

TEMAS E REFLEXÕES

Nº 8 – Março de 2010

**PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DE FORÇAS
PROCESSO DA LDN E DA LOBOFA**

António Silva Ribeiro

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Autor

Actualmente Subchefe do Estado-Maior da Armada, o Contra Almirante António Silva Ribeiro é membro do Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica da Marinha, professor militar da Escola Naval, professor catedrático convidado da Universidade Técnica de Lisboa (UTL) e professor coordenador do Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração. É doutor em ciência política, mestre em estratégia pela UTL e licenciado em ciências militares-navais pela Escola Naval. É especializado em hidrografia e oceanografia costeira pelo Naval Oceanographic Office e pela Louisiana State University. Comandou dois navios hidrográficos, foi director de operações do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares e assessor do Instituto de Defesa Nacional. É autor de 10 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 culturais e é membro de diversos organismos científicos e culturais.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, já com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, numa forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos Cadernos Navais, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DE FORÇAS
PROCESSO DA LDN E DA LOBOFA

COLECÇÃO:

Temas e Reflexões

NÚMERO/ANO:

8/2010

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-972-????-??-?

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

António Coelho Dias, S. A.

ÍNDICE

1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DEFESA NACIONAL	5
2. O PROCESSO DE PLANEAMENTO	8
2.1 Opções estratégicas de defesa nacional	9
2.2 Opções estratégicas militares	16
2.3 Opções de forças militares	20
3. CONCLUSÕES	23

LISTA DE FIGURAS

Fig. 1 – Opções estratégicas de defesa nacional	10
Fig. 2 – Opções estratégicas militares	17
Fig. 3 – Opções de forças militares	21

LISTA DE ABREVIATURAS

CBPF – Ciclo Bienal de Planeamento de Forças
CEEM – Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM – Chefes de Estado-Maior dos Ramos das Forças Armadas
CEMIL – Conceito Estratégico Militar
CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional
CSM – Conselho Superior Militar
EMGFA – Estado-Maior General das Forças Armadas
LDN – Lei de Defesa Nacional
LDNFA – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM – Lei de Programação Militar
LPIM – Lei de Programação de Infra-estruturas Militares
MDN – Ministério da Defesa Nacional

PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DE FORÇAS PROCESSO DA LDN E DA LOBOFA

1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DEFESA NACIONAL

A noção de defesa nacional é muito nova, quando comparada com a história da Humanidade. A sua génese está ligada à evolução e à afirmação intransigente do ideal nacional, concepção mais profunda, mas relativamente recente. Com efeito, os conflitos, mesmo depois de terem ultrapassado os estados típicos da Antiguidade e da Idade Média, que eram as lutas de clãs pela posse de terras ou de animais domésticos, não envolveram o povo em geral, senão na medida em que este era vítima de pilhagens, de incêndios e de violações consecutivas à passagem dos diferentes grupos armados. Por isso, a sua participação nos corpos militares constituídos em ocasiões específicas, era relativamente diminuta e cessava ao passar do perigo, sendo os efectivos licenciados.

Mais tarde, quando o burguês e o camponês se tornaram proprietários, o destino do povo passou a estar ligado ao do rei e, conseqüentemente, aos seus desempenhos militares. Por isso, assumiu um papel mais interessado nos combates, confiando a decisão, pela sorte das armas, a mercenários, sem dúvida mais fascinados pelos atractivos do ganho rápido e dos feitos aventureiros, que por um sentimento nacional edificado sobre as virtudes da coragem e da fidelidade. Nesta época não havia uma distinção clara entre o estatuto civil e o estatuto militar. Mas, existia uma nítida diferenciação entre o povo, o clero e a nobreza, onde esta e as forças militares se identificavam com o serviço ao rei. Os privilégios da nobreza encontraram a justificação no facto de só ela estar permanentemente pronta e disponível para combater. Foi no fim deste período, por despacho do rei Filipe III, exarado a 18 de Abril de 1621, que surgiu no país a primeira força militar permanente, o Terço da Armada da Coroa de Portugal, designação conferida à infantaria de marinha destinada à guarnição dos navios de guerra e às expedições ultramarinas.

Paradoxo curioso são as filosofias do séc. XVIII que, ao despertarem a consciência e o pensamento individual, permitiram conjugar as noções

medievais de coragem e de cavalaria, com a ideia nobre e romana de capacidade política inseparável do estado militar, e criaram condições para a constituição de Forças Armadas verdadeiramente nacionais. Em consequência, Frederico II e Napoleão puderam colocar o povo em armas, isto é, mobilizar o conjunto dos cidadãos dos seus países. A Revolução Francesa substituiu o sistema de legitimidade monárquica, por outra lógica coerente com as exigências militares: a teoria da soberania nacional e da vontade nacional preconizada por Rousseau, que constituiu a base do sistema de defesa nacional, porque integrou e conferiu um *elan* unitário à sociedade política, que adquiriu a imagem de um corpo coeso em movimento. Neste contexto, a liberdade do cidadão e a defesa da Pátria surgiram rapidamente solidárias e igualmente fundadas quanto à natureza.

No fim do século XIX as disputas coloniais desenvolveram de forma aguda o sentimento nacional, que alimentou os projectos expansionistas materializados pelo emprego de Forças Armadas nacionais. Porém, os grandes conflitos da primeira metade do século XX colocaram em oposição, não só as Forças Armadas nacionais, constituídas por todos os elementos do povo, ou reforçadas por eles em caso de grande risco, mas verdadeiras Nações armadas, onde cada cidadão participou na defesa da Pátria, envergando, ou não, uniforme. Nestas circunstâncias, os países, para a sua defesa, passaram a necessitar de um aparelho militar e de uma infra-estrutura política, económica e social que, em simultâneo e durante largo período de tempo: sustentasse o combate de natureza estritamente militar e a luta em todos os outros domínios, até se alcançarem os objectivos políticos pretendidos e permitisse que o conjunto dos cidadãos satisfizesse as suas necessidades básicas. Neste contexto, a noção de defesa nacional ultrapassou o âmbito estritamente militar e englobou outros, para além da preparação e do emprego das Forças Armadas.

O desenvolvimento das formulações da estratégia nuclear e das modalidades de luta subversiva na segunda metade do século XX, bem como da chamada "guerra" contra o terrorismo no início do século XXI, contribuíram decisivamente para o desvanecimento da fronteira intangível, entre o que tradicionalmente se designa por estado de paz e estado de guerra. Embora o Direito Internacional reconheça estes dois estados, não regulamenta as complexas situações intermédias de disputa estratégica. Por isso, facilmente se identificam hoje formas de guerra num período considerado juridicamente de paz. Nestas circunstâncias, a diferença entre

a paz e a guerra não reside na natureza das acções, mas, antes, no grau de violência das relações internacionais. Este facto teve importantes repercussões sobre a preparação e o emprego dos sistemas de defesa nacional dos Estados, uma vez que estes passaram a ser permanentemente ameaçados por diversas formas de agressão, insidiosas ou directas, que se combinam e fortalecem reciprocamente, sendo as mais comuns a guerra-fria, de cariz psicológico/ideológico ou económico/tecnológico, e a guerra quente limitada e localizada, de cariz convencional, mas, frequentemente, com recurso a meios e a processos irregulares, devido ao desequilíbrio na relação das forças militares entre os contendores. Em consequência, a noção de defesa nacional adquiriu a natureza de acção estratégica nacional, porque passou: a aplicar-se permanentemente em tempo de guerra e nos períodos de tensão ou de crise; a envolver a totalidade das actividades e dos recursos da Nação, em função das necessidades militares e civis; a englobar medidas de preparação técnica e psicológica, desenvolvidas com grande antecedência relativamente às contingências a que se destinam, de forma a dissuadir ou a aumentar a capacidade de resistência; a conjugar as responsabilidades civis e militares, sob a direcção única da autoridade governamental.

No quadro desta lenta e longa evolução, a defesa nacional deixou, progressivamente, de estar limitada a uma técnica de acção estratégica específica: a militar. Com efeito, é um facto que só as Forças Armadas são verdadeiramente decisivas na política internacional, como comprovam os conflitos onde a violência ascende aos extremos, até que um dos contendores é aniquilado. Porém, representam apenas uma fracção dos múltiplos instrumentos de acção estratégica de cada Estado. Por isso, é no quadro amplo de uma estratégia integral, que os responsáveis políticos devem determinar a ordem das ameaças a que cada país poderá ter de fazer face e, consequentemente, desenvolver a adequada doutrina estratégica preventiva ou de resposta, de natureza política, económica, psicossocial e militar, que evite a descoordenação das acções estratégicas, públicas e privadas, em matéria de defesa nacional.

Na ausência desta doutrina e de suficiente experiência acumulada de planeamento estratégico em âmbito público e na sociedade em geral, aquela descoordenação tem sido contrariada em Portugal através de análises gerais, que nunca chegam, porém, a ser uma construção doutrinária. Também tem sido combatida com recurso a documentos oficiais, especialmente vocacionados para

a estratégia dos meios, que fixam as linhas de esforço dos programas de obtenção de recursos humanos e materiais. Para além disso, tem sido reduzida pelas investigações produzidas por algumas universidades, por diversos círculos de reflexão e por estrategistas que, em conjunto, constituem um corpo de reflexão teórica. Todavia, como a convergência destas investigações não está assegurada, não é clara a sua influência sobre os destinos nacionais porque, por um lado, o planeamento estratégico e de forças resulta de grandes orientações de natureza política e da prática quotidiana e, por outro lado, a sua operacionalização traduz-se, sobretudo, em redimensionamentos e reorganizações militares.

Ora, esta abordagem, caso a caso, focalizada na componente militar da estratégia de defesa nacional, em contraponto com a reflexão sistemática sobre os fins, os meios e as circunstâncias da acção estratégica integral do Estado, existe e persiste em Portugal, entre outras razões, devido a algumas deficiências do processo de planeamento estratégico e de forças, resultantes de ter sido concebido a partir do exercício de competências legais por diversos órgãos políticos e militares. Tal como em 1982, quando foi promulgada a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), também a recente Lei n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, Lei de Defesa Nacional (LDN), não tirou partido dos conceitos operacionais da elaboração estratégica e nem dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas de diversos modelos de elaboração estratégica de defesa nacional conhecidos e testados no seio de países aliados. Daí as suas deficiências conceptuais e processuais que, em momento apropriado, haverá vantagem em corrigir, tendo em vista potenciar as suas principais e relevantes virtudes: reunir, num único processo, o planeamento e a direcção estratégica; ligar o planeamento e a decisão estratégica a todos os níveis do Estado.

2. O PROCESSO DE PLANEAMENTO

Embora se reconheçam as virtudes do processo de planeamento estratégico e de forças instituído pela LDNFA e documentação a jusante¹, agora ligeiramente alterado pela LDN e documentação a jusante², é evidente que possui algumas deficiências processuais e conceptuais que importa identificar, para eventual correcção no futuro.

Neste trabalho explicita-se o processo e identificam-se as deficiências processuais, pela sua maior importância na elaboração da estratégia de defesa nacional e militar. Para cumprir com estes dois objectivos, sistematiza-se o processo estabelecido pela LDN e pela Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) em opções estratégicas de defesa nacional e militares, direccionadas para a formulação estratégica, e em opções de forças militares focalizadas na operacionalização estratégica.

2.1. Opções estratégicas de defesa nacional

O processo das opções estratégicas de defesa nacional desenvolve-se através das fases de elaboração da Política de Defesa Nacional e Militar e do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), tal como apresentado na fig. 1.

As deficiências relativas às opções estratégicas de defesa nacional persistem desde a promulgação de LDNFA em 1982, porque embora esta lei tenha sofrido sete alterações, todas elas foram direccionadas para o aperfeiçoamento da inserção das Forças Armadas na estrutura do Estado. A sua substituição pela LDN também se insere neste contexto, e não no da melhoria do processo de planeamento estratégico e de forças.

O processo de planeamento é iniciado pela fase da Política de Defesa Nacional e Militar, onde ocorre a elaboração, pelo Governo, do respectivo Programa, que define e aprova as orientações fundamentais da política de defesa nacional e assegura as suas condições de execução pelo Orçamento de Estado e pelas Leis de Programação Militar (LPM e LPIM) (art.º 6.º e 12.º n.º 2 g) da LDN). À Assembleia da República cabe apreciar as orientações fundamentais da política de defesa nacional constantes no Programa do Governo (art.º 11.º d) da LDN).

O Programa do Governo, pela forma como é elaborado, só tem em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com a tradição histórica e a consciência colectiva dos portugueses, e com a filosofia política e a concepção de vida preconizada pelo partido político que vence as eleições. Desta forma, não incorpora os resultados de estudos de base objectiva, destinados a explicar a conjuntura interna e externa do país, e as suas tendências de evolução. Por isso, o Programa do Governo estabelece, sobretudo, os móveis políticos da acção do Estado, e descarta os argumentos políticos, que incorporam elementos

essencialmente racionais no processo de formulação política. Em Portugal este problema resulta, quer da conjugação da tradicional e congénita supremacia do imprevisto sobre o planeamento, quer do pouco tempo de existência das instituições ligadas aos estudos estratégicos. Estas, dispersam entre si os escassos recursos humanos qualificados existentes, e dedicam-se, sobretudo, ao ensino, relegando para menor prioridade a produção dos trabalhos de análise estratégica necessários à fundamentação da política de defesa nacional e militar. A principal consequência desta deficiência é a dificuldade em identificar os objectivos nacionais permanentes, isto é, aqueles que determinam as orientações fundamentais da política de defesa nacional, que são definidas e aprovadas no Programa do Governo.

Para colmatar esta deficiência, o Programa do Governo necessita de ser enquadrado por outro documento estratégico onde estejam claramente definidos os objectivos nacionais permanentes. Parece-nos que deverá ser a Constituição da República, porque a LDN apenas refere os objectivos permanentes da política de defesa nacional (art.º 5.º), isto é, aqueles que podem suscitar afirmações de poder nas relações internacionais. A LDN também nada diz sobre a natureza e função dos interesses nacionais no âmbito das opções estratégicas de defesa nacional, o que recomenda a correcção do processo de planeamento, nomeadamente, através do aprofundamento da fase de elaboração da política de defesa nacional. Embora com estas duas deficiências, a LDN afirma no seu art.º 1.º, que "a defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas" bem como "o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar de acordo com o interesse nacional". Daqui se pode depreender que, por a defesa nacional estar direccionada para preservar a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações, os valores fundamentais da ordem constitucional e os compromissos internacionais do Estado no domínio militar, estes são alguns dos interesses nacionais vitais de Portugal, cuja preservação é obrigatória para o Estado e para os cidadãos.

Sobre o conceito de defesa nacional apresentado na LDN, é importante realçar que a associação inequívoca da defesa nacional às agressões ou

ameaças externas, tendo sido incluída na LDNFA num quadro político interno de normalização constitucional e em plena conjuntura de Guerra Fria, teve como finalidade afastar as Forças Armadas das intervenções políticas internas que caracterizaram o anterior regime e o período de 1974 a 1982. Porém, tal associação foi mantida na LDN, com um propósito que hoje não se descortina, quer face à falta de vínculo geográfico das actuais ameaças, quer devido à profunda cultura democrática que regula o pensamento e acção dos militares das Forças Armadas. Para além disso, criou uma cisão entre a doutrina, os sistemas e as estruturas militares, policiais e de protecção civil, incompatível com a natureza das ameaças que afectam o país, e que cria evidentes dificuldades à organização e à acção do Estado. Este problema verifica-se, apesar das missões das nossas Forças Armadas preverem intervenções em acções da protecção civil e em situações de estado de sítio e de emergência, e de as missões das Forças e Serviços de Segurança e dos Órgãos de Protecção Civil incluírem acções em situações de crise ou guerra. Este problema resulta aprovado pela leitura do art.º 1.º da Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto), especialmente nos números 1 e 3, quando se referem as acções que se enquadram, também, no âmbito da actuação tradicional das Forças Armadas. Identificam-se duas soluções para esta deficiência: adoptar o conceito lato de defesa nacional, de forma a que os planeamentos estratégicos de defesa nacional, de segurança interna e de protecção civil sejam feitos de forma integrada e coordenada, o que obrigará a transformações profundas, quer do actual quadro legislativo, quer da estrutura do sistema de defesa nacional; manter a actual legislação de base e melhorar as estruturas existentes, de forma a que garantam o planeamento estratégico coordenado e a ligação permanente entre as Forças Armadas, as Forças e Serviços de Segurança e os Órgãos de Protecção Civil, o que poderá ser conseguido com alguma legislação complementar e directivas interministeriais inspiradas pelas lições resultantes da formação, do treino, dos exercícios e das actuações conjuntas.

A condução da política de defesa nacional e militar é da responsabilidade do Governo, órgão superior da administração da Defesa Nacional e das Forças Armadas (art.º 12.º, n.º 1) LDN). Porém, está sob fiscalização da Assembleia da República, órgão responsável pela verificação da acção do Governo em matéria de Defesa Nacional e das Forças Armadas (art.º 11.º p) LDN). O Presidente da República exerce as funções inerentes ao cargo de Comandante

Supremo das Forças Armadas (art.º 9.º, n.º 2 a) e art.º 10.º LDN). O Conselho de Chefes Militares (CCEM) emite parecer sobre quaisquer assuntos submetidos pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) e pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), bem como pelos Chefes de Estado-Maior dos Ramos das Forças Armadas (CEM) (art.º 19.º, n.º 4 e) LOBOFA). Ao Conselho Superior Militar (CSM) cumpre emitir parecer sobre matérias relativas à Defesa Nacional e às Forças Armadas, que sejam da competência do Governo, do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) e do MDN (art.º 19.º a) LDN). Ao Primeiro-Ministro cabe a direcção e execução da política de defesa nacional e militar e o funcionamento do Governo nestas matérias, bem como a direcção da actividade interministerial de execução daquelas políticas (art.º 13.º, n.º 1 e n.º 2 a) LDN). Ao MDN cumpre elaborar e executar a política de defesa nacional e militar bem como, por delegação do Primeiro-Ministro, dirigir a respectiva actividade interministerial (art.º 14.º, n.º 1 e n.º 3 d) LDN). Os restantes ministros, em conjunto com o MDN, têm como função assegurar a execução das componentes não militares da política de defesa nacional (art.º 15.º, n.º 1 LDN). Também dirigem a acção dos seus serviços na mobilização e requisição, no planeamento civil de emergência e na protecção civil (art.º 15.º, n.º 2, b) LDN). Na sua função consultiva, o CSDN, emite parecer (art.º 17.º, n.º 1 b) e l) LDN).

Sobre as matérias relativas à política de defesa nacional e militar, importa ainda notar que, apesar de ela definir os objectivos nacionais actuais, que abrangem as áreas de responsabilidade de todos os ministros, na prática, fruto da situação de paz que se vive e das prioridades políticas do país estarem focalizadas no campo do desenvolvimento, ainda não é tomada como referência para definir e regular de forma objectiva e deliberada os contributos sectoriais (missões) dos diferentes departamentos governamentais. Acresce que, pelo facto de o Primeiro-Ministro não ter ao seu dispor um órgão de estado-maior, que o apoie no exercício da sua responsabilidade de direcção daquela política interministerial e interdepartamental, esta actividade só ocorre pontualmente em Conselho de Ministros, através da aprovação dos grandes planos e decisões. A conjugação destas duas deficiências, leva a que, quando não é sentida uma ameaça séria aos interesses nacionais, a política de defesa nacional e militar perde prioridade face às restantes políticas públicas, pelo que as capacidades do país se vão degradando.

O CEDN explicita parcialmente a doutrina estratégica de defesa nacional. Como primeiro passo para a sua elaboração, cabe à Assembleia da República o

debate, por iniciativa do Governo ou de um Grupo Parlamentar, das Grandes Opções do CEDN (art.º 7.º, n.º 3 e art.º 11.º, d) LDN). Contribuem para a elaboração deste documento: o Governo, que aprova por resolução (art.º 7.º, n.º 2 e art.º 12.º, n.º 2 h) da LDN); o MDN e o Primeiro-Ministro, através da elaboração de uma proposta conjunta (art.º 7.º, n.º 2 da LDN e art.º 14.º, n.º 3 j) e art.º 13.º, n.º 2 g) da LDN); o CSDN, na sua função consultiva, através da emissão de um parecer relativo à proposta apresentada (art.º 7.º, n.º 2 e art.º 17.º, n.º 1 f) da LDN); o CSM que emite parecer (art.º 19.º a) da LDN); o CCEM que emite parecer sobre a proposta (art.º 7.º, n.º 2 da LDN e art.º 19.º, n.º 4 a) da LOBOFA).

Como primeira deficiência, realça-se que é particularmente gravoso o facto de terem sido excluídos do art.º 15.º da LDN os contributos sectoriais para a elaboração do CEDN (art.º 45.º, n.º 2 a) da LDNFA). Era uma forma das visões dos ministérios com importância para a acção estratégica do Estado, serem incorporadas no texto do CEDN, ainda que não assumissem a mesma relevância dos assuntos militares. Para além disso, tais contributos são essenciais, porque estão em linha com o conceito amplo de defesa nacional adoptado no articulado da LDN. Como segunda deficiência, porventura mais relevante que a anterior, realça-se que, como referido antes, a doutrina estratégica de defesa nacional só é parcialmente explicitada no CEDN. Para além disso, há omissões e sobreposições entre os documentos que a incluem e os que explicitam a política de defesa nacional e militar. As deficiências de explicitação resultam do facto do processo estabelecido pela LDN não prever a definição das missões dos diferentes ministérios, que são essenciais para orientarem a sua acção. Esse processo também não define os paradigmas de planeamento, que estabelecem as medidas genéticas, estruturais e operacionais necessárias à preparação e ao emprego dos meios de defesa nacional do Estado.

A partir da análise do art.º 4.º da LDN, verifica-se que a política de defesa nacional engloba princípios, objectivos, orientações e prioridades: os princípios estão estabelecidos na Constituição da República e no art.º 2.º da LDN; os objectivos constam do art.º 5.º da LDN; as orientações fazem parte do Programa do Governo; as prioridades são definidas no CEDN. Esta arrumação de funções entre os principais documentos estruturantes da defesa nacional, leva a omissões e sobreposições que importa resolver. Para isso, afigura-se conveniente que: na Constituição da República sejam explicitados os interesses

nacionais e os objectivos nacionais permanentes; no Programa do Governo sejam definidos os objectivos nacionais actuais, com as respectivas prioridades e prazos de materialização; no CEDN sejam estabelecidos os princípios de acção estratégica com um carácter razoavelmente permanente. As orientações e as medidas objectivas para desencadear e regular o planeamento pelos diversos ministérios e permitir o seu controlo, devem ser incluídas, respectivamente, nas missões e nos paradigmas de planeamento genético, estrutural e operacional. Das omissões e sobreposições referidas, decorre a falta de explicitação de uma doutrina apropriada para harmonizar as acções de todos os departamentos com responsabilidades na área da defesa nacional, apesar de a LDN referir que, para além do MDN, todos os outros ministros asseguram a execução das componentes não militares da política de defesa nacional, que se insiram no âmbito das atribuições dos respectivos ministérios (art.º 15.º, n.º 1). Por isso, a elaboração estratégica de defesa nacional é muito ténue nos restantes ministérios, embora as leis prevejam e permitam o seu desenvolvimento, ainda que com um maior enfoque na responsabilidade de execução do que de planeamento. Como solução para empenhar esses ministérios na elaboração da estratégia de defesa nacional, afigura-se conveniente: definir os procedimentos interministeriais, para que cada ministério colabore, de forma integrada, na elaboração da estratégia de defesa nacional; garantir, através do Primeiro-Ministro, ou por delegação deste, a autoridade de coordenação e controlo das acções que cabem a cada ministério, aprovadas em Conselho de Ministros; organizar os ministérios, para que cada um contribua para o planeamento e controlo integrado, e mantendo uma ligação funcional com o órgão governamental de elaboração da estratégia de defesa nacional.

Este desiderato poderá ser parcialmente alcançado através da promulgação de uma Directiva Governamental de Defesa Nacional, que embora nunca tenha sido elaborada durante a vigência da LDNFA, um estrategista ou planeador experiente, a partir do art.º 13.º, n.º 2, a) e) da LDN, poderá admitir que faz parte do processo de elaboração estratégica de defesa nacional. Tal directiva, em linha com o Programa do Governo, deverá ser elaborada pelo Primeiro-Ministro e englobar objectivos concretos e linhas de acção de direcção superior do Estado, de natureza genética, estrutural e operacional a empreender pelos vários ministérios, de forma participada, concertada e concorrente. Dela deverão decorrer, nos termos do art.º 15.º, n.º 2, b) da LDN, no âmbito de cada ministério com responsabilidades de defesa nacional, as respectivas

Directivas Ministeriais de Defesa Nacional, vocacionadas para estabelecer os correspondentes objectivos e linhas de acção sectoriais a operacionalizar no curto prazo. Acontece que, como estas directivas não estavam claramente identificadas no articulado da LDNFA, nem estão na actual LDN, é natural que continuem sem ser reconhecidas e produzidas no âmbito do processo de planeamento estratégico e de forças nacional.

Acresce ainda referir, relativamente às opções estratégicas de defesa nacional, que enquanto para a elaboração do Programa do Governo está prevista uma periodicidade de quatro anos, correspondentes à duração da legislatura, para a elaboração do CEDN não foi considerado nenhum ciclo temporal, subentendendo-se que será reformulado sempre que mudanças significativas da conjuntura o aconselhem. Esta é mais uma deficiência a corrigir, prevendo a obrigação de reanalisar periodicamente o CEDN, instituindo períodos de validade e, eventualmente, condições dessa revisão. Todavia, para tal, seria essencial definir claramente a estrutura e a natureza do conteúdo de tal documento, simplificando-o, para que possa ser revisto com celeridade e objectividade, evitando sobreposições e omissões.

2.2. Opções estratégicas militares

O processo das opções estratégicas militares desenvolve-se através das fases de elaboração do Conceito Estratégico Militar, das Missões e Sistema de Forças e do Dispositivo de Forças, que são os três elementos constitutivos da doutrina estratégica militar apresentados na fig. 2.

No que respeita às opções estratégicas militares, temos como órgãos responsáveis pela elaboração do Conceito Estratégico Militar (CEMIL): o CEMGFA, que tem como função, planear, dirigir e controlar a execução da estratégia de defesa militar (art.º 11.º, n.º 1 a) LOBOFA); o CCEM, que elabora e delibera sobre a elaboração do CEMIL (art.º 3.º, n.º 2 e art.º 19.º, n.º 3 a) LOBOFA); o CSM que emite parecer (art.º 19.º a) LDN); o MDN a quem compete a aprovação (art.º 14.º, n.º 3 l) LDN) e a proposta de confirmação ao CSDN (art.º 3.º, n.º 2 LOBOFA); o CSDN que, na sua função administrativa, confirma o CEMIL (art.º 7.º, n.º 2 a) LDN e art.º 3.º, n.º 2 LOBOFA).

Relativamente às Missões e ao Sistema de Forças, a elaboração e deliberação sobre os respectivos projectos é assegurada pelo CCEM (art.º 19.º,

n.º 3, b da LOBOFA, e art.º 4.º, n.º 3 e art.º 5.º, n.º 4 da LOBOFA). Ao CSM, bem como ao CSDN na sua função consultiva, cabem a emissão de pareceres (art.º 19.º a) e art.º 17.º, n.º 1 d) LDN). Ao MDN cabe a função de propor a aprovação dos projectos (art.º 14.º, n.º 3 l) LDN, e art.º 4.º n.º 3 e art.º 5.º n.º 4 LOBOFA). Na sua função administrativa, cumpre ao CSDN aprovar as Missões e o Sistema de Forças (art.º 17.º, n.º 2 a) LDN, e art.º 4.º, n.º 3 e art.º 5.º, n.º 4 LOBOFA). A Assembleia da República é responsável por legislar sobre as bases gerais da organização e funcionamento, bem como sobre o reequipamento e a disciplina das forças armadas (art.º 11.º, f) LDN).

A deliberação sobre a elaboração do projecto de Dispositivo de Forças, bem como a respectiva proposta ao MDN são funções do CCEM (art.º 19.º, n.º 3 b) e art.º 5.º, n.º 5 LOBOFA). Ao MDN cabe a sua aprovação (art.º 14.º, n.º 3 m) LDN e art. 5.º, n.º 5 LOBOFA), após emissão de parecer por parte do CSM (art.º 19.º a) LDN).

A doutrina estratégica de defesa militar encontra-se razoavelmente explicitada no Conceito Estratégico Militar, nas Missões e Sistema de Forças e no Dispositivo de Forças. Por isso, foi fácil definir o processo de planeamento estratégico militar. Como principal progresso alcançado com a recente promulgação da LDN, há a salientar que se conseguirá um planeamento e uma execução com razoável integração, por ter melhorado a definição da autoridade de coordenação das chefias militares e de se encontrar mais claro o seu relacionamento com o MDN. Para isso, foram ajustadas as competências do CEMGFA, do CCEM, dos CEM, bem como a estrutura do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), por forma que o planeamento estratégico militar e o seu controlo sejam integrados e as propostas para decisão do MDN saiam por uma única via, considerando: o CEMGFA, como autoridade de coordenação do processo e das propostas; o CCEM, como entidade de decisão conjunta e de consenso; o EMGFA, como órgão de coordenação do planeamento e do seu controlo. Porém, é preciso ter a noção que estas alterações são insuficientes. Com efeito, os problemas de planeamento e execução decorrem, porventura de forma essencial, do facto de a doutrina estratégica militar ser elaborada sem estarem claramente definidos os aspectos de natureza financeira, que permitam perspectivar as suas consequências genéticas, estruturais e operacionais. Assim sendo, o Sistema de Forças e o Dispositivo de Forças, tal como são estabelecidos no articulado da LDN, não explicitam convenientemente as medidas nos campos estrutural, genético e operacional, indispensáveis à

operacionalização de toda a doutrina estratégica e militar. Para além disso, também não articulam cabalmente os níveis de ambição com os recursos financeiros adequados, e estão praticamente cingidos aos aspectos relativos à edificação das forças e com eles são erradamente confundidos, quando o seu âmbito é bem maior. Para ultrapassar estas deficiências, seria conveniente que o processo de planeamento estratégico e de forças contemplasse uma directiva orçamental e de programação com um horizonte de médio prazo, que assegurasse a correcta correlação entre as opções estratégicas e as verbas, bem como as respectivas prioridades face às áreas de acção social do Estado. Para evitar esta deficiência nas Forças Armadas, seria conveniente, a este nível, que a parcela do orçamento de funcionamento correspondesse às despesas com pessoal e à realização das suas missões, e que a parcela do orçamento do investimento fosse compatível com a edificação e estruturação dos meios previstos no Sistema de Forças Nacional. Desta forma, garantir-se-ia a exequibilidade da doutrina estratégica militar e o adequado contributo desta para a doutrina estratégica de defesa nacional.

É ainda de salientar que a LDN enferma de algumas divergências conceptuais, e também apresenta imprecisões pontuais na terminologia relativa às competências do MDN, EMGFA e Ramos. Estes dois aspectos dificultam a compreensão do processo de formulação das opções estratégicas militares e, certamente, provocarão perturbações resultantes de diferentes pontos de vista e interpretações dos planeadores daqueles órgãos.

Ainda relativamente ao Sistema de Forças, interessa atender às considerações relativas às capacidades militares existentes e desejadas. Para isso, a LDN mantém, no essencial, processo estabelecido na LDNFA, que considera as tendências orientadoras dos desafios e dos conceitos operacionais. Todavia, este processo demora normalmente três anos a ser realizado, desde a elaboração do Programa do Governo até à aprovação do Dispositivo de Forças. Para além disso, só é desencadeado quando ocorrem alterações consideráveis na conjuntura estratégica internacional. O processo de melhoria das capacidades das forças militares existentes e de consecução das desejáveis é o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças (CBPF), que também considera actualizações bienais das tendências orientadoras dos desafios e conceitos operacionais. Para reduzir os inconvenientes decorrentes desta distribuição de funções relativas às capacidades militares existentes e desejadas, o CBPF prevê a revisão do CEMIL, que poderá desencadear a revisão das Missões das Forças

Armadas, do Sistema de Forças e do Dispositivo de Forças. Porém, convirá notar que a incorporação do processo do CBPF não foi cabalmente conseguida nas opções estratégicas militares e nas opções de forças militares. Nestas circunstâncias, como o CBPF não tem utilização substantiva desde 2001, a revisão daqueles documentos estratégicos está condicionada às alterações do CEDN.

O problema da excessiva duração da elaboração e revisão do Sistema de Forças pelo processo da LDN, reduzir-se-ia muito se o já referido órgão de coordenação de defesa nacional da dependência do Primeiro-Ministro, disponibilizasse análises sobre as tendências orientadoras dos desafios e conceitos operacionais, para além de análises às opções estratégicas e às opções de forças. Desta forma, garantir-se-ia a melhoria técnica destas análises, decorrente da sua execução por um órgão especializado. Para além disso, conferir-se-ia maior dinamismo aos dois processos referidos, que não seriam interrompidos para a execução daquelas análises pelos mesmos órgãos que têm de produzir a documentação estratégica.

2.3. Opções de forças militares

O processo das opções de forças militares desenvolve-se através das fases da Mobilização e Requisição, de Programação e de Orçamentação, conforme indicado na fig. 3.

Como intervenientes no processo de mobilização e requisição apresentam-se: o Governo, que legisla sobre desenvolvimento das bases gerais do regime de mobilização e requisição (art.º 12.º, n.º 2 d) LDN) e determina a mobilização (art.º 12.º, n.º 2 i) LDN); a Assembleia da República legisla sobre o regime de mobilização e requisição (art.º 11.º m) LDN); o CEMGFA, a quem cabe o estudo e planeamento em âmbito militar (art.º 11.º, n.º 1 u) LOBOFA); o CSDN na sua função consultiva, emite um parecer sobre a proposta de mobilização e requisição (art.º 17.º, n.º 1 j) LDN); o MDN que propõe ao CSDN e ao CSM medidas de mobilização e requisição (art.º 14.º, n.º 3 u) LDN).

No respeitante à Programação, o MDN elabora e dirige a política nacional de armamentos e equipamentos de defesa nacional (art.º 14.º, n.º 3 o) LDN); o CSM emite parecer sobre a política nacional de armamentos e equipamento de defesa nacional (art.º 19.º a) LDN). Os CEM formulam e propõem as

estratégias estrutural e genética relativas a cada Ramo em ciclo com as directivas ministeriais (art.º 17.º, n.º 2 a) LOBOFA). Para além disso, efectuam análises e elaboram propostas relativas ao respectivo ramo (art.º 17.º, n.º 2 e) LOBOFA). O CEMGFA avalia a situação militar, emite a directiva de planeamento de forças e avalia a adequabilidade militar das propostas de forças (art.º 11, n.º 1 f) LOBOFA). Para além disso, elabora o projecto de proposta de forças nacionais, a análise de risco e o projecto de objectivos de forças nacionais (art.º 11.º, n.º 1 f) LOBOFA). De realçar, por um lado, que esta última competência cabia ao MDN, pelo estipulado no Ciclo Bienal de Planeamento de Forças. Por outro lado, na LDN e na LOBOFA nada é dito sobre a elaboração da Directiva Ministerial de Defesa Militar, destinada a estabelecer objectivos e linhas de acção para o planeamento de forças. O CCEM emite parecer sobre o projecto de proposta de forças nacionais (art.º 19.º, n.º 4, b) LOBOFA). Os projectos e as propostas da LPM e da Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIM) desenvolvem-se por um processo iniciado pelos CEM, que efectuam a análise e elaboram a proposta relativa a cada Ramo (art.º 17.º, n.º 2 c) LOBOFA). O CEMGFA elabora o anteprojecto de propostas da LPM e da LPIM respeitantes ao EMGFA (art.º 11.º, n.º 1 g) i LOBOFA), emite parecer relativo à LPM e acompanha a sua execução (art.º 11.º, n.º 1 g) ii LOBOFA). O CCEM delibera sobre os anteprojectos da proposta de LPM e LPIM (art.º 19.º, n.º 3 e) LOBOFA). O CSM elabora o projecto de proposta da LPM (art.º 19.º b) LDN). O CSDN, na sua função deliberativa, emite parecer sobre a LPM (art.º 17.º, n.º 1 e) LDN) e sobre as infra-estruturas fundamentais de defesa (art.º 17.º, n.º 1 i) LDN). O MDN orienta a elaboração da LPM, bem como a orientação e fiscalização da execução e gestão patrimonial (art.º 14.º, n.º 3 h) LDN). Ao Governo cabe orientar e fiscalizar a execução da LPM (art.º 12.º, n.º 3 b) LDN). A aprovação da LPM é uma responsabilidade da Assembleia da República, cabendo a sua promulgação ao Presidente da República.

São intervenientes no processo de Orçamentação: o CSM, que elabora o projecto de proposta do orçamento anual (art.º 19.º b) LDN), após parecer do CEMGFA relativo a aspectos incidentes sobre a capacidade operacional das forças armadas (art.º 11.º, n.º 2 e) LOBOFA) e deliberação sobre a harmonização do anteprojecto da proposta por parte do CCEM (art.º 19.º, n.º 3 d) LOBOFA). O MDN orienta a elaboração do orçamento de defesa nacional e das forças das armadas (art.º 14.º, n.º 3 h) LDN) e Governo orienta e fiscaliza a execução do orçamento das forças armadas (art.º 12.º, n.º 3 b) LDN). O orçamento anual é aprovado na Assembleia da República.

Relativamente às opções de forças militares do processo de planeamento estratégico de defesa nacional e militar instituído pela LDN e pela LOBOFA, existem algumas deficiências graves. Com efeito, importará esclarecer as competências do CSM em matéria de mobilização e requisição. Para além disso, afigura-se vantajoso aperfeiçoar o processo de elaboração e aprovação da LPIM, clarificando a responsabilidade de intervenção de cada órgão, tal como é feito para a LPM. As principais deficiências das opções de forças militares situam-se no âmbito do processo complementar instituído pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, e agora apenas parcialmente reflectido no articulado da LDN. Porém, como estão convenientemente caracterizadas em trabalho publicado em 2006³, não serão aqui repetidas.

3. CONCLUSÕES

O processo de planeamento estratégico e de forças, estabelecido pela LDN e pela LOBOFA, 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.

Este processo aperfeiçoa pontualmente o estabelecido em 1982 pela LDNFA e tem como virtudes principais, o facto de reunir o planeamento e a direcção estratégica, e de ligar o planeamento e a decisão estratégica a todos os níveis das Forças Armadas.

Da conjugação de uma matriz vincadamente jurídica, adoptada para estabelecer tais competências, com o empirismo do processo de tomada de decisão implícito ao modelo, resultaram algumas deficiências graves que criam dificuldades na elaboração de uma documentação estruturante de defesa nacional e de estratégia militar, adequada à preparação e ao emprego das Forças Armadas. Por isso, parece importante que, quem trabalha na área do planeamento estratégico e de forças, tenha presente as deficiências evidenciadas e participe no processo 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, afigura-se necessário elaborar um estudo profundo e sustentado pelo que de mais avançado a ciência política e o planeamento estratégico nos proporcionam. É uma tarefa difícil, mas indispensável, na qual é preciso uma nova solidariedade intelectual, que permita estabelecer pontes entre a Universidade e as Forças Armadas.

Notas

¹ Integra a Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas e a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho).

² Integra a Lei n.º 1-A/2009, 7 de Julho, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. A Directiva Ministerial para o Planeamento Militar não foi revogada. Porém, a prática do planeamento de forças desde 2001, mostra que já não tem qualquer utilização substantiva.

³ Ribeiro, António Silva, *O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências*, Lisboa, Temas e Reflexões, n.º 6, Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Edições Culturais da Marinha, Março 2006.

TEMAS E REFLEXÕES

1. **A Marinha, A Instituição e os Homens** (Reimpressão)
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
2. **A Marinha, Instituição em Transformações** (Reimpressão)
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
3. **Reestruturação das Forças Armadas** (Reimpressão)
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
4. **Forças Armadas, A Instituição e as Associações**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
5. **O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania e Jurisdição Marítima**
Vice-Almirante Luís da Franca de Medeiros Alves
6. **O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças**
Capitão-de-Mar-e-Guerra António Silva Ribeiro
7. **A Marinha e o ISCSP: Uma Relação Centenária**
Professor Doutor Pedro Borges Graça

Nota: Os Temas e Reflexões encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: www.marinha.pt

