

idn E-Briefing Papers

Tutela, Direção e Comando Superior das Forças Armadas na Europa do Século XXI

Análise Histórica e Comparativa

Bruno Cardoso Reis

Maio de 2021

Os *E-briefing Papers* do Instituto da Defesa Nacional visam proporcionar o acompanhamento de temas e debates atuais nos planos da segurança internacional e das políticas de defesa nacional, incluindo resultados da investigação promovida pelo IDN, sobretudo na sua vertente aplicada e de apoio à decisão política, bem como contributos de outros analistas e investigadores associados do Instituto.

FICHA TÉCNICA

Diretora

Helena Carreiras

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Centro Editorial

António Baranita e Luísa Nunes

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351)211 544 700

Fax: + (351)211 548 245

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2184-8246

Bruno Cardoso Reis é subdiretor do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL, onde também é professor auxiliar de História e Relações Internacionais. É membro do Conselho Editorial da revista *Nação e Defesa*. É atualmente assessor do Ministro da Defesa Nacional. É mestre em História Contemporânea pela Faculdade de Letras de Universidade de Lisboa e em Historical Studies pela Universidade de Cambridge. É também doutor em War Studies (Estudos de Segurança) pelo King's College de Londres. Tem variada obra publicada sobre estes temas, nomeadamente: *Pode Portugal ter uma Estratégia?* (Fundação Francisco Manuel do Santos, 2019), e foi um dos colaboradores do *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Oxford University Press, 2018).

Resumo

Este texto procura analisar de forma breve a evolução das estruturas de tutela civil, direção e comando superior das Forças Armadas no espaço euro-atlântico. Divulga-se assim, num formato adaptado, o trabalho de comparação das reformas realizadas neste campo no pós-Guerra Fria. Procurou-se situar estas mudanças mais recentes na longa duração. Recua-se brevemente ao século XIX e início do século XX, para as reformas que levaram ao gradual desenvolvimento de Estados-Maiores ao nível dos Ramos. Notar-se-á também o esforço crescente de coordenação e o surgimento de uma tendência para a valorização da dimensão conjunta, a partir da Segunda Guerra Mundial e do surgimento da NATO de forma gradual. A principal conclusão é que se verificam efetivamente nas décadas que se seguiram ao final da Guerra Fria, em 1991, no nosso espaço geoestratégico de referência euro-atlântico, uma vaga de mudanças importantes nas estruturas de direção e comando superior das Forças Armadas. Estas reformas têm vindo a ser desenvolvidas pelos nossos principais parceiros e aliados, com sucessivas afinações e adaptações, até ao presente. Só desde 2019, cinco países – França, Hungria, Grécia, na República Checa e Suécia – realizaram ou têm em curso novas reformas, mais ou menos significativas, neste campo. Desta análise destacam-se claramente importantes tendências convergentes: em todos os países europeus onde se verificaram reformas da estrutura de comando superior das Forças Armadas houve um reforço do poder do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas ou seu equivalente no topo da hierarquia das Forças Armadas, nomeadamente, com a subordinação ao seu comando operacional

dos Ramos e, por vezes, com o fim dos respetivos Estados-Maiores e a sua transformação em comandos de componente. Naqueles países em que os Estados-Maiores dos Ramos ou seu equivalente foram mantidos, verifica-se uma forte concentração destes nas tarefas de recrutamento, treino, aprontamento e sustentação. Em todos os países europeus onde houve reformas verificou-se também um reforço da dimensão de Comando Conjunto, coordenando ou integrando componentes navais, terrestres e aéreas, mas também cada vez mais espaciais, cibernéticas ou ligadas a outras novas tecnologias disruptivas em linha com o peso crescente dado a uma resposta multidomínio a ameaças muitas vezes multidimensionais, híbridas e irregulares. Não existe, portanto, uma resposta definitiva à questão da estrutura de comando superior das Forças Armadas, que se deve ir adaptando às necessidades do seu tempo.

Abstract

This text aims to briefly analyze the evolution of the structures of civilian control, leadership and high command of the Armed Forces in the Euro-Atlantic area. We also tried to place these most recent changes in the long term. The 19th century and the beginning of the 20th century are briefly mentioned, when reforms led to the gradual development of General Staffs at the level of the Branches. Also noted will be the increasing effort at coordination and jointness, going all the way back to the Second World War and the emergence of NATO. The main conclusion is that in the decades that followed the end of the Cold War, in 1991, in the Euro-Atlantic area there has been a new wave of important changes in the structures high command of the Armed Forces. These reforms have been carried out by Portugal's main partners and allies, with successive adjustments and adaptations, to date. Since 2019, five countries – France, Hungary, Greece, the Czech Republic and Sweden – have carried out or are undergoing new reforms in this field. From this analysis, important converging trends are clear: in all European countries where reforms to the Armed Forces' high command structure have occurred in recent decades, there has been a strengthening of the power of Chief of the General Staff or CHOD at the top of the Armed Forces hierarchy, namely with the subordination to its operational command of Branches and, sometimes, with the end of the respective General Staff and its transformation into component commands. In the countries where the General Staff of the Branches there is a strong concentration of these in the tasks of

recruitment, training, readiness and support. In all European countries where reforms have taken place, there has also been a strengthening of the Joint Command dimension, coordinating or integrating naval, land and air components, but also increasingly space, cyber and other new disruptive technologies in line with the need for a multi-domain response to threats that are often multidimensional, hybrid and irregular. There is, therefore, no definitive answer to the question of the best high command structure to the Armed Forces, only that it must adapt to the needs of its time.

Índice

Autor

Resumo/Abstract

1. Tendências Gerais

2. Estrutura Contemporânea de Comando Superior das Forças Armadas

3. A transformação da Defesa no pós-Guerra Fria

4. Conclusão: Mudanças nas Estruturas Superiores de Direção e Comando das Forças Armadas

5. Algumas Obras Consultadas

Anexo I – Casos Nacionais e Reformas no Comando Superior das Forças Armadas em Países da NATO e da UE

Anexo II – Organogramas do Comando Superior das Forças Armadas em Países da NATO e da UE

1. Tendências Gerais

As estruturas de tutela política, direção e comando superior das Forças Armadas europeias têm passado por mudanças muito significativas nos últimos dois séculos. Ao longo do século XIX e início do século XX, elas passaram pelo gradual desenvolvimento de verdadeiros Estados-Maiores ao nível dos Ramos, num processo em que a Prússia/Alemanha começou por ser vista como exemplo paradigmático de eficácia, sobretudo, a partir de 1870. Face ao enorme peso de grandes operações conjuntas durante a Segunda Guerra Mundial e face à criação da NATO com uma estrutura de comandos próprios, deram-se novas mudanças significativas, nomeadamente, com a criação e desenvolvimento do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e, depois, muito gradualmente Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), bem como da criação da figura de Ministro da Defesa e, bem mais gradualmente, de Ministérios da Defesa.

É de sublinhar também que embora a Marinha e o Exército portugueses existam há muitos séculos, a estrutura de Estados-Maiores (EM) dos Ramos é um desenvolvimento muito mais recente e que tem sofrido importantes mudanças ao longo dos anos. A criação de Estados-Maiores é, ela própria, resultado de reformas importantes e sucessivas na estrutura de comando superior das Forças Armadas, seguindo as tendências e modelos dominantes na Europa nos séculos XIX e XX. E as competências dos Estados-Maiores dos Ramos mudaram significativamente em décadas mais recentes. Além de ser importante notar que muita da atividade das Forças Armadas passou pelos Estados-Maiores conjuntos operacionais em Angola, Moçambique e Guiné, que foram sendo criados na sequência das campanhas iniciadas em 1961. É também de destacar que só em 1974 os Estados-Maiores dos Ramos passaram a ter muitas das suas competências atuais, quando assumiram funções antes desempenhadas pelos ministérios da Marinha, Exército – extintos depois de séculos de existência – e pela secretaria de Estado da Aeronáutica. Em 2009 e 2014 também se deram algumas mudanças no sentido de reforçar a dimensão conjunta e os poderes do CEMGFA sobre os Ramos. Igualmente muito impactante foi o processo de extinção do Serviço Militar Obrigatório (SMO) entre 1995-2004, mais uma vez em linha com uma tendência generalizada no resto da Europa no sentido da aposta em Forças Armadas de dimensão mais reduzida e mais profissionais, com impacto evidente no nível de efetivos, mas implicações mais amplas na dinâmica de funcionamento das Forças Armadas.

Só através do continuado esforço de adaptação a novas tipologias de ameaças, a novas missões e a novas alianças e parcerias as Forças Armadas têm continuado a ser capazes de defender o melhor possível os portugueses, os seus valores e interesses. O exercício regular de recolha e incorporação de lições aprendidas (próprias e alheias) é não só um princípio básico da elaboração de boas políticas públicas, mas também do bom funcionamento das Forças Armadas.

Cabe constatar que nas décadas que se seguiram ao final da Guerra Fria, em 1991, no nosso espaço geoestratégico de referência euro-atlântico, verificou-se uma nova vaga de mudanças importantes nas estruturas de direção e comando superior das Forças Armadas. Estas reformas têm vindo a ser desenvolvidas pelos nossos principais parceiros e aliados, com sucessivas afinações e adaptações, até ao presente. Por exemplo, **a nossa vizinha Espanha, depois de ter levado a cabo importantes reformas na sua estrutura de comando superior em 2005 e em 2015**, com base nas lições aprendidas, **avançou com uma nova reforma, aprofundando e melhorando as anteriores, em maio de 2020**. De acordo com as respostas que nos foram fornecidas ao questionário enviado a países aliados e parceiros da NATO e da UE há pelo menos mais **outros cinco países – França, Hungria, Grécia, República Checa e Suécia** – que levaram a cabo ou têm em curso reformas neste campo desde 2019. E embora existam naturais especificidades nacionais, há também elementos convergentes muito claros e relevantes nesta tendência reformista.

Desta análise destacam-se **claramente tendências convergentes nas reformas introduzidas nas últimas décadas pelos nossos aliados e parceiros europeus:**

- Em **todos os países europeus** – nomeadamente no espaço euro-atlântico – **onde se verificaram reformas da estrutura de comando superior das Forças Armadas nas últimas décadas, houve um reforço do poder do CEMGFA ou seu equivalente funcional no topo da hierarquia das Forças Armadas**, nomeadamente, com a subordinação operacional dos Ramos e, por vezes, com o fim dos respetivos Estados-Maiores e a sua transformação em comandos de componente;
- Naqueles países em que os **Estados-Maiores dos Ramos ou seu equivalente são mantidos, verifica-se uma forte concentração destes nas tarefas de recrutamento, treino, aprontamento e sustentação**. Por exemplo, na Holanda, quando um Ramo declara uma unidade aprontada, a lei prevê que seja transferida automaticamente a sua dependência para o comando operacional conjunto;

- Em **todos os países europeus onde houve reformas houve também um reforço da dimensão de Comando Conjunto**, coordenando ou **integrando componentes navais, terrestres e aéreas, mas também cada vez mais espaciais, cibernéticas ou ligadas a outras novas tecnologias disruptivas**. É o caso do **Reino Unido**, que criou em novembro de 2010 um Comando Estratégico cujo Chefe ficou hierarquicamente a par dos Chefes dos Ramos, responsável pelo comando operacional das Forças Armadas e o empenho de natureza conjunta em cinco domínios – ar, terra, mar, ciber e espaço, de quem depende o Permanent Joint Headquarters (PJHQ); ou ainda da **França**, com a criação, pelas reformas de 2014, do Commandement pour les Operations Interarmées na dependência do CEMGFA, que também apostou na criação do Hexagone Balard (o novo Ministério da Defesa) para permitir colocar todos os Estados-Maiores, EMGFA, Comando Conjunto e demais serviços do Ministério da Defesa;
- Em todos os países, mesmo onde mudanças mais radicais suscitaram críticas, foi respeitado o **princípio fundamental, numa democracia consolidada, da tutela civil do governo e dos parlamentares livremente escolhidos pelos cidadãos sobre as Forças Armadas**, inclusive, na paradigmática definição de Peter Feaver, “the right to be wrong”.

Este conjunto de países membros da NATO e da UE em que recolhemos informação pública, com particular, mas não exclusivo, enfoque na Europa Ocidental e Atlântica, bem como os 15 países que responderam ao inquérito que lhes foi enviado, inclui alguns dos nossos parceiros operacionalmente mais capazes, vários com quem partilhamos o essencial da nossa posição geoestratégica, e todos aqueles com quem mais frequentemente empenhamos em conjunto as nossas Forças Nacionais Destacadas em missões multilaterais da ONU, NATO ou da UE.

A que se devem todas estas mudanças na estrutura de comando das Forças Armadas? Não é certamente uma mera coincidência o facto de se poder identificar uma mesma tendência num conjunto vasto de países europeus. É evidente, quer nos documentos oficiais públicos, quer nas respostas que nos foram dadas, que estas tendências correspondem a duas prioridades fundamentais:

1. **Reforçar a capacidade de responder a ameaças violentas híbridas e irregulares, protagonizadas por atores não-estatais, por grupos armados transnacionais** que recorrem à guerrilha, ao terrorismo, à pirataria e a outras formas de criminalidade organizada. **Esta tipologia de ameaças exige** – nomeadamente em linha com a **doutrina NATO consensualizada no *Conceito Estratégico de 2010*** – uma forte capacidade expedicionária, forças modulares e projetáveis, bem como uma abordagem **holística e integrada**, também em linha com a ***Estratégia Global da EU 2016: Plano de Execução em Matéria de Segurança e Defesa***. Ou seja, uma estrutura de comando que reflita um emprego cada vez mais conjunto e coordenado, inclusive com outros setores do Estado;
2. **Tirar o máximo partido de novas capacidades e novas tecnologias**, nomeadamente de C4I, **que permitem, mas também frequentemente exigem para a sua máxima eficácia, precisamente esse emprego essencialmente conjunto ou até integrado**, numa lógica de eficácia operacional multidomínio – marítimo, terrestre, aéreo, ciberespaço e espaço.

A experiência recente de capacidade de apoio militar na resposta a emergências complexas, como resultado da pandemia de Covid-19, ou ainda a catástrofes naturais cuja intensidade e frequência tem vindo a aumentar como resultado da crise climática, é mais um exemplo do tipo de missão operacional com uma forte dimensão conjunta e interagência. Por exemplo, no caso da Espanha isso levou mesmo à criação de uma nova Unidade Militar de Ajuda de Emergência com um comando conjunto na dependência direta do CEMGFA/Chief of Defence (CHOD).

A conclusão inevitável de qualquer exercício rigoroso deste tipo de análise histórica ou comparativa das estruturas de comando superior das Forças Armadas na Europa **é que não existe, nem pode existir, uma resposta única e, muito menos, definitiva quanto à melhor estrutura de direção e comando superior das Forças Armadas e da organização superior da Defesa Nacional.** Ela tem de se adaptar ao contexto geopolítico, às necessidades das Forças Armadas e às prioridades estratégicas definidas pelos decisores políticos. **Defender que a estrutura de comando superior que em Portugal se desenvolveu em reformas sucessivas desde 1982 até hoje não pode nem deve ser mais alterada é, por isso, problemático.** Isso arriscar-se-ia a ser uma receita para a paralisia das

Forças Armadas portuguesas, impossibilitando-as de se adaptarem para darem resposta mais eficaz a novas ameaças e a novas missões.

Pelo contrário, é fundamental que a Defesa Nacional e as Forças Armadas, de forma coerente e abrangente, se continuem a adaptar **em função da evolução de uma série de fatores** cruciais:

- Distribuição de poder a nível global e regional;
- Perfil de ameaças prevalentes;
- Capacidades e meios militares disponíveis;
- Volume de efetivos e dimensão do dispositivo militar;
- Tipologia de missões prioritárias;
- Cooperação com os restantes agentes do Estado;
- Cooperação e interoperabilidade em missões multilaterais, em particular no quadro de alianças vitais – NATO e UE.

Ora, em **todas estas dimensões verificam-se alterações muito significativas e que se vêm acelerando nos últimos anos**. Em particular destacam-se:

- a **emergência de novas grandes potências globais e regionais** que frequentemente recorrem a meios irregulares, híbridos e a conflitos por procuração;
- o **peso crescente de ameaças híbridas e irregulares** protagonizadas por atores não-estatais que recorrem ao terrorismo, à guerrilha, à pirataria e que ameaçam a vida, os valores e os interesses dos europeus;
- o **rápido desenvolvimento de tecnologias disruptivas** com forte impacto em termos de transformação dos riscos e oportunidades no campo da Defesa.

É fundamental, também, **ter em conta as seguintes condicionantes de um qualquer esforço de reforma organizacional este nível**:

- **Nenhum modelo organizacional das Forças Armadas funciona bem sem o empenhamento das chefias;**
- Este tipo de **mudanças gera, efetivamente, por regra, alguma contestação**, por um **compreensível receio prudencial de que uma mudança possa afetar a capacidade operacional**, ou pelo temor quanto ao seu eventual **impacto nas estruturas de poder existentes, no sistema de instrução e promoção, no orçamento e nos meios disponíveis;**

- Existe também frequentemente, uma **reação que vai para além de questões racionais e remete para uma dimensão identitária** – as Forças Armadas promovem um importante espírito de corpo que se traduz numa forte identificação com determinadas instituições, o que pode dificultar alterações nas mesmas, mesmo que necessárias.

Para uma reforma bem-sucedida é importante:

- Haver um **balanço prévio** (lições aprendidas), nomeadamente, quanto a dificuldades e problemas no sistema vigente, e como estes podem ser melhorados (naturalmente, em documentos internos e reservados);
- Ter em conta **exemplos de reforma em países aliados** e geoestrategicamente próximos;
- Ter **prioridades claras** tendo como base indispensável um compromisso sólido dos principais decisores políticos com legítima tutela constitucional e legal sobre a Defesa Nacional, mas também um consenso partidário amplo;
- Respeitar **os vários passos institucionais** – no caso de Portugal: Conselho Superior Militar, Conselho Superior de Defesa Nacional, Conselho de Ministros, e a Assembleia da República, podendo iniciar-se então a discussão pública alargada;
- Haver um **amplo debate público sobre estes temas**, com especialistas civis e militares, naturalmente, no que diz respeito a estes últimos, de acordo com as regras habituais – no resto da Europa e em qualquer democracia consolidada – que garantem que ninguém se arroga indevidamente o estatuto de porta-voz das Forças Armadas fora da hierarquia legalmente constituída e do respeito pela tutela democrática das mesmas.

É claro que uma **reforma das estruturas de comando superior e das Forças Armadas é apenas uma dimensão passível de reforma da Defesa Nacional**, e não resolve, portanto, todos os desafios presentes e futuros que estas últimas enfrentam. Apenas, e já é muito, os que se colocam a esse relevante nível.

Tendo em conta esta **tendência histórica e a análise do que tem sido feito noutros países europeus membros da NATO ou da UE**, é possível apontar sinteticamente **vários cenários de reformas possíveis** neste campo:

- a. Concentrar competências e serviços administrativos dos Ramos e do EMGFA nos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional (MDN), nomeadamente, em áreas comuns sem grandes implicações na dimensão operacional, como património, ou adidos de defesa;
- b. Criação de um Estado-Maior de Defesa integrado;
- c. Adaptações no Conselho Superior Militar, eventualmente, criação de um Conselho Superior da Defesa (Político-Militar) com a integração nele dos Diretores Gerais e Secretário-Geral do MDN, eventualmente outros relevantes como Comandante do Comando Conjunto;
- d. Nomeação do CEMGFA ser acompanhada de uma carta de comando/missão;
- e. Co-localização do Comando Naval, do Comando Aéreo e do Comando Terrestre, e sua eventual transformação em comandos de componente;
- f. Criação de um Comando conjunto Logístico e de outro para Treino e Formação;
- g. Criação de Comando Conjunto “Transformação” para lidar com a dimensão do Ciberespaço e Espaço e de Tecnologias disruptivas emergentes, assim como do Apoio em Emergências Complexas (ou ainda Comandos distintos para estas dimensões);
- h. Criação de um Comando Conjunto das Forças Especiais;
- i. Maior articulação ou até fusão entre o Comando Conjunto para Operações e o EMGFA;
- j. Alterações na estrutura de governação da Autoridade Aeronáutica Nacional e Autoridade Marítima Nacional;
- k. Potenciar a fusão de informação e de plataformas em todos os domínios de ação militar (*multidomain/alldomain operations*).

É importante deixar claro **que este texto, este exercício de *benchmarking*, ou seja, esta comparação e identificação de tendências, não é um argumento a favor de uma simples cópia destas opções de reforma para Portugal.** Parece relevante, isso sim, identificar tendências convergentes nestas reformas no contexto geoestratégico euro-atlântico que valha a pena ponderar, nomeadamente, por resultarem de um esforço de melhor adaptação a ameaças partilhadas e prioridades estratégicas convergentes. **Caberá aos decisores políticos eleitos pelos portugueses, ouvidas as chefias militares, tomarem, nos termos da lei, as opções que entenderem mais adequadas.**

Iremos, **de seguida, estruturar esta análise da seguinte forma:**

- Evolução histórica da direção e comando superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas;
- Evolução no período mais recente focada num conjunto de 15 países europeus membros da UE e da NATO, dos quais foi possível obter resposta detalhadas a questões colocadas sobre as suas reformas na estrutura de comando superior das Forças Armadas;
- No anexo I incluímos uma síntese sobre as reformas neste campo em 17 países NATO ou UE que responderam a um questionário que lhes foi enviado a este respeito e que forneceram informação oficial atualizada.
- No anexo III são incluídos organogramas das estruturas de comando enviadas pelos países listados.

2. Estruturas Contemporâneas de Comando Superior das Forças Armadas

Uma **primeira viragem fundamental** na criação das estruturas de direção e comando superior das Forças Armadas contemporâneas deu-se a partir do final do século XVIII e ao longo século XIX, tendo como grandes eventos catalisadores, primeiro, o **impacto das Guerras Napoleónicas** e, décadas depois, a guerra da unificação alemã e, em particular, a Guerra Franco-Prussiana de 1870. Uma transformação que resultou inicialmente da promoção pelo Iluminismo de reformas racionalizadoras na educação e na burocracia estatal em geral, bem como do surgimento de exércitos de massas com base no recrutamento obrigatório, no modelo da *levée en masse* da Revolução Francesa de 1789. Esta mudança trouxe uma transformação radical do conceito de

cidadania, associando-a ao SMO, que permaneceu o modelo dominante até ao final do século XX. Daqui resultou a multiplicação dos efetivos militares disponíveis para os Estados europeus que passaram, por regra, de escassas dezenas de milhar de militares profissionais para as muitas centenas de milhar de soldados-cidadãos e mesmo, com o avançar do século XIX, para os milhões. Essa mudança resultou também da crescente profissionalização meritocrática do quadro permanente de oficiais, com o desenvolvimento de verdadeiras Escolas de Oficiais, algumas delas com origem no século XVIII. Esta mudança mostra que **não se pode desligar a análise da transformação das Forças Armadas nas suas várias dimensões e as reformas nas respetivas estruturas de direção e comando de mudanças mais amplas** na política, na sociedade, na cultura, na economia, e na tecnologia.

Antes destas transformações, as forças militares eram muito mais fragmentadas e as estruturas de direção e comando muito mais incipientes. No Exército, por exemplo, os regimentos como unidade de base tendiam a ter uma relação de subordinação pessoal ao seu comandante, tanto mais quanto este posto era por regra uma posição herdada ou comprada. As forças mais profissionais eram muitas vezes compostas por mercenários e, por vezes, não só comandadas, mas até recrutadas e pagas por oficiais/empresários provenientes de outros Estados. Os comandantes de um exército ou os almirantes de uma esquadra comandavam exércitos ou esquadras de forma quase totalmente autónoma de uma tutela militar ou política máxima mais formal que real, desde logo pelas grandes dificuldades e distâncias em termos de comunicação rápida e segura. Comandava-se, portanto, necessariamente em contacto muito próximo com as respetivas tropas e as do inimigo.

O uso extraordinário por **Napoleão** das centenas de milhares de homens que a Revolução Francesa colocou à sua disposição implicava coordenar vários exércitos para os concentrar de forma decisiva no momento e no local ideal para causar o máximo de impacto em batalha. Isso levou a que Napoleão tenha sido descrito por vezes como uma espécie de Estado-Maior-General na forma de um homem só (na verdade, tinha alguns, embora poucos, colaboradores, e uma estrutura institucional leve e em parte informal). Mas um comandante genial não é um sistema de comando. A Prússia e a respetiva Academia Militar – criada em 1810 e em que se destacou Carl von Clausewitz – foram líderes no século XIX em aperfeiçoar a doutrina e as estruturas do Estado-Maior-General. O triunfo do **Exército prussiano**, na Guerra Franco-Prussiana de 1870-71, **tirando o máximo partido de novas tecnologias como o comboio e o telégrafo**, veio consagrar o seu modelo de Estado-Maior-General como o paradigma da máxima eficácia no comando superior e acelerar a sua difusão, com

adaptações, por todo o espaço Euro-Atlântico. O **surgimento e desenvolvimento de Estados-Maiores-Generais é, portanto, o resultado destes grandes avanços nas possibilidades e nas capacidades de coordenação e integração do comando**, de finais do século XVIII até ao início do século XX. Mas o processo não parou aí, tal como não pararam as dinâmicas estratégicas globais.

A criação do Estado-Maior do Exército português, em 1834, está, portanto, muito longe de corresponder ao fim de um processo, mas ao seu início. Como um projeto de investigação do ISCTE-IUL sobre o Corpo de Estado-Maior veio mostrar mais detalhadamente, esta instituição estava longe de funcionar como um Estado-Maior tal como hoje o entendemos, além de que teve grandes variações na sua estrutura e funções durante o século XIX e ao longo do século XX. No início do século XX, o Chefe do Estado-Maior do Exército não era, por exemplo, o comandante do Ramo, existindo um Comandante-Chefe a quem ele estava subordinado. Em 1974, e novamente em 1982, houve mudanças substanciais nas funções e competências dos Estados-Maiores dos Ramos, primeiro ao absorverem as dos Ministérios do Exército, da Marinha, e da Secretaria de Estado da Aeronáutica e, depois de 1982, em termos da sua mais efetiva tutela pelo poder democraticamente eleito, mediante reformas sucessivas.

A **segunda tendência de viragem histórica fundamental, comum à maior parte da Europa**, verificou-se com a **Primeira Guerra Mundial (1914-18)**, e, sobretudo, com a **Segunda Guerra Mundial (1939-45)**. Daqui resultou um novo avanço no sentido da maior integração das forças navais, terrestres e, pela primeira vez também aéreas. Esta nova mudança nas estruturas superiores de direção e comando das Forças Armadas **reflete, desde logo, o pleno desenvolvimento e integração das novas tecnologias de comunicação e combate desenvolvidas como resultado da Primeira e da Segunda Revoluções Industriais. Os meios motorizados e aéreos são a expressão máxima desta mudança, mas convém não esquecer também outros menos visíveis, mas não menos importantes, como os potenciadores de novos mecanismos de comando operacional** – como o rádio, o radar ou o sonar. Esta transformação tornou possível e também cada vez mais indispensável uma crescente coordenação para levar a cabo operações militares anfíbias em grande escala, que obrigavam a uma grande articulação entre meios terrestres, navais e aéreos. O **exemplo paradigmático foi o desembarque dos Aliados na Normandia, em 1944**. Esta foi a maior operação anfíbia da história, e envolveu a coordenação de uma colossal quantidade de efetivos e de meios terrestres, navais e aéreos de vários países aliados. Daqui resultou, no Ocidente, nas décadas que se seguiram a 1945, o **desenvolvimento de estruturas de Estado-Maior-General das Forças**

Armadas. Daqui resultou também o surgimento de **Ministérios da Defesa Nacional** que asseguravam a tutela política e coordenadora do conjunto dos Ramos das Forças Armadas, reformando um modelo que remontava aos séculos XVII-XVIII de ministérios separados da Marinha e do Exército/Guerra. A criação da **estrutura de comandos da NATO, em particular do Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)**, correspondeu, até na pessoa do General Eisenhower, como primeiro Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), às lições aprendidas nesse conflito.

Daqui podemos **concluir**:

- A história, mesmo a história contemporânea europeia, mostra-nos que sempre houve **variedade e variação** nas estruturas de tutela e comando superior das Forças Armadas dos principais países europeus, mas também **sempre houve emulação e aprendizagem mútua**.
- Pós-Segunda Guerra Mundial, nomeadamente nos países da NATO, verificou-se uma **tendência para a prevalência de uma estrutura de comando assente em Estados-Maiores de três Ramos** (Marinha, Exército, Força Aérea) mas, também, com um novo nível de coordenação ao nível do Estado-Maior-General das Forças Armadas e de um Ministro da Defesa.
- Há, porém, nesta época, especificidades várias, mesmo no espaço euro-atlântico:
 - Nos **EUA**, por exemplo, **além da Guarda Costeira**, existe na prática ainda um **outro “Ramo”, que é fundamentalmente conjunto, os Marines**. Desde final de 2019 foi separado da Força Aérea um novo Ramo, a chamada *Space Force*. Sobretudo, a partir do início da década de 1980, começaram a ganhar cada vez mais peso os **Unified Combatant Commands**, por exemplo, o CENTCOM ou AFRICOM. No fundo, desta forma os EUA criaram Comandos Conjuntos operacionais para cada uma das principais regiões do mundo, diretamente subordinados ao Presidente e ao Ministro da Defesa e independentes dos Ramos. É relevante que, presentemente, mesmo nos EUA, se discuta a possibilidade de dotar de capacidade de comando conjunto o *Chairman of the Joints Chiefs of Staff* que, historicamente, é um *primus inter pares* coordenador.

- No **Canadá**, logo em 1964 – seguido pela **Dinamarca** a partir de 1969 –, foi adotado o modelo de um Chefe de Estado-Maior da Defesa comandando um Estado-Maior integrado.
- Fora do **espaço Euro-Atlântico** verificamos a **existência de estruturas de comando ainda mais diferenciadas**. Por exemplo, **Israel** e a **China**, que ainda possuem exércitos de massa com base num SMO, e onde prevalece uma cultura estratégica tradicionalmente dominada pela defesa territorial, a **estrutura de comando é integrada, mas numa lógica de subordinação das componentes naval e aérea a funções de apoio ao Exército**, a componente tradicionalmente dominante. No caso da China isso fica claro até na designação dos “Ramos” como Marinha do Exército Popular de Libertação, ou Força Aérea do Exército Popular de Libertação, e Ramo Terrestre do Exército Popular de Libertação. Apesar de tudo, mesmo aí há mudanças, por exemplo, no caso da China, com a importância crescente da dimensão naval, mas também do Comando Mísseis, bem como do Comando Estratégico criado em 2015 – dimensão ciber, guerra eletrónica, espaço. No essencial, o caso chinês continua a situar-se na tradição de um Estado-Maior diretor que comanda diretamente os Ramos e outros Comandos, todos eles subordinados ao partido único também por um sistema de comissários políticos a vários níveis – em linha com a famosa máxima de Mao Zedong “o partido comanda as armas”. Este é o exemplo contemporâneo paradigmático da governamentalização partidária das Forças Armadas.

3. A Transformação da Defesa no pós-Guerra Fria

Quais foram as **principais transformações trazidas pelo fim da Guerra Fria**, nomeadamente, com o colapso do Pacto de Varsóvia e o fim da União Soviética em 1991? Destacamos as seguintes:

- Afirmção dos EUA como única grande potência global, desde logo a nível militar;
- Expansão da NATO para Leste e consolidação do seu estatuto como a mais robusta aliança militar global;
- Primeiros passos no desenvolvimento de uma dimensão de Defesa na CEE/União Europeia levando à consagração da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no Tratado de Lisboa de 2010;

- Globalização económica acelerada, com consequente globalização de ameaças;
- Predomínio de ameaças não-convencionais, como conflitos intraestatais irregulares internacionalizados – como a Bósnia ou a Somália – e terrorismo transnacional – como no 11 de Setembro de 2001 –, abrigado em territórios remotos, mas atacando alvos ocidentais, e levando a dar-se prioridade a capacidades expedicionárias e de projeção de forças;
- A *The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*, a *Estratégia Global da UE 2016: Plano de Execução em Matéria de Segurança e Defesa*, e, sobretudo, o *Conceito Estratégico da NATO*, aprovado em Lisboa, em 2010, e ainda em vigor, refletem bem as implicações deste processo do ponto de vista das prioridades da Defesa do Ocidente que têm vindo a ser reafirmadas depois: abordagem holística, integrada e conjunta; prioridade à defesa coletiva e dissuasão; gestão de crises através de forças expedicionárias; segurança cooperativa/capacitação de terceiros.

Há razões para pensar que a **era de transição que foi o pós-Guerra Fria está ela própria a terminar**. Várias das tendências anteriores parecem manter-se. Mas há **desenvolvimentos novos muito significativos** que justificam que se **coloque a questão de uma crise da ordem global assente em instituições multilaterais desenhadas pelos EUA** no final da Segunda Guerra Mundial. Assim como se deve ponderar seriamente **a tendência para uma crise do sistema unipolar, em favor de uma ordem global mais bipolar ou multipolar e fragmentada regionalmente**, em que, nomeadamente, a Ásia ganha peso como palco geoestratégico e a China se torna um ator mais importante a nível não apenas regional, mas global. **Mesmo na Europa, a invasão parcial da Geórgia, em 2008 e, sobretudo, a anexação da Crimeia pela Rússia**, e a ocupação de outras regiões da **Ucrânia em 2014** por forças irregulares apoiadas por forças especiais e outros meios russos voltaram a colocar em cima da mesa a necessidade da dissuasão e defesa territoriais, mesmo que em circunstâncias novas. Estas mudanças na distribuição de poder a nível global foram acompanhadas de importantes e rápidas transformações tecnológicas em várias dimensões e com implicações para a Defesa. O que nos obriga a pensar no seu potencial impacto no perfil de ameaças e na tipologia de conflitos.

Destacaria **as seguintes tendências transformadoras atuais**:

- **Crescente afirmação da China** como a maior economia mundial (em paridade de poder de compra) e a segunda maior potência em termos de volume de investimento em Defesa, bem como a **recuperação da Rússia**, sobretudo ao nível militar, com alguma eficácia como ator perturbador global e regional (*spoiler*);
- **Crescimento exponencial da digitalização da economia e da vida em geral**, com as consequentes oportunidades e ameaças;
- **Desenvolvimento exponencial de tecnologias emergentes disruptivas com aplicações militares** como: robótica, inteligência artificial e computação quântica, capacidades de vigilância e reconhecimento avançado, armamento hipersónico, militarização do espaço, desenvolvimento de novos materiais, etc.;
- **Aumento**, nomeadamente, como resultado da crise climática, **da frequência e intensidade das emergências complexas**, de que a presente pandemia de Covid-19 é um exemplo, requerendo a frequente utilização das Forças Armadas em apoio às populações e à proteção civil.

3.1 Nível de Despesa e de Efetivos

Quais foram as principais consequências destas mudanças transversais pós-Guerra Fria que se verificaram na generalidade dos países europeus, em termos do nível de investimento público em Defesa, do volume de efetivos, do tipo de dispositivo e do produto operacional que daí resultou?

1. **Redução muito significativa do nível de despesa pública em Defesa por toda a Europa**, em termos absolutos, e como percentagem do PIB para, em regra, menos de metade do valor normal na década final da Guerra Fria;
2. **Inversão desta tendência de desinvestimento**, a partir de 2014, como resultado de novas e crescentes pressões de potências hostis, crises de segurança na vizinhança próxima da Europa, impacto crescente de ameaças transnacionais, e pressão diplomática dos EUA no sentido de uma melhor repartição do esforço de defesa coletiva na NATO. Daqui resultou o chamado **Compromisso da Cimeira de Gales** de aumento gradual da despesa em Defesa até ao objetivo de 2% do PIB, sendo que 20% desta deverá ser investimento em capacidades.

Ou seja, no imediato pós-Guerra Fria, procurou-se retirar consequências do fim de uma paz fortemente armada e muito tensa na Europa em termos de menores gastos em Defesa. Face a uma mudança tão inesperada, tão significativa, e tão festejada, tornou-se difícil defender que continuava a ser necessário manter forças militares convencionais muito numerosas como forma de dissuadir um ataque convencional de uma União Soviética e dos seus aliados no Pacto de Varsóvia que já não existiam. Certo é que, quer este otimismo quanto à pacificação das relações internacionais, quer os cortes no investimento em Defesa se relevaram excessivos. Partiam de pressupostos excessivamente otimistas de que o fim da Guerra Fria levaria a uma pacificação geral da política global sob a hegemonia liberal norte-americana.

Começaram, por isso, a surgir **críticas a este processo de retração levado demasiado longe e ao perigoso desinvestimento na Defesa**, num contexto em que se multiplicaram os conflitos identitários – desde logo, na própria Europa, na ex-Jugoslávia – e os ataques com meios irregulares – como o terrorismo, a guerrilha, a pirataria. O 11 de Setembro de 2001, as campanhas no Afeganistão e no Iraque, bem como a invasão russa da Geórgia em 2008 foram avisos sérios e cumulativos. As guerras civis na Líbia, na Síria, no Sahel, a partir de 2011, e a ocupação de Crimeia, em 2014, vieram reforçar e tornar inegável esta tendência para a multiplicação de crises de segurança, a que era preciso responder de forma mais robusta e eficaz.

Estes argumentos **ganham efetivamente mais força na Europa, a partir de 2014, com uma Rússia claramente mais agressiva e a usar métodos híbridos e irregulares, a par de uma vizinhança sul cada vez mais agitada por conflitos muito violentos** e um forte risco do surgimento de santuários que permitiriam o desenvolvimento de grupos jihadistas takfiri dedicados a organizar ataques violentos contra alvos europeus e ocidentais.

Os **EUA inicialmente também alinharam nesta tendência, mas inverteram a direção mais cedo**. Entretanto, começaram a apresentar, no seio da NATO, críticas cada vez mais insistentes aos seus aliados europeus por não investirem o suficiente em Defesa e não se empenharem mais numa repartição equilibrada do esforço de defesa coletiva. Foi assim de uma forma pouco diplomática com o presidente Donald Trump, mas as queixas já vinham do mandato de George W. Bush, mantiveram-se com Barack Obama, e Joe Biden deixou claro que continuará a insistir neste ponto. **No caso de Portugal, cabe notar que daqui resultou um reforço da despesa em Defesa em 25,5% desde 2014, bem como a aprovação de uma nova Lei de Programação Militar em 2019, isenta de cativações, num valor de 4,7 mil milhões de euros**. Portugal deve continuar este esforço de reforço

do investimento em Defesa de forma responsável e equilibrada. Para já, e de acordo com as estimativas da NATO para 2020, Portugal com 1,59% do PIB de despesa em Defesa está muito próximo do esforço médio do conjunto da Aliança Atlântica que é de 1,72% de nível de despesa em Defesa, e embora esteja abaixo da França ou do Reino Unido em percentagem do PIB investido nas Forças Armadas, está acima da Alemanha ou da Espanha. É verdade que seria desejável ainda mais investimento em Defesa. Mas também é verdade que nenhum país alguma vez teve recursos ilimitados para investir em Defesa. Por isso, um desafio central e permanente da boa estratégia é procurar encontrar o melhor equilíbrio entre meios sempre limitados e várias prioridades nacionais. Será, sobretudo, indispensável manter e reforçar este esforço de investimento de forma responsável para realmente se atingirem estes objetivos o mais depressa possível, e de uma forma economicamente responsável, nomeadamente que se traduza em alguns ganhos de inovação e internacionalização para a economia nacional.

3.2 Dimensão Operacional

A **aposta prioritária em missões expedicionárias pelas Forças Armadas dos Estados europeus** surgiu, portanto, em reação a uma **vaga crescente de conflitos interestatais mas fortemente internacionalizados**, muitas vezes descritos como conflitos identitários, **em Estados fragilizados ou em colapso** – e.g., ex-Jugoslávia, Somália, etc. E **reforçou-se no pós-11 de Setembro de 2001**, pela afirmação da **necessidade de dar prioridade à capacidade de Defesa avançada face a ameaças irregulares transnacionais**, através de intervenções militares para **evitar que grupos violentos hostis ao Ocidente se consolidassem em santuários**, controlando territórios em Estados fragilizados ou colapsados, podendo montar a partir daí ataques cada vez mais ameaçadores às vidas e ao modo de vida dos europeus.

Estas **forças expedicionárias**, que passaram a ser o eixo central do nível de ambição das Forças Armadas dos países membros da NATO, **tinham de ser essencialmente profissionais e voluntárias, sob pena de não poderem ser efetivamente utilizadas**. Os custos políticos de obrigar tropas recrutadas no quadro do SMO a servirem em teatros de operações distantes seriam enormes e dificilmente sustentáveis, como se viu no caso da campanha norte-americana no Vietname. Mais, os períodos relativamente curtos de serviço nas fileiras no quadro do SMO não seriam também os ideais para uma instrução prolongada para atingir os níveis de especialização exigidos por missões exigentes de combate com armamento cada vez mais sofisticado. É verdade que a **questão do SMO**

tem regressado à Europa, por causa das reais dificuldades de recrutamento e retenção nas Forças Armadas voluntárias da maior parte dos países. Porém, convém recordar que o fim do SMO correspondeu à pressão da opinião pública e a um amplo consenso político, mas também a uma avaliação dos seus custos/benefícios. **É verdade que no contexto geopolítico mais específico da Europa de Leste e da Escandinávia, com a reemergência de uma ameaça convencional credível na sua vizinhança imediata por parte da Rússia, foi possível retomar o SMO nalguns desses países. Mas importa destacar que isso tem sido feito de uma forma muito mais limitada do que no passado em termos de números efetivamente recrutados via SMO, que são sobretudo como um complemento de defesa territorial ao núcleo duro, essencialmente profissional e voluntário, dos efetivos das Forças Armadas.**

Cabe ainda notar que mesmo neste contexto geoestratégico **nunca foi completamente posta de lado a dimensão de dissuasão e defesa convencional e nuclear. O Conceito Estratégico da NATO, aprovado em Lisboa, em 2010, e que ainda está vigor** – o que diz alguma coisa da sua pertinência, mas também da dificuldade, recente, em o rever como resultado de tensões crescentes entre os Estados-membros – **traduz bem o consenso possível** entre os países do espaço Euro-Atlântico. E aponta para **três missões prioritárias:**

- a. Defesa e dissuasão convencional e nuclear;**
- b. Gestão de crises numa abordagem holística e expedicionária;**
- c. Segurança cooperativa, sobretudo por via da capacitação de parceiros.**

Mesmo que seja natural que vá havendo algum **reequilíbrio nestas prioridades, parece difícil, no contexto geoestratégico atual e tendo em contas tendências previsíveis, pôr completamente de lado qualquer uma delas.**

A profissionalização das Forças Armadas é importante para enquadrar a **discussão em curso sobre o produto operacional das Forças Armadas** que se verifica por toda a Europa. E que se tem centrado na perceção de que este **é relativamente reduzido tendo em conta os efetivos existentes e as expectativas**, provavelmente exageradas, criadas pela sua profissionalização.

A percentagem de militares efetivamente empenhada em missões no exterior oscila entre 10% em países como a França e o Reino Unido, com Forças Armadas acima dos 100.000 homens e orçamentos e capacidades muito significativas; e uma percentagem abaixo dos 5% dos países com

Forças Armadas abaixo dos 40.000 militares, mas também da Espanha, que tem uma despesa pública em Defesa mais reduzida do que as demais potências médias europeias.

Efetivamente, mesmo que as Forças Armadas fossem compostas apenas por militares com funções operacionais – e não de apoio ou administrativas –, e mesmo descontando os civis na Defesa Nacional, há que ter em conta que estas forças têm de ser instruídas e treinadas antes de ser empenhadas, e necessitam depois de um tempo de recuperação antes de poderem ser novamente empenhadas. Isto significa que, *grosso modo*, apenas cerca de 1/3 do efetivo operacional total poderia, na melhor das hipóteses, estar disponível a cada momento.

Importa também **sublinhar que as missões expedicionárias não são**, evidentemente, **as únicas missões operacionais das Forças Armadas. Há missões operacionais em território nacional** – por exemplo, de busca e salvamento, ou vigilância, na proteção, no apoio ao desenvolvimento e bem-estar – que ganharam visibilidade com o apoio no combate à Covid-19. Na realidade das missões atribuídas às Forças Armadas portuguesas só menos de metade são expedicionárias. Portanto, embora as missões no exterior sejam o produto operacional mais visível e politicamente muito importante na proteção e projeção externa dos interesses do Estado, não podem ser vistas senão como um dos indicadores, embora importante, do efetivo produto operacional das Forças Armadas. Há também que recordar que o **produto operacional não depende apenas do número de militares, mas igualmente dos meios** de que dispõem para a sua projeção efetiva. É também por isso que é importante garantir que a aquisição futura de capacidades e meios será feita numa lógica de maximização do produto operacional do conjunto das Forças Armadas, não numa lógica exclusiva de cada Ramo, e que os meios necessários para cada missão estarão disponíveis para as forças que deles precisarem. Num país com os recursos limitados como Portugal esta questão é ainda mais importante.

4. Conclusão: Mudanças nas Estruturas Superiores de Direção e Comando das Forças Armadas

Há quem defenda – sejam académicos especialistas nestes temas, como Anthony King ou Eitan Shamir, sejam comandantes militares, como o general norte-americano Stanley A. McChrystal – que **estamos, novamente, a assistir, agora, na segunda década do século XXI, a uma nova época de viragem no perfil das Forças Armadas, nomeadamente, nas estruturas e nas práticas de comando militar devido a uma conjugação de mudanças no perfil de ameaças, nas tecnologias militarmente relevantes, e no equilíbrio de poder global.** A prioridade identificada, nomeadamente nos EUA, e

que se tem começado a difundir pelo espaço Euro-Atlântico, no sentido da **fusão de toda a informação situacional e todas as plataformas de armamento para a máxima eficácia em operações *all-domain* parece ir nesse sentido**. E é assim para lidar mais eficazmente seja com ameaças difusas e não-convencionais, seja com adversários estatais, eles próprios cada vez mais apostados no uso de tecnologias disruptivas e de meios não-convencionais.

Independentemente desta discussão, **qual tem sido o impacto observável na evolução da estrutura de comando das Forças Armadas das transformações que acabámos de referir nos países europeus em que nos focámos?** Para responder, daremos, brevemente, exemplos concretos de mais uma dezena de países europeus **no Anexo I**.

5. Algumas Obras Consultadas

AA. VV., *Military Balance 2020*. London: IISS/Routledge, 2020.

Martin van Creveld, *Command in War*. Cambridge, MA: Harvard U.P., 1987.

Anthony King, *Command: The Twenty-First-Century General*. Cambridge: C.U.P., 2019.

Stanley McChrystal, *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. New York: Penguin, 2016.

Eitan Shamir, *Transforming Command: The Pursuit of Mission Command in the U.S., British, and Israeli Armies*. Palo Alto: Stanford U.P., 2011.

Trevor Taylor, Andrew Curtis, *Management of Defence After the Levene Reforms: What Comes Next?* RUSI Occasional Papers, 2020.

ANEXO I

CASOS NACIONAIS DE REFORMA

ESTRUTURAS DE COMANDO EM PAÍSES EUROPEUS

N.B.: Todas as sínteses das reformas aqui referidas são resultado de análise da informação pública oficial disponibilizada em sites oficiais dos respetivos Ministérios da Defesa, bem como da resposta a dois questionários sobre este tema enviado a todos os Estados-membros da NATO e da UE com vista a obter informação oficial e o mais atualizada possível sobre a sua estrutura de comando, à qual estes **15 Estados Membros da NATO e/ou UE** responderam.

Recordamos, antes de avançar com os exemplos concretos que, em termos genéricos se pode afirmar que, em **todos os países europeus em que se verificaram reformas da estrutura de comando superior das Forças Armadas nas últimas décadas houve:**

- Um reforço do poder do CEMGFA/CHOD, nomeadamente com a clara subordinação na dimensão operacional dos Ramos, por vezes, mesmo com a sua transformação em comandos de componente.
- Naqueles em que os Estados-Maiores dos Ramos são mantidos verifica-se uma forte concentração destes nas tarefas de recrutamento, treino, aprontamento e sustentação
- Surgimento de novos Comandos na área do Espaço e Ciber, do Apoio de Emergência, ou das Forças Especiais, e ainda Comando Logístico, e até de Treino e Formação, todos eles numa lógica conjunta;

De notar que **desde 2019, tiveram ou estão a ter lugar reformas neste setor em Espanha, na França, na Hungria, na Grécia, na República Checa e na Suécia.** O que mostra que é possível – na verdade, indispensável – que as Forças Armadas consigam levar a cabo mudanças mesmo em situações muito exigentes do ponto de vista operacional.

ALEMANHA: a sua história justificou durante muitos anos uma resistência à existência de um EMGFA. As próprias potências ocupantes, a partir de 1945, fizeram questão de extinguir o EMGFA alemão a quem era atribuída uma parte da responsabilidade pelo desencadear da Primeira e

Segunda Guerra Mundial e pela conduta muito violenta dessas guerras. Por isso é especialmente significativo que até neste país se verifique uma mudança no sentido do reforço da figura equivalente ao CEMGFA (Inspetor-Geral) e da dimensão de comando conjunto, com reformas desde o chamado Decreto de Dresdner de 2012, e de acordo com o mote “Um Ministério Federal das Forças Armadas, umas Forças Armadas Federais unidas”. Daqui resultou que estejam diretamente subordinados ao CEMGFA os comandos de componente do Exército, Força Aérea, Marinha, mas também, e ao mesmo nível, do Serviço Médico, bem como um Comando Logístico único, e o Comando Conjunto para Operações.

BÉLGICA: adotou, desde 2002, o modelo do CHOD, e desde 2018 tem um comando único plenamente integrado, com comando direto pelo CHOD dos comandos componente (médica, aérea, naval, terrestre). A função dos Ramos é essencialmente de treino, formação e aprontamento;

BULGÁRIA: Apesar de vir da tradição da Europa de Leste de EMGFA com um Estado-Maior diretor a que estavam subordinados os Estados-Maiores dos Ramos, desde 2010 optou pelo fim dos Estados-Maiores dos Ramos, com um Estado-Maior único da Defesa sob o CHOD, e comandos de componente. Existe também um Comando Conjunto para Operações, bem como um Comando Logístico único.

CROÁCIA: a última reforma foi em 2014, para proceder a ajustes na melhor implementação do modelo de CHOD, nomeadamente com a criação de um novo Comando Ciber e Espaço. Não existem Estados-Maiores de Ramos, o CHOD tem comando direto sobre todos comandos e unidades.

DINAMARCA: foi um dos primeiros países europeus a evoluir para um modelo de CHOD e de comando plenamente integrado, logo a partir de 1969, em linha com a sua cultura estratégica assente no conceito nórdico da chamada Defesa Total. Atualmente há sob a dependência do CHOD e do Estado-Maior Conjunto, Comandos de Componente (terra, mar, ar) um Comando Conjunto para Operações, bem como um Comando Conjunto para Operações Especiais e um Comando Conjunto do Ártico.

ESLOVÉNIA: realizou uma reforma neste campo ainda em 2021. Não existem Estados-Maiores dos Ramos, o Comando Conjunto foi criado em 2017 e subordinado ao CHOD, e é um comando único que comanda diretamente as unidades aéreas, navais e terrestres.

ESPAÑA: depois de importantes reformas em 2010 e 2014, acabou de realizar uma nova reforma em maio de 2020, visando aprofundar as anteriores, de acordo com o mote “el valor de lo conjunto”.

Os Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos ficam principalmente responsáveis pelo aprontamento e sustentação das forças. Cabe ao CHOD o comando direto de toda a dimensão operacional e reforça-se o Estado-Maior Conjunto (EMACON) e o Comando Conjunto de Operações (MOPS), é criado um Comando Conjunto do Ciberespaço. A Unidade Médica de Emergência (UME) está na dependência direta do CHOD.

FINLÂNDIA: a última reforma importante foi concluída em 2015. E dela resultou, nomeadamente, a criação de um Comando Conjunto de Logística. Não existem Estados-Maiores dos Ramos. Há apenas um Comando de Operações conjunto, sob o CHOD, com autoridade direta sobre os chefes dos Ramos como comandantes de componente.

FRANÇA: é o país europeu com as Forças Armadas mais robustas e bem equipadas, dotadas do único arsenal nuclear a par do Reino Unido, tem também uma ampla presença militar ultramarina e no exterior. Mas foram sendo feitas importantes reformas neste campo. Nomeadamente, em 2014, com a criação do *Commandement pour les Operations Interarmées* na dependência do CEMGFA que é responsável pelo emprego e comando operacional das Forças Armadas e que se tornou a estrutura central no emprego das forças. Reformas mais recentes resultaram também na criação na dependência do CHOD de comandos conjuntos para o Ciberespaço (em 2017) e para o Espaço (em 2019). Foi também criado o chamado *Hexagone Balard* que permitiu co-localizar todos os Estados-Maiores, EMGFA, Comandos Conjuntos e demais serviços do Ministério da Defesa. Todos os esforços reformistas têm sido no sentido de reforçar a dimensão conjunta. Uma preocupação também presente nos comandos conjuntos de defesa territorial e nos comandos ultramarinos. No essencial é ao CHOD que cabe a responsabilidade pela dimensão operacional. E aos Ramos cabe essencialmente aprontamento, treino e sustentação.

GRÉCIA: pela sua história e posição geográfica, as Forças Armadas ocupam um lugar de enorme relevo na vida e na segurança do país e isso tem levado a uma grande prudência e forte resistência (também corporativa) a reformas de fundo. Isso não impediu que desde maio de 2019 se tenha iniciado um processo de reforma do comando superior das Forças Armadas. Para já parece focar-se nalguma redução de efetivos e reestruturação do Exército. Foram aparentemente dadas instruções pelo Ministério da Defesa Nacional para uma reforma da Estrutura de Comando, a ser aprovado ainda em 2021, tendo como objetivo reforçar a eficácia operacional e a dimensão projetável.

HOLANDA (PAÍSES BAIXOS): Em termos de evolução da Estrutura de Comando, a Holanda é um caso paradigmático da passagem de uma estrutura de Estados-Maiores dos Ramos, para um comando

único no pós-Guerra Fria, como resultado das reduções de efetivos e das reformas que se seguiram. A partir de 2005 o CHOD passou a ter comando dos Comandos de Componente dos Ramos. O Comando Ciber é um novo comando conjunto sob a sua dependência direta, e existe também um Comando Conjunto para Operações Especiais. A função dos serviços dos Ramos é essencialmente de treino e aprontamento. Tanto assim é, que quando uma unidade é considerada aprontada, o seu comando é automaticamente transferido para o comando operacional conjunto. As funções de direção superior (administrativas) são garantidas pelo Conselho de Administração da Defesa (Defence Management Board) que integra o CHOD, Secretário Geral, Diretor Geral de Política e o Diretor Geral Financeiro, etc. O parecer do CHOD é obrigatório em relação à discussão de qualquer missão operacional pelo Governo ou pelo Parlamento. Existe também um Comando Conjunto para as Antilhas.

HUNGRIA: apesar de na maioria dos países da Europa Central e de Leste existir uma tradição de EMGFA como Estado-Maior diretor, com uma relação de subordinação hierárquica dos Estados-Maiores dos Ramos, também aí as reformas têm ido no sentido de reforçar a dimensão conjunta. No caso da Hungria, em 2019 foi criado o Comando Forças de Defesa integrando o EMGFA e o Comando Conjunto. Não existem Estados-Maiores dos Ramos, existindo Inspeções-Gerais que têm funções essencialmente de treino, aprontamento e prontidão para Terra e Ar, Logística, Ciber e Operações Especiais.

REINO UNIDO (GRÃ-BRETANHA): é a par da França a única potência europeia com armamento nuclear, tem também alguma presença militar ultramarina. A última grande reforma teve lugar em novembro de 2010. Dela resultou nomeadamente o fim da presença dos Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos na *Defence Board* o organismo máximo de direção da política Defesa, onde têm assento o Ministro da Defesa, CHOD, Secretário Geral e Diretores Gerais, que reúne com muita frequência. O Defence Council tem uma função mais formal e é presidido pelo Ministro da Defesa, nele têm assento todos os Secretários de Estado, CHOD, DG, CHOD e o seu vice, os Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos, bem como o Comandante do Comando Estratégico Conjunto. Uma importante reforma foi a criação do Comando Estratégico que é responsável pelo comando operacional das Forças Armadas e por garantir a sua eficaz atuação conjunta em cinco domínios – ar, terra, mar, ciber e espaço. Ficou na dependência do Comando Estratégico o Permanent Joint Headquarters (PJHQ). No Ministério da Defesa existem células de ligação dos Estados-Maiores dos Ramos e do Comando Conjunto, e é lá que estão os Chefes dos Estados-Maiores, mas os Estados-

Maiores dos Ramos têm instalações próprias. Estes têm como missão fundamental o treino e aprontamento. Os Chefes dos Estados-Maiores estão subordinados ao CHOD, não têm assento no *Defence Board*, mas podem reportar ao Ministro da Defesa, no caso de isso ser considerado necessário por ele. O Conselho de Chefes é o principal órgão consultivo do CHOD. Nos recentes documentos orientadores (já de 2020) no quadro da *integrated review* avançou-se com o conceito de *multidomain integration*, visando ir além da lógica conjunta (*jointness*).

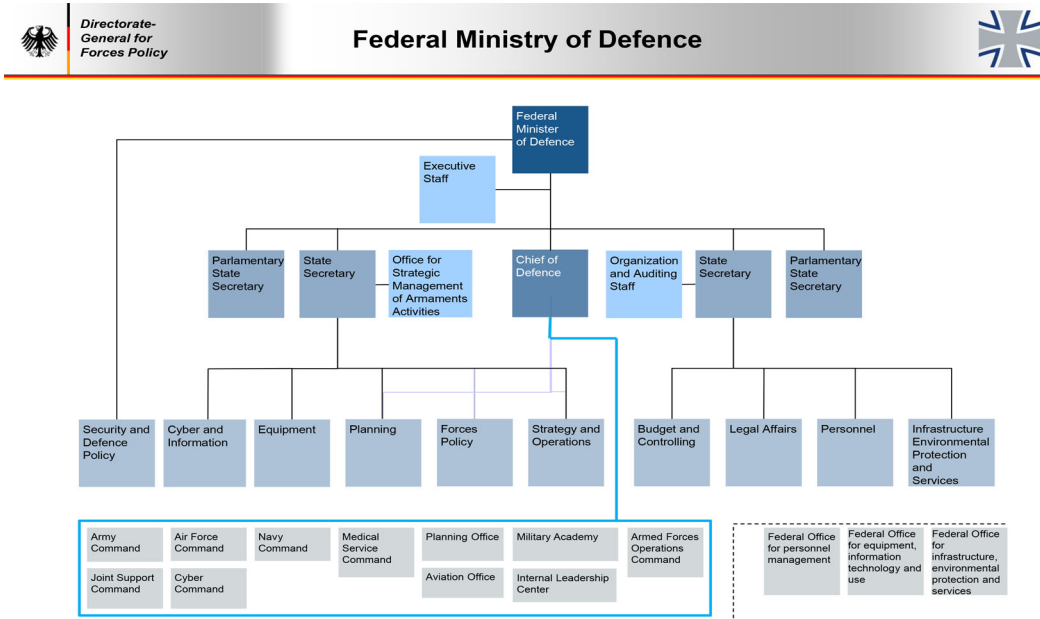
REPÚBLICA CHECA: este é mais um exemplo de um país do antigo bloco soviético que reforçou significativamente a dimensão conjunta no comando superior das Forças Armadas. A reforma mais recente data de outubro de 2019 e está neste momento a ser implementada com a constituição de novo Comando Operacional conjunto em 2020, na dependência do CHOD, e os Comandos de Componente que estão um nível abaixo e lhe estão subordinados, deverão ser co-localizados com este último, incluem Terra, Ar, Ciber, *Gendarmerie* e Treino.

SUÉCIA: A reforma mais importante e recente data de janeiro de 2019. Dela resultou a criação de um novo nível entre o CHOD e os Ramos. Mais concretamente de um Comando Conjunto para Treino e Formação e de um Comando Operacional Conjunto. As estruturas dos Ramos ficam dependentes do primeiro comando no que diz respeito à missão fundamental do Treino, Formação e Aprontamento. Os comandos de componente ficam subordinados ao Comando Operacional Conjunto.

Anexo II

**ORGANOGRAMAS DO COMANDO SUPERIOR
DAS FORÇAS DE PAÍSES EUROPEUS**

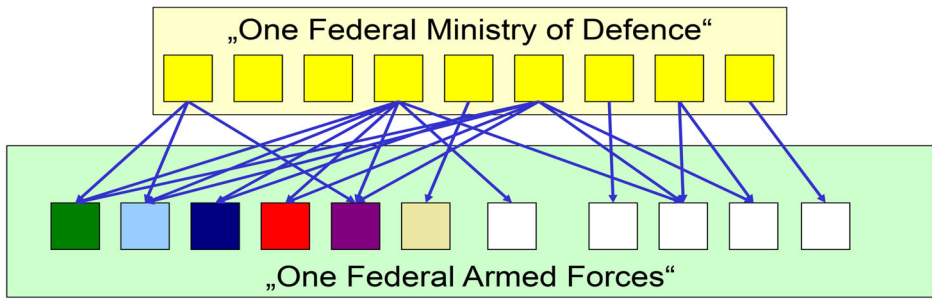
Alemanha



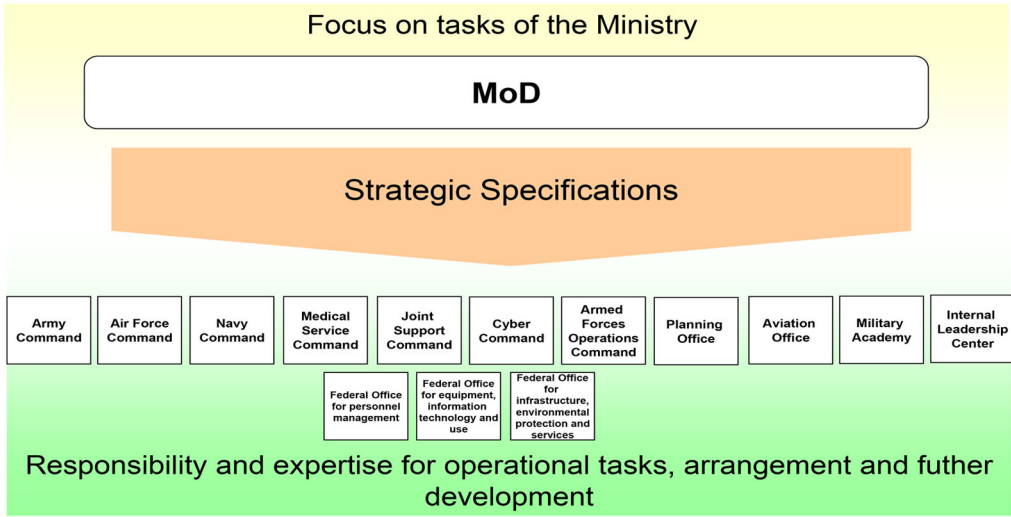
„Dresdner Erlass“

Military top-level structures, relationship and management organization of the Federal Ministry of Defence and the Federal Armed Forces.

„Dresdner Erlass“

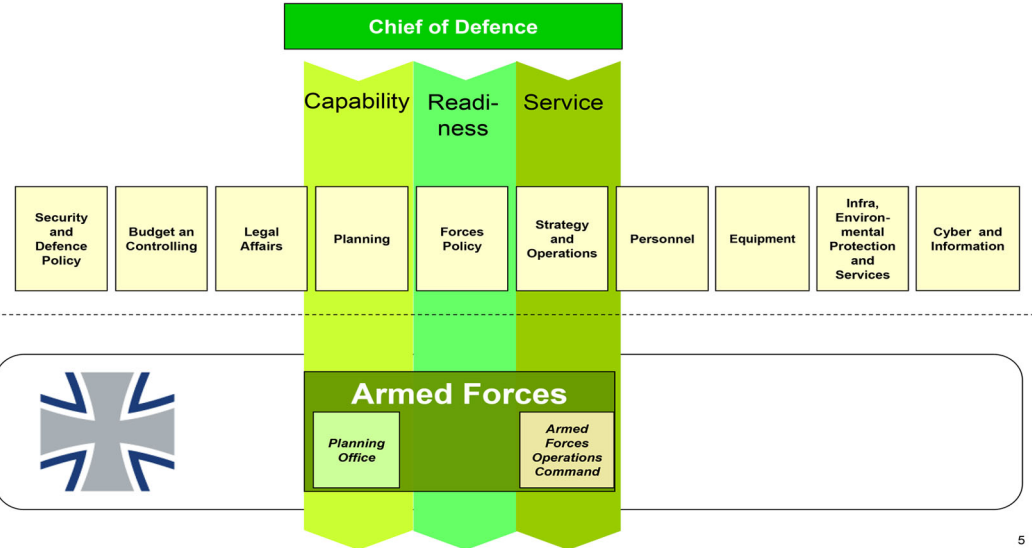


 Directorate-General for Forces Policy **Guidelines of restructuring** 



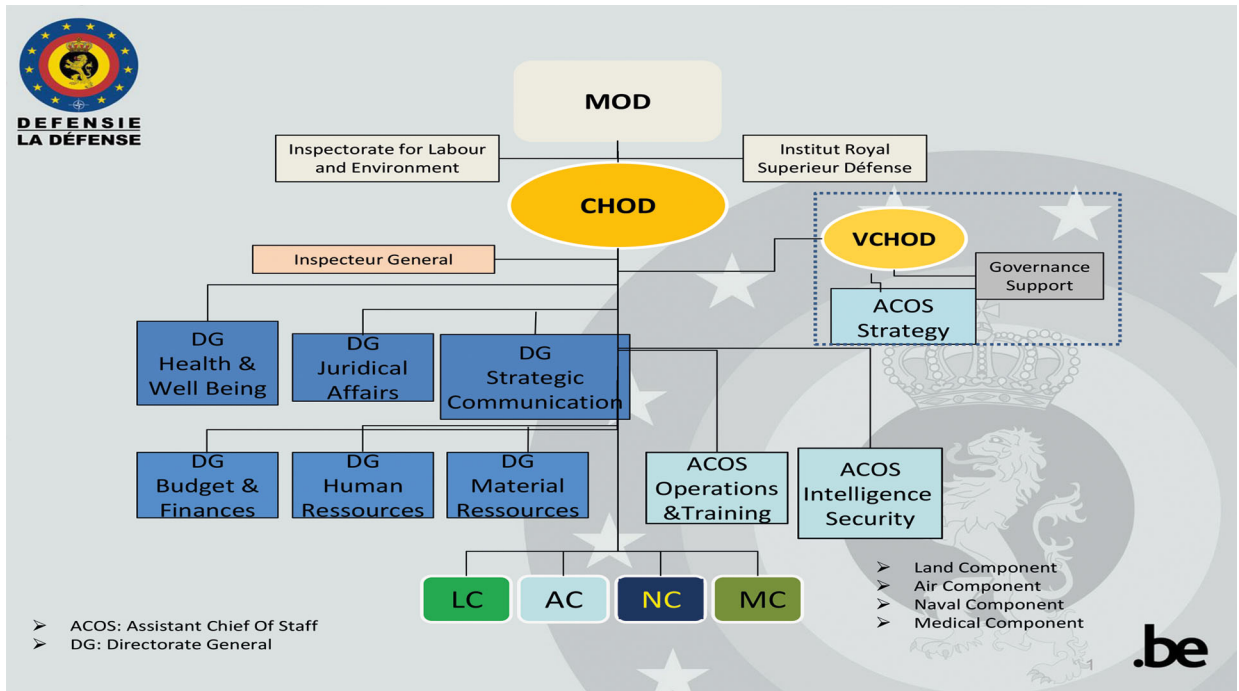
4

 Directorate-General for Forces Policy **Processes and Structures** 



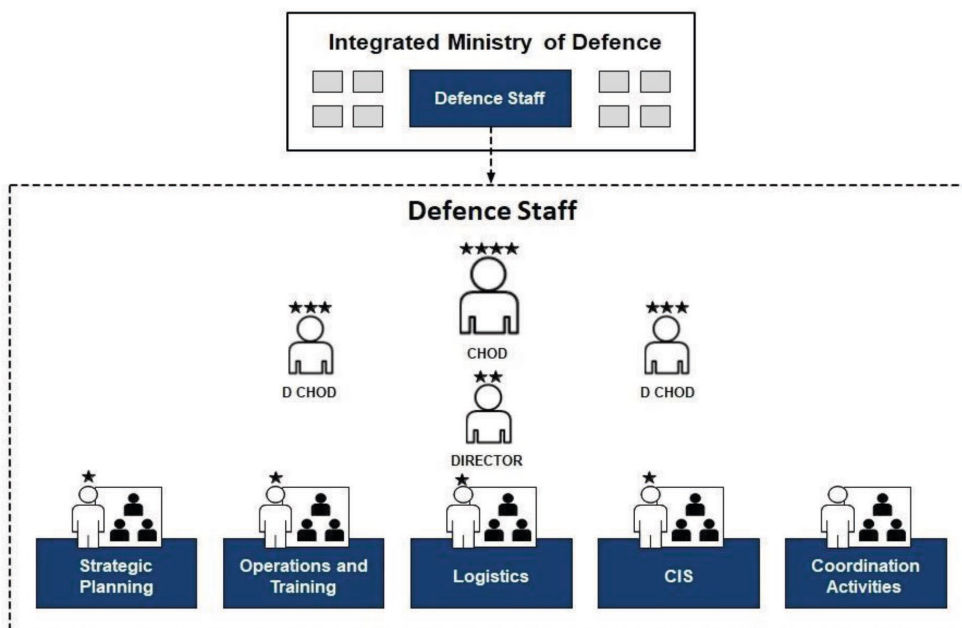
5

Bélgica



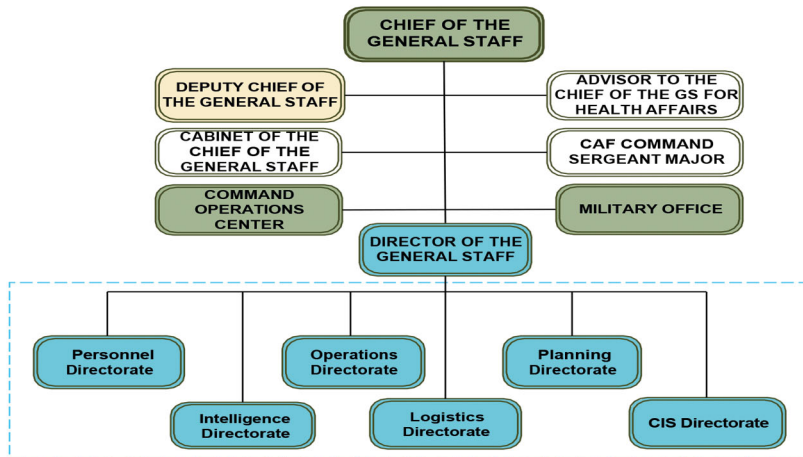
Bulgária

High Command of the Bulgarian Armed Forces – Benchmark Study



Croácia

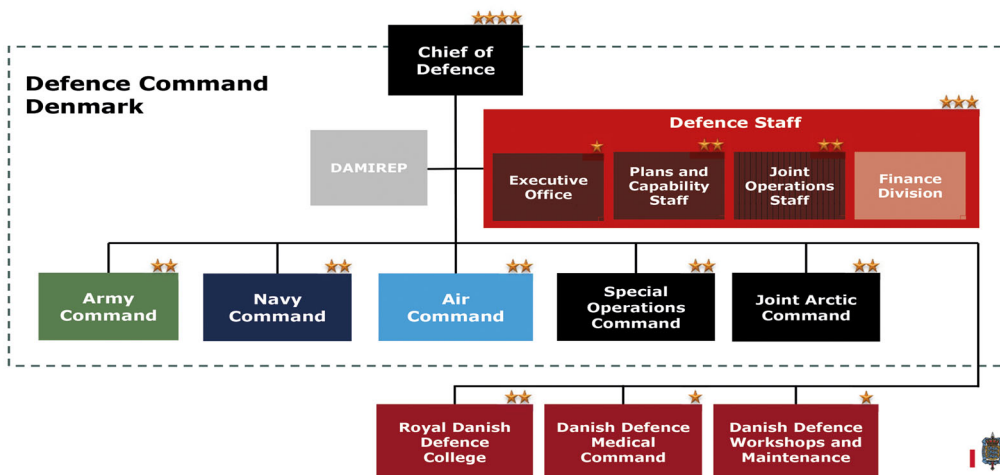
An organization chart of the High Command of your Armed Forces.



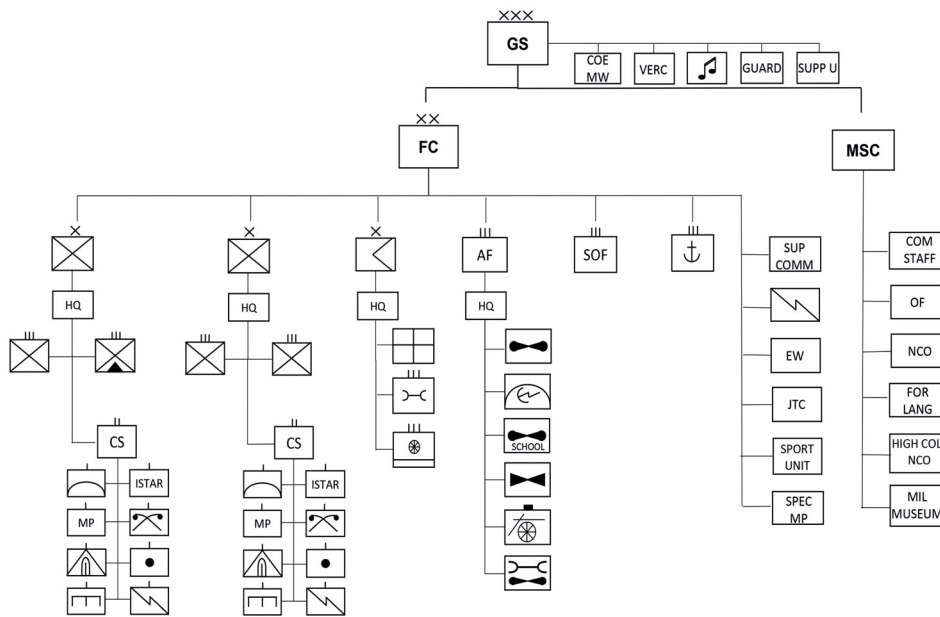
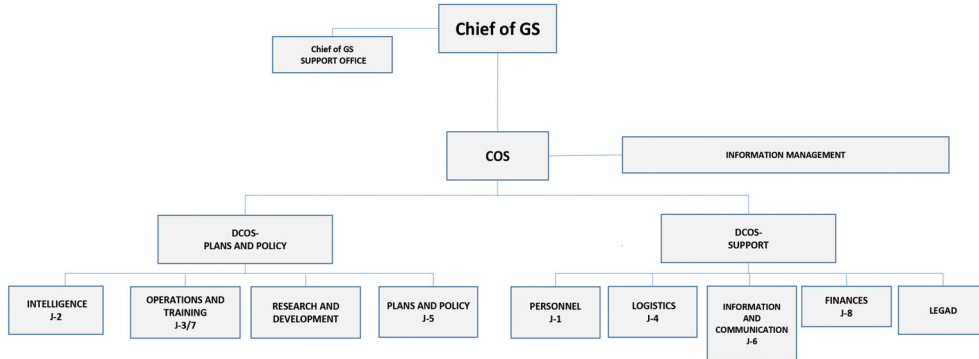
Dinamarca



Defence structure



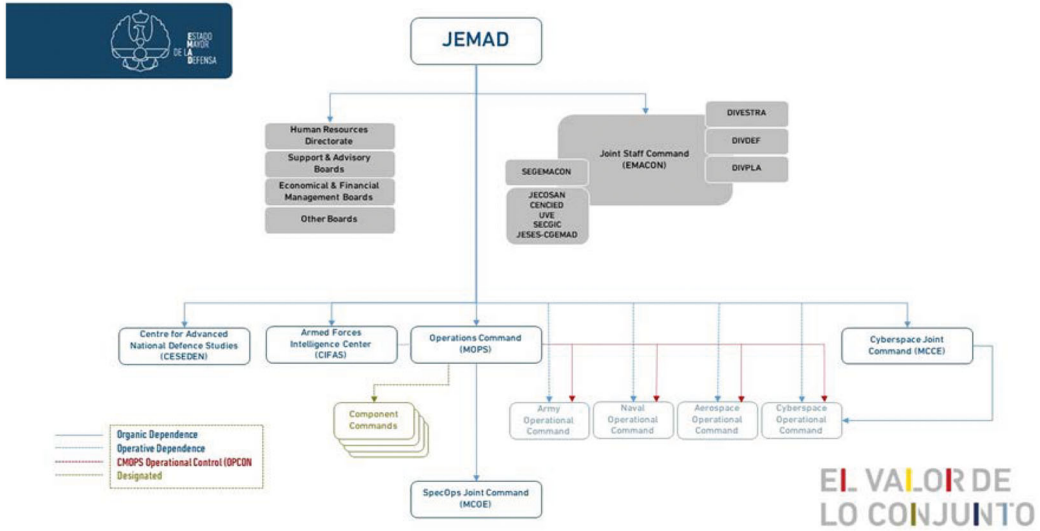
Eslovénia



Espanha

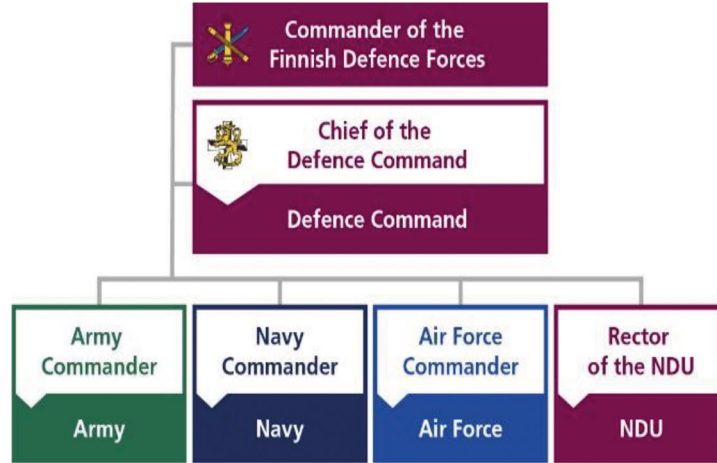
SPANISH ARMED FORCES HIGH COMMAND STRUCTURES

2. Organization chart of Spanish Chief of Defence (CHOD) subordinate commands.

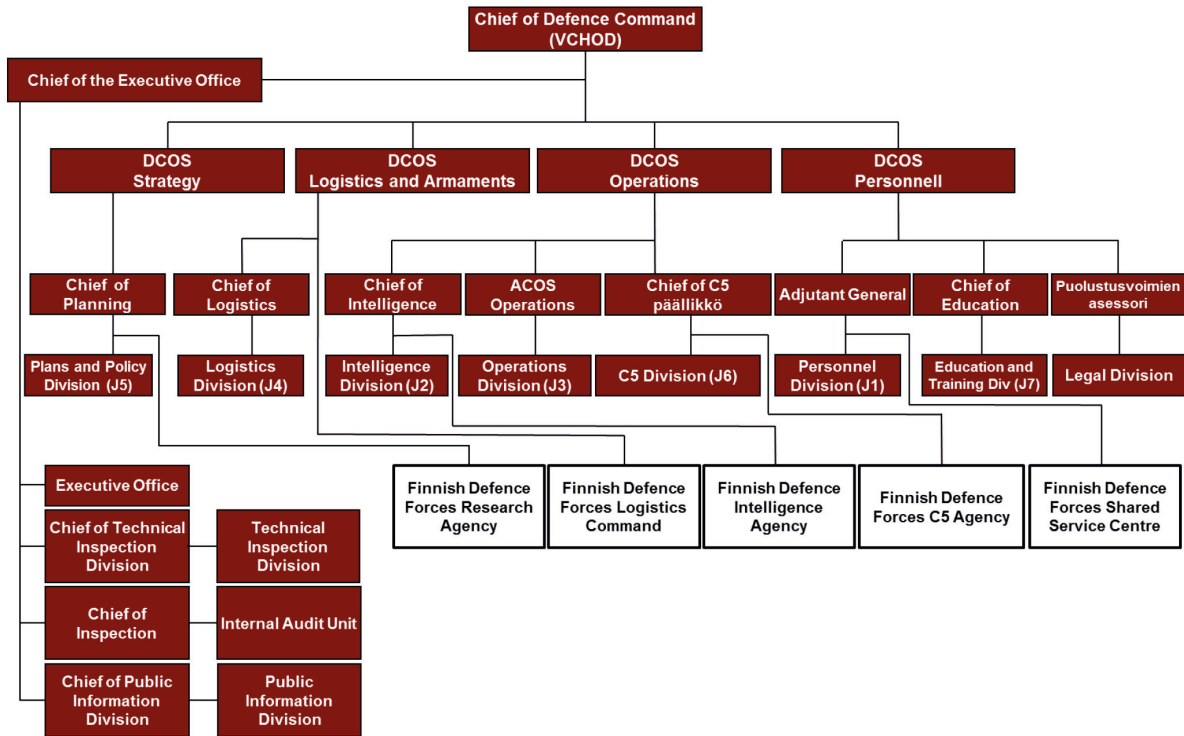


Finlândia

An organization chart of the High Command of Armed Forces



Picture 1. Finnish Defence Forces command structure



Picture 2. Defence Command organisation and its subordinate establishments

França

The actors

PRESIDENTIAL PRIMACY

- Head of the armed forces (FR Constitution: art. 15)
- Sets out the main strategic orientations of the defence policy
- Sole responsible for implementing nuclear deterrence
- Decides on overseas interventions
- Presides over the National Defence and Security Council

A quick & responsive decision-making system



1

The actors

PRIME MINISTER

- “Responsible for National Defence” :
(cross-government action)
- Responsible before the Parliament
- Implements the decisions taken by the National Defence and Security Council



PARLIAMENT

- Limited but enhanced information and control role
(Constitutional reform, July 2008)



2

The actors

THE MINISTER OF THE ARMED FORCES

- Oversees the preparation and implementation of the defence policy
- Is responsible for :
 - Force preparation and engagement
 - Balancing resources w/ engagement targets
 - Foreign & military intelligence
- Sets out the industrial & technological strategy
- Leads the ministry's international action



The actors

THE CHIEF OF DEFENCE (CEMA)

Under the authority of the President & the Government:

- Is responsible for operational engagements & assumes operational command of all military operations
- Counsels the Government
- Sets out the overall format of the armed forces
- Is co-responsible, in liaison with the DGA and the SGA, for planning and programming
- Has authority over Service chiefs



The actors

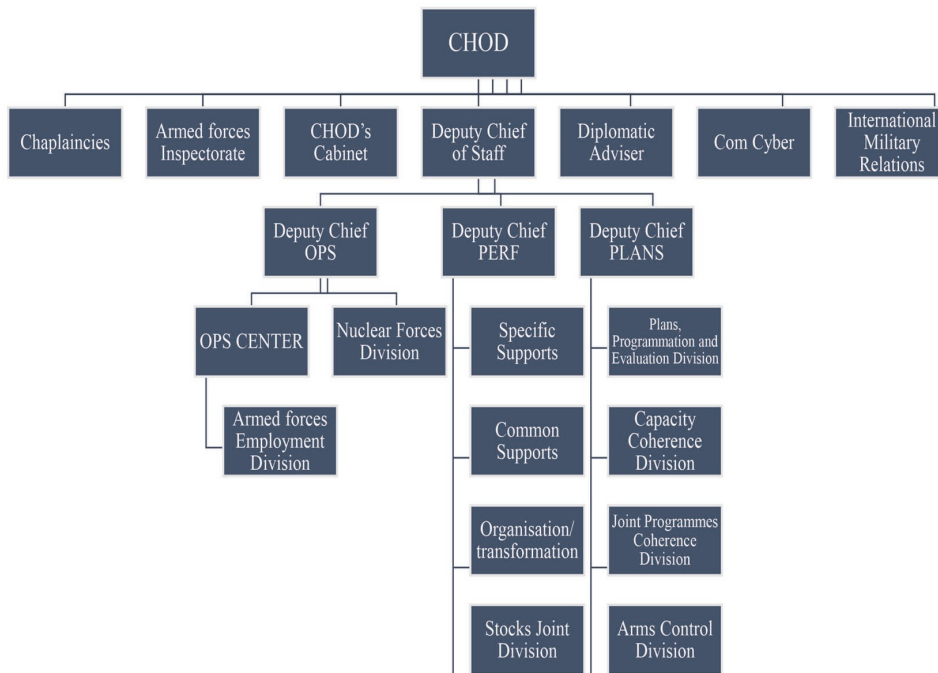
The Minister of the armed forces

Preparation and implementation of the defence policy

CEMA (CHOD)	DGA	SGA	DGRIS
<ul style="list-style-type: none"> Responsible for operational engagement & OPCOM of all military operations Military counselor to the Government Co-responsible for planning & programming 	<ul style="list-style-type: none"> Management of acquisition programmes Co-responsible for planning & programming International armament cooperation Relationship w/defence industries R&T policy Export support 	<ul style="list-style-type: none"> Financial oversight Human resources Purchasing policy Legal expertise General support Memorial and cultural heritage, conscription 	<ul style="list-style-type: none"> International Relations Coordinates strategic forecasting Monitors & leads update work on strategic documents (White Paper, Strategic Review)



Joint Defence Staff – Organizational Chart



CHOD responsibilities

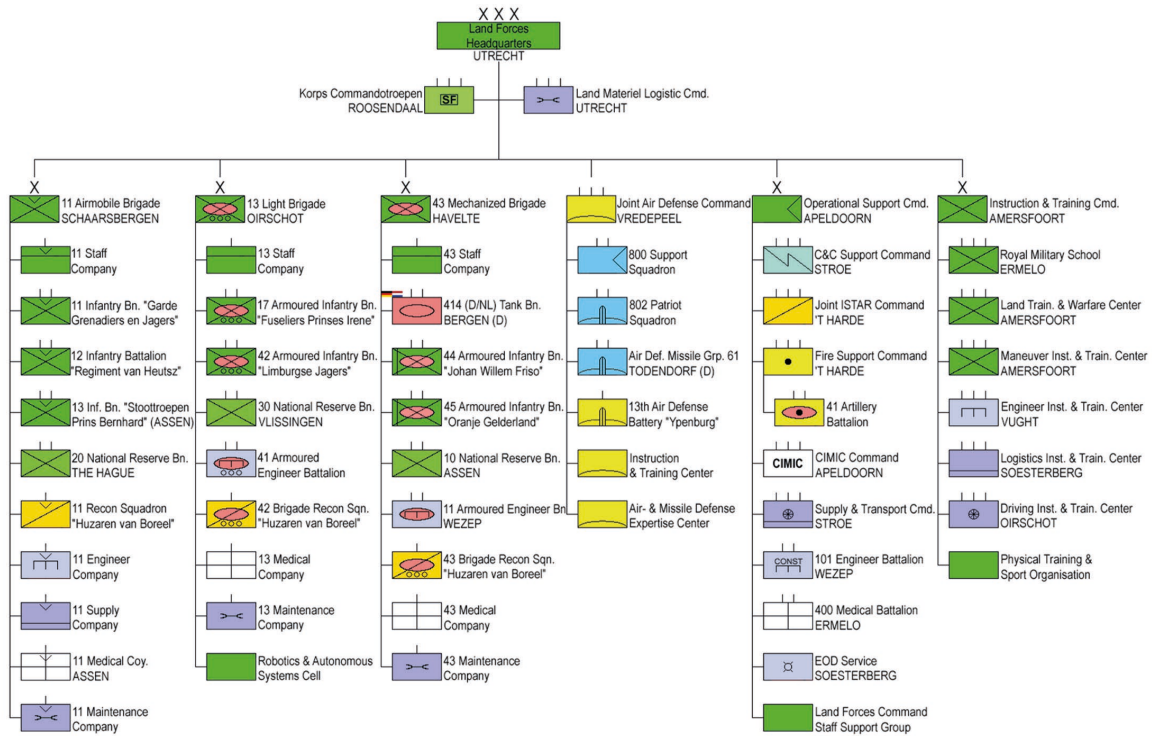
Under the authority of the President
<ul style="list-style-type: none"> • Military advisor to the Government • Operations commander

Under the authority of the Minister of Defense
<ul style="list-style-type: none"> • International relations (military matters) • Format definition, capability coherence, general organization • Planning and programming • Force preparation, force generation • Support • Infrastructure requirement • Human resources requirement • Morale

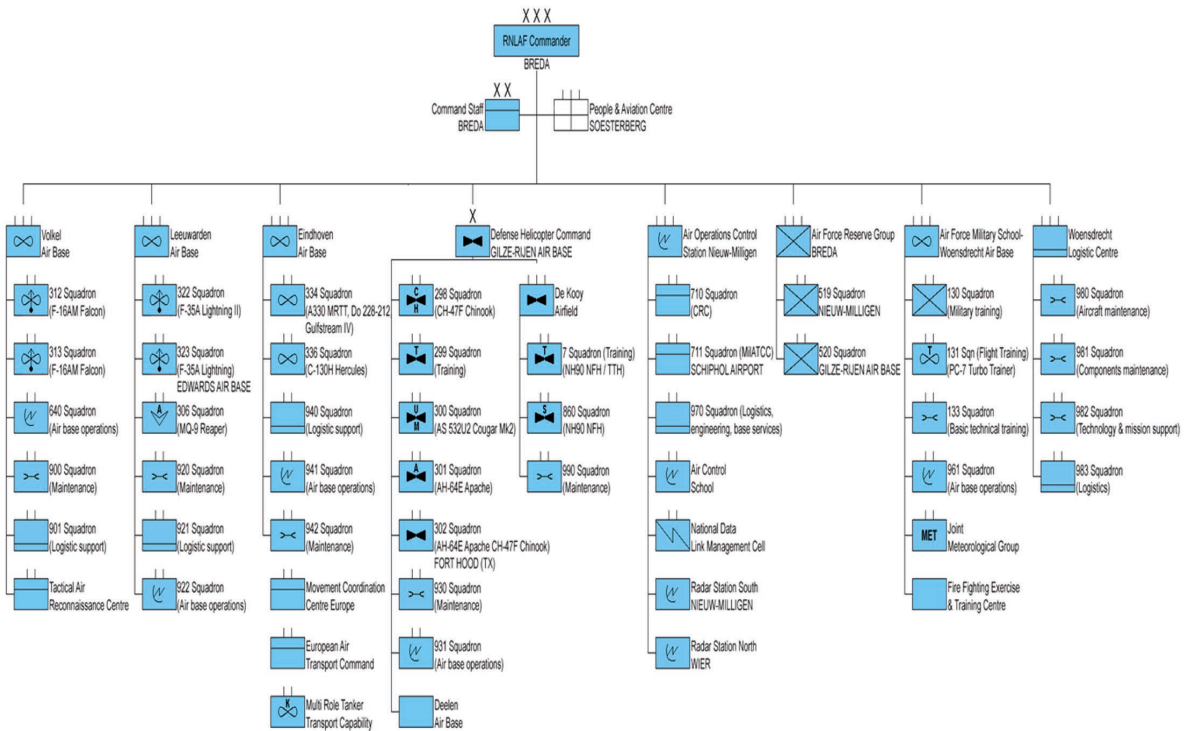
Joint staff - Missions

CHOD responsibilities	Joint Staff missions
Government military advisor	<ul style="list-style-type: none"> • Supports CHOD in his interaction with political authorities • Contributes to defining strategic orientations • Proposes military options in case of crisis
Planning and preparing the future	<ul style="list-style-type: none"> • Defines global format & coherence of armed forces • Defense & capability planning (incl. programs) • Resource management (€)
Conducting & commanding operations	<ul style="list-style-type: none"> • Defines operational requirements for engagements • Strategic survey & anticipation • Plans & conducts operations • Supports operations in combat
Commanding & supporting army, navy, air force services and joint entities	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance to preparing the forces • General organization, including guidance to D&S • Defines & controls HR requirements • Morale, education
Military international relations	<ul style="list-style-type: none"> • Joint coordination of international relations

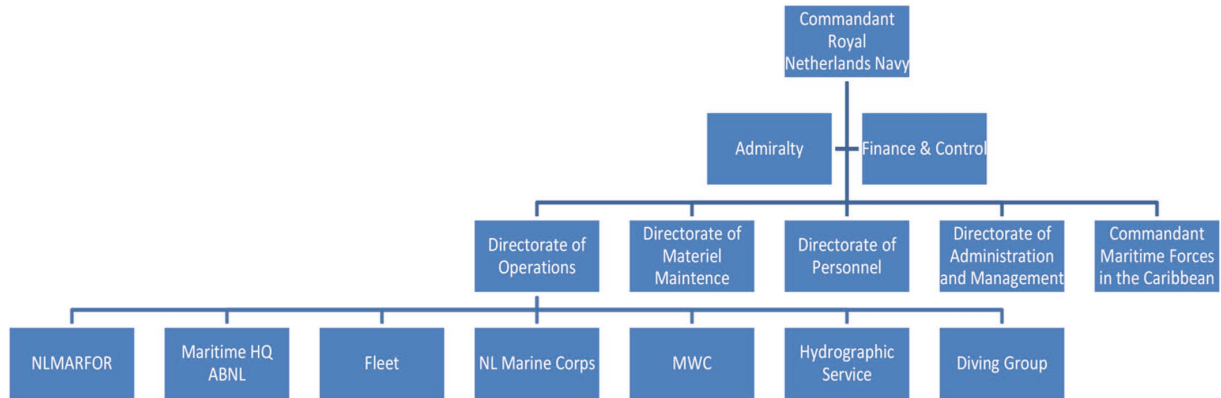
Holanda-Países Baixos



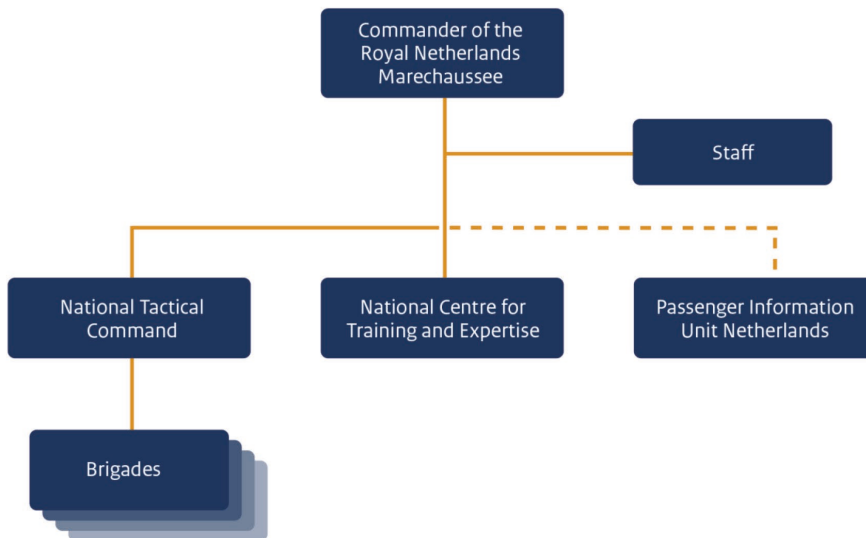
Royal Netherlands Army command structure

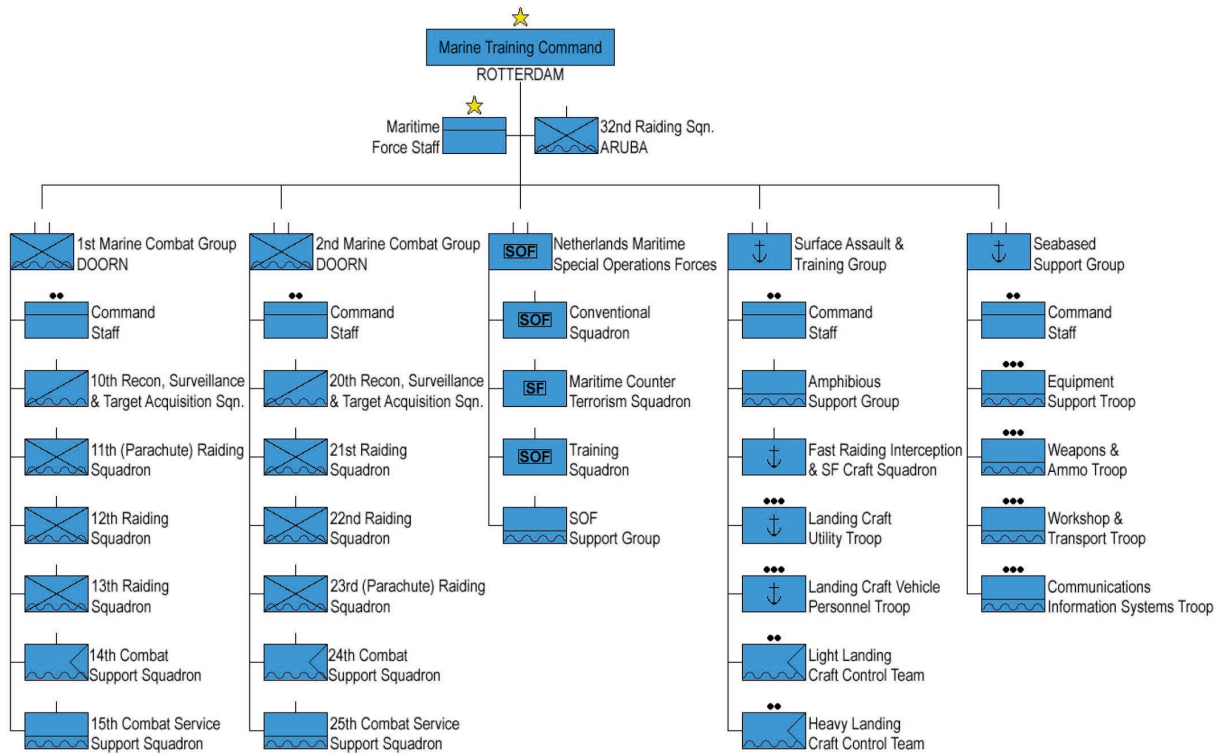


Royal Netherlands Air Force command structure



Royal Netherlands Navy command structure

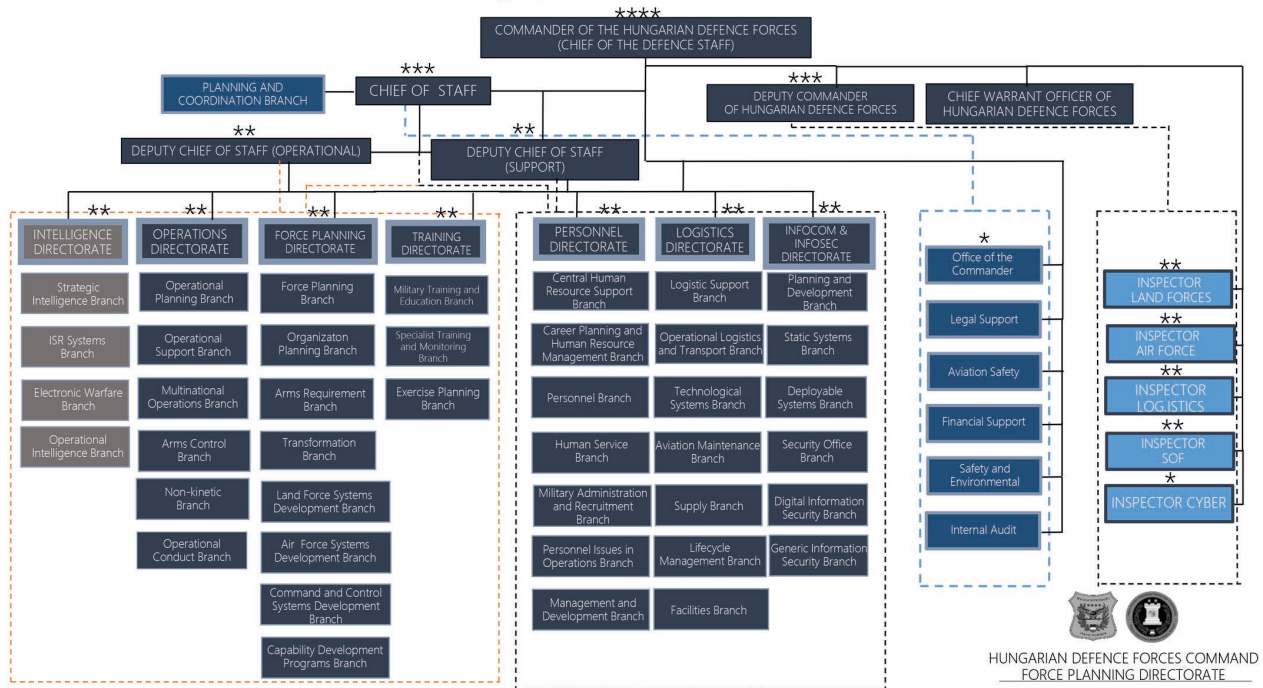




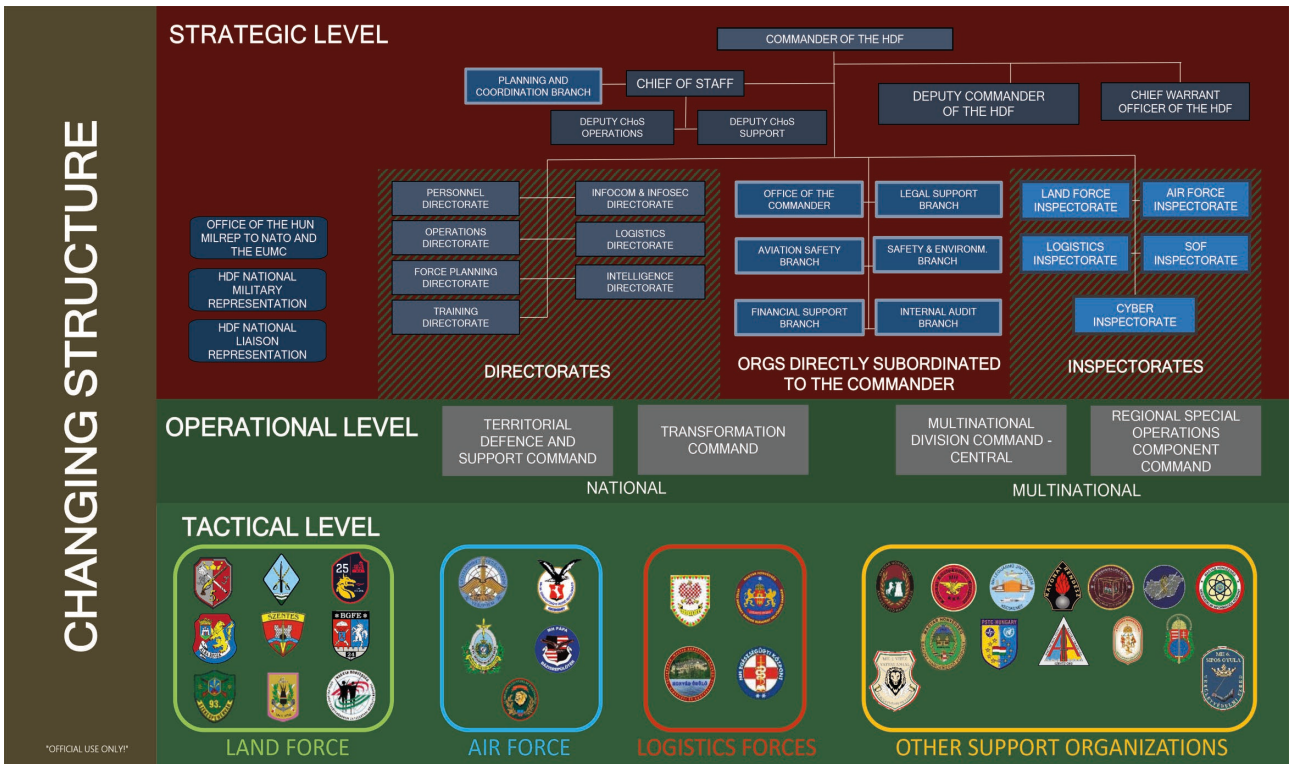
Royal Netherlands Marine Corps command structure

Hungria

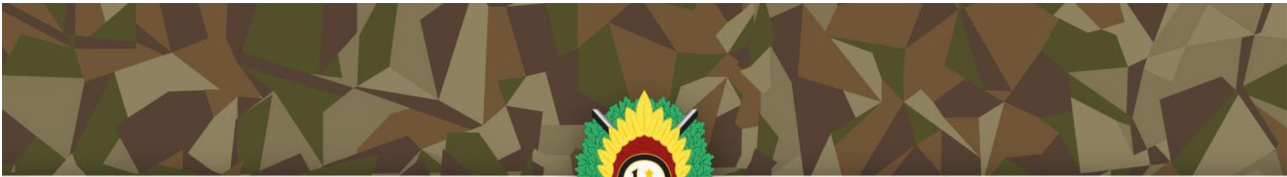
Hungarian Defence Forces Command



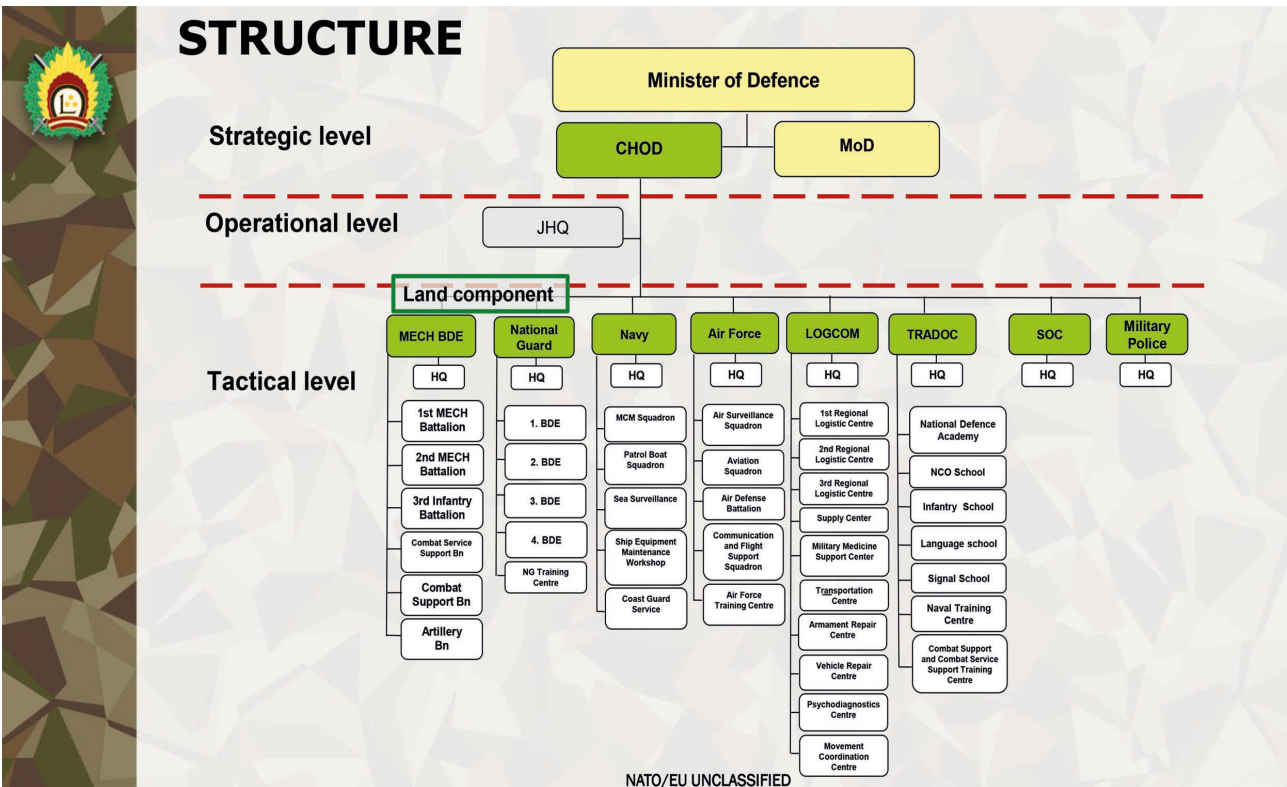
Valid: 01. 01. 2021.



Letónia



National Armed Forces of the Republic of Latvia



Reino Unido

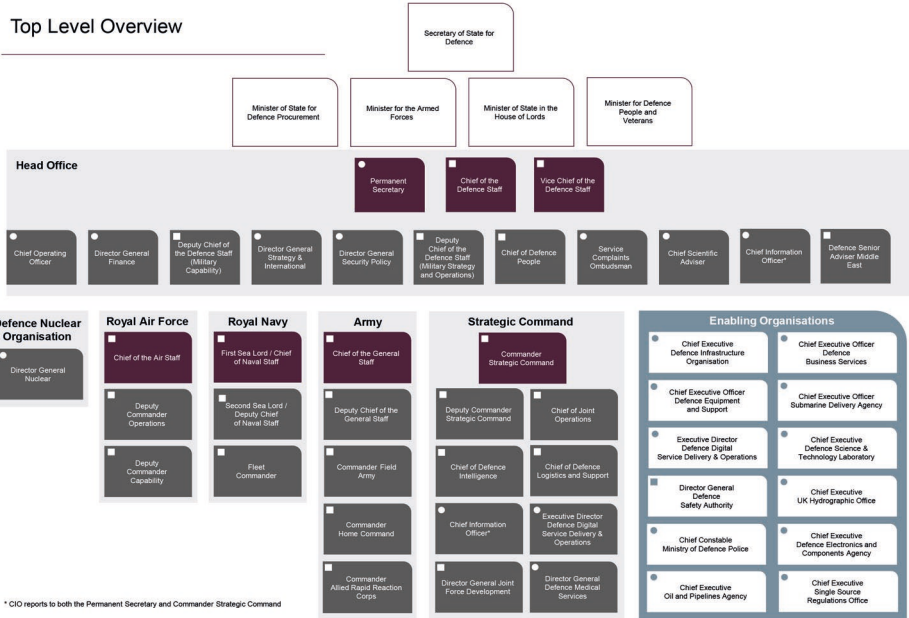
How Defence is Organised

Overview showing the Defence top level reporting structure

The key below is a guide to the rank or level of each post

- Defence Ministers
- 4★
- 3★
- 2★
- Enabling Organisations
- Military post
- Civilian post
- Defence Operating Model accredited content

Top Level Overview



República Checa

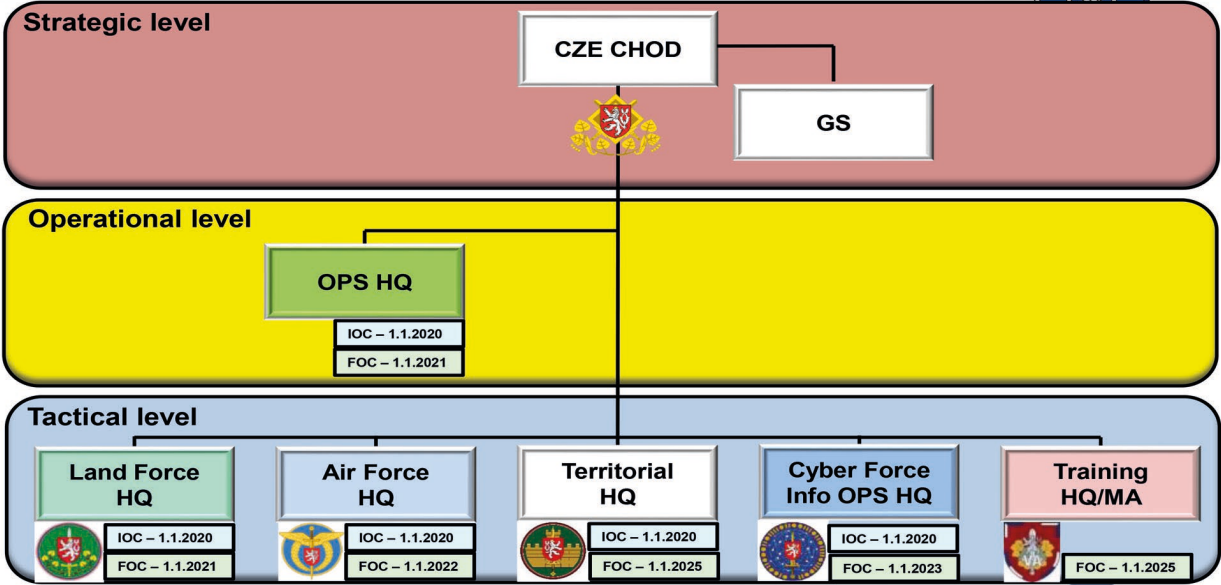
Ministry of Defence of the Czech Republic



The Armed Forces of the Czech Republic

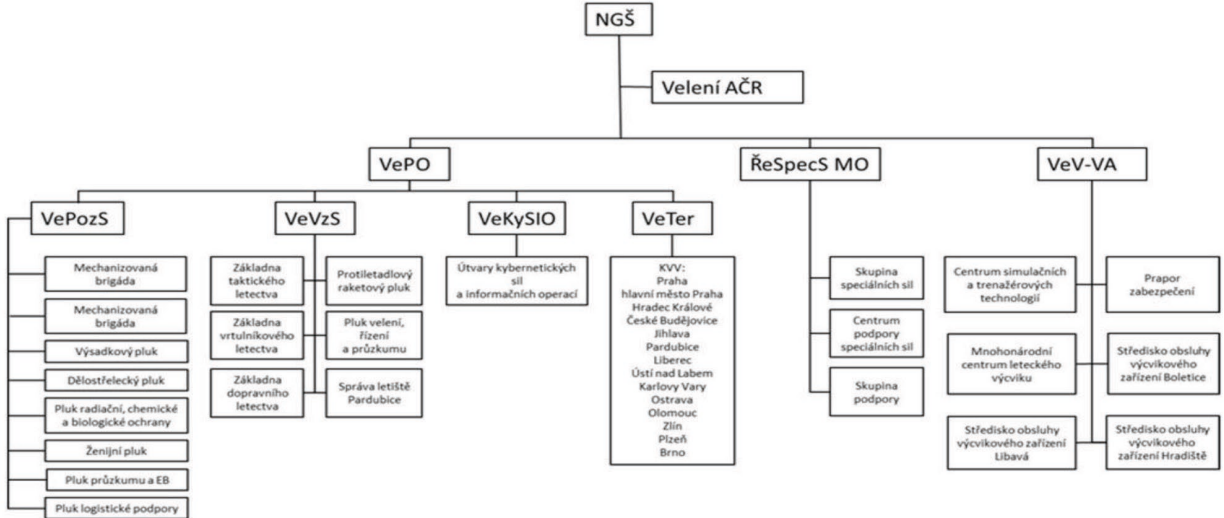
Capabilities Planning Division

Current C2 structure

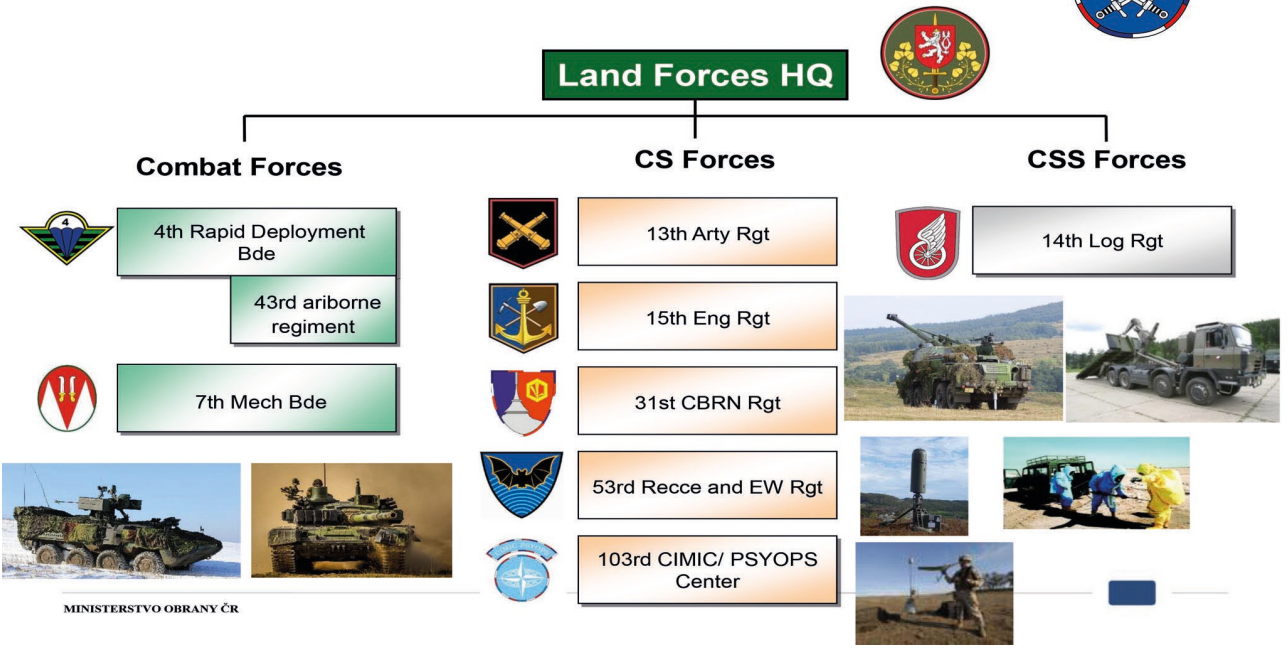


Pro služební potřebu
Czech Unclassified

KVACR 2030 (full endstate chart)



Land Forces Structure



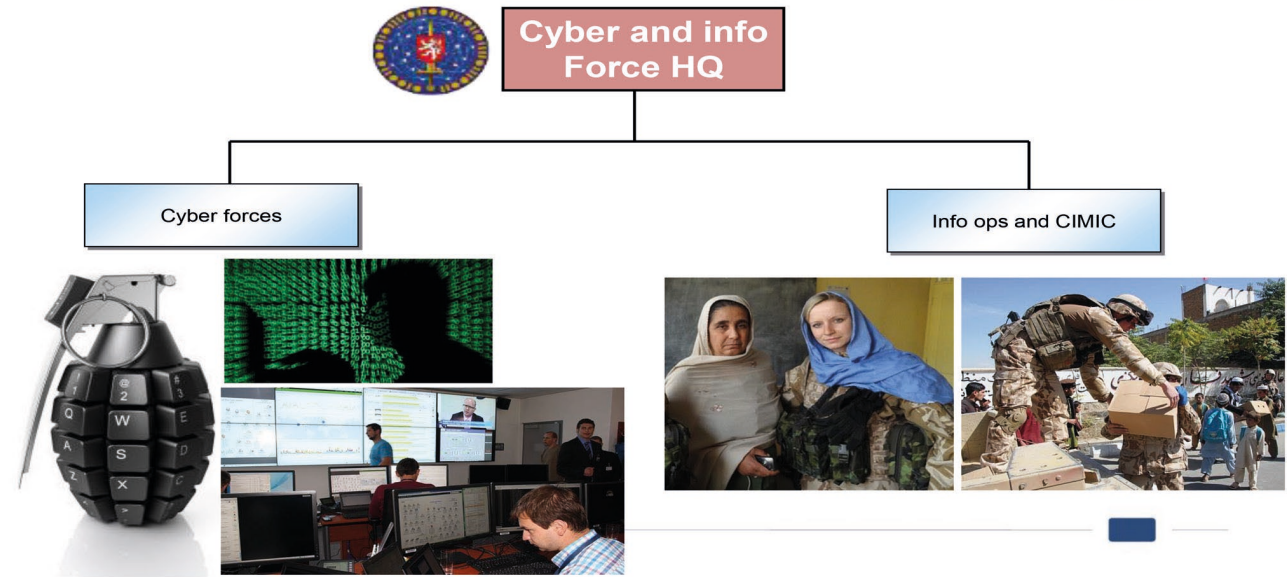
Air Forces Structure



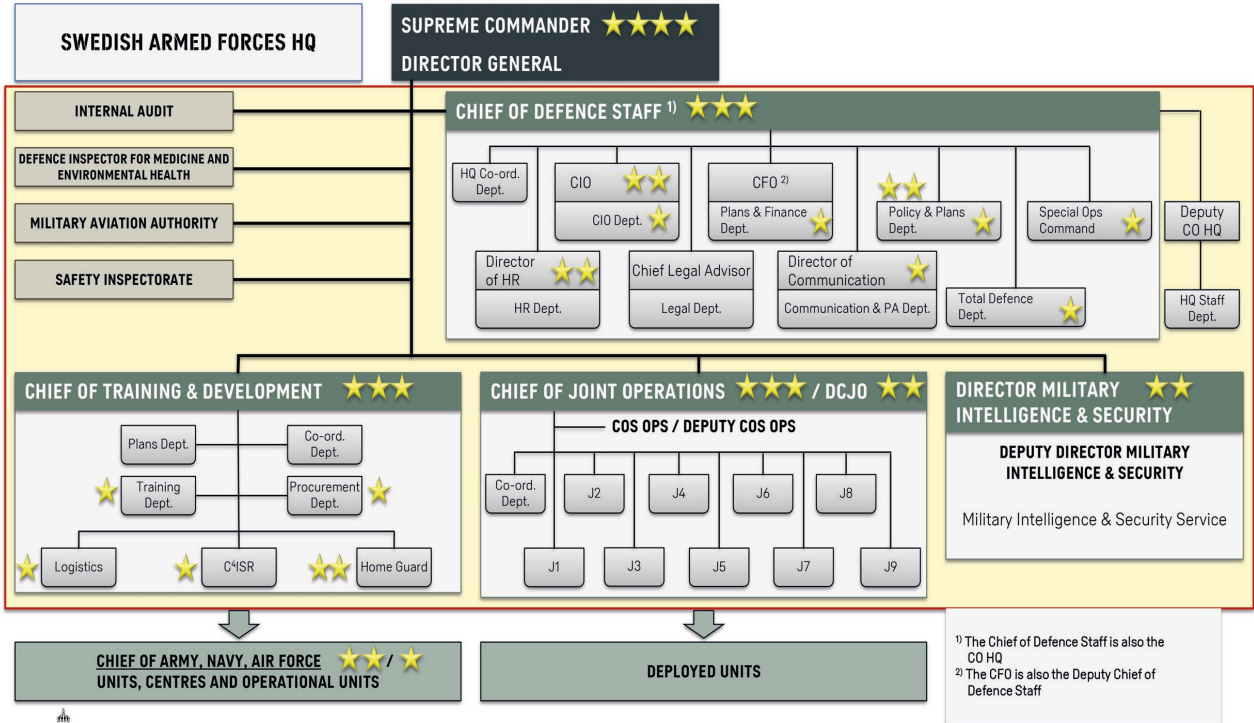
Teritorial forces



Cyber and info ops



Suécia



idn E-Briefing Papers

Este *Briefing* procura analisar a evolução das estruturas de tutela civil, direção e comando superior das Forças Armadas no espaço euro-atlântico. A principal conclusão é que se verifica efetivamente nas décadas que se seguiram ao final da Guerra Fria, no nosso espaço geoestratégico de referência euro-atlântico, uma vaga de mudanças importantes nas estruturas de direção e comando superior das Forças Armadas. Estas reformas têm vindo a ser desenvolvidas pelos nossos principais parceiros e aliados, com sucessivas afinações e adaptações, até ao presente.