

Sobre Missões e Capacidades das Forças Armadas

Coronel
Nuno António Bravo Mira Vaz



Numa altura em que se actualiza o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (CESDN), os comentários feitos sobre o futuro das Forças Armadas (FFAA) por três reputados especialistas portugueses em questões de Segurança, Defesa e Forças Armadas^[1], vieram confirmar que o quadro teórico relativo ao ciclo do planeamento estratégico está consolidado e é amplamente consensual, sendo também pacífico que compete ao poder político definir a organização e os meios afectos ao cumprimento das missões designadas. Releve-se todavia que a forma dos três Generais se expressarem não é a mesma, podendo detectar-se nos seus textos *nuances* sobre prioridades relativas.

Para o General Pinto Ramalho (PR), a hierarquia de missões para as FFAA é clara: Defesa Militar da Pátria, Satisfação dos Compromissos Internacionais e Apoio à Política Externa, Apoio a Nacionais em Situações Internacionais de Crise, Participação no Reforço da Segurança Interna, e, por fim, Outras Missões de Interesse Público. O General Loureiro dos Santos (LS) prefere destacar três delas, por ordem: em primeiro lugar, a missão de defender a República; em segundo lugar, a missão de participarem activamente na política externa do país; e em terceiro, a missão de garantir o funcionamento das instituições democráticas. Os dois estão pois de acordo quanto ao essencial. Já o General Valença Pinto (VP) se distancia desta perspectiva ao abdicar de enunciar as missões e ao acentuar a importância de uma delas: a capacidade para ser expedicionário, para reforçar soberania e construir segurança agindo à distância do nosso território, sem naturalmente descuidar as preocupações de manutenção da integridade territorial. Há aqui um enfoque diferente, na medida em que se aponta para o reforço da soberania actuando à distância, enquanto que os dois primeiros valorizam expressamente a missão de defender militarmente o território pátrio. Os três Generais desempenharam funções de topo na hierarquia militar e sabem do que falam. Portanto, se VP destacou a importância da vertente expedicionária, é porque lhe atribui alta prioridade. E não é por isso que os seus pontos de vista colidem com os de PR e LS.

No que respeita à missão de defender militarmente a República, LS lembra que, embora neste momento não se coloque a necessidade de defender o país de agressões nas suas fronteiras, a História nos ensina que esta probabilidade se pode concretizar de forma

súbita. E por isso, ciente de que umas FFAA não se improvisam de um dia para o outro, pergunta se nos desenvolvimentos em curso se prevê “o estabelecimento de uma base estruturada, suficientemente alargada e capazmente treinada de meios militares nacionais para ser possível, num curto período de tempo, pôr em acção um instrumento de combate credível em condições de caracterizar uma eventual agressão aos nossos interesses no território nacional ou no exterior e garantir tempo suficiente para o apoio dos nossos aliados”. Não se pode ser mais sintético e ao mesmo tempo mais abrangente. Quem quer que venha a aprovar as missões e as capacidades futuras das FFAA vai ter que responder a LS. Para VP, por seu turno, “o que mais deve relevar é a capacidade para ser expedicionário, para reforçar soberania e construir segurança agindo à distância do nosso território.” Quanto a PR, lembra que a Defesa Militar da Pátria ocupa o primeiro lugar na hierarquia na nossa Lei Fundamental e estranha “que se coloque ênfase excessivo (particular prioridade) nas designadas Outras Missões de Interesse Público”.

No que respeita à Satisfação dos Compromissos Internacionais e Apoio à Política Externa, LS defende a capacidade “para projectar forças a níveis correspondentes à defesa eficaz dos nossos interesses”, assegurando-se que a utilização das FFAA em apoio da política externa nacional seja feita “na expressão possível e em conformidade com as prioridades mais aconselháveis à luz da situação de crise por que passamos.” E avisa que “nenhum dos nossos parceiros estará disponível para nos defender, nem sequer para nos apoiar, se não formos nós a garantir a parte substancial da nossa segurança.” VP considera, como já vimos, que Portugal deve procurar reforçar soberania e construir segurança agindo à distância do nosso território, no quadro da ONU, da OTAN ou da UE, e mantendo um forte interesse na CPLP. Em sua opinião, “a realidade dos últimos 16 anos comprova integralmente este entendimento.” PR, por seu turno, recorda o que “as Bases do CESDN referem relativamente às Forças Armadas, considerando-as como indispensáveis para a afirmação do estatuto de Portugal, como produtor de segurança internacional e como vector fundamental para apoiar a política externa”; em sintonia com LS, repudia a ideia errada de que a “participação (nacional) naquilo que são opções estratégicas se faz sem custos, sem cooperação activa nas lacunas identificadas a nível da Aliança ou da União Europeia e que as nossas necessidades estratégicas, em momentos cruciais para o país e eventualmente para a soberania, estarão asseguradas sem quaisquer limitações.”

No que respeita ao Apoio a Nacionais em Situações Internacionais de Crise, não há referências concretas, mas pode considerar-se este domínio como um apêndice da missão anterior, na qual as FFAA actuam como um instrumento da política externa.

No que respeita à participação das FFAA no reforço da Segurança Interna, LS é bastante contido, chamando apenas a atenção para a circunstância de caber às FFAA “a missão de garantir o funcionamento das instituições democráticas. Na crise que estamos a atravessar, as Forças Armadas terão de ser, mais do que nunca, o último reduto da garantia da vontade dos portugueses constituírem uma nação soberana”. VP não se refere ao assunto, mas PR é bastante prolixo. Diz ele: “a segurança tem de surgir como um conceito amplo que se atinge pela actuação sistémica de três instrumentos fundamentais: as Forças Armadas a quem cabe a defesa militar, as Forças de Segurança Interna, responsáveis pelas ações de polícia e de segurança interna e os Agentes de

Protecção e Socorro às populações (...). Este resultado sinérgico beneficia da capacidade dual das Forças Armadas, das capacidades que só ali existem e que não faz sentido duplicar e da sua acção supletiva, em situações em que as polícias e os agentes de protecção e de socorro são insuficientes, quer perante a ameaça, quer pela dimensão da anormalidade grave que tenha ocorrido.” E adverte contra a tentação de alterar as prioridades definidas pela lei, explicando que privilegiar a acção das Forças Armadas nestas áreas pode comprometer a sua missão principal.

No que respeita às Outras Missões de Interesse Público, a única opinião expressa é a de PR, quando sugere a optimização da colaboração entre FFAA, Forças de Segurança e Agentes de Protecção e Socorro às populações.

Como se vê, não existem divergências significativas entre os três especialistas no que respeita às missões das FFAA. Prioridades à parte, o enunciado proposto por PR cobre o essencial dessas missões, sendo legítimo esperar-se que o ciclo de reflexão estratégica em curso no IDN desemboque num CESDN compatível com as missões repetidamente atribuídas nas últimas décadas às FFAA, que tenha em conta a atenção reforçada que nos anos noventa do século XX se passou a dedicar aos problemas da Segurança Interna, através da participação dos militares no respectivo reforço, bem como às chamadas Outras Missões de Interesse Público. Porém, no que toca às capacidades de que dispõem as FFAA para cumprir as suas missões, podem surgir dificuldades de monta.

Vejamos o enunciado das ditas capacidades, constante do art.º 8º, n.º 2 do CESDN:

- capacidade dissuasora para desencorajar ameaças e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado em caso de agressão;
- capacidade de resposta rápida, na perspectiva de actuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além-fronteiras;
- capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais;
- capacidade de protecção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise;
- capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas;
- capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça;
- capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema;
- capacidade de participação em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da União Europeia;
- capacidade para realizar acordos bilaterais e multilaterais na área de defesa e desenvolver acções de cooperação técnico-militar e militar;
- capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da

zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à protecção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a protecção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios;

- capacidade para organizar a resistência em caso de agressão.

Não é preciso ser-se especialista para ficar perplexo perante este extenso e exigente elenco de capacidades; a lista é tão expressiva que qualquer cidadão compreenderá a extrema dificuldade de a concretizar. Manda o bom senso que se olhe para ela como se olha para os direitos consagrados na Constituição, os quais, conforme explicam os constitucionalistas, são um desígnio para concretizar somente quando for possível. Mas se assim é, talvez fosse preferível designar às FFAA objectivos menos ambiciosos, por forma a eliminar o desfasamento entre aquilo que a legislação espera das FFAA e os meios de que elas dispõem para cumprir as suas missões.

O drama da incompatibilidade entre objectivos e meios no domínio da segurança e defesa não é um exclusivo de Portugal. Na verdade, todos os países do mundo euroatlântico estão a passar por ajustamentos que abrangem aspectos doutrinais, financeiros, organizacionais e dos sistemas de armas, mais ou menos extensos e dolorosos - EUA incluídos. A referência matriz da arquitectura de segurança e defesa reside hoje numa perspectiva de cooperação activa entre todos os países de cada área geoestratégica e destes com os seus vizinhos de outras áreas. O tempo em que cada país se defendia a si próprio, acabou. Fará sentido manter no CESDN que as FFAA portuguesas devem possuir “capacidade dissuasora para desencorajar ameaças e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado em caso de agressão” quando se sabe que, mesmo para níveis de agressão moderados, esse requisito é irrealizável sem a participação dos aliados?

A recomendação para ajustar as missões e as capacidades depara-se com uma enorme dificuldade: tratando-se da Segurança e Defesa do país, pode acontecer que as capacidades das FFAA não sejam negociáveis, pelo menos no plano teórico. Na realidade, não se imagina um chefe de Governo a desvalorizar o conteúdo formal dos objectivos do CESDN, porque, se o fizesse, imediatamente a oposição o acusaria de desistir de defender a Pátria. Assim sendo, a alternativa teria de ser a disponibilização dos meios para alcançar os ditos objectivos. Mas aqui a iniciativa política confronta-se com um factor de decisão que não se deixa impressionar pelos valores em jogo: os custos do empreendimento, mormente quando Portugal atravessa um período de graves dificuldades económicas, financeiras e sociais.

Ou seja: independentemente do CESDN que vier a ser aprovado, e quaisquer que sejam os documentos a jusante dele, a última palavra sobre missões e capacidades das FFAA vai pertencer sempre ao poder político, e as opções escolhidas serão inevitavelmente influenciadas pelos recursos financeiros disponíveis. Infelizmente, quando aqui se chega, a tendência tem sido optar pelo facilitismo. Invariavelmente pela redução dos efectivos. Como explica VP, a dimensão das FFAA, bem como os sistemas de forças, são fixados pelos órgãos de soberania em função das missões que lhes são determinadas, não

fazendo sentido “tomar como critério primário da direcção política das Forças Armadas o simples propósito de as reduzir.” Consciente da difícil situação do país, VP aceita que a questão seja reavaliada, mas com seriedade e rigor, para que não sejam afectadas “capacidades essenciais e de tanta relevância para o Estado.” Propor, com total ausência de fundamento, um efectivo de 30 mil para as FFAA, é tão pouco sério como propor 300 mil. E também não é sério fundamentar as opções tomadas em indicadores macroeconómicos, mas sim em capacidades operacionais, as quais devem constituir o principal factor de aferição às FFAA de países europeus congéneres.

PR compreende a necessidade de se ponderarem as missões e capacidades das FFAA à luz das dificuldades do país, mas recomenda soluções não radicais, capazes de minimizar inconvenientes e potenciar vantagens, evitando-se o anúncio de “intenções irrealistas, prazos sem consistência e fundamento, (que) só introduzem descrédito no processo e desconfiança entre as instituições.” PR procede também a uma interessante comparação de vantagens e inconvenientes dos modelos concentração/dispersão de Unidades/Comandos/Órgãos no território nacional - a qual, pela sua acutilância, merece ser levada em conta -, e termina com uma afirmação peremptória: a excelência portuguesa no domínio NBQ, que foi tomada no seio da Aliança, “não dispensa, em termos nacionais, uma componente terrestre equilibrada, constituída por três brigadas, com forças de manobra mecanizadas e blindadas, com apoio de fogos, apoio de combate e apoio de serviços.”

Com esta afirmação de PR chegamos ao cerne da questão. Porque é o produto operacional que fornece a justificação visível para tudo quanto fica a montante: Comandos e Quartéis-Generais, Estabelecimentos de Ensino, Escolas Práticas, Unidades de Guarnição, entre outros organismos do Exército. Não há motivo para duvidar do acerto da afirmação, tanto mais que sucessivos Chefes de Estado-Maior do Exército, antes dele, a consideraram adequada. Mas pode sempre perguntar-se porquê. Por que não cinco brigadas? Ou apenas uma? O mesmo se aplica à Marinha e à Força Aérea: quantos aviões e de que tipos, e porquê? Quantos navios e de que tipo, e porquê? Os Ramos saberão certamente apresentar as razões das escolhas por tipologia e quantidade, mas ainda assim continuaremos longe de resolver o cerne da questão.

Como muito judiciosamente nos lembra LS, “sem um sistema de forças em condições de combater, não se consegue de um dia para o outro satisfazer as nossas necessidades de segurança. Só se ele estiver disponível e com capacidades operacionais certificadas, as Forças Armadas portuguesas serão capazes de responder cabalmente às ordens que receberem das autoridades políticas legítimas.” O que implica esta exigência? Implica militares em quantidade suficiente, devidamente instruídos e treinados, com espírito de corpo, bem comandados e profissionalmente competentes. Implica materiais adequados a uma enorme diversidade de finalidades, em boas condições de utilização, na quantidade devida, operados por guarnições competentes, sujeitos a prazos e procedimentos de manutenção satisfatórios e *stocks* de munições para os sistemas de armas imediatamente disponíveis e em bom estado de utilização. Implica apoios de combate e apoios de serviços aptos a assegurar o empenhamento operacional das forças por períodos de tempo alargados. Implica motivação, moral elevado, convicção de que se cumprem ordens legítimas e intenso grau de adesão aos valores nucleares da Instituição Militar.

Serve esta extensa lista de requisitos para se compreender que a decisão política sobre missões e capacidades das FFAA não fica pronta no dia em que se determina o número e a tipologia dos meios terrestres, o número e a tipologia dos meios navais e o número e a tipologia dos meios aéreos, porque esses meios só se concretizam em capacidades quando forem considerados operacionais. Ter no quadro orgânico uma brigada com - por exemplo - 50% dos equipamentos, com 80% dos apoios de combate, com 60% dos apoios de serviço e com 70% dos efectivos de pessoal, e que no ano transacto, por falta de verbas, realizou apenas 20% dos exercícios tácticos previstos, significa que a brigada não está em condições de entrar em combate nem de funcionar como instrumento da política externa do país. Imagine-se, para a Marinha e para a Força Aérea, exercícios de reflexão semelhantes. Temos de compreender que não serve os interesses do país enunciar um elenco de missões e capacidades para as FFAA e acordar no desenho da organização e dos sistemas de armas que as hão-de servir, se estes sistemas de armas não estiverem dotados de todas as potencialidades que se esperam deles. Se o poder político acordar com o Chefe de Estado-Maior do Exército que o país precisa de três brigadas, mas só existem de momento recursos financeiros para uma, podem seguir-se dois caminhos: ou se estabelece como objectivo três brigadas desfalcadas, dividindo-se o mal pelas aldeias e obtendo-se um produto operacional marginal; ou se põe de pé uma brigada com o quadro orgânico completo, totalmente equipada e com recursos financeiros para se instruir, treinar e ser empenhada em combate. Imagine-se, para a Marinha e para a Força Aérea, exercícios de reflexão semelhantes. No primeiro caso, dispõe-se de uma base estruturada capaz de evoluir, em tempo razoável, para um instrumento de combate credível - uma opção compatível com a manutenção de Ramos com as proporções e orgânicas actuais; em contrapartida, arriscamo-nos a ter carros de combate emassados porque os custos da manutenção são incompressíveis, e navios e aviões em terra porque os custos da operação são incompressíveis. No segundo caso, temos um instrumento operacional vocacionado para o apoio à política externa do país, mas com capacidades insuficientes para cumprir todas as missões que lhe foram designadas - uma opção que aponta para uma organização militar de suporte mais ligeira do que a actual. Em ambos os casos, os Chefes dos Ramos avisam que, nestas condições, não podem cumprir cabalmente todas as missões que lhes estão consignadas e os responsáveis políticos avisam que, neste formato, as FFAA são insustentáveis. Desta forma, volvemos ao cerne da questão, pois continuam por resolver dúvidas sobre o modelo de FFAA que deviam ter ficado confinadas ao papel. Porque, no terreno, as duas opções não podem coexistir.

Diz-nos LS que “numa situação de crise como a actual, as medidas de racionalização que se justifiquem não deverão colocar em causa o essencial do cumprimento das missões, nem aumentar os riscos do país para níveis perigosos”, e toda a gente concorda com ele. Toda a gente concorda igualmente com o princípio de que as restrições orçamentais não devem pôr em causa o essencial do Serviço Nacional de Saúde e o direito à Educação e ao emprego. O problema é que, na sede da decisão política, alguém tem de quantificar o essencial destes princípios e agir em conformidade, com a certeza de que vai esgrimir o interesse do país contra muitos interesses sectoriais.

Tendo em conta o actual quadro político-estratégico e os graves constrangimentos de

natureza económica e financeira que afectam o País, aquilo que se espera do Governo e dos Chefes militares não é tarefa fácil. Mas ninguém compreenderá que, por falta de coordenação, se perpetuem factores que justificam dúvidas sobre a sustentabilidade das FFAA. A solução tem de respeitar parâmetros de difícil articulação: o custo financeiro das FFAA não pode pôr em perigo a consistência e a exequibilidade das contas públicas; mas a dificuldade em encontrar financiamentos não pode impedir o País de se dotar de um aparelho militar consistente, capaz de se afirmar como o último garante do funcionamento das instituições democráticas. A margem de manobra é estreita, mas em contextos de crise o binómio reflexão/acção torna-se imperativo e é neles que se forjam os grandes líderes.

* Vogal Efetivo da Direcção da Revista Militar Militar

^[1]PINTO, General Luís Valença, jornal “Público” de 11 de Julho de 2012, p. 47;

RAMALHO, General José Luís Pinto, Editorial da *Revista Militar* N.º 2524;

SANTOS, General José Alberto Loureiro dos, discurso de apresentação do livro de sua autoria “Forças Armadas em Portugal”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2012, em *Revista Militar* N.º 2524, pp. 589-591.