

---

REFLEXÕES DOUTRINÁRIAS ACERCA DE UMA LEI  
DE DEFESA NACIONAL

---

---

## REFLEXÕES DOCTRINÁRIAS ACERCA DE UMA LEI DE DEFESA NACIONAL

---

1. É facto incontroverso que tem sido dado largo relevo à lei sobre a Organização da Defesa Nacional.

Creio ser sintomático que o reconhecimento público desse relevo ocorra só há algum tempo, mais concretamente após a divulgação, em alguns meios de comunicação social, de um projecto elaborado no âmbito do Ministério da Defesa Nacional e já designado por documento «Firmino Miguel».

Não sendo nosso propósito uma análise psicológica desse fenómeno não poderemos deixar de referir certos eventos que simultaneamente ocorreram, mormente:

- a crise política criada pela queda do I Governo Constitucional;
- o início de um amplo debate sobre o carácter mais ou menos presidencialista da Constituição Política da República;
- algumas opiniões relativamente nefastas e até injustas sobre o Orçamento das Forças Armadas;
- o papel do Conselho da Revolução e a sua eventual extinção aquando da próxima revisão constitucional.

Em todos vislumbramos um traço comum: o destaque e a importância das Forças Armadas — mesmo quando reflectidas no Presidente da República que é também CEMGFA — na sociedade portuguesa.

A sincronia entre a constatação — mesmo que inconsciente — desse relevo e o momento de discussão da Lei de Organização da Defesa Nacional legitima algumas reflexões.

2. A Defesa Nacional é um conceito amplo que abarca numerosos sectores da vida nacional, desde a comunicação social, à diplomacia, passando

pelos transportes ou pelas Forças Armadas. A Política de Defesa confunde-se pois com a política global da nação (1).

É frequente a identificação entre Defesa Nacional e Forças Armadas. Esta atitude é errada e particularmente perigosa.

Confunde meios com objectivos. Não distingue funções de instrumentos.

A Defesa traduz-se numa função.

As Forças Armadas representam um sujeito (2).

Mas, se em termos de uma perspectiva democrática a identificação é aberrante, ela é hoje compreensível em certos sectores da opinião pública portuguesa.

Assim o permitiram as circunstâncias decorrentes da interacção entre o poder político civil e o poder militar, sobretudo desde as lutas liberais do século XIX.

A Revolução de «25 de Abril» e os progressivos e sucessivos comandos pelo «instituto militar» das várias alavancas do poder reforçam essa perspectiva.

Quer pois um pretérito perfeito quer um passado recente estão eivados de vivências que, não infirmo aquela atitude, permitem e até justificam que franjas significativas da nossa sociedade pensem e sintam que a Defesa Nacional se confunde ou identifica com as Forças Armadas.

Privilegiaram-se os actores sociais às funções.

Admitiu-se e até se materializou que aquelas poderiam ser sustentáculo do próprio Estado.

O empolamento mitificante de alguns conceitos, sobretudo os do Estado e Soberania, determinaram a assumpção duma óptica excessivamente «transcendental» das Forças Armadas.

Ideia que parece ter transitado sem dano visível do «statu quo ante».

Daí o deslizar para a sua consideração em termos de maior relevância que a Defesa Nacional.

Talvez, por isso, alguns admitam, ao se referirem à lei que a Assembleia da República deve elaborar, que o que está em causa é a institucionalização de um novo ajustamento de poderes.

---

(1) Vide A. Soares Carneiro — «Objectivos do Ensino Militar Superior e Função da Academia Militar» — 26/7/76.

(2) Vide Francisco Lucas Pires em «Revolução e Defesa» publicado na revista «Nação e Defesa» n.º 2.

Aditem e fazem crer estar-se perante uma eventual celebração de poderes constituintes por parte da Assembleia, uma quase-revolução, que recolocaria os estatutos dos vários «reais poderes» que no âmbito político-militar se manifestam.

Só o receio ou o desejo desse maximalismo político-legislativo, simultâneo com uma distorção na hierarquia de valores, sedimentada há décadas, justificam e permitem o relevo inusitado dado à futura Lei da Organização da Defesa Nacional.

Um passado entroncável na primeira metade do século XIX e que implantou um enquadramento incorrecto das Forças Armadas no contexto nacional; um passado imperfeito que o agravou, e um presente que se vê fortemente condicionante do futuro, são circunstâncias poderosas que dificultam uma envolvente desapaixonada à análise serena e lúcida do problema.

Deveremos contudo ultrapassar esses estados psicológicos, sem o que a lei poderá ser traumatizante; ou, em alternativa, apenas um «fait divers». Uma e outra não são desejáveis.

Interessa então averiguar — mesmo sucintamente — a sua viabilidade.

### 3. A Defesa é uma atitude instintiva.

Implica uma noção de protecção contra uma ameaça.

Pressupõe, por conseguinte, um sentimento prévio de dupla identificação: de si própria e da ameaça.

Estriba-se igualmente num certo sentido de «conservação» e pertença.

Conservação de valores, de património, ou até de «inconsciente colectivo».

Pertença a uma cultura e uma civilização.

As actividades que concorrem para a Defesa Nacional requerem em geral aperfeiçoamentos científico, tecnológico e organizativo de relevo e do mais progressivo de que é possível dispor.

Mas a atitude que lhe é subjacente, essa é eminentemente conservadora.

Quanto mais acelerada for a dinâmica social mais difícil será a consciencialização do instinto de defesa.

Momentos de Revolução são pois opostos aos de defesa.

Períodos de mutação brusca ou de evolução descontínua e sincopada não permitem que aquela consciencialização se radique, e tanto mais quanto mais se acentuar o carácter não permissivo da sociedade.

A dinâmica social subjacente implica tensão social.

E se esta for aguda, a polarização e o conflito são evidentes.

Portugal está a «curtir» períodos de radicalização e clivagens recentes.

E estaremos a superá-los na razão directa, quer da resolução da crise económica que atravessamos, quer da obtenção de um estatuto de sadia conveniência entre os Portugueses (?).

Em alternativa estaremos a mantê-los em estado de hibernação, e portanto passíveis de eclosão futura.

1978 é pois uma transição para algo que não é ainda vislumbrável.

Mas se o discurso reflecte com fidelidade os sentimentos e os estados emocionais, receio bem que o clima de 1975 ainda esteja demasiado presente.

Portugal é ainda uma «casa dividida» entre «filhos de luz e filhos das trevas».

Não desponta ainda um transfundo consensual que aglutine os Portugueses. Na hierarquia dos valores, nos critérios de gestão da sociedade, nos objectivos a atingir.

No plano dos sentimentos e das ideias.

Fazíamos parte da OTAN, por força de lei. As Forças Armadas e a Nação sabiam vagamente disso.

Voltámos uma página da nossa história, mas não compreendemos nem entendemos ainda completamente as implicações de outra página que iremos viver.

A identidade é hoje uma busca, talvez uma realidade, mas não uma evidência. Por muito que nos doa.

Estas e outras dúvidas são porventura irrelevantes ou descabidas.

Mas quando ouvimos alguns concidadãos, a propósito da Lei em apreço, dizerem que nela deve ser identificado «o inimigo» sentimos a dúvida como pertinente.

Em boa lógica e em situação de normalidade democrática seria inevitável que tal lei implicasse e predeterminasse uma organização e concepção das Forças Armadas enquanto vector indispensável da Defesa Nacional.

E talvez porque assim seria, alguns, subvertendo contudo o profundo alcance democrático aí implícito, julguem ou desejem que se deva introduzir uma perspectiva de «inimigo interno».

---

(?) Vide A. Sousa Franco, «Diário da Assembleia», 7/12/77.

Tal atitude emocional ou mental só justificável por uma concepção errada das Forças Armadas, implicaria pois que a Nação pudesse atacar-se a si própria, ou ao invés que devesse defender-se da própria Nação.

A essa luz a existência e funções das Forças Armadas decorreriam das necessidades conjunturais de um regime, e não da sobrevivência de uma Nação.

As Forças Armadas seriam uma «guarda pretoriana» dum Governo, e não um instrumento do Estado na ordem externa.

É bom recordar que Nação, Estado, Regime, Governo e governantes não são precisamente a mesma coisa. Incluem-se, supõem-se, interceptam-se, relacionam-se. Mas não devemos deixarem esfumar-se os limites conceptuais, sob pena de hesitações na definição dos instrumentos respectivos (\*).

Não que não existem potenciais inimigos nacionais.

Só que os inimigos da Nação são os mesmos das Forças Armadas e deverão sê-lo por definição, ou teremos definido mal as Forças Armadas.

Estes inimigos podem, é claro, manifestar-se dentro e formalizarem-se como quintas colunas.

Mas é grande a distância entre estes comportamentos objectivos e a assumpção subjectiva de que todos os que não pensam segundo os cânones do Governo são inimigos.

Pressupor-se que a Nação se defende no seu interior contra si própria é um contra-senso e permite posicionar as Forças Armadas em situação oposta à que é requerida por um regime democrático.

Sentimos e constatamos haver portugueses que o reflectem e induzem.

É óbvio que tal não pode, nem deve ser traduzido legislativamente. Mas é também evidente que essa atitude traduz a inexistência de um consenso sobre um «projecto nacional». Na exacta medida em que nele se tem de integrar a inserção das Forças Armadas na Nação, em termos inequívocos e democráticos.

Sem esse lastro, o instinto de preservação não é suficiente.

A Defesa Nacional pode pois transformar-se em matéria de equívocos. Mais difícil então de traduzir no plano legal.

Mas também por isso mais necessária. Até como pedagogia.

---

(\*) Vide J. Pestana Bastos em «A Reestruturação do Ensino Superior Militar em Portugal» — Colóquios da AM.

4. Convém pois analisar o âmbito da lei sobre Organização da Defesa Nacional, e principais questões de fundo que em princípio nela poderiam ser abordadas e definidas.

Julgamos de aceitação pacífica as seguintes:

- a) Caracterização da Defesa Nacional como direito e dever do corpo que constitui a Nação e definição dos seus objectivos e finalidades.
- b) Identificação dos órgãos de direcção, coordenação e fiscalização da política de Defesa Nacional e definição das suas funções.
- c) Situações de excepção: estados de sítio e emergência. Caracterização da situação de guerra e órgãos responsáveis pela sua condução.
- d) Mobilização de pessoas e bens em situação de normalidade e de excepionalidade.

É nosso propósito averiguar — mas sem carácter exaustivo — a possibilidade de resolução de todas as questões acima enunciadas.

- a) Caracterização da Defesa Nacional como direito e dever do corpo social que constitui a Nação e definição dos seus objectivos e finalidades.

Creemos ser inquestionável considerar a defesa de Portugal como um direito que assiste a todos os cidadãos, assegurado pela organização democrática do Estado, e simultaneamente um dever do qual ninguém se poderá eximir.

Do texto constitucional resultam claramente os macro-objectivos da Defesa Nacional a saber:

- Garantir a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.
- Assegurar a manutenção, e quando necessário o restabelecimento, de uma situação de paz, que corresponda às necessidades e aspirações legítimas da Nação.
- Assegurar e desenvolver, em tempo oportuno e em permanência, a capacidade dos cidadãos de prevenir e reagir a eventuais ameaças exteriores.

A consideração da defesa como uma função decorrente de um complexo interdisciplinar, para o qual concorrem vários sectores da activi-

dade nacional, entre os quais o vector militar concebido como um instrumento privilegiado do Estado para dissuasão de eventuais ameaças externas, pode a nosso ver ser retida como perspectiva possível, democrática e constitucional.

Logo neste âmbito não haverá obstáculos a demover.

b) Identificação dos órgãos de direcção, coordenação e fiscalização da política da Defesa Nacional, e definição das suas funções.

A Defesa Nacional como expressão de soberania ao mais alto nível é um conceito uno, e como tal não cindível.

Contudo a Constituição consagrou uma relativa separação entre as esferas civil e militar, ou se se preferir a «independência do instituto militar».

Consagrou-se até um certo poder «político-militar».

Ora em democracia as Forças Armadas não podem constituir-se como poder<sup>(\*)</sup>. E quando o fizerem alteram o seu próprio conceito e extinguem o de democracia.

Democracia com Forças Armadas é uma democracia.

Mas democracia mais Forças Armadas não o é. Ou as Forças Armadas se incluem na democracia ou a excluem.

As Forças Armadas prestam um serviço. De âmbito nacional, mas serviço. Por outras palavras, quando aos militares são cometidas funções de direcção política, mesmo que parcelares, o seu estatuto militar resulta inquinado e diminuído.

Em português diz-se, e muito bem, serviço militar. Servir, não servir-se de.

O equívoco doutrinário traduzido na Constituição impõe então que, até 1980 e — do nosso ponto de vista — na melhor das hipóteses, se tenha de manter uma artificialidade que, por incorrecta, é potencialmente tensional e conflitual.

Que assim é, poderemos comprovar com alguns exemplos respeitantes à articulação de funções entre os vários órgãos de soberania. Assim:

1.º Compete à Assembleia da República (artigo 164) a aprovação das leis do Plano e Orçamento as quais, elaboradas pelo Governo, são discutidas no âmbito de várias comissões que integram aquele órgão.

---

(\*) Vide Jaime Gama — Intervenção na Assembleia Constituinte em 5/12/75.



No caso vertente, a Comissão de Defesa Nacional pronuncia-se sobre o Orçamento do Departamento da Defesa Nacional que na realidade traduz as previsões de dispêndios anuais das Forças Armadas, enviando posteriormente o seu parecer à Comissão de Economia, Finanças e Plano.

Aliás aqui se manifesta uma das ambiguidades que resultam das diferentes acepções em que é tido o conceito de «Defesa Nacional».

Na realidade o Orçamento em questão não é o da Defesa, mas antes o das Forças Armadas.

Tanto a Comissão, como os deputados ou grupos parlamentares têm o direito de analisarem rúbrica a rúbrica o orçamento, e sobre ele proporem alterações aditamentos ou anulações.

Quanto mais exaustivo e sistemático for este estudo, mais se é conduzido a contemplar funções e acções realizadas pelas Forças Armadas, e consequentemente discurrir da sua utilidade ou mérito.

Nessa medida a aprovação do OGE representa uma concordância com as tarefas e actividades das Forças Armadas, e bem assim com a amplitude que lhes é atribuída.

A Assembleia da República confronta-se pois com uma dificuldade suprema.

Aprova ou rejeita verbas destinadas ao cumprimento de algo cuja fixação se lhe escapa por completo, já que tal decorre da acção específica realizada no âmbito interno das Forças Armadas a partir da organização e funcionamento que sobre elas impende, fruto da competência exclusiva do Conselho da Revolução (artigo 148-1-a).

Suponhamos que, por iniciativa de uma maioria de deputados, a Assembleia da República propunha alterações em algumas rubricas do Orçamento das Forças Armadas, privilegiando uma determinada concepção de sistema de forças em detrimento daquela que lhe foi proposta.

Tal atitude não seria de aceitação pacífica, podendo invocar-se que a alteração sugerida implicava uma organização e concepção das Forças Armadas diversa daquela que fora formalmente concebida e traduzida pelo órgão competente nesse domínio.

Resulta então — e a prática tem-no demonstrado — que o Orçamento é aprovado ou rejeitado em bloco, só sendo pois possíveis situações de maximalismo, com as inerentes consequências.

E só a «tradicional brandura dos nossos costumes» impediu já uma rejeição.

---

Na prática, o Governo «assume» como seu o Orçamento das Forças Armadas, e, caso tenha apoio maioritário na Assembleia, a sua aprovação é fácil.

Só que o Governo se assume como «caixa de correio». Recebeu algo em que não interveio. Forneceu os meios, mas não forneceu os fins.

Pede-se-lhe que perfilhe uma criança, cuja paternidade não lhe pertence.

Não se espere pois que seja um Governo nessas condições — e seja ele qual for — a defender «com unhas e dentes» o Orçamento das Forças Armadas, perante «certa» opinião pública.

Nestas circunstâncias qualquer Governo pode dizer que esse é o seu Orçamento.

Mas não o sente como tal.

Assume-o juridicamente. Não o assume afectivamente.

Não sabemos qual dos dois ingredientes é o mais importante.

O segundo não é contudo dispiciendo. As vezes é até indispensável.

2.º Compete em exclusivo à Assembleia da República legislar sobre «A organização da Defesa Nacional e deveres dela decorrentes» (artigo 167-1).

Se a lei fosse concebida em termos sistemáticos e portanto globais, a organização da Defesa Nacional determinaria a organização dos vectores que a integram.

Por outras palavras, a correspondente ao instituto militar ficaria vinculada a uma concepção oriunda da Assembleia da República.

Mas se a lei for elaborada nesses termos, o Conselho da Revolução poderá discorrer sobre a sua constitucionalidade, já que a Assembleia da República se sobrepôs à função legislativa daquele órgão político-militar interferindo na sua competência exclusiva em matéria de legislação sobre «organização das Forças Armadas».

É evidente que a confirmação da lei pela Assembleia (artigo 139-3-c), através de uma maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, poderá resolver a questão.

Só que estaria aberto um conflito potencial entre aqueles órgãos de soberania, podendo revestir várias formas, desde uma desconfiança e fricção recíprocas, até a uma ulterior regulamentação da lei operada pelo Conselho da Revolução, com um sentido diferente daquele que estaria implícito nesse diploma.

Nessa última hipótese a Assembleia da República não teria qualquer possibilidade de intervenção sobre a acção do Conselho da Revolução e teríamos então a Assembleia a legislar num sentido e o Conselho da Revolução noutra, eventualmente diferente.

É óbvia a instabilidade criada.

E até os conflitos de natureza moral para o Conselho da Revolução, mormente tensões no seu seio.

Com efeito e como guardião da constitucionalidade, aquele órgão pode ser chamado a pronunciar-se sobre um conflito em que ele é parte. Conhecendo-se a relevância eminente dos praxões éticos na instituição militar, compreendem-se os problemas de consciência a que uma situação dessas pode conduzir.

Tal conflito seria evitável, se a Assembleia da República ao legislar sobre a «organização da Defesa Nacional» o fizesse numa óptica restrita, o mesmo é dizer, evitando abordar tudo o que pudesse implicar organização das Forças Armadas.

Por outras palavras, se a Assembleia da República produzir legislação inócua, na sua aplicabilidade ao vector militar, «viveremos no melhor dos mundos».

Só que essa «prudência» louvável por permitir uma convivência pacífica entre órgãos de soberania restringe o papel da Assembleia e compromete a Defesa Nacional.

3.º Independentemente de conflitos potenciais entre a Assembleia da República e Conselho da Revolução, a organização da Defesa Nacional pode também propiciar fenómeno análogo entre aquele órgão e o Governo.

Com efeito entendendo-se a Defesa Nacional como até aqui o fizemos — o que parece pacífico —, naturalmente que as inúmeras funções que ao Governo vão ser cometidas predeterminam concepções organizativas e justificam a adopção de regras para o seu funcionamento.

Seria por exemplo admissível que a lei propusesse a criação de Ministros ou Secretários de Estado da Defesa, ou dos vários ramos das Forças Armadas, bem como as inerentes funções.

Mas ao fazê-lo a Assembleia da República pode entrar em conflito com o Governo, já que é competência exclusiva a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (artigo 201-2).

Aqui também pode o Governo nada dizer, só que a organização que ele próprio conceber e aplicar pode não respeitar as concepções fixadas pela Assembleia da República.

A instância seguinte, em matéria processual implicaria inevitavelmente aspectos da natureza conflitual, e até transcendendo aqueles dois órgãos.

Tal situação não é também desejável.

Se a generalidade das interpretações do texto constitucional não diferir substancialmente da que apresentámos, então a acção legislativa da Assembleia da República poderá estar fortemente condicionada, não nos parecendo assim viável uma definição clara e inequívoca dos órgãos de direcção, coordenação e fiscalização da Defesa Nacional.

c) Situações de excepção: estados de sítio e emergência. Caracterização da situação de guerra e órgãos responsáveis pela sua condução.

A Constituição Política da República previu a existência de estados de sítio e emergência, como situações democráticas de anormalidade, definindo a forma para a sua declaração e ratificação, permitindo-se então restrições ao exercício dos direitos, liberdades e garantias.

Sendo o regime destes estados, da competência exclusiva da Assembleia da República (artigo 167-1) naturalmente poderá ser aproveitado o ensejo fornecido pela lei da «Organização da Defesa Nacional» para se legislar com alguma amplitude sobre tal assunto.

Não vislumbramos qualquer impedimento ou razão de inoportunidade para o não fazermos.

Por outro lado, o estado de guerra não se encontra suficientemente tipificado na Constituição.

Não se nos afigura satisfatório considerá-lo como um mero caso particular do estado de sítio.

Pode ser mais ou menos.

Mas em qualquer dos casos não são nem representam a mesma coisa.

A história mostra-nos exemplos suficientes da ocorrência de um, sem o outro.

O estado de sítio é uma medida cautelar do aparelho de Estado.

A guerra transcende esse aparelho, e pode por vezes não representar mais que um artefacto de política externa.

E tanto é assim que a guerra é declarada pelo Presidente da República autorizado pelo Conselho da Revolução, sem que a Assembleia da República

ou o Governo sejam parte no processo, e outro tanto não ocorre com o estado de sítio que carece da ratificação da Assembleia da República.

Trata-se pois claramente de dois institutos diversos.

**Relacionam-se mas não se confundem.**

O processo conducente à declaração de guerra e o comando supremo das Forças Armadas, claramente atribuído ao Presidente da República, são inequivocamente definidos, compreendidos e sentidos, não carecendo de interpretações adicionais.

O mesmo não se poderá contudo dizer no tocante à fixação das competências e atribuições dos vários órgãos da direcção e coordenação da Defesa Nacional em tempo de guerra, já que se deparam dificuldades análogas às que referimos para uma situação de paz.

Salvagarde-se todavia para aquela uma maior precisão, na exacta medida das atribuições especiais consignadas nessas circunstâncias ao Presidente da República.

Em síntese, e salvo no que parcialmente concerne à organização e direcção da Defesa, cremos bem que a legislação relativa aos estados de excepção tem probabilidades de tradução, simultaneamente compatível com os preceitos constitucionais, e com uma estabilidade na convivência entre os vários órgãos de soberania.

*d)* Mobilização de pessoas e bens em situação de normalidade e de excepionalidade.

Decorrendo o problema da mobilização dos deveres inerentes à Defesa Nacional (genericamente referidos em *a*), não se nos oferecem quaisquer dúvidas sobre a razoabilidade de legislar nesses domínios, sem dificuldades de relevo.

Face ao exposto nas quatro alíneas anteriores, afigura-se-nos existirem obstáculos de natureza jurídica para a elaboração pela Assembleia da República de uma lei da organização da Defesa Nacional suficientemente clara e regulamentadora e que não introduza conflitos práticos entre os vários órgãos de soberania (<sup>4</sup>).

---

(<sup>4</sup>) Confrontar com J. A. Loureiro dos Santos, em «Sobre uma possível Lei da Defesa Nacional — Reflexões», publicado na Revista «Nação e Defesa» n.º 5, Abril de 1978.

Somente após 1980 tal será «em princípio» possível, desde que uma sólida maioria democrática assim o deseje e o faça projectar no ordenamento jurídico-constitucional.

5. Mesmo que o actual «statu quo» permitisse a elaboração de uma lei não conflitual, e sem conteúdo equívoco, estamos em crer que a sua utilidade seria duvidosa.

Com efeito é ideia generalizada que até 1980 viveremos num «estado de transição». Como não julgo possível a promulgação da lei da ODN antes do fim do presente ano ou inícios do próximo, a sua aplicação às Forças Armadas — exclusivamente dependente do Conselho da Revolução — iniciar-se-ia na melhor das hipóteses em 1979 ou 1980.

Atingido este último horizonte temporal, poderiam então coexistir duas concepções distintas: a introduzida pelo Conselho da Revolução, e que estaria a dar os primeiros resultados, e a do Governo, a quem, fruto da revisão constitucional, poderia ser cometida a responsabilidade da direcção de toda a Defesa.

Como nada obriga a que esses dois órgãos perfilhem os mesmos conceitos, o instituto militar poderá eventualmente ver-se forçado a inflectir de novo os seus dispositivos, métodos de trabalho, padrões, etc.

São sobejamente conhecidas as dificuldades que se deparam a uma instituição altamente hierarquizada, e submetida a firmes regras de disciplina, perante bruscas mudanças de concepção e orientação.

O risco que se correria seria considerável.

O desgaste psicológico e até uma certa «angústia» suplementar seriam inevitáveis.

A vantagem de uma organização para as Forças Armadas, resultante duma organização geral de defesa nacional provisória — na sua assumpção psicológica —, é pois muito limitada, se não mesmo negativa.

Logo, mesmo que essa organização fosse clara e inequívoca, sê-lo-ia num contexto cujo elemento central mais revelante é o da sua transitoriedade, e portanto insuficientemente propiciador da estabilidade requerida para o estabelecimento e accionamento das tarefas de reorganização indispensáveis a um moderno e eficaz funcionamento das Forças Armadas (7).

---

(7) Posição análoga parece ser definida por Costa Correia em «Uma política de Defesa» publicado nos Anais do Clube Militar Naval, Julho/Setembro de 1977.

6. Chegamos pois a um momento de síntese, cujos parâmetros podem ser resumidamente caracterizados do seguinte modo:

- a) Face às disposições constitucionais não parece viável que a Assembleia da República possa elaborar um texto de aceitação pacífica para os outros órgãos de soberania, quer quanto a uma área importante do seu conteúdo, quer quanto às suas inter-relações futuras.
- b) Mesmo que assim não fosse, a adopção para as Forças Armadas de um esquema organizativo, eventualmente alterável — com alguma profundidade — a partir da revisão constitucional, induz flutuações não desejáveis à sua estabilidade psicológica.
- c) A sociedade portuguesa não evidencia ainda alguns pré-requisitos para a realização de um projecto nacional de vida colectiva, condição «sine qua non» à celebração do exercício de Defesa numa perspectiva democrática.

Resulta pois que, à primeira vista, a atitude mais cómoda e contempozadora da Assembleia da República seria aguardar o fim da legislatura e nada produzir sobre o assunto.

Mas só à primeira vista.

Julgo que a lei em apreço é relativamente possível e muito desejável.

Relativamente possível porque pode criar-se um consenso nacional em muitos dos aspectos que nela são contemplados.

E para aqueles onde se projectam os equívocos constitucionais haverá que encontrar uma plataforma que, sem violar a lei fundamental — e por conseguinte não podendo ser nem muito discriminada, nem demasiado regulamentadora —, permita a definição de pelo menos um órgão ao qual seja cometida a definição das bases programáticas da Defesa Nacional.

Muito desejável por várias razões:

Porque poderemos não saber ainda o que queremos, mas já conhecemos bastante o que não desejamos. E este conceito intercepta, em larga área, os de necessidade e desejabilidade de uma lei de Defesa Nacional.

A não adopção de qualquer lei é desmoralizadora, desmotivante. Adiar é trair a democracia.

Porque sem ela é mais fácil a «eternização» do que apenas deve ser «transitório».

Porque não podemos partir da atitude talvez demasiado optimista de que não devemos propiciar a nossa própria defesa.

Por último — «the last, but not the least» — porque devemos desde já definir e consagrar uma doutrina, cuja aplicação pode e deve contemplar um cenário temporal que ultrapasse o curto prazo, reduzindo-se assim eventuais atritos oriundos da aplicação quase-sobreposta de concepções diferentes às Forças Armadas.

Perfilhamos pois, no âmbito de aplicação, uma tese gradualista, em detrimento de uma opção descontínua e, no domínio dos princípios, a estabilidade democrática à flutuação doutrinária.

7. Desse modo e reflectindo os propósitos anteriormente enunciados, a Lei da Organização da Defesa Nacional poderia perspectivar algumas linhas de orientação, decorrentes de um corpo coerente de doutrina, cujos pólos mais revelantes, seriam:

a) Conceber a Defesa Nacional como um complexo de acções e actividades, traduzindo um direito e um dever do corpo social que constitui a Comunidade Nacional, e cuja responsabilidade compete ao Estado.

Daí resulta que a Defesa Nacional requer e até impõe uma unidade de concepção e direcção.

b) As Forças Armadas representam um instrumento privilegiado do Estado para prevenir ou reagir a eventuais ameaças na ordem externa.

O vector militar é um dos vários componentes da Defesa Nacional, e como tal não pode com ela ser identificado.

As Forças Armadas não constituem pois um poder, e se o partilharem arriscam-se seriamente a divisões e tensões internas graves.

A história portuguesa, sobretudo desde o «25 de Abril», é elucidativa a esse respeito.

c) Em situação de normalidade democrática as Forças Armadas não são responsáveis pela segurança interna.

Tal competência pertence ao Governo, que para o efeito possui forças de segurança, na directa dependência do Ministério da Administração Interna.



Todavia, e esgotados esses meios, as Forças Armadas poderão vir a ser chamadas para o desempenho de acções nesse âmbito.

Só que estaremos então em estado de emergência ou de sítio, ou seja em situação de anormalidade democrática.

A excepção não invalida pois a regra.

d) Definição dos macro-objectivos da Defesa Nacional, de acordo com a explicação formulada em 4.a (\*).

e) Face ao conceito recente de ameaça, tem plena justificação uma política de alianças defensivas, onde Portugal se integre ou mantenha. Para a defesa militar do nosso país, a fronteira com a Espanha tem menor relevância do que qualquer acontecimento com carácter de ameaça que ocorra no Centro da Europa ou no Norte do Atlântico (\*). A concretização dessa participação portuguesa não deverá todavia, e em tempo de paz, implicar a afectação permanente dos nossos sistemas de forças a um comando supranacional.

f) É urgente a definição pela Assembleia da República de «leis de protecção à segurança nacional», tipificando-se os potenciais crimes contra ela.

Não se deverá pois deixar passar muito mais tempo sem se criarem os respectivos mecanismos de prevenção, e bem assim os de pesquisa de informações tendentes à minimização desse risco.

g) Atribuir a análise e estabelecimento das bases programáticas gerais, sobre as quais os órgãos de soberania competentes elaborariam e coordenariam a política de Defesa Nacional, em ordem à obtenção de medidas concertadas — nos âmbitos da política interna, externa e de preparação e adequação dos instrumentos de ordem militar —, a um Conselho Superior de Defesa Nacional.

Tal órgão seria presidido pelo Presidente da República e formado pelo Primeiro-Ministro, Ministros da Defesa Nacional, Negócios

---

(\* Estes objectivos já foram abordados e traduzidos no projecto elaborado no Ministério da Defesa, e designado por documento «Firmino Miguel».

(\* Confrontar com os artigos de Medeiros Ferreira em «Nação e Defesa» n.º 1, e em «O Estado Democrático e a posição estratégica de Portugal» publicado em «Expresso» de 14/1/78.

Estrangeiros, Administração Interna, Indústria e Transportes e Comunicações, e pelo CEMGFA, CEMA, CEME, CEMFA e responsável do Serviço Nacional de Informações, no caso de existir.

- h) Ampliação das funções do Ministro da Defesa Nacional, tornando-se indispensável a afectação ao seu departamento de outros meios humanos e materiais, bem como proceder-se a uma maior articulação com o EMGFA.
- i) Rejeição de concepções organizativas, diluidoras da autonomia e orgânica dos três ramos das Forças Armadas, sem prejuízo de um maior esforço de coordenação entre eles, a realizar sob a égide do EMGFA.
- j) Necessidade de se estabelecer uma destriça entre o serviço militar obrigatório e respectivos meios a ele affectos, e quadro permanente das FA. Esta ideia não é inovadora.

O quadro permanente sempre existiu se bem que numa óptica restrita. A evolução tecnológica, a complexidade organizativa e a própria natureza da ameaça implicam hoje um adestramento e «know-how» de elevada capacidade, pelo que se justifica a ampliação da noção de quadro permanente, de modo a nele se compreenderem oficiais, sargentos e praças.

Julgamos necessária e desejável a existência de um quadro permanente eficiente, bem remunerado psicológica e materialmente, e dotado de equipamento moderno, cujas missões no âmbito da Defesa Nacional decorrem quer da protecção da zona terrestre continental quer, sobretudo, da zona aeronaval abarcando o Atlântico e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

- l) Prever a separação orgânica entre funções de direcção e de estado-maior, concebidas estas como de estudo, planeamento e conselho. Cremos que esta distinção tem sido escamoteada em Portugal, com repercussões negativas no funcionamento da organização militar — mormente no Exército.

Na prática, os Chefes de Estado-Maior dos três ramos desempenham cumulativamente os dois tipos de funções, se bem que com maior ênfase as primeiras — de direcção —, podendo quase dizer-se serem verdadeiros Ministros do Ramo.

Até 1981 não se poderá alterar tal situação, convindo todavia outorgar aos Vice-Chefes a competência da coordenação e responsabilidade das áreas de Estado-Maior.

Desse modo a separação conceptual entre as funções «line» e «staff» — perdoe-se-nos o anglicismo — seria desde já perspectivada, e traduzida posteriormente — a partir de 1981 — duma maneira não conflitual com a que até lá estaria em vigor.

- m) Definir os regimes dos estados de sítio e de emergência.
- n) Quadro geral definidor da mobilização de pessoas e bens.

Dir-se-á que uma lei tradutora destes princípios seria teorizante em demasia, escapando-se-lhe muitos aspectos regulamentares.

É um facto, e deliberado.

Porque a Lei da Organização de Defesa Nacional deve ser, antes de tudo, uma lei-quadro.

Porque o vazio teórico e doutrinário é amplo neste como noutros domínios.

Logo, o mais importante é definir princípios.

Em tempo de progressiva especialidade nada há de mais necessário que ideias gerais. A qualquer nível.

Não que obrigatoriamente sejam as que expusemos, até porque não desejamos perfilhar a ideia monopolista da «suprema verdade».

Caso se manifeste um consenso democrático sobre tais princípios, a sua regulamentação prática estará de antemão facilitada.

Haverá porventura quem fique frustrado com a ausência de um conteúdo perspectivador de um quase III Pacto FA-Forças Políticas.

Não o creio justo ou necessário. Antes pelo contrário.

Se o fizéssemos, acreditaríamos na Democracia mais Forças Armadas.

Ou seja, assumi-la-íamos em termos de imanência conjuntural, e não como decorrência da própria ordem democrática.

Estariamos a considerá-las como algo fora do sistema negando-o nessa medida.

Em democracia as Forças Armadas existem, cumprem missões e articulam-se com o poder político, na exacta medida em que este o prescrever.

É essa a ideia que desejamos reter.

Até para evitar que elas possam ser pensadas em termos «messiânicos» ou de «bodes expiatórios».

Trata-se das duas faces inseparáveis de uma mesma moeda.

Nada há de mais útil à instituição militar do que contribuir por todos os meios para as religar emocionalmente ao contexto geral do corpo social que constitui a comunidade nacional.

Só assim elas serão o tão desejado espelho da Nação.

*Angelo Correia*

Deputado do PSD

Membro da Comissão da Defesa Nacional da AR  
Vice-Presidente da Comissão de Economia,  
Finanças e Plano da AR