar;
- Directivas de Planeamento de Forças do EMGFA e dos Ramos;
- Propostas de Forças do EMGFA e dos Ramos;
- Adequabilidade Militar, Exequibilidade Financeira, Aceitabilidade Política;
- Propostas de Forças Nacionais e Análise de Riscos;
- Objectivos de Forças Nacionais;
- Preparação de Planos de Forças;
- Revisão da Lei de Programação Militar;
- Execução dos Programas de Forças
- 3.1. Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar

Esta avaliação tem por finalidade analisar a situação conjuntural e estimar o seu desenvolvimento no período de longo prazo (15 a 20 anos), prospectivando eventuais influências no campo da defesa militar. Se estas forem relevantes, constituir-se-ão como indicadores para revisão eventual do Conceito Estratégico Militar.

A Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar é uma síntese dos contributos de sectores da estrutura orgânica do MDN e do CNPCE, elaborada pelo MDN, sob coordenação da DGPDN, em Novembro dos anos pares. Os contributos sectoriais para estas avaliações devem ser enviados ao MDN, até final de Outubro dos anos pares.

A Avaliação da Situação Política é da responsabilidade do Director-Geral de Política de Defesa Nacional, mantém actualizada a perspectiva político-estra-

tégica do enquadramento da defesa e segurança de Portugal, e das eventuais incidências no futuro da defesa militar nacional.

A Avaliação da Situação Económica e Financeira é da responsabilidade do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional e traduz-se na análise das necessidades e disponibilidades em recursos para investimento das Forças Armadas, tanto materiais como financeiros, e da sua evolução tendo em conta a situação económica do país. Prospectiva as eventuais implicações que possam vir a condicionar não só o Sistema de Forças Nacional, como também a sua sustentação.

A Avaliação da Situação do Pessoal é da responsabilidade do Director-Geral do Pessoal e constitui-se como uma informação actualizada da evolução da situação dos recursos humanos, prospectivando a sua adequabilidade aos novos requisitos de forças e meios, assim como aos seus conceitos de emprego.

A Avaliação da Situação do Material é da responsabilidade do Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e do Director-Geral de Infraestruturas, com base na situação existente naqueles domínios e em função dos requisitos e capacidades militares necessárias a longo, médio e curto prazo, estimando as necessidades de armamento, equipamentos e infraestruturas, nos mesmos horizontes temporais.

A Avaliação da Situação Militar é da responsabilidade do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA). Consiste numa identificação das capacidades e vulnerabilidades militares próprias e dos aliados, com interesse para a defesa nacional, numa perspectiva de curto, médio e longo prazo. Integra os aspectos relevantes da Análise das Missões efectuada por cada Ramo, salientando, com especial incidência, aqueles que importam à actualização da postura estratégica militar de Portugal.

A Análise das Missões é o processo sectorial de avaliação das missões efectuado por cada Ramo, face às capacidades das suas forças no curto, médio e longo prazos, e engloba uma caracterização sumária dos riscos, em função das limitações detectadas. Deve ser enviada ao EMGFA até 15 de Outubro dos anos pares.

O contributo solicitado ao CNPCE é uma síntese da situação nas áreas das suas comissões sectoriais, e constitui uma informação actualizada dos recursos e dos serviços, prospectivando as suas possibilidades de apoio às Forças Armadas em caso de crise ou conflito.

#### 3.2. Directiva Ministerial de Defesa Militar

A Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) é difundida em Janeiro dos anos ímpares, precedida de um projecto a elaborar pela DGPDN, consolidado com o EMGFA, Ramos e CNPCE, constituindo o guia do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças. Esta Directiva deve conter os principais objectivos políticos de defesa militar e as linhas de acção a operacionalizar no curto prazo no âmbito do planeamento subsequente (objectivos políticos, financeiros, tecnológicos e de pessoal). Na sua elaboração é tido em conta o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Directiva Governamental de Defesa Nacional, a Directiva Ministerial de Defesa Militar em vigor, a Directiva Ministerial da NATO e as orientações pertinentes no âmbito da União Europeia.

# 3.3. Revisão Eventual do Conceito Estratégico Militar

O Conceito Estratégico Militar é elaborado nos termos do estabelecido na LDNFA e anteriormente referido em 2.5. Contudo, porque da avaliação da situação política, económica e financeira, do pessoal, do material e militar podem decorrer necessidades de clarificação pontuais da postura estratégica militar do Estado, tornou-se necessário prever, no âmbito do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças, a possibilidade de desenvolver um processo de revisão adequado. Nos termos da LDNFA a proposta de revisão é da competência do Conselho de Chefes de Estado-Maior, competindo ao Ministro da Defesa Nacional a sua aprovação e a confirmação ao Conselho Superior de Defesa Nacional.

# 3.4. Directiva de Planeamento de Forças

A Directiva de Planeamento de Forças é da responsabilidade do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, decorre da Directiva Ministerial de Defesa Militar e é difundida em Fevereiro dos anos ímpares. Esta directiva elucida quanto aos requisitos operacionais que deverão nortear a elaboração das propostas de forças do EMGFA e Ramos para os 6 anos seguintes, tendo em vista o desenvolvimento e sustentação dos Sistemas de Forças aprovados. Deve indicar as prioridades a considerar no planeamento das forças, estabelecidas face à Avaliação da Situação Militar.

# 3.5. Propostas de Forças do EMGFA e Ramos

As Propostas de Forças serão elaboradas entre Abril e Maio dos anos ímpares. As Propostas de Forças dos Ramos poderão ser precedidas de Directivas de Planeamento de cada um dos Ramos, que contemplam os programas de investimento para os 6 anos de vigência da LPM, e fornecem indicações sobre intenções a longo prazo. Na sua elaboração são tidas em conta as necessidades dos Ramos e as Directivas Ministerial de Defesa Militar e de Planeamento de Forças, suas orientações e factores limitativos específicos.

# 3.6. Adequabilidade Militar, Exequibilidade Financeira e Aceitabilidade Política

Durante os meses de Maio a Novembro dos anos ímpares, as Propostas de Forças são analisadas no âmbito de um processo de consultas político-militares entre o MDN, o EMGFA e os Ramos, que tem em vista determinar a sua adequabilidade militar, exequibilidade financeira e aceitabilidade política.

As Propostas de Forças do EMGFA e dos Ramos são avaliadas no EMGFA, com a finalidade de verificar a sua adequabilidade aos requisitos operacionais e às prioridades estabelecidas na Directiva de Planeamento de Forças do CEMGFA. Em seguida as Propostas de Forças são analisadas no MDN quanto à exequibilidade financeira e aceitabilidade política, tendo em atenção as suas implicações nos domínios do pessoal, do armamento e equipamento, das infraestruturas e das finanças, identificando capacidades e vulnerabilidades, as vias possíveis para a supressão destas últimas, e a estimativa dos encargos correspondentes. Esta análise implica a actuação concertada dos órgãos e serviços centrais do MDN e, destes, com os órgãos centrais de planeamento do EMGFA.

Nesta fase, que decorre entre Maio e Junho dos anos ímpares, os trabalhos podem ser realizados nas sessões consideradas convenientes pelo MDN, pelo EMGFA e pelos Ramos para esclarecimentos. Desta forma considera-se ser possível: fundamentar, nos sectores referidos, as Propostas de Forças que irão ser submetidas à apreciação do CCEM; alcançar uma base de consenso nesta matéria, que permita o início das conversações com a NATO, na altura adequada do Planeamento de Forças da Aliança (Julho dos anos ímpares – Reuniões Bilaterais do Processo dos Objectivos de Forças) e com os órgãos equivalentes da UE.

Pode ter lugar uma segunda fase destas consultas político-militares, durante as actividades relativas aos Objectivos de Forças Nacionais, tendo em vista a ultimação do Projecto Final de Objectivos de Forças Nacionais, após as reuniões realizadas no âmbito da NATO.

# 3.7. Propostas de Forças Nacionais e Análise de Riscos

Com base nas actividades descritas no parágrafo anterior, incluindo a Reunião Bilateral da NATO, o EMGFA elabora o Projecto de Propostas de Forças Nacionais e procede à respectiva Análise de Riscos. Estes elementos serão apreciados em Conselho de Chefes Militares, entre Agosto e Outubro, por forma a que este órgão apresente ao Ministro da Defesa Nacional as Propostas de Forças Nacionais, acompanhadas da correspondente Análise de Riscos.

## 3.8. Objectivos de Forças Nacionais

As Propostas de Forças Nacionais e a Análise de Riscos associada, uma vez identificadas e tendo merecido aceitação de princípio do Ministro da Defesa Nacional, dão origem ao 1º Projecto de Objectivos de Forças Nacionais, que é a base da reunião no âmbito NATO, a decorrer normalmente em Dezembro/Janeiro do ano ímpar/par (Joint Screening), e das reuniões a efectuar com os órgãos da UE. Como foi antes referido, caso necessário pode ter lugar uma segunda fase de consultas político-militares, tendo em vista a ultimação do projecto de Objectivos de Forças Nacionais, reajustando as Propostas de Forças Nacionais e a respectiva Análise de Risco.

O documento, com as alterações pontuais que eventualmente lhe venham a ser introduzidas, é aprovado pelo Ministro de Defesa Nacional em Janeiro/Fevereiro dos anos pares e transforma-se nos Objectivos de Forças Nacionais para o período de planeamento considerado (6 anos).

# 3.9. Preparação dos Planos de Forças

Uma vez estabelecidos os Objectivos de Forças Nacionais importa definir, com o maior rigor possível, as condições de obtenção e formação do pessoal, de obtenção e produção do armamento e equipamento, de criação de infraes-

truturas, de financiamento dos encargos correspondentes e da sua calendarização. Nesta tarefa intervêm o EMGFA, os Ramos e os órgãos e serviços centrais do MDN com responsabilidades em cada área correspondente aos planos. Nela são tidas em conta as disponibilidades orçamentais para a aquisição e sustentação, bem assim como os prazos de fornecimento dos meios.

# 3.10. Revisão da Lei de Programação Militar

O projecto de Lei de Programação Militar, ou a sua revisão, é desenvolvido até Julho (anos pares) nos termos da respectiva Lei Quadro, tendo como base os Planos de Forças antes referidos e seguindo os procedimentos estabelecidos na LDNFA para a programação e orçamentação, e explicitados na Fig. 3.

# 3.11. Execução dos Programas de Forças

Os Programas de Forças, instrumentos de trabalho que garantem a coerência dos objectivos e a convergência dos meios, constituem a materialização da actividade de planeamento de forças, e vigorarão para os dois anos seguintes, até à conclusão do novo Ciclo Bienal de Planeamento de Forças e da consequente revisão da LPM em vigor.

# 4. PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS

Embora se reconheçam as virtudes do modelo português de planeamento estratégico e de forças, este possui algumas deficiências que importa identificar. São uma consequência do empirismo utilizado para definição do processo de decisão implícito ao modelo, e da matriz vincadamente jurídica adoptada para estabelecer as competências dos órgãos do Estado no campo da defesa nacional<sup>9</sup>.

# 4.1. Deficiências das Opções Estratégicas

As deficiências processuais relativas às opções estratégicas persistem desde a promulgação de LDNFA, porque embora esta lei já tenha sofrido seis

alterações, todas elas foram direccionadas para o aperfeiçoamento da inserção das Forças Armadas na estrutura do Estado. A causa fundamental para a persistência destas deficiências, algumas delas identificadas no final da década de 80<sup>10</sup>, é a não incorporação do saber sintetizado nas duas últimas décadas pela ciência política. Desta forma, no campo processual ficaram por caracterizar diversos passos e relações fundamentais entre as etapas do modelo e não foram consideradas teorias que teriam conferido maior rigor científico ao modelo.

As opções estratégicas foram organizadas na óptica do planeamento estratégico praticado naquela época. Por isso, não reúnem o planeamento e a direcção num único processo, não ligam o planeamento estratégico e a decisão a todos os níveis, nem incorporam as acções genéticas, estruturais e operacionais necessárias à preparação e emprego das Forças Armadas. O processo é iniciado com a elaboração, pelo Governo, do respectivo Programa, que define os objectivos nacionais actuais ou de curto prazo. Todavia, este documento não é enquadrado por outro onde estejam claramente definidos os objectivos nacionais permanentes de Portugal. Apenas a LDNFA refere os objectivos permanentes de política de defesa nacional, isto é, aqueles que podem suscitar afirmacões de poder nas relações internacionais. Por outro lado, o Programa do Governo só tem em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com a tradição histórica/consciência colectiva dos portugueses, e com a filosofia política/concepção de vida preconizada pelo partido político que vence as eleições. Não incorpora os resultados de estudos de base objectiva destinados a explicar a conjuntura interna e externa ao país, e as suas tendências de evolução. Por isso, o Programa de Governo estabelece, sobretudo, os móbiles políticos da acção do Estado, e descura os argumentos políticos, que incorporam elementos essencialmente racionais no processo de formulação política. Em Portugal este problema resulta da conjugação da tradicional e congénita supremacia do improviso sobre o planeamento, com o pouco tempo de existência das instituições ligadas aos estudos estratégicos, que dispersam entre si os magros recursos humanos existentes, e se dedicam, sobretudo, ao ensino, relegando para menor prioridade a produção dos trabalhos de investigação necessários à fundamentação da política de defesa nacional. A principal consequência desta deficiência é a dificuldade em identificar os objectivos estratégicos básicos, isto é, aqueles que dão corpo à política de defesa nacional, por entre

a multiplicidade de objectivos políticos que integra o Programa do Governo.

Relativamente à elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional é particularmente gravoso o facto de, apesar de estabelecidos na lei alguns procedimentos para que as visões dos ministérios com importância para a acção estratégica do Estado sejam incorporadas no seu texto, estas não assumam a mesma relevância dos assuntos militares. Daqui resulta, como ponto para reflexão, se o que há a alterar são só os procedimentos, ou se também é necessário modificar a cultura de defesa nacional dos diferentes departamentos do Estado.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional integra apenas princípios de acção estratégica com um carácter razoavelmente permanente. Precisa, por isso, de ser complementado por orientações e medidas suficientemente objectivas para desencadear o planeamento pelos diversos ministérios e permitir o seu controlo. Para esse efeito, o processo deveria ser complementado, ao mais alto nível do Estado, por Missões e Directivas de Planeamento, isto é, pelos restantes elementos constitutivos da doutrina estratégica de defesa nacional. Daqui decorre a falta de doutrina que harmonize as acções de todos os Ministérios com responsabilidades na área da defesa nacional, apesar de a LDNFA referir que, para além do Ministro da Defesa Nacional, todos os outros ministros são responsáveis politicamente pela execução das componentes não militares da política de defesa nacional, na parte que deles dependa. Realça-se que as opções estratégicas apenas contemplam correctamente o desenvolvimento da componente militar da estratégia de defesa nacional, através da definição dos elementos estruturantes da respectiva doutrina estratégica: Conceito Estratégico Militar; Missões das Forças Armadas; Sistemas de Forças; e Dispositivo de Forças. Este facto contribui para a prevalência da ideia errada de coincidência entre a defesa nacional e a defesa militar.

O Sistema de Forças e o Dispositivo de Forças, tal como são definidos no articulado da LDNFA, não contemplam convenientemente as medidas nos campos estrutural, genético e operacional, indispensáveis à operacionalização de toda a doutrina estratégica. Por isso, o planeamento estratégico em Portugal está praticamente cingido aos aspectos relativos à edificação das forças e com eles é erradamente confundido, quando o seu âmbito é bem maior. Neste contexto, evidencia-se, igualmente, que existe uma discrepância entre a LDNFA,

que utiliza o termo Sistema de Forças, e a LOBOFA, que usa a designação Sistema de Forças Permanente, sem no entanto clarificar o sentido do termo. Aquelas duas leis também enfermam de algumas imprecisões pontuais na terminologia relativa às competências do MDN, EMGFA e Ramos, aspecto que dificulta a compreensão do processo de formulação das opções estratégicas e, por vezes, gera perturbações resultantes de diferentes pontos de vista e interpretações dos planeadores daqueles órgãos.

# 4.2. Deficiências das Opções de Forças

As deficiências processuais relativas às opções de forças começaram a ser corrigidas nas duas revisões de que já foi alvo a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, promulgada por Despacho Ministerial s/n.º, de 22 de Março de 1993. Primeiro, fruto da experiência dos Ciclos Bienais de Planeamento de Forças de 93/94 e 95/96, concluiu-se que o calendário e os procedimentos institucionalizados não satisfaziam plenamente os objectivos requeridos que, para além de pretenderem inscrever a LPM num Ciclo de Planeamento de Forças exequível, deveriam reflectir a adequabilidade desejável entre os Objectivos de Forças Nacionais e os Objectivos de Forças da NATO. Por isso, na sequência do Despacho n.º 21/MDN/96, de 28 de Fevereiro, foram realizados estudos que culminaram com o Despacho n.º 197/MDN/96, de 26 de Novembro, que solucionou as lacunas antes referidas e complementou a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar com um conjunto de apêndices, que explicitam a estrutura dos documentos a elaborar no âmbito das Avaliações das Situações Política, Económica e Financeira do Pessoal e Militar.

A experiência obtida durante o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças de 97/98, levou a concluir que o calendário e os procedimentos institucionalizados careciam de ser actualizados e aprofundados com a inclusão de uma perspectiva de planeamento de longo prazo. Foi neste contexto que surgiu o Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho, que estabeleceu e clarificou as responsabilidades, as intervenções, os processos e os procedimentos do planeamento de forças, com a consideração da perspectiva de longo prazo. No que diz respeito às Avaliações das Situações Política, Económica e Financeira, do Pessoal e Militar, foi acrescentada a Avaliação da Situação do Material.

É nas estruturas propostas para a elaboração das referidas avaliações, que subsistem as mais graves deficiências processuais das opcões de forcas. Com efeito, comparando estas estruturas com o que é referido no corpo da Directiva Ministerial para o Planeamento Militar sobre cada documento que faz parte daquelas avaliações, verificam-se evidentes faltas de correspondência. No corpo da Directiva Ministerial para o Planeamento Militar são definidas orientações genéricas do conteúdo de cada avaliação, que se afiguram correctas face à finalidade. Porém, o que surge em detalhe nos apêndices, não só é substancialmente diferente do que é referido no corpo da directiva na maioria dos casos, como não serve a finalidade dos respectivos documentos. Com efeito, a Análise das Missões e da Situação não pode ser feita seguindo as três fases fundamentais de um processo de formulação estratégica (missão, situação e modalidades gerais de acção). A Avaliação da Situação Militar não pode ser realizada segundo uma etapa de elaboração de cenários ligados à definição de objectivos nacionais, e uma etapa de elaboração de uma modalidade de acção estratégica, que faz parte de um processo de formulação estratégica. A Avaliação da Situação Política não pode ser concretizada pelas etapas das análises interna e externa, seguidas da etapa de definição de objectivos nacionais permanentes e actuais, e da etapa de elaboração do conceito de acção política, que integram a fase política de um modelo de formulação da estratégia de defesa nacional. A Avaliação da Situação do Pessoal não pode ser consequida com recurso aos elementos que fazem parte da avaliação do potencial estratégico do factor humano da componente militar do poder nacional (efectivos, sistema de recrutamento e sistema de convocação e mobilização). Analisando conjugadamente estas deficiências parece lícito afirmar que houve uma tentativa deliberada, mas incorrecta, de adaptar as fases e etapas do modelo de planeamento da acção estratégica do Estado à Análise das Missões e da Situação e às Avaliações das Situações Política, do Pessoal e Militar.

Importa ainda evidenciar a deficiente articulação das opções de forças instituídas pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, com o estabelecido pela LDNFA nesta matéria. Com efeito, enquanto a directiva foi concebida para garantir o enquadramento e convergência de planos de forças, de planos logísticos, de planos de infra-estruturas, de planos de sistemas de informações e comunicações e de planos de armamento e equipamento, a LDNFA só

contempla planos de armamento, planos de equipamento e planos de infraestruturas. Para além disso, relativamente à elaboração destes planos, não estabelece as intervenções dos diferentes órgãos na dependência do Ministro da Defesa Nacional.

Por fim, fruto do alargamento progressivo da NATO, o seu processo de planeamento estratégico e de forças sofreu algumas evoluções em termos de actividades, prazos e documentos. Também a UE concluiu e pôs em prática em 2004 um processo equivalente, que exige contributos nacionais. Estas alterações carecem de ser ponderadas, para que o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças cumpra a sua finalidade face aos requisitos das Alianças de que o país é membro.

# 5. CONCLUSÃO

O modelo português de planeamento estratégico e de forças estabelecido pela LDNFA, pela LOBOFA e pela DMPM, foi construído com base na definição das competências de diversos órgãos políticos e militares, no quadro da elaboração das opções estratégicas de defesa nacional e militares, e das opções de forças necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas.

A matriz vincadamente jurídica adoptada para estabelecer tais competências, conjugada com o empirismo do processo de tomada de decisão implícito ao modelo, provocou algumas deficiências. Por isso, parece importante que, quem trabalha na área do planeamento estratégico e de forças, tenha presente as deficiências evidenciadas e use o modelo com prudência, reflectindo sempre sobre a utilidade das acções a desenvolver e o conteúdo dos documentos a elaborar, antes de os concretizar.

Para corrigir as deficiências processuais identificadas, e outras conceptuais não referidas, afigura-se necessário elaborar um estudo profundo e sustentado pelo que de mais avançado a ciência política e o planeamento nos proporcionam. É uma tarefa difícil, mas indispensável, na qual é preciso uma nova solidariedade intelectual, que permita estabelecer pontes entre a Universidade e o Ministério da Defesa Nacional.

#### Notas

- <sup>1</sup> A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) teve como antecedentes várias propostas apresentadas ao longo de diversos Governos Constitucionais. O primeiro a apresentar um projecto foi o General Firmino Miguel, em 1977, durante o II Governo Constitucional, onde desempenhava funções de Ministro da Defesa Nacional. Em 1979, no IV Governo Constitucional, coube ao General Loureiro dos Santos, na altura Ministro da Defesa Nacional, apresentar a sua Proposta de Lei de Defesa Nacional. Em 1980 o Dr. Adelino Amaro da Costa, durante o VI Governo Constitucional, submeteu ao Conselho de Ministros o seu projecto de proposta de Lei de Defesa Nacional. Um ano mais tarde o Dr. Jaime Gama apresentou dois ante-projectos sobre Defesa Nacional do Grupo de Assuntos de Defesa do Partido Socialista. Um deles era a Lei de Bases Gerais e de Organização da Defesa Nacional e das Forças Armadas. O segundo era a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Nenhum destes projectos vingou, pois para tal acontecer era essencial rever a Constituição da República Portuguesa e extinguir o Conselho da Revolução, símbolo da legitimidade revolucionária das Forças Armadas, tarefas que só em 1982 foram alcançadas. A LDNFA, como hoje se nos apresenta, nasceu da Proposta de Lei n.º 129/II, de 30 de Setembro de 1982, apresentada à Assembleia da República pelo então Ministro da Defesa, Professor Doutor Freitas do Amaral. Foi aprovada a 11 de Dezembro de 1982 e entrou em vigor a 16 de Dezembro do mesmo ano. Para a elaboração da LDNFA contribuíram os projectos apresentados durante os II, IV e VI Governos Constitucionais, a aprovação de uma Lei Quadro sobre a Defesa Nacional e das Forças Armadas e a Revisão Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro.
- <sup>2</sup> A Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, define a orgânica e bases da organização das Forças Armadas. Esta lei revoga os artigos 21º, 24º, 50º, 51º, 53º e 57º da LDNFA, bem como as disposições do Decreto-Lei n.º 20/82, de 28 Janeiro, relativas à organização e funcionamento dos serviços do EMGFA. Do seu conteúdo importa reter alguns aspectos incluídos nos seguintes artigos: art.º 1º Integração das Forças Armadas na administração do Estado; art.º 2º Missões das Forças Armadas; art.º 7º Conselho de Chefes de Estado-Maior. Da análise a esta lei, na óptica da estruturação do processo de planeamento estratégico de defesa nacional, importa salientar apenas que, relativamente ao modelo da LDNFA, é atribuída ao CEMGFA a competência de emitir parecer sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. A Lei n.º 18/95, de 13 de Julho, altera a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, e a Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto. Contudo, em nada muda o processo decisório do planeamento estratégico de defesa nacional.
- <sup>3</sup> Também designadas naquelas leis por Missões Específicas das Forças Armadas.
- <sup>4</sup> A primeira Directiva Ministerial para o Planeamento Militar foi promulgada por Despacho Ministerial s/ nº, de 22 de Março de 1993. A partir de Julho de 1995 foram realizados no EMA estudos que levaram o Almirante CEMA a propor ao MDN a revisão do CBPF e o seu ajustamento ao ciclo da NATO, o que foi acolhido pelo Despacho n.º 21/MDN/96, de 28 de Fevereiro. Na sequência dos trabalhos realizados entre a DGPDN, o EMGFA e os Ramos, foi

produzido o Despacho n.º 197/MDN/96, de 26 de Novembro, que estabeleceu e clarificou as responsabilidades, os processos e os procedimentos do planeamento de forças militares. Porém, a experiência obtida durante o ciclo de planeamento 97/98, levou a concluir que o calendário e os procedimentos institucionalizados em 1996 careciam de nova actualização e aprofundamento, com a inclusão de uma perspectiva de longo prazo. Para esse efeito foram novamente desencadeados trabalhos coordenados pela DGPDN, cujos resultados foram promulgados pelo Despacho n.º 125/MDN/2000, de 16 de Junho.

- <sup>5</sup> Desenvolvimentos entretanto ocorridos ao nível do planeamento de forças da UE e da ONU, mostram a conveniência de haver, também, uma considerável concordância entre o planeamento de forças nacional e o destas duas organizações internacionais, embora os processos de planeamento não se comparem em profundidade, rigor e efeitos práticos com o da NATO.
- <sup>6</sup> Ribeiro, António Silva, «Procedimentos do Planeamento Estratégico de Defesa Nacional», Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXIV, Outubro-Dezembro, 1994, pp. 813-84; Ribeiro, António Silva, «Contributo para o Estudo de Alteração ao Método de Planeamento de Força Militar», Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXVI, Abril-Junho, 1996, pp. 211-217.
- Os contributos dos alunos e estagiários do ISCSP tiveram como ponto de partida os trabalhos elaborados em 1994 e 1996, complementados por um estudo não publicado, intitulado modelo actual de planeamento da política de defesa nacional, todos de nossa autoria. No essencial, esse estudo descreve o modelo, identifica parte substancial das lacunas e esboça algumas ideias para a sua melhoria. Entre os alunos merecem especial referência os trabalhos realizados pelos Tenentes-Coronéis Luís Monsanto e Sérgio V. Marques, durante a fase curricular do mestrado em estratégia, ambos referidos na bibliografia.
- <sup>8</sup> As estagiárias Patrícia Justo e Dinamene Rebelo compararam tudo o que se afirma sobre as competências dos diversos órgãos que participam no planeamento estratégico e de forças com o disposto na LDNFA, na LOBOFA e na DMPM. Para além disso, aperfeiçoaram a explicitação gráfica dessas competências nas figuras 1, 2 e 3.
- <sup>9</sup> Estes aspectos são facilmente identificados pela leitura do trabalho publicado pelo Professor Doutor Freitas do Amaral, ministro à data da aprovação da LDNFA, intitulado *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 1983.
- <sup>10</sup> No trabalho intitulado *Linhas de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no Âmbito da Política de Segurança e Defesa*, da autoria do Brig. Lemos Pires, do CMG Martins Godinho, do Gen. Jesus Bispo e do Cor. Geraldes, realizado no IDN em 1989/90.

# Bibliografia

- Amaral, Diogo Freitas do, *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 1983.
- Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, Despacho N.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho.
- *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, n.º 29/82, de 11 de Dezembro.
- Marques, Sérgio V., Formulação da Estratégia de Defesa Nacional, Lisboa, ISCSP, Março 2006, Trabalho efectuado no âmbito da cadeira "Estratégia das Potências".
- Monsanto, Luís, Modelo de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional instituída pela Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lisboa, ISCSP, Março 2005, Trabalho efectuado no âmbito da cadeira "Estratégia das Potências".
- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, n.º 111/91, de 29 de Agosto.
- Pires, BRIG. Lemos; Godinho, CMG. Martins; Bispo, GEN. Jesus, Geraldes, COR, Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no Âmbito da Política de Segurança e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1989/90.
- Ribeiro, António Silva, "Procedimentos do Planeamento Estratégico de Defesa Nacional", Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXIV, Outubro-Dezembro, 1994, pp. 813-84.
- Ribeiro, António Silva, "Contributo para o Estudo de Alteração ao Método de Planeamento de Força Militar", Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXVI, Abril-Junho, 1996, pp. 211-217.
- Ribeiro, António Silva, *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado*, Lisboa, Minerva, 1999.

# **TEMAS E REFLEXÕES**

#### Volumes Publicados

- 1. *A Marinha, A Instituição e os Homens* (Reimpressão) V.ALM. António Emílio Sacchetti
- 2. *A Marinha, Instituição em Transformações* (Reimpressão) V.ALM. António Emílio Sacchetti
- 3. Reestruturação das Forças Armadas (Reimpressão) V.ALM. António Emílio Sacchetti
- 4. Forças Armadas, A Instituição e as Associações V.ALM. António Emílio Sacchetti
- 5. O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania e Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima. (Temas e Discursos Doutrinários) V.ALM. Luís da Franca de Medeiros Alves