

# REFORMA DO ESTADO E REFORMA DAS FORÇAS ARMADAS<sup>1</sup>

Nuno Severiano Teixeira<sup>2</sup>

## FUNÇÕES DE SOBERANIA E FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO

Quando se fala, hoje, na reforma do Estado fala-se, sobretudo e antes de mais, da reforma do Estado social. Isto é, são as funções sociais do Estado que estão no centro do debate político e ideológico e são essas mesmas funções sociais do Estado que ocupam o centro da reforma das políticas públicas.

Porém, o Estado social e as funções sociais do Estado formam-se e desenvolvem-se a partir de um Estado-Nação já constituído, ou seja, de um Estado soberano preexistente, em que as funções fundadoras são outras: as funções de soberania.

O Estado soberano funda-se sobre três eixos centrais: a territorialidade, o império da lei e a administração da violência legítima. Ora, estes três eixos centrais constroem-se sobre um conjunto de funções do Estado que são o fundamento e a garantia da sua soberania: a justiça e a segurança, na ordem interna, e a diplomacia e a defesa, na ordem externa. Para a ordem interna, o Estado dispõe do instrumento judiciário e do instrumento policial, para a ordem externa, do instrumento diplomático e do instrumento militar.

Quer isto dizer que as funções de soberania preexistem às funções sociais e são elas as funções fundadoras do Estado. Desde o final do século XIX e ao longo do século XX, nasce e cresce, ao lado do núcleo duro do Estado constituído pelas funções de soberania, um outro núcleo que é o das funções sociais do Estado. E entre 1883, data histórica da fundação do Estado social na Alemanha de Bismarck,

## RESUMO

Em todas as crises anteriores, as recessões económicas e as crises orçamentais afectaram a capacidade de financiamento do Estado e reflectiram-se sobre o Estado social. E o debate político e a reforma das políticas públicas centraram-se, essencialmente, sobre as funções sociais do Estado. O que parece ser novo, hoje, é que, pelo menos em Portugal, o debate se alargou, e se estendeu às funções de soberania e, portanto, ao núcleo fundador do Estado. O artigo argumenta que, embora não tenha havido crescimento da despesa podem ser implementadas reformas nesse âmbito, nomeadamente no quadro da Defesa Nacional e das Forças Armadas, e termina propondo alguns princípios e métodos para a reforma.

Palavras-chave: reforma do Estado, Portugal, Defesa Nacional, Forças Armadas

## ABSTRACT

### REFORM OF THE STATE AND REFORM OF THE ARMED FORCES

In all the previous crises, economic recession and budget crisis have affected the financing capacity of the State and reflected on the Welfare State.



The political debate and the reform of public policies have mainly centred in the social function of the State. What appears to be new, today, is that, at least in Portugal, the debate has widened and spread to the sovereign functions of the State and, therefore, to its very foundational core. The present paper argues that, even though there has not been a growth in sovereignty-related expenditure, there is room for a reform of the sovereign functions, namely in the scope of national defence and Armed Forces. The paper concludes proposing some principles and methods for the reform.

*Keywords:* State reform, Portugal, National Defense, Armed Forces

e 1973, data da primeira grande crise do petróleo, enquanto as primeiras permaneceram constantes, as segundas cresceram exponencialmente.

Este crescimento exponencial das funções do Estado, ao longo do século XX, assentou, sempre, sobre uma premissa básica: a de que os Estados-Nação e as economias nacionais geravam a riqueza suficiente para financiar os custos do Estado social.

E é esta a razão simples pela qual as funções sociais do Estado se desenvolveram, sempre, em ciclos de crescimento e estagnação correspondentes aos ciclos económicos: crescem desde o final do século XIX até à década de 1920 do século seguinte; entram em crise com a grande

depressão pós-crise 1929; estagnam na Europa e desenvolvem-se sob o *New Deal* nos Estados Unidos; crescem, exponencialmente, no segundo pós-guerra, a era dourada do Estado-Providência; entram em recessão sob o impacto da primeira crise petrolífera, em 1973, e da segunda, em 1979; para estagnar ao longo dos anos 1990; e voltar a entrar em crise a partir de 2008 sob o impacto da crise financeira da globalização.

Historicamente, em todas as crises anteriores, as recessões económicas e as crises orçamentais afectaram a capacidade de financiamento do Estado e reflectiram-se sobre o Estado social. E o debate político e a reforma das políticas públicas centraram-se, essencialmente, sobre as funções sociais do Estado.

Ora, o que parece ser novo, hoje, é que o debate se alargou. E se estendeu às funções de soberania e, portanto, ao núcleo fundador do Estado. Pelo menos, em Portugal.

E isto é tanto mais paradoxal quanto nas últimas duas décadas as políticas públicas responsáveis pelo crescimento da despesa não foram as políticas ligadas às funções de soberania, mas sim às funções sociais.

Entre 1995 e 2010 o somatório das despesas decorrentes das funções de soberania (incluindo segurança interna, justiça, negócios estrangeiros e defesa) cresceram de 4,6 por cento para 5,4 por cento, ou seja, um crescimento que não chega a um por cento do PIB (0,9 por cento), enquanto o somatório das despesas decorrentes das funções sociais (incluindo educação, saúde, e segurança social) cresceu de 12,1 por cento para 17,6 por cento, ou seja, mais de cinco por cento do PIB (5,5 por cento)<sup>3</sup>.

O mesmo acontece quando se analisa o sector da Defesa e das Forças Armadas, em particular, a relação entre as despesas militares e o total da despesa pública. Entre 1997 e 2010, a despesa total cresceu de 50 mil milhões para 150 mil milhões, enquanto a despesa com a Defesa e as Forças Armadas se manteve constante em torno dos dois mil milhões. Para acompanhar o ritmo do crescimento do total deveria centrar-se em torno dos 4,5 mil milhões. Igualmente a evolução da despesa relativamente ao PIB se mantém constante entre 1,1 por cento e 1,3 por cento do PIB<sup>4</sup>.

Significa isto que pelo facto de não ter havido crescimento da despesa nesta área não pode ou não deve haver reforma das funções de soberania? Não. Pode e, porventura, deve. Mas, dada a sua especificidade, a reforma tem que fazer-se de acordo com condições políticas definidas e muito claras. E pelo menos duas: consenso e tempo.

Em primeiro lugar, o consenso. Se é necessário o consenso político para as reformas das funções sociais, é-o, por maioria de razão, para as funções de soberania. Primeiro, porque sendo reformas longas que atravessam mais do que o ciclo eleitoral e governativo, necessitam, para o seu sucesso, de um consenso de todas as forças políticas do arco da governação. Segundo, porque tratando-se da soberania, tocam nos fundamentos do próprio Estado, o que justifica, por si só, a necessidade de um consenso político o mais alargado possível.

E é por isso que nesta matéria, hoje, em Portugal, nem o Governo deve condicionar o debate, nem a oposição deve fugir ao debate. Porque o consenso é crucial.

Em segundo lugar, o tempo. E neste ponto importa distinguir, claramente, dois conceitos que no discurso político e mediático em Portugal, voluntariamente, para uns, involuntariamente, para outros, têm sido confundidos: a reforma do Estado e a redução da despesa. É certo que a reforma do Estado pode e, em momentos de crise, deve significar redução de despesa, porque é preciso compatibilizar a despesa pública com os recursos disponíveis. Mas é fundamental que fique claro que não são uma e a mesma coisa. Que têm lógicas próprias e, sobretudo, os tempos são diferentes.

Na reforma do Estado, a lógica é a das suas funções: o que esperam os cidadãos do Estado, o que estão dispostos a pagar por isso. E o tempo da reforma é, em geral, o médio e, por vezes, o longo prazo.

Quando se trata da redução da despesa, a lógica é a do corte e o tempo, o da urgência. No que toca à reforma nas funções de soberania a consideração destes pontos é crucial, em particular, quando se trata da reforma da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

## **O MODELO DEMOCRÁTICO DAS FORÇAS ARMADAS**

Ao longo dos seus quase quarenta anos de existência, a democracia portuguesa definiu um modelo democrático para as suas Forças Armadas. Ora, é no quadro dessa matriz democrática das Forças Armadas que a reforma deve fazer-se. E não pode nem deve subvertê-la.

Ao contrário de outras democratizações, as Forças Armadas Portuguesas desempenharam um papel central na transição para a democracia e na própria consolidação democrática e ficaram, indissociavelmente, ligadas à democratização em Portugal.

O seu papel foi central na queda do regime autoritário e na transição. E apesar da tutela

É CERTO QUE A REFORMA DO ESTADO PODE E, EM MOMENTOS DE CRISE, DEVE SIGNIFICAR REDUÇÃO DE DESPESA, PORQUE É PRECISO COMPATIBILIZAR A DESPESA PÚBLICA COM OS RECURSOS DISPONÍVEIS.

MAS É FUNDAMENTAL QUE FIQUE CLARO QUE NÃO SÃO UMA E A MESMA COISA.

militar sobre a democracia durante os anos do Conselho da Revolução, que deixou as suas marcas, a imagem das Forças Armadas na memória colectiva dos portugueses permanece associada à fundação da democracia.

Fechado o ciclo colonial, em 1974-1975, com a descolonização, fechado o ciclo da intervenção política, em 1982, com a revisão da Constituição, Lei de Defesa Nacional e a extinção do Conselho da Revolução, as Forças Armadas atravessam um período de crise de identidade que só termina no final da década de 1980, com o início da cooperação técnico-militar com os PALOP mas, fundamentalmente, na segunda metade da década de 1990, com a participação nas missões internacionais e operações de paz.

Ora, é esta participação em missões internacionais de paz, a par das chamadas missões de interesse público, que reatualiza a imagem positiva das Forças Armadas na opinião pública portuguesa e parece reforçar o índice de confiança dos portugueses nas suas Forças Armadas. Num estudo de opinião recente, 76,8 por cento dos inquiridos apoiavam a participação das Forças Armadas em missões de paz e o mesmo estudo mostra que as Forças Armadas são a instituição nacional que maior confiança merece aos portugueses com 6,98 numa escala de 0 a 10. À frente da Polícia (6,46), da Igreja (6,25), da Comunicação Social (5,86), do Presidente da República (5,77), dos Tribunais (5,63), estando no fundo da tabela da confiança os sindicatos (5,19), a Assembleia da República (5,14), o Governo (4,57) e por último os partidos políticos (3,35)<sup>5</sup>.

O estudo é claro quando se trata de reconhecer a necessidade das Forças Armadas: 80 por cento reconhecem essa necessidade contra apenas 27 por cento que não reconhecem. Mas a posição já não é tão clara quando se trata de pagar essas mesmas Forças Armadas. Num outro estudo, já de 2013, 33 por cento dos inquiridos aceitam cortes na Defesa e 43 por cento diminuição dos efectivos<sup>6</sup>.

Seja como for, e independentemente das flutuações da opinião pública, a memória da democratização e o profissionalismo nas missões de paz e de interesse público são os factores que mantêm uma imagem positiva das Forças Armadas na opinião pública portuguesa. E esta imagem só é, hoje, prejudicada pela acção de alguns sectores que não representam, institucionalmente, as Forças Armadas mas que falam no espaço público em seu nome e que são vistas, pela opinião pública, como a defesa de privilégios corporativos: é o caso das associações socioprofissionais e do generalato reformado e mediático. Mas quais as linhas de força que podem caracterizar a matriz democrática das Forças Armadas?

Em primeiro lugar, o modelo de serviço militar: o fim da conscrição, a formação de Forças Armadas profissionais e a entrada de mulheres nas Forças Armadas.

O fim do serviço militar obrigatório e a mudança para um modelo profissional de Forças Armadas tem na sua origem duas ordens de razões: uma de natureza técnica, outra de natureza política.

As razões técnicas prendem-se com a necessidade de profissionalização e especialização técnica exigida pelos sistemas de armas operados pelas Forças Armadas modernas,

que implicam tempos e custos de formação elevados que não se compadecem nem podem ser rentabilizados com uma passagem curta pelas fileiras.

As razões políticas prendem-se com o novo tipo de missões das Forças Armadas, que não configuram a tradicional defesa do território mas, pelo contrário, missões de produção de segurança internacional. Ora, se é, politicamente, legítimo obrigar o cidadão à defesa da Pátria, o mesmo não acontece quando se trata de produzir segurança muito longe do seu próprio território.

Esta mudança do tipo de serviço militar é acompanhada de uma redução de efectivos. Pela natureza das missões a desempenhar, são Forças Armadas, menos numerosas, mas mais especializadas, menos vocacionadas para a ocupação do território e mais expedicionárias. Dos cerca de 300 mil efectivos que contavam durante os anos da guerra colonial as Forças Armadas portuguesas passam para cerca de 38 mil efectivos em 2009. A reforma pode e, provavelmente, deve incidir sobre o número de efectivos. Mas não pode nem deve alterar o modelo do serviço militar. As razões, técnicas e políticas, que estiveram na sua origem permanecem válidas e nem mesmo uma eventual redução de efectivos deve servir de pretexto para a introdução de modelos híbridos do tipo reservistas. A profissionalização é uma das características fundamentais do modelo democrático de Forças Armadas.

Em segundo lugar, a modernização do equipamento militar: o planeamento e o financiamento através de Leis de Programação Militar.

Historicamente, os programas de equipamento militar, em Portugal, não obedeceram a um planeamento de longo prazo e, muito menos, a um financiamento programado. Durante os dois últimos séculos os programas de modernização foram casuísticos e ditados pelas necessidades da conjuntura estratégica. Ora, como estes processos de modernização são lentos e exigem prazos longos, o que historicamente aconteceu é que quando chegava o momento da decisão para o emprego do instrumento militar, as Forças Armadas Portuguesas não tinham as condições necessárias. Aconteceu, assim, na I Guerra Mundial com a beligerância e a intervenção

no teatro europeu, em 1916, e aconteceu, assim, na II Guerra, em 1939, em que o estado das Forças Armadas não foi alheio à declaração de neutralidade portuguesa.

A democracia rompeu com esse ciclo e introduziu um planeamento de longo prazo e um financiamento programado no processo de modernização das Forças Arma-

das, com a aprovação das Leis de Programação Militar. É certo que não só a aprovação das leis foi condicionada por restrições orçamentais, como a sua execução foi, por vezes, atrasada ou mitigada por mecanismos como as cativações. Mas isso não pôs em causa, durante todo este período, o princípio fundamental das Leis de Programação Militar.

HISTORICAMENTE, OS PROGRAMAS DE EQUIPAMENTO MILITAR, EM PORTUGAL, NÃO OBEDECERAM A UM PLANEAMENTO DE LONGO PRAZO E, MUITO MENOS, A UM FINANCIAMENTO PROGRAMADO. DURANTE OS DOIS ÚLTIMOS SÉCULOS OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO FORAM CASUÍSTICOS E DITADOS PELAS NECESSIDADES DA CONJUNTURA ESTRATÉGICA.

O corte da despesa pode, agora, implicar o atraso ou até a suspensão de alguns programas. Mas a reforma do Estado não pode nem deve mudar a lógica de planeamento e financiamento a longo prazo da modernização do equipamento militar, que é um dos eixos centrais do modelo democrático das Forças Armadas.

E, mesmo, o atraso ou a suspensão dos programas que a redução da despesa vier a implicar deve ser, criteriosamente, ponderado de modo a não colocar em causa a interoperabilidade das Forças Armadas Portuguesas, dado que as missões que desempenham são sobretudo internacionais e, nesse âmbito, conjuntas e combinadas.

Em terceiro lugar, a relação entre militares e poder político: a subordinação dos militares ao poder político.

Esta é uma mudança crucial da democracia que rompeu com um ciclo de intervenção dos militares na vida política que se iniciara em 28 de maio de 1926 e que constitui característica fundamental do modelo democrático das Forças Armadas.

Portugal é uma democracia madura e consolidada e a subordinação das Forças Armadas ao poder político, legítimo e democraticamente eleito, é um facto e está, hoje, interiorizado na «cultura institucional» das Forças Armadas.

OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA REFORMA DEVEM SER TRÊS: REDIMENSIONAMENTO DOS EFECTIVOS; MAIOR INTEGRAÇÃO NAS COMPONENTES DE APOIO; E MAIOR VALORIZAÇÃO DA COMPONENTE OPERACIONAL CONJUNTA.

É certo que por vezes há, no espaço público, irrupções do passado: ameaças mais ou menos veladas, mais ou menos explícitas, referências ou apelos ao golpe militar. Mas tais atitudes partem de sectores que falam em nome das Forças Armadas, sem que as representem. Não partiria

nunca das Forças Armadas, como instituição, que são forças armadas democráticas. Como refere José Loureiro dos Santos, «a principal reforma observada nas Forças Armadas portuguesas é a mudança de mentalidade dos quadros que se olham como instrumento da acção do poder político democrático sem legitimidade para o pôr em causa»<sup>7</sup>. Em quarto lugar, a mudança do tipo de missões das Forças Armadas. Desde o fim da Guerra Fria que se alterou, substancialmente, o ambiente estratégico, a natureza das ameaças, a tipologia dos conflitos e, conseqüentemente, mudaram, também, as missões das Forças Armadas.

Desapareceram as missões tradicionais de defesa do território e emergiram as novas missões de produção de segurança internacional. Portugal não sofre uma violação do seu território continental desde as invasões francesas, no princípio do século XIX, mas o espectro desse tipo de ameaças prolongou-se até à Guerra Fria. No ambiente estratégico pós-Guerra Fria, Portugal inicia a sua participação neste tipo de novas missões que se tornam a prioridade para as Forças Armadas Portuguesas. Desde o início da década até 1995, a presença portuguesa nestas missões centrou-se, anualmente, em torno dos 500 efectivos (média de 475), mas entre 1999 e 2009 subiu para uma média de mil efectivos, num mínimo de 600 e máximo de 1300<sup>8</sup>. Portugal torna-se produtor de segurança inter-



nacional e as missões internacionais um factor decisivo de internacionalização e modernização das Forças Armadas e de credibilidade externa do Estado.

É talvez essa a razão pela qual a presença das Forças Armadas em missões internacionais merece um tão elevado grau de apreciação pela opinião pública portuguesa (76,8 por cento)º.

De então para cá, porém, a participação portuguesa em missões internacionais de paz tem decrescido progressivamente.

Ora, a reforma ou, simplesmente, os cortes não devem pôr em causa o nível de ambição que tem caracterizado a presença portuguesa em missões militares internacionais e que constitui um dos eixos do modelo democrático das Forças Armadas.

### **PRINCÍPIOS E MÉTODO PARA A REFORMA**

Finalmente, quais devem ser os princípios e o método para a reforma da Defesa e das Forças Armadas?

Em primeiro lugar, a lógica que deve presidir deve ser a de reforma e não a do corte, isto é, deve estudar-se primeiro e cortar depois e não cortar primeiro e estudar depois. Mas o que é que um tal princípio significa no campo da Defesa?

Significa, antes de mais, que o ajustamento da despesa aos recursos disponíveis tem que fazer-se no quadro do ciclo de planeamento estratégico nacional, que também ele deve ser reformado. Da metodologia tradicional de um planeamento estratégico em ciclo longo e sequencial deve passar-se para uma outra metodologia em ciclo curto e simultâneo, de modo a agilizar todo o processo do planeamento estratégico.

Neste sentido, importa, em primeiro lugar, definir o conceito estratégico; em segundo lugar, definir o nível de ambição; e, só depois, definidos estes dois primeiros termos, planear as reformas nos diferentes setores da Defesa e das Forças Armadas.

A definição do conceito estratégico e do nível de ambição é uma responsabilidade política. Com o conselho técnico e militar, mas uma responsabilidade política. Que cabe aos órgãos de soberania, constitucionalmente, competentes em matéria de Defesa e Forças Armadas. Cabe, pois, ao poder político legítimo decidir sobre o nível de ambição, isto é, sobre o que quer que as Forças Armadas façam: que missões e quantas missões em simultâneo devem as Forças Armadas ter capacidade para fazer.

E cabe, igualmente, ao poder político assegurar os meios necessários ao cumprimento das missões militares de acordo com o nível de ambição definido: no plano dos efectivos, no plano do equipamento, e no plano do funcionamento.

E é nesse quadro que a reforma deve desenvolver-se. Mas quais devem ser os princípios fundamentais da reforma? Três, essencialmente: redimensionamento dos efectivos; maior integração nas componentes de apoio; e maior valorização da componente operacional conjunta. Em primeiro lugar, a questão dos efectivos. E no que toca aos efectivos, a primeira questão é a de saber qual o número, realmente, necessário ao cumprimento das missões decorrentes do nível de ambição definido.

Ao olhar para a estrutura da despesa com pessoal nas Forças Armadas Portuguesas, a primeira constatação é que ela é, claramente, desequilibrada em relação à situação considerada óptima nos standards da NATO e da União Europeia. A despesa com pessoal ronda, em Portugal, os 80 por cento do orçamento das Forças Armadas, quando o valor óptimo deveria rondar os 50 por cento. Esta situação é confirmada quando se faz o estudo comparado do rácio da despesa com pessoal em relação à despesa total, com a média dos parceiros da NATO e da União Europeia. E a situação é idêntica na comparação entre os rácios do número de militares por cada mil habitantes entre Portugal e outros países da mesma dimensão: Portugal – 3,70; Bélgica – 2,70; Holanda – 2,87; Dinamarca – 3,23. E mesmo na comparação com potências de maior dimensão: Espanha – 2,75; França – 3,47; Alemanha – 2,50<sup>10</sup>. Portugal regista sempre o valor mais elevado. Significa isto que a questão dos efectivos deverá ser um dos objectivos da reforma e um dos eixos prioritários de racionalização. E independentemente do redimensionamento decorrente do nível de ambição, a reforma deve dirigir-se, pelo menos, em dois sentidos: em primeiro lugar, melhorar o rácio entre o número de efectivos operacionais e o número de efectivos de apoio; e em segundo lugar, corrigir disfunções internas entre as categorias de oficiais/sargentos/praças e entre o quadro permanente e os regimes de voluntariado e de contrato. No que respeita ao rácio entre operacionais e apoio, um para dois seria o ideal, mas entre um para dois e um para três constituiria já um progresso.

No que respeita às disfunções internas do total de 38 mil efectivos existentes em 2009, 21 592 são do quadro permanente enquanto 17 888 são do regime de voluntariado e de contrato, ou seja, mais de 50 por cento (56 por cento) pertencem ao quadro permanente. A lógica deveria ser, precisamente, a contrária. Por outro lado, do total de 38 mil efectivos, oito mil são oficiais, 12 mil sargentos e 18 mil praças. Isto significa uma proporção de um oficial para cada 1,5 sargentos e dois praças. Visto de outra perspectiva, trata-se de 20 mil quadros para 18 mil praças<sup>11</sup>. Neste sentido, parece óbvio que o ideal seria uma estrutura menos cilíndrica e com a pirâmide mais definida.

Em suma, o ajustamento ao nível de ambição e, sobretudo, a correcção destas disfunções e a melhoria do rácio entre a componente operacional e a componente de apoio permitirá ganhos de eficácia e racionalização de recursos, possibilitando o redimensionamento dos efectivos. E isto, sem mudar o modelo do serviço militar e sem necessidade de recurso ao sistema de reservistas.

Em segundo lugar, uma maior integração nas componentes de apoio. Racionalização e optimização de meios com ganhos de eficácia podem ser atingidos, no sector da Defesa e das Forças Armadas, com uma maior integração nas diferentes componentes de apoio e esta deve constituir um segundo princípio de orientação da reforma.

No plano da logística e das finanças poderão discutir-se os modelos, mas uma coisa é certa, o caminho deverá ser o da centralização, concentrando os serviços do Ministério da Defesa, do Estado-Maior-General e dos três ramos das Forças Armadas, num serviço central do Ministério. O próprio mecanismo do recrutamento militar poderá evoluir no mesmo sentido.



Ainda no plano da racionalização de serviços há os que não cumprem, já hoje, as funções para que foram criados e que devem ser extintos, como a Manutenção Militar e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento do Exército.

No plano do ensino militar, integrados que estão os Institutos Superiores dos três ramos no Instituto de Estudos Superiores Militares, o passo seguinte deverá ser o da integração das academias dos três ramos. Este passo tinha como condição a unificação dos ciclos de estudos entre Escola Naval e Academias, Militar e da Força Aérea, que está concretizado. O desafio é, agora, o da integração preservando a identidade e especificidade dos ramos e a reflexão é se a integração deve fazer-se no primeiro e a especialização no segundo ciclo, ou vice-versa.

No plano da saúde militar, o caminho está a ser percorrido e a criação do hospital único das Forças Armadas é fundamental, com vantagens não só para a optimização dos recursos mas também no plano da saúde operacional, assistencial. No mesmo sentido, o passo seguinte deve ser a criação de um serviço de saúde único para todas as Forças Armadas. Finalmente e em terceiro lugar, uma maior valorização da componente operacional conjunta. Como a segunda, esta terceira é uma linha que vem, já, de uma reforma anterior, mas precisa ser consolidada e aprofundada.

Sem entrar em detalhes de natureza técnica, apontam-se, apenas, os princípios desta valorização da componente operacional conjunta que devem centrar-se a diferentes níveis. Primeiro e desde logo, o reforço da direcção política e estratégica do Ministério da Defesa Nacional. Segundo, o reforço das competências do chefe-de-estado-maior-general das Forças Armadas que deve ser o único interlocutor militar junto do ministro, de quem devem depender, hierarquicamente, os chefes dos ramos e que deve exercer a tempo inteiro o comando das Forças Armadas. Em terceiro lugar, operacionalizar o Comando Operacional Conjunto. E, finalmente, desenvolver uma arquitectura de forças que potencie capacidades conjuntas.

## **CONCLUSÃO**

Em conclusão, o sector da Defesa e das Forças Armadas não foge à regra geral e também aqui a crise pode ser uma oportunidade. Mas com condições: em primeiro lugar, que a lógica prevalecente seja a de reforma e não do corte puro e simples. Em segundo lugar, que a reforma seja pensada no quadro do modelo democrático das Forças Armadas e do ciclo de planeamento estratégico nacional; e em terceiro lugar, que a reforma seja conduzida em consenso político alargado. Se tais condições se concretizarem e só nessa condição, a oportunidade poderá ter sucesso e conduzir não só à redução da despesa mas também à reforma do Estado e à modernização necessária da Defesa e das Forças Armadas **RI**

Data de receção: 04/03/2013 | Data da aprovação: 15/03/2013

## NOTAS

**1** Uma versão abreviada deste texto foi apresentada ao Fórum das Políticas Públicas no dia 20 de março de 2013, no ISCTE –IUL, a cuja organização o autor agradece a autorização para publicação.

**2** A pedido do autor este texto não adopta as normas do Novo Acordo Ortográfico.

**3** Veja-se o estudo do INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL – *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Instituto de Defesa Nacional, 25 de janeiro 2013, p. 19. Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2\\_estudo.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2_estudo.pdf).

**4** Veja-se o estudo do INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL – *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*, pp. 7-10.

**5** CARREIRAS, Helena – *Inquérito sobre Defesa e Forças Armadas*. Relatório de investigação. Lisboa: CIES – IUL, 2010.

**6** Cf. Sondagem realizada pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (CESOP) para a Antena 1, a RTP, o *Jornal de Notícias* e o *Diário de Notícias*, nos dias 16, 17 e 18 de Fevereiro de 2013. Disponível em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=3088181](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=3088181).

**7** SANTOS, José Loureiro dos – *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, p. 103.

**8** Cf. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, 2010.

**9** CARREIRAS, Helena – *Inquérito sobre Defesa e Forças Armadas*.

**10** Veja-se o estudo do INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL – *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*, p. 12.

**11** Cf. *Ibidem*, p. 45.